

ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE  
W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNEGO  
PRAWODAWSTWA MIĘDZYNARODOWEGO,  
UNIJNEGO I KRAJOWEGO

ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS No 4058

# PRAWO

— CCCXXXIII —

## ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNEGO PRAWODAWSTWA MIĘDZYNARODOWEGO, UNIJNEGO I KRAJOWEGO

POD REDAKCJĄ  
JERZEGO KORCZAKA

WROCŁAW 2021  
WYDAWNICTWO UNIwersYTETU WROCŁAWSKIEGO

Rada Redakcyjna

Barbara Adamiak (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Marek Bojarski (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Adam Czarnota (Uniwersytet Nowej Południowej Walii w Sydney, Australia), Włodzimierz Gromski (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Ivan Halasz (Węgierska Akademia Nauk, Budapeszt, Węgry), Jan Hurdik (Uniwersytet Masaryka, Brno, Czechy), Lothar Knopp (Brandenburski Uniwersytet Techniczny, Cottbus, Niemcy), Alfred Konieczny (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Tadeusz Kuczyński (Uniwersytet Wrocławski, Polska), Jaroslav Pánek (Uniwersytet Karola w Pradze, Czechy), Oleg A. Zayachkovskii (Bałtycki Federalny Uniwersytet im. I. Kanta, Kaliningrad, Rosja)

Redaktor naczelny  
Jerzy Korczak

Sekretarz naukowy  
Witold Małecki

Acta Universitatis Wratislaviensis No 4058

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.  
Wrocław 2021

ISSN 0239-6661 (AUWr)      ISSN 0524-4544 (P)

Publikacja przygotowana w Wydawnictwie Uniwersytetu Wrocławskiego Sp. z o.o.  
50-137 Wrocław, pl. Uniwersytecki 15  
tel.: 71 3752885, e-mail: [marketing@uwur.com.pl](mailto:marketing@uwur.com.pl)



# Spis treści

Słowo wstępne .....	9
---------------------	---

## ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNEGO PRAWODAWSTWA MIĘDZYNARODOWEGO I UNIJNEGO

DOMINIKA CENDROWICZ, Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich .....	15
JAROSŁAW DOBKOWSKI, Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku .....	31
MAX-EMANUEL GEIS, KEVIN FRANK, Raumplanung in Deutschland und Polen – eine rechtsvergleichende Skizze .....	45
OLEH ILNYTSKYI, Jednostka budżetowa na Ukrainie: określenie stanu prawnego na podstawie połączenia aspektów prawa finansowego i prawa handlowego .....	69
MARTIN KOPECKÝ, JANA BALOUNOVÁ, Self-Government Activities of Professional Chambers — Legislation and Application (with a Focus on the Conditions of the Czech Republic) .....	85
VIKTOR A. KOZBANENKO (ВИКТОР А. КОЗБАХЕНКО), Органы местного самоуправления в системе публичной власти: опыт Польши и России .....	101
RENATA KUSIAK-WINTER, Gmina w systemie transformacji energetycznej Niemiec (uwagi na tle nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii 2021) .....	113
WITOLD MAŁECKI, Samoregulacja działalności gospodarczej i zawodowej. Organizacje samoregulacyjne w prawie rosyjskim .....	125
JERZY SUPERNAT, Badanie samorządu terytorialnego w Europie. Przykład Europejskiej Grupy Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA) .....	139
LIDIA ZACHARKO, ADRIAN ZACHARKO, Nowe formy współdziałania międzygminnego we Francji — metropolia Wielki Paryż ( <i>Grand Paris</i> ) .....	151

## ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNEGO PRAWODAWSTWA KRAJOWEGO

KAZIMIERZ BANDARZEWSKI, Udział izb gospodarczych w decentralizacji władzy publicznej .....	163
JOLANTA BEHR, Usługi publiczne w czasie pandemii COVID-19. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych .....	183
MACIEJ BŁAŻEWSKI, Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego .....	197

JOANNA CZŁOWIEKOWSKA, O pojęciu klasyfikacji związków publicznoprawnych . . .	209
MARTA KISIEŁOWSKA, Publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	215
JERZY KORCZAK, Gmina wyznaniowa w świetle koncepcji Tadeusza Bigi . . . . .	231
MARIUSZ KOTULSKI, Instytucje wzmacniające korporacyjny charakter gminy . . . . .	257
MARIUSZ KRAWCZYK, Związki publicznoprawne a podmiotowość w wykonywaniu władzy publicznej na tle myśli Tadeusza Bigi . . . . .	275
IRENA LIPOWICZ, Ewolucja postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu na tle poglądów Tadeusza Bigi . . . . .	291
PIOTR LISOWSKI, ADAM OSTAPSKI, Status sołectwa z perspektywy atrybutów związku samorządowego . . . . .	311
KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA, Władztwo planistyczne gminy a określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu . . . . .	327
RADOSŁAW MĘDRZYCKI, Fundacje prawa publicznego w świetle dorobku naukowego Tadeusza Bigi . . . . .	347
JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW, Związek metropolitalny jako organizator publicznego transportu zbiorowego . . . . .	365
STANISŁAW NITECKI, Aksjologiczne podstawy samorządu terytorialnego . . . . .	377
IWONA NIŻNIK-DOBOSZ, AGATA NIŻNIK-MUCHA, Związek publicznoprawny jako prawno-ustrojowa forma organizacji zbiorowości . . . . .	393
JUSTYNA PRZEDAŃSKA, Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w kształtowaniu zasad wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych . . . . .	413
MATEUSZ PSZCZYŃSKI, Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego . . . . .	429
KAMIL SIKORA, JERZY STELMASIAK, Związek powiatowo-gminny jako nowy model formy współpracy jednostek samorządu lokalnego . . . . .	441
PIOTR SZRENIAWSKI, Związki publicznoprawne w świetle teorii rywalizacji hierarchii . . . . .	453
DANIEL WACINKIEWICZ, Horyzontalny wymiar zasady subsydiarności — uwagi w kontekście koncepcji decentralizacji i samorządu terytorialnego Tadeusza Bigi . . . . .	463
STANISŁAW WRZOSEK, Koncepcja współzarządzania administracji publicznej — ujęcie z punktu widzenia nauki administracji . . . . .	477

## RECENZJA

MAREK SZYDŁO, Recenzja książki Jerzego Supernata <i>Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski</i> , Wrocław 2020 . . . . .	491
--	-----

## SPRAWOZDANIE

KAROLINA ADAMCZYK, SEBASTIAN BIAŁY, Sprawozdanie z konferencji „Wpływ pandemii COVID-19 na działalność administracji publicznej” (Wrocław, 9 kwietnia 2021 roku) . . . . .	501
--	-----

# Contents

Foreword .....	9
----------------	---

## PUBLIC LAW ASSOCIATIONS IN THE LIGHT OF CURRENT INTERNATIONAL AND EU LEGISLATION

DOMINIKA CENDROWICZ, Institution of the Economic Self-Government in the Polish Law in the Light of the Solutions Adopted in the European Countries .....	15
JAROSŁAW DOBKOWSKI, Legal Formation of the National Self-Government in Hungary at the Turn of the 20th and 21st Centuries .....	31
MAX-EMANUEL GEIS, KEVIN FRANK, Spatial Planning in Germany and Poland: A Comparative Legal Sketch .....	45
OLEH ILNYTSKYI, Budget-Financed Organization in Ukraine: Determining the Status Based on a Combination of Financial Law and Commercial Law Aspects .....	69
MARTIN KOPECKÝ, JANA BALOUNOVÁ, Self-Government Activities of Professional Chambers — Legislation and Application (with a Focus on the Conditions of the Czech Republic) .....	85
VIKTOR A. KOZBANENKO, Local Government Authorities in the System of Public Authorities: Experiences of Poland and Russia .....	101
RENATA KUSIAK-WINTER, Local Government and the Transformation of the Energy System in Germany (Remarks on the Renewable Energy Sources Act, Version 2021) ..	113
WITOLD MAŁECKI, Self-Regulation of Economic and Professional Activity: Self-Regulatory Organizations in Russian Law .....	125
JERZY SUPERNAT, Research on Territorial Self-Government in Europe: The Example of the European Group for Public Administration (EGPA) .....	139
LIDIA ZACHARKO, ADRIAN ZACHARKO, New Form of Intercommunal Cooperation in France: The Metropolis of Greater Paris .....	151

## PUBLIC LAW ASSOCIATIONS IN THE LIGHT OF CURRENT NATIONAL LEGISLATION

KAZIMIERZ BANDARZEWSKI, The Participation of Chambers of Commerce in the Decentralization of Public Authority .....	163
JOLANTA BEHR, Public Services during the COVID-19 Pandemic: An Analysis Taking into Account the Specificity of Providing Intangible Services .....	183
MACIEJ BŁAŻEWSKI, Union of Local Self-Government as the Organizer of Collective Public Transport .....	197

JOANNA CZŁOWIEKOWSKA, The Concept and the Classification of Public Law Associations .....	209
MARTA KISIELOWSKA, Public Subjective Rights of Territorial Self-Government Entities .....	215
JERZY KORCZAK, Religious Municipality in the Light of Tadeusz Bigo's Concept ...	231
MARIUSZ KOTULSKI, Institutions Strengthening the Corporate Character of the Commune .....	257
MARIUSZ KRAWCZYK, Public Law Association and Subjectivity in the Exercise of Public Authority in the Context of Tadeusz Bigo's Thoughts .....	275
IRENA LIPOWICZ, The Evolving Perception of the University Systemic Status against the Background of Tadeusz Bigo's Views .....	291
PIOTR LISOWSKI, ADAM OSTAPSKI, The Status of a Village (Civil Parish) from the Perspective of the Attributes of a Self-Government Association .....	311
KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA, Planning Powers of a Municipality vs. Specifying the Method and Conditions of Developing Land .....	327
RADOSŁAW MĘDRZYCKI, Foundations of Public Law in the Light of Tadeusz Bigo's Academic Achievements .....	347
JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW, Metropolitan Union as an Organizer of Public Collective Transport .....	365
STANISŁAW NITECKI, Axiological Foundations of the Local Government .....	377
IWONA NIŻNIK-DOBOSZ, AGATA NIŻNIK-MUCHA, Public-Law Association as a Legal Form of Organization of the Community .....	393
JUSTYNA PRZEDAŃSKA, The Role of the Joint Central and Local Government Commission in Shaping the Principles of Financial Support for Local Government Units within the Government Local Investment Fund .....	413
MATEUSZ PSZCZYŃSKI, Metropolitan Association as a Form of Public-Law Association .....	429
KAMIL SIKORA, JERZY STELMASIAK, Powiat and Commune Union as a New Model of Cooperation Form Between Local Government Units .....	441
PIOTR SZRENIAWSKI, Public-Law Corporations in the Light of the Hierarchy Rivalry Theory .....	453
DANIEL WACINKIEWICZ, Horizontal Dimension of Subsidiarity: Comments in the Context of Tadeusz Bigo's Concept of Decentralization and Local Government ...	463
STANISŁAW WRZOSEK, The Concept of Co-Management in Public Administration: An Approach from the Science of Administration Perspective .....	477
Review .....	491
Report .....	501

## Słowo wstępne

W natłoku wydarzeń, tych światowych i bezwzględnych, jak szalejąca epidemia, ale też tych krajowych i subiektywnych, jak polskie problemy destabilizacji państwa prawnego, umknęła powszechnej uwadze 45. rocznica śmierci jednego z najwybitniejszych przedstawicieli polskiej administratywistyki. Tadeusz Bigo zmarł 1 września 1975 roku, nie doczekawszy ceremonii wręczenia przyznanej Mu najwyższej godności — tytułu doktora *honoris causa* Uniwersytetu Wrocławskiego. Przed 100 laty rozpoczynał swoją karierę naukową, podejmując w 1922 roku pracę na stanowisku asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego prof. Zbigniewa Pazdro na Wydziale Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Dwa lata wcześniej — 5 kwietnia 1919 roku — uzyskał doktorat praw na Uniwersytecie Jagiellońskim. Wówczas, na drugim w tamtych czasach najważniejszym fakultecie prawniczym, rozpoczął swoją drogę do habilitacji zwieńczoną sukcesem 15 czerwca 1928 roku na podstawie rozprawy *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, wydanej w tym samym roku w Warszawie nakładem Wydawnictwa Kasy im. Mianowskiego z zasiłku Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Późniejsze drogi kariery naukowej Tadeusza Bigi są powszechnie znane i nie potrzeba poświęcać im szczególnej uwagi, poza najważniejszym dla historii wrocławskiej administratywistyki okresem zaczynającym się od Jego przyjazdu w styczniu 1946 roku do powojennego, polskiego już Wrocławia i objęcia (na mocy dekretu Prezydenta Krajowej Rady Narodowej Bolesława Bieruta z 23 sierpnia 1946 roku) profesury zwyczajnej I Katedry Prawa Administracyjnego — jednej z 17 na Wydziale Prawno-Administracyjnym Uniwersytetu Wrocławskiego. Na tym Wydziale, w tej Katedrze i również w kierowanym przezeń Zakładzie Administracji Publicznej Profesor nie tylko dotrwał do emerytury w 1964 roku, ale pozostawał z nim żywo związany. Wywierał nieprzemierzony wpływ zarówno na swoich uczniów, do których w pierwszej kolejności należał drugi filar wrocławskiej administratywistyki, Franciszek Longchamps, jak i na wszystkich, którym administracja — jej prawo, ustrój i funkcjonowanie — nie były obce. Tu, we Wrocławiu, jak wspomniano, zakończył swoje życie i pozostał już na zawsze w naszej pamięci<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Profesor Tadeusz Bigo został pochowany na Cmentarzu Świętej Rodziny przy ulicy Smętnej we Wrocławiu.

To właśnie 45. rocznica śmierci Tadeusza Bigi stała się zasadniczą przyczyną podjęcia niniejszej inicjatywy wydawniczej. Z różnych przyczyn nie dokonała się ona w 2020 roku, ale z perspektywy upływu czasu niewielkie opóźnienie nie ujmuje w niczym wadze tego przedsięwzięcia. Jak niegdyś we wspomnieniach o Profesorze napisał Jan Boć:

ukazanie metodologii i dochodzenia do wielu ustaleń w twórczości Tadeusza Bigi byłoby atrakcyjnym pokazem naukowego ducha, umiejętności, wiedzy i języka. A język miał ścisły i piękny. Za jego pomocą potrafił na kilkunastu stronach opisać to, co dziś innym zajmuje grube woluminy, najczęściej zresztą nieczytane<sup>2</sup>.

Na tle współczesnej pogoni za wysoko punktowanymi publikacjami Profesor zapewne nie miałby szans na utrzymanie swej pozycji w świecie nauki i stanowiska uniwersyteckiego (podobnie zresztą jak wielu innych znamienitych luminarzy nauki nie tylko prawa), ale Jego habilitacja stała się fundamentem dla polskiej administratywistyki, a w szczególności dla przedstawicieli doktryny polskiego prawa samorządowego. Trudno sobie wyobrazić, aby ktokolwiek z grona współczesnych polskich administratywistów nie słyszał o Tadeuszu Bidze i o Jego *Związkach publiczno-prawnych*. Trudno bowiem zrozumieć czy powiedzieć, a tym bardziej napisać cokolwiek o korporacjach publicznoprawnych bez odwoływania się do tej blisko stuletniej pracy. Choć w późniejszych latach ukazało się kilka istotnych publikacji, to w żadnej mierze nie umniejszyły one znaczenia tej z 1928 roku.

Z tych właśnie powodów zaproponowałem rozważenie spojrzenia na koncepcję Tadeusza Bigi ze współczesnego punktu widzenia. Sam autor zastrzegął, że w sposób zamierzony rezygnował wówczas, czyli w trakcie badań do habilitacji, z oglądu związków publicznoprawnych szerszego niż jedynie z perspektywy skromnego przecież ustawodawstwa polskiego, mając świadomość, że naraża Go to na zarzuty ograniczenia pola badawczego<sup>3</sup>. Współcześnie jesteśmy bogatsi o późniejsze doświadczenia, dowodzące, że szczególnie w przypadku administracji takie zamknięcie wyłącznie do ustawodawstwa krajowego nie jest możliwe, a co najwyżej wygodne dla badacza, który nie musi podejmować trudu badania wpływów prawa niemieckiego czy francuskiego, nie wspominając o współczesnych wpływach prawa anglosaskiego. Ponadto mamy świadomość, że to stan rzeczywisty i niezaprzeczalny, a administracja, nie tylko polska, jest wynikiem nakładających się na siebie wielopostaciowych, różnorodnych wpływów<sup>4</sup>. Stąd koncepcja niniejszej pracy zbiorowej, aby w od-

<sup>2</sup> J. Boć, *Biografia* [Tadeusz Bigo] w serii *Sylwetki Profesorów*, <http://jubileusz.wpae.uni.wroc.pl/sylwetki-profesorow> (dostęp: 1.09.2020).

<sup>3</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, [Przedmowa]. *De facto* w publikacji pojawiały się bardzo mocne wątki komparatystyczne, zarówno w warstwie doktrynalnej, bo nie sposób było nie odnieść się do literatury obcej, zwłaszcza niemieckiej i francuskiej, jak i w warstwie normatywnej, gdy Bigo odwoływał się do rozwiązań prawa obcego.

<sup>4</sup> Jak pisał F. Longchamps, „zjawisko administracji publicznej to działanie kulturowe, czyli działanie człowieka” (zob. *idem*, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 74), i w rozwi-

różnieniu do podejścia pierwotnego nie ograniczać się tylko do „ustawodawstwa polskiego”, ale przedstawić związek publicznoprawny jako przedmiot regulacji prawa międzynarodowego, z oczywistych (zwłaszcza po 1 maja 2004 roku) powodów także unijnego, a dopiero na koniec prawodawstwa rodzimego.

Z tych powodów zwróciłem się do przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego nie tylko z Polski, ale też z innych państw europejskich, choć oczywiście miałem świadomość, że dla większości z nich postać Bigo pozostaje nieznana, a styczność z nim zawdzięczają co najwyżej badaniom nad doktryną polską. Nie było zatem możliwe ani chyba zasadne oczekiwanie od autorów zagranicznych odnośnie się do fundamentalnej pracy poświęconej związkom publicznoprawnym, tym bardziej że wielu z nich ma własne źródła, wśród nich i te, do których Bigo się odwoływał. Przedstawiciele doktryny, którzy odpowiedzieli na taką propozycję tematyczną, przygotowali swoje artykuły składające się na niniejszym tom czasopisma „Prawo”. Tematyka tych prac jest zróżnicowana, co odpowiada zróżnicowaniu kształtowania się administracji publicznej w różnych państwach, dlatego też ujęte zostały one w dwóch częściach. Na pierwszą składają się artykuły przygotowane w językach polskim, angielskim i rosyjskim przez autorów reprezentujących różne państwa europejskie. Zostały w nich przedstawione różne aspekty funkcjonowania związków publicznoprawnych w tych państwach. Część druga poświęcona jest wyłącznie polskiej administracji i związkom publicznoprawnym wykonującym jej zadania w ramach konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. W obu zamieszczono artykuły, których relacja z tytułowymi związkami publicznoprawnymi nie jest tak bezpośrednia, choć hasło przewodnie było bez wątpienia inspiracją do ich napisania.

\* \* \*

W trakcie prac redakcyjnych nad niniejszą publikacją zbiorową z inicjatywy studentów kierunku Administracja powstało Koło Naukowe Samorządu Terytorialnego imienia Tadeusza Bigo. To bardzo symboliczne, że po upływie 45 lat od śmierci Profesora pamięć o Nim to nie tylko nazwisko i imię, wykute na pamiątkowej płycie nieżyjących pracowników Wydziału czy widniejące na okładce odległej w czasie publikacji, która być może tak młodych ludzi nie zachęca do lektury. To autentyczne przekonanie, że winien On stać się patronem nowych pokoleń, pod którego wpływem chcą one pozostawać. Cechą Profesora było stałe utrzymywanie kontaktu z praktyką administracyjną nie tylko wówczas, gdy prak-

---

nięciu tego założenia dowodził: „należy rozumieć administrację publiczną jako funkcję niekonieczną związaną z państwem” (*ibidem*, s. 79). Zob. J. Korczak, *The benefit of using the comparative method in studying public administration*, [w:] *Comparative perspectives for public administration and administrative law*, red. D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik, Wrocław 2018, s. 13–24.

tykował w urzędach administracyjnych przed asystenturą czy w okresie II wojny, ale także wtedy, gdy w swoich publikacjach, a przede wszystkim w dydaktyce zawsze nawiązywał do praktycznego waloru konstrukcji teoretycznej zawartej w przepisach prawa. Toteż członkowie Koła podjęli niemal natychmiast po jego powstaniu inicjatywę zorganizowania konferencji, która z racji uwarunkowań epidemicznych musiała się odbyć przy użyciu technik zdalnej elektronicznej komunikacji. Mimo to okazała się konferencją ogólnopolską, a z racji uczestnictwa stypendysty Programu Lane’a Kirklanda z Ukrainy wręcz międzynarodową, poświęconą bardzo aktualnemu problemowi — wpływowi epidemii na funkcjonowanie administracji publicznej. Dlatego też w końcowej części publikacji zamieszczone zostało sprawozdanie z tej konferencji autorstwa samych organizatorów i uczestników zarazem.

Nadmienić wypada, że wśród referatów wówczas wygłaszanych nie brakowało tych tematycznie związanych z tytułowym zagadnieniem tej publikacji. W niedługim też odstępie Koło przygotowało kolejną konferencję, poświęconą tym razem zagadnieniu jeszcze bardziej bliskiemu głównym zainteresowaniom Profesora Bigi — korporacjom terytorialnym, a dokładnie samorządowi powiatowemu, z racji przypadającej na 5 czerwca kolejnej rocznicy uchwalenia powiatowej ustawy ustrojowej z 1998 roku. Rodzi to nadzieję, że idee Tadeusza Bigi mimo upływu tylu lat od Jego śmierci nie tracą ważkości i przyciągają uwagę coraz młodszych pokoleń administratywistów.

*Jerzy Korczak*



ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE W ŚWIETLE  
WSPÓŁCZESNEGO PRAWODAWSTWA  
MIĘDZYNARODOWEGO I UNIJNEGO



DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski

dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

# Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich

**Abstrakt:** W wyniku złożonych procesów historycznych w drugiej połowie XIX wieku w Europie Zachodniej i w Wielkiej Brytanii wykształciły się dwa modele samorządu gospodarczego: kontynentalny oraz anglosaski. W Polsce od chwili odzyskania niepodległości w 1918 roku toczył się spór o koncepcję samorządu. Obecnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie samorządu gospodarczego nie pozwalają uznać go za część administracji publicznej w znaczeniu nauki prawa administracyjnego i odbiegają od tych obowiązujących w okresie międzywojennym. Przedmiotem publikacji jest analiza instytucji samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich. Publikacja odwołuje się także do rozwiązań obowiązujących w prawie polskim w międzywojniu.

**Słowa kluczowe:** samorząd nietrytorialny, samorząd gospodarczy, izby gospodarcze, związki publicznoprawne.

## Wstęp

Pojęcie samorządu nie jest jednolicie rozumiane w nauce prawa<sup>1</sup>. W znaczeniu nauki prawa administracyjnego jest to grupa korporacyjna zrzeszająca grupy ludzi, wyodrębniona w oparciu o prawem określone kryteria<sup>2</sup>. Korpora-

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 51 n.

<sup>2</sup> M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 3, s. 94.

cjom samorządowym przysługuje przymiot odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej, umożliwiającej im realizację zadań publicznych w sposób samodzielny, ale z uwzględnieniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego<sup>3</sup>. Samorząd podlega nadzorowi państwa o zakresie określonym w ustawie<sup>4</sup>. Problematyka samorządu najczęściej omawiana jest w powiązaniu z tematyką samorządu terytorialnego, na którą składa się szereg istotnych kwestii prawnych<sup>5</sup>. W państwie prawa samorząd terytorialny pojmuje się jako „formę współwykonywania z administracją rządową zadań publicznych”<sup>6</sup> oraz formę decentralizacji władzy publicznej<sup>7</sup>. Członkostwo w samorządzie terytorialnym uzależnione jest od zamieszkiwania na terenie danej jego jednostki. Powoduje to zasadniczy brak możliwości odmówienia uczestnictwa w nim, ponieważ wiodącym kryterium więzi łączących członków danej wspólnoty samorządowej jest kryterium więzi terytorialnej<sup>8</sup>.

Kryterium to nie stanowi jednak jedyne, jakie może łączyć członków danej wspólnoty samorządowej. W praktyce pojawiają się także inne, a ich występowanie umożliwia wyodrębnienie kategorii samorządu nieterytorialnego<sup>9</sup>, który w klasycznej nauce prawa administracyjnego jest tradycyjnie ujmowany w kategorii związków publicznoprawnych<sup>10</sup>. Podstawowa różnica między samorządem terytorialnym a samorządem nieterytorialnym zasadza się na tym, że w skład tego drugiego wchodzi jedynie grupy osób wyodrębnione na podstawie szczególnych kryteriów<sup>11</sup>. Wynika z tego, że samorządem są nie tylko związki lokalne o charakterze terytorialnym. Pojęcie to można odnosić również do grup osób, których członkostwo w określonym rodzaju samorządu opiera się na przykład na kryterium wykonywanego zawodu (profesji) czy więzi gospodarczych<sup>12</sup>.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>4</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 243 n.

<sup>5</sup> T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57, 1995, z. 2, s. 42.

<sup>6</sup> A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 11.

<sup>7</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 39 n.

<sup>8</sup> A. Gołębiowska, P. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego — uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016, s. 24.

<sup>9</sup> Określany jest również niekiedy mianem samorządu specjalnego.

<sup>10</sup> M. Tabernacka, *Samorząd nieterytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 165.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 154.

<sup>12</sup> Z. Kmiecik, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Roczniki Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 64.

# 1. Pojęcie i istota samorządu gospodarczego

Do form samorządu nietrytorialnego w Polsce zalicza się w szczególności samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy. Samorząd gospodarczy, któremu poświęcone zostaną dalsze szczegółowe rozważania, w okresie międzywojennym definiowano jako „związek zorganizowany na zasadach przedstawicielstwa wspólnych, kolektywnych i osobistych interesów osób, należących do określonego stanu gospodarczego”<sup>13</sup>. We współczesnych warunkach ustrojowo-gospodarczych uznawany jest on za jedną z najstarszych form działania zbiorowego przedsiębiorców, której funkcjonowanie jest niezbędne dla prawidłowego rozwoju gospodarki wolnorynkowej<sup>14</sup>. Jego istnienie stanowi wyraz realizacji zasady pomocniczości. Samorząd gospodarczy powinien realizować dwojakiego rodzaju zadania: 1. wyraźnie poruczone przez państwo, w zakresie których działa w jego imieniu i współpracuje z administracją rządową i samorządem terytorialnym; 2. polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy przedsiębiorców z uwzględnieniem swobody działania oraz prawa samodzielnej decyzji i prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych<sup>15</sup>. Powinien również realizować zadania w sferze etyki biznesu i na rzecz podnoszenia kultury zachowań przedsiębiorców<sup>16</sup>. Stosownie do dziedzin można wyodrębnić samorząd gospodarczy działający w rolnictwie, przemyśle, handlu i wolnych zawodach<sup>17</sup>.

W wyniku złożonych procesów historycznych w Europie wykształciły się dwa modele samorządu gospodarczego: model kontynentalny i model anglosaski<sup>18</sup>. W modelu kontynentalnym członkostwo w korporacji samorządowej ma obligatoryjny charakter<sup>19</sup>. W modelu anglosaskim ma ono charakter dobrowolny, co powoduje, że taki samorząd liczy zdecydowanie mniej członków niż w modelu kontynentalnym<sup>20</sup>, w którym organizacje samorządu gospodarczego posiadają przymiot korporacji prawa publicznego i władztwo administracyjne. W modelu anglosaskim stanowią one natomiast korporacje prawa prywatnego i zasadniczo nie posiadają uprawnień administracyjnych<sup>21</sup>. Model kontynentalny obowiązu-

<sup>13</sup> J. Hubert, *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926*, Poznań 1926, s. 1.

<sup>14</sup> S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>15</sup> R. Kmieciak, *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 2, s. 92.

<sup>16</sup> C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 146.

<sup>17</sup> R. Kmieciak, *Pozycja...*, s. 9.

<sup>18</sup> S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie...*, s. 7. Szerzej zob. *Chambers of Commerce in Europe. Self-governance and Institutional Change*, red. D. Sack, Cham 2021, *passim*.

<sup>19</sup> K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 284.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 287.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

je w krajach takich jak na przykład: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Austria czy Słowenia<sup>22</sup>, model anglosaski zaś przyjął się między innymi w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Finlandii, Szwecji, Czechach, Estonii, a także na Łowie i na Litwie<sup>23</sup>. Polska uznawana jest obecnie za kraj, w którym obowiązuje anglosaski model samorządu gospodarczego, co przekłada się na charakter prawny jego organizacji i na zakres realizowanych przez nie zadań. Obecny model samorządu gospodarczego w Polsce różni się jednak zasadniczo od obowiązującego w prawie w okresie międzywojennym, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części publikacji.

## 2. Samorząd gospodarczy w II Rzeczypospolitej

Samorząd gospodarczy w Polsce okresu międzywojennego stanowił obok administracji rządowej i samorządu terytorialnego ważny podmiot administracji publicznej<sup>24</sup>. Po raz pierwszy jego status prawny określony został w art. 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (dalej: Konstytucja marcowa)<sup>25</sup>, stanowiącym, że

obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: Izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określał ustawy.

Również ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (dalej: Ustawa kwietniowa)<sup>26</sup> odwoływała się instytucji samorządu gospodarczego. Przepis art. 78 Konstytucji kwietniowej stanowił, że „Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne”. W dalszej części tego przepisu mowa była o tym, iż „[u]stawy mogą łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publiczno-

<sup>22</sup> Podaję za: International Chamber of Commerce, *History of the Chamber Movement*, <https://iccwbo.org/chamber-services/world-chambers-federation/history-chamber-movement/> (dostęp: 6.02.2021). Zob. R.G. Vambéry, P. Mayer, *From Government Focus to Customer Focus: The Challenge Facing Chamber of Commerce in Central and Eastern Europe*, „Journal of Global Business and Technology” 1, 2005, nr 2, s. 51–64.

<sup>23</sup> R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 65.

<sup>24</sup> S. Wykrętowicz, *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 16. Szerzej zob. K. Dąbrowski, *Samorząd gospodarczy w okresie II RP w poglądach J. Huberta, W.L. Jaworskiego, W. Wakara i W.Szcz. Wachholtza*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2009, nr 3 (16), s. 116–139.

<sup>25</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

<sup>26</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

-prawną”. Zarówno Konstytucja marcowa, jak i Konstytucja kwietniowa wykreowały podmiot w postaci Naczelnej Izby Gospodarczej. Po raz pierwszy informacja o Izbie pojawiła się w art. 68 Konstytucji marcowej i chociaż nie została ona powołana przez cały okres obowiązywania ustawy, to w art. 76 Konstytucji kwietniowej ją utrzymano<sup>27</sup>.

Poza aktami prawnymi rangi konstytucyjnej do działalności samorządu gospodarczego w prawie polskim okresu międzywojennego odwoływały się przepisy rozporządzeń: Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym<sup>28</sup>; Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 grudnia 1927 roku o ustanowieniu izb rzemieślniczych, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów<sup>29</sup>; Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku o izbach rzemieślniczych i ich związku<sup>30</sup>; Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych<sup>31</sup>; oraz Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych<sup>32</sup>. Definicja legalna samorządu gospodarczego znajdowała się w § 40 ustęp 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1934 roku w sprawie wykonania ustawy z dnia 11 grudnia 1923 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych<sup>33</sup>, zgodnie z którym

przez instytucje, przedsiębiorstwa i zakłady samorządu gospodarczego, rozumieć [...] [należało — D.C.] specjalne organy, oparte na zasadzie wybieralności, wyposażone w pewną samodzielność, funkcjonujące pod nadzorem władz państwowych i powołane do współdziałania z tymi władzami w kierowaniu życiem gospodarczym (izby rolnicze, przemysłowe, handlowe, rzemieślnicze, pracy najemnej itd.).

Mocą tego przepisu wyraźnie odróżniono instytucję samorządu gospodarczego od samorządu zawodowego. Ten drugi tworzyły izby adwokackie, lekarskie, aptekarskie, samorządu oświatowego i wyznaniowego<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> A. Szustek, *Naczelna Izba Gospodarcza*, Warszawa 2017, s. 13.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym (Dz.U. Nr 53, poz. 468).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 grudnia 1927 roku o ustanowieniu izb rzemieślniczych, wyznaczeniu ich siedzib i okręgów (Dz.U. Nr 117, poz. 1003).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 roku o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz.U. Nr 85, poz. 638).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych (Dz.U. Nr 67, poz. 591).

<sup>32</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych (Dz.U. Nr 39, poz. 385).

<sup>33</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1934 roku w sprawie wykonania ustawy z dnia 11 grudnia 1923 roku o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U. Nr 60, poz. 513).

<sup>34</sup> K. Dąbrowski, *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucje samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10, s. 307.

Tadeusz Bigo, odwołując się do koncepcji związków publicznoprawnych na tle przepisów Konstytucji marcowej, przypisywał samorządowi gospodarczemu przymiot korporacji prawa publicznego i zwracał uwagę na kwestię przymusowej przynależności do niego<sup>35</sup>. Analizując pozycję izb przemysłowo-handlowych, wprost określał je mianem „osoby publicznoprawnej”<sup>36</sup>, a także twierdził, że poza samorządem terytorialnym i samorządem gospodarczym istnieje wiele innych związków publicznoprawnych, stąd nie może on ograniczać się tylko do tych dwóch rodzajów samorządu<sup>37</sup>. Tematyka samorządu gospodarczego obecna była również w pracach Jerzego Panejki, który — podobnie jak Bigo — przypisywał mu charakter związku publicznoprawnego<sup>38</sup>. Z kolei Marian Kannenberg uważał, że w art. 68 Konstytucji marcowej nie określono, jaki ma być urząd samorządu gospodarczego, poza tym, że będzie on dwustopniowy. Kwestia oddzielnych organizacji samorządowych poszczególnych działów gospodarki lub branż pozostawała jego zdaniem otwarta. Izby, które zostały wymienione w art. 68 Konstytucji marcowej, uznawał za jedynie przykładowe, a także twierdził, że „warstwy zawodowe” będą organizowały się w izby. Jako przykład wymieniał izby samorządu gospodarczego (handlowe, rolnicze), a także samorządu zawodowego (adwokackie, lekarskie)<sup>39</sup>. Pod rządami Konstytucji kwietniowej instytucję samorządu gospodarczego analizował Jerzy Stefan Langrod, który zwracał uwagę, że obejmuje on nie tylko korporacje samorządu zawodowego, ale także inne związki publicznoprawne<sup>40</sup>.

Podczas przywoływania powyższych poglądów warto zwrócić uwagę, że we współczesnej nauce prawa spotkać można opinię, zgodnie z którą w okresie międzywojennym

stworzono równoległe podstawy prawne do działania samorządu gospodarczego jako instytucji prawa prywatnego (rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym [...]) oraz jako instytucji prawa publicznego (rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych [...])<sup>41</sup>.

Przeważa jednak zdanie, że w II Rzeczypospolitej organizacje samorządu gospodarczego były podmiotami prawa publicznego<sup>42</sup>. Wypracowane w międzywojniu rozwiązania bazowały na tych przyjętych w Niemczech i we Francji, a samorząd gospodarczy na gruncie przepisów zarówno Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji kwietniowej stanowił aktywnego partnera administracji rządowej

<sup>35</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 74.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 186.

<sup>38</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 111.

<sup>39</sup> M. Kannenberg, *Naczelna Izba Gospodarcza. Referat wygłoszony w Towarzystwie Ekonomicznym w Krakowie w dniu 1 kwietnia 1922 r.*, Kraków 1922. Podają za: A. Szustek, *op. cit.*, s. 302.

<sup>40</sup> J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, Kraków 1936, s. 13 n.

<sup>41</sup> C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2002.

<sup>42</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 65.



i samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania sprawami funkcjonowania gospodarki. Osiągnięcia okresu międzywojennego w tej dziedzinie zostały jednak zaprzepaszczone po 1945 roku, kiedy trudno było mówić o jakichkolwiek jego formach<sup>43</sup>. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku<sup>44</sup> nie zawierała żadnej wzmianki o samorządzie gospodarczym, a jedynie w jej art. 12 była mowa, iż „Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników.” W analizowanym okresie funkcjonowały izby rzemieślnicze na podstawie ustawy z dnia 8 czerwca 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła<sup>45</sup>, które zgodnie z jej art. 31 ust. 1 stanowiły „społeczno-zawodowe i gospodarcze organizacje rzemiosła”.

### 3. Samorząd gospodarczy w prawie polskim po 1989 roku

Obecnie w prawie krajowym do instytucji samorządu gospodarczego odwołuje się art. 17 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (dalej: Konstytucja RP)<sup>46</sup>. Przepis ten stanowi o możliwości tworzenia w drodze ustawy innych form samorządu niż samorząd terytorialny. Jest w nim również informacja, że inne formy samorządu, o których w nim mowa, nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej<sup>47</sup>. Omawiany przepis nie stanowi wprost, o jakie inne rodzaje samorządu w nim chodzi. Marek Szydło wskazuje jednak, że mowa tutaj przede wszystkim o samorządzie gospodarczym, ale również o samorządzie niegospodarczym. Jego zdaniem za przyjęciem takiego stanowiska przesądza to, że zgodnie z omawianym przepisem inne rodzaje samorządów, o których w nim mowa, nie powinny naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Przemawia za tym również

<sup>43</sup> M. Błachucki, *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalaśńska, Kraków 2014, s. 17. Szerzej zob. J. Basta, *Proces likwidacji samorządu gospodarczego w Polsce (1945–1949)*, „*Studia Historyczne*” 40, 1997, nr 4, s. 561–571.

<sup>44</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku (Dz.U. Nr 33, poz. 232).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 8 czerwca 1972 roku o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz.U. Nr 23, poz. 164).

<sup>46</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>47</sup> M. Błachucki, *op. cit.*, s. 20.

wykładnia historyczna nawiązująca do analogicznych przepisów Konstytucji marcowej i kwietniowej oraz odwołanie się do prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>48</sup>.

Pojęcie samorządu gospodarczego pojawia się w art. 61 Konstytucji RP w kontekście prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>49</sup>. Analizując w dalszej kolejności pojęcie samorządu gospodarczego na tle przepisów Konstytucji RP, musimy zauważyć, że dotyczy ono „organizacji zrzeszających (grupujących) osoby podejmujące lub wykonujące działalność gospodarczą”<sup>50</sup>. Wynika stąd, że dla pełnego wyjaśnienia tego pojęcia ważne jest odwołanie się do art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców<sup>51</sup>, zawierającego definicję działalności gospodarczej, którą zgodnie z jego brzmieniem jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły<sup>52</sup>.

Do organizacji samorządu gospodarczego w Polsce należą izby gospodarcze, organizacje zawodowe samorządu przedsiębiorców, organizacje pracodawców i organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła. Działalność samorządu gospodarczego regulowana jest ustawami: z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych<sup>53</sup>, z dnia 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych<sup>54</sup>, z dnia 22 marca 1989 roku o rzemiośle (dalej: u.o.r.)<sup>55</sup> oraz z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych<sup>56</sup>. Ustawy te określają zadania i organizację samorządu gospodarczego oraz tryb ich powoływania i sposoby finansowania<sup>57</sup>.

Izby gospodarcze z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego nie są instytucjami prawa publicznego<sup>58</sup>. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (dalej: u.i.g.) przedsiębiorcy mogą zrzeszać się w izby gospodarcze działające na podstawie

<sup>48</sup> M. Szydło, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP*. T. 1, *Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 456.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 456.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

<sup>52</sup> M. Szydło, *Komentarz do art 17...*, s. 456. Na temat pojęcia działalności gospodarczej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2001 roku, sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 roku, sygn. SK 35/08, OTK ZU 2010, seria A, nr 1, poz. 2.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 579).

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 194 ze zm.).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1989 roku o rzemiośle (Dz.U. z 2020 r. poz. 2159).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1027).

<sup>57</sup> K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy jako partner samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej*, „Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu” 2014, nr 35, s. 99.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 100.

przepisów u.i.g. i statutów. Założyciele izby gospodarczej, w celu jej utworzenia, uchwalają jej statut, potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie swoich podpisów. Statut izby nie może ograniczać uprawnień przedsiębiorców do zrzeszania się w izbie gospodarczej (art. 7 ust. 2 i 3 u.i.g.). Do przykładowych zadań izb gospodarczych należy: reprezentacja interesów gospodarczych zrzeszonych w izbie przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej (art. 2 u.i.g.); kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej, w szczególności opracowywanie i doskonalenie norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym (art. 3 u.i.g.); przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw gospodarczych zrzeszonych w izbach członków (art. 5 ust. 2 pkt 1 u.i.g.). Izby są uprawnione do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz mogą uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie. Nadzór nad izbami gospodarczymi sprawuje wojewoda (art. 4 ust. 1 u.i.g.). Izby gospodarcze mogą na zasadzie dobrowolności zrzeszać się w Krajowej Izbie Gospodarczej, która reprezentuje wspólne interesy zrzeszonych w niej członków. W Krajowej Izbie Gospodarczej mogą zrzeszać się również organizacje gospodarcze i społeczne, których przedmiotem działania jest wspieranie rozwoju gospodarczego (art. 11 ust. 1–3 u.i.g.).

Kolejną z organizacji samorządu gospodarczego w Polsce jest samorząd rzemiosła, który skupia osoby posiadające status rzemieślnika w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.o.r. Rzemieślnikiem jest każdy, kto zawodowo wykonuje działalność gospodarczą z udziałem kwalifikowanej pracy własnej, we własnym imieniu i na własny rachunek, przy zatrudnieniu poniżej 50 pracowników. Wyłączeniu z zakresu pojęcia rzemiosła podlega działalność handlowa, usługi hotelarskie, działalność transportowa, usługi świadczone w wykonywaniu wolnych zawodów, usługi lecznicze oraz działalność wytwórcza i usługowa artystów plastyków i fotografików (art. 2 ust. 4 u.o.r.). Kwestia określenia, kto jest rzemieślnikiem w rozumieniu u.o.r., pozostaje niezależna od przystąpienia do organizacji samorządu rzemiosła<sup>59</sup>. Jako przykład organizacji samorządu rzemiosła można wskazać cechy, które powstają z inicjatywy założycieli i mają charakter dobrowolny. Wskazać przy tym należy, że z przynależnością do organizacji samorządu rzemiosła łączą się określone prawa i obowiązki. Do zadań cechu należy w szczególności: utrwalanie więzi środowiskowych oraz postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu; prowadzenie na rzecz członków działalności społecznej, organizacyjnej, kulturalnej, oświatowej i gospodarczej; także reprezentowanie interesów zrzeszonych rzemieślników. Samorząd gospodarczy rzemiosła jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i w tym zakresie podlega przepisom prawa (art. 7 ust. 2 u.o.r.). Izby rzemieślnicze zrzeszające cechy i spółdzielnie rzemieślnicze mają

<sup>59</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2006 roku, sygn. I OSK 1344/05, LEX nr 198287.

charakter prywatnoprawny<sup>60</sup>. Mogą one wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej. Zadania te są realizowane po zapewnieniu im koniecznych środków finansowych przez administrację rządową lub samorząd terytorialny.

Z powyższych rozważań wynika, że przynależność do samorządu gospodarczego w Polsce nie jest obowiązkowa, przy czym wyjątek stanowi ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy<sup>61</sup>. Samorząd gospodarczy nie posiada kompetencji do wykonywania czynności o charakterze władczym, za pośrednictwem których mógłby wpływać na ograniczanie swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców<sup>62</sup>, nie realizuje zadań zleconych administracji rządowej ani nie jest podmiotem prawa publicznego. Należy jednak wspomnieć, że uznanie go za instytucję prawa publicznego przewidywał poselski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych z dnia 15 września 1995 roku<sup>63</sup>.

## 4. Rozwiązania prawne w zakresie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich

Próbując odpowiedzieć na pytanie o przyjęty model funkcjonowania samorządu gospodarczego w prawie polskim, warto odwołać się do rozwiązań prawnych krajów Europy Zachodniej, w tym także Wielkiej Brytanii, gdzie organizacje samorządu gospodarczego są od lat ważnym reprezentantem interesów gospodarczych przedsiębiorców<sup>64</sup>. Jako pierwsze omówione zostaną rozwiązania prawne przyjęte w Niemczech i we Francji, gdzie funkcjonuje model kontynentalny samorządu gospodarczego. W Niemczech, podobnie jak w Polsce, samorząd gospodarczy jest odróżniany od samorządu zawodowego. Na samorząd gospodarczy składają się tutaj izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze i izby rzemieślnicze, z których te pierwsze działają na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1956 roku, tak zwanej *Bundesgesetz*<sup>65</sup>. Ustawa reguluje jednolite ramy organizacyjne izb przy równoczesnym dopuszczeniu ich rozszerzenia o specyfikę gospodarczą

<sup>60</sup> K. Walkowiak, *op. cit.*, s. 99.

<sup>61</sup> Obligatoryjnie tworzy się jednak Polską Izbę Ubezpieczeń Społecznych, dla której podstawą prawną działania jest ustawa z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 895 ze zm.).

<sup>62</sup> M. Szydło, *Samorząd...*, s. 96.

<sup>63</sup> C. Kosikowski, *Prawo działalności...*

<sup>64</sup> R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd zawodowy i gospodarczy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 113.

<sup>65</sup> Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, BGBl I 1956, 920.

landów, a niekiedy również w oparciu o ich historyczne uwarunkowania. Funkcjonujący w Niemczech system izb przemysłowo-handlowych jest dwuszczeblowy, a izby gospodarcze uznaje się za korporacje prawa publicznego, w których członkostwo jest obligatoryjne. Niemieckie izby gospodarcze posiadają również władztwo administracyjne<sup>66</sup>, „[są] zatem instytucjami samorządu gospodarczego w znaczeniu teorii prawa administracyjnego”<sup>67</sup>. Do ich najważniejszych zadań zalicza się: prowadzenie rejestru członków izby; opracowywanie różnego rodzaju opinii i ekspertyz; orzekanie w sprawach gospodarczych na podstawie konsultacji ekspertów; prowadzenie doradztwa na rzecz przedsiębiorców; szkolnictwo zawodowe oraz realizacja czynności administracyjnych związanych z udzielaniem koncesji na prowadzenie przedsiębiorstw. Za szczególnie ważne zadania izb w Niemczech uznaje się te związane z działalnością oświatową<sup>68</sup>. We Francji samorząd gospodarczy tworzą natomiast izby przemysłowo-handlowe oparte na trójstopniowym podziale<sup>69</sup>. Wśród ich ważniejszych zadań należy wymienić: przekazywanie instytucjom rządowym opinii i informacji na temat problematyki przemysłu i handlu; działalność edukacyjno-szkoleniowa; udzielanie informacji gospodarczej, technicznej; a także działalność wydawniczo-promocyjna<sup>70</sup>. Izby konsultują projekty aktów prawnych dotyczących gospodarki<sup>71</sup> i zarządzają częścią morskich portów handlowych i rzecznych, a także portami morskimi, rybackimi, targami rybnymi, portami turystycznymi, portami pasażerskimi i częścią francuskich lotnisk<sup>72</sup>. Francuskie izby przemysłowo-handlowe posiadają ustrój korporacji prawa publicznego oraz są podmiotami zdecentralizowanej administracji państwowej<sup>73</sup>.

W grupie krajów z anglosaskim modelem samorządu gospodarczego jako pierwszy omówiony zostanie przykład Wielkiej Brytanii, w której nie ma jednolitych rozwiązań w zakresie jego funkcjonowania. W kraju tym izby gospodarcze są zakładane jako spółki z ograniczoną odpowiedzialności lub jako stowarzyszenia. Zasadniczo istnieją tutaj dwa szczeble izb gospodarczych, a do ich podstawowych zadań należy: wspieranie i reprezentowanie interesów przedsiębiorców; przeprowadzanie analiz rynku pracy; działalność informacyjna, szkoleniowa i wydawnicza; promocja eksportu; a także opiniowanie projektów aktów prawnych<sup>74</sup>. Reprezentacją krajową omawianych izb jest Zrzeszenie Brytyjskich Izb Handlo-

<sup>66</sup> R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 70.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 280–281.

<sup>69</sup> Zob. S. Waters, *Chambers of Commerce and Local Development in France: Problems and Constraints*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 16, 1998, z. 5, s. 591–604.

<sup>70</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 282.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 283.

<sup>72</sup> R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy...*, s. 68.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>74</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 285–286.

wych (*The British Chambers of Commerce — BCC*)<sup>75</sup>, na którego rzecz zespolone izby handlowe uiszczają opłatę stowarzyszeniową. Egzemplifikacją tego systemu jest ustrój prawny polskich izb gospodarczych<sup>76</sup>. Kolejnym krajem, w którym funkcjonuje model anglosaski, jest Irlandia, gdzie izby przemysłowo-handlowe zakładane są na podstawie prawa prywatnego<sup>77</sup>. Model anglosaski przyjął się także w krajach skandynawskich. Jako przykład można wskazać Szwecję, gdzie funkcjonują izby przemysłowo-handlowe, które wśród zadań mają: tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi handlu i przemysłu, działalność informacyjną, arbitraż, realizację określonych zadań na zlecenie administracji rządowej i wywieranie wpływu na kształt ustawodawstwa w zakresie funkcjonowania gospodarki<sup>78</sup>. Z analizy zadań, jakie realizują organizacje samorządu gospodarczego w krajach, w których przyjęty został model anglosaski, wynika, że model ten jest zbliżony z katalogiem zadań przypisanych do realizacji organizacjom samorządu gospodarczego w Polsce.

## Konkluzja

Reasumując, należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące w prawie polskim uregulowania w zakresie samorządu gospodarczego nie zapewniają izbom pozycji związków publicznoprawnych, jak ma to miejsce na przykład w Niemczech czy we Francji<sup>79</sup>. Organizacje samorządu gospodarczego w Polsce opierają się na fakultatywnym członkostwie i w tym zakresie przyjęty w prawie polskim model samorządu gospodarczego jest zbliżony do obowiązującego w Wielkiej Brytanii. Jedynie ustawa o izbach rolniczych w art. 1 stanowi, że rolnicy mają obligatoryjny samorząd rolników. Zwraca się jednak uwagę, że społeczno-zawodowe organizacje rolników nie zostały określone przez ustawodawcę mianem samorządu rolniczego i nie posiadają cech pozwalających na uznanie ich za kategorię organizacji samorządowych<sup>80</sup>. W literaturze podkreśla się, że fakultatywne członkostwo w organizacjach samorządu gospodarczego przekłada się na liczbę jego członków, a także ogranicza ich stabilność finansową<sup>81</sup>. Przywrócenie w Polsce

<sup>75</sup> The British Chamber of Commerce, <https://www.britishchambers.org.uk/> (dostęp: 9.02.2021).

<sup>76</sup> M. Jurewicz, *Brytyjski model systemu prawnego izb handlowych o dobrowolnym udziale przedsiębiorców*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 97, s. 383.

<sup>77</sup> P. Świdorski, *Wpływ organizacji samorządu gospodarczego na rozwój regionów w krajach zachodnich Unii Europejskiej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 4, s. 54.

<sup>78</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 286–287.

<sup>79</sup> R. Kmiecik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 89.

<sup>80</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 14.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 12.



samorządu gospodarczego w znaczeniu nauki prawa administracyjnego to postulat wynikający stąd, że obowiązujące uregulowania Konstytucji RP dotyczące tej problematyki nie pozwalają na uznanie samorządu gospodarczego za część administracji publicznej<sup>82</sup>, przez co niekiedy zarzuca się mu nieskuteczność w zakresie „zbiorowego działania przedsiębiorców na rzecz ładu rynkowego”<sup>83</sup>. Równolegle należy pamiętać, że ewentualne wprowadzenie obligatoryjnego samorządu gospodarczego powinny poprzedzić nie tylko szczegółowa analiza zadań, jakie miałyby on realizować<sup>84</sup>, ale także uwzględnienie oczekiwań przedsiębiorców, co do jego kształtu<sup>85</sup>. Niedoskonałości regulacji prawnej w zakresie samorządu gospodarczego w początkowym okresie po 1989 roku skłoniły do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym<sup>86</sup>. Do chwili obecnej ustawa ta nie została jednak uchwalona. Nie wydaje się również, aby tego rodzaju akt prawny został przyjęty w najbliższym czasie.

## Bibliografia

- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Basta J., *Proces likwidacji samorządu gospodarczego w Polsce (1945–1949)*, „Studia Historyczne” 40, 1997, nr 4.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błachucki M., *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalasinska, Kraków 2014.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Dąbrowski K., *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucje samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10.
- Dąbrowski K., *Samorząd gospodarczy w okresie II RP w poglądach J. Huberta, W.L. Jaworskiego, W. Wakara i W.Szcz. Wachholtza*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2009, nr 3 (16).
- Gola J., Horubski K., *Funkcjonowanie izb gospodarczych jako przejaw samorządności przedsiębiorców*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>83</sup> S. Wykrętowicz, *Powstanie i rozwój...*, s. 19.

<sup>84</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 289.

<sup>85</sup> K. Horubski, J. Gola, *Funkcjonowanie izb gospodarczych jako przejaw samorządności przedsiębiorców*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 285.

<sup>86</sup> R. Kmiecik, *Pozycja ustrojowa...*, s. 97.

- Gołębiowska A., Zientarski P., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego — uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Hubert J., *Samorząd gospodarczy. Skrypt z wykładów w roku akademickim 1925/1926*, Poznań 1926.
- Jurewicz M., *Brytyjski model systemu prawnego izb handlowych o dobrowolnym udziale przedsiębiorców*, „*Ekonomiczne Problemy Usług*” 2012, nr 97.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd zawodowy i gospodarczy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Kmieciak R., *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „*Studia z Polityki Publicznej*” 2016, nr 2.
- Kmieciak Z., *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „*Roczniki Integracji Europejskiej*” 2013, nr 7.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2002.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w konstytucji*, Kraków 1936.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 57, 1995, z. 2.
- Chambers of Commerce in Europe. Self-governance and Institutional Change*, red. D. Sack, Cham 2021.
- Szustek A., *Naczelna Izba Gospodarcza*, Warszawa 2017.
- Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „*Państwo i Prawo*” 2005, z. 3.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP. T. 1, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tabernacka M., *Samorząd nieterytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Vambéry R.G., Mayer P., *From Government Focus to Customer Focus: The Challenge Facing Chamber of Commerce in Central and Eastern Europe*, „*Journal of Global Business and Technology*” 1, 2005, nr 2.
- Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy jako partner samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej*, „*Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*” 2014, nr 35.
- Waters S., *Chambers of Commerce and Local Development in France: Problems and Constraints*, „*Environment and Planning C: Government and Policy*” 16, 1998, z. 5.
- Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
- Wykrętowicz S., *Powstanie i rozwój samorządu gospodarczego w Europie i w Polsce*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.
- Zdebski A., *Samorząd gospodarczy istotnym partnerem administracji rządowej w zarządzaniu państwem w Polsce*, [http://www.riph.com.pl/download/plikiNews/pliki/000499-IMG\\_0003.pdf](http://www.riph.com.pl/download/plikiNews/pliki/000499-IMG_0003.pdf).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.



# Institution of the Economic Self-Government in the Polish Law in the Light of the Solutions Adopted in the European Countries

## Summary

As the result of complex historical events, two models of economic self-government were developed in the second half of the 19th century in Europe and Great Britain, i.e. the continental model and the Anglo-Saxon model. In Poland after 1918, the debate occurred about the model of economic self-government. Legislation on economic self-government which is now in force does not allow to recognize it as a part of public administration and is different from the one from the inter-war period. The present paper examines the institution of economic self-government in the Polish law in the light of the solutions adopted in European countries. It also analyses Polish legal solutions from the inter-war period.

**Keywords:** non-territorial self-government, economic self-government, chambers of commerce, public law association.



JAROSŁAW DOBKOWSKI

ORCID: 0000-0002-2010-4152

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

[j.dobkowski@uwm.edu.pl](mailto:j.dobkowski@uwm.edu.pl)

## Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku

**Abstrakt:** Artykuł dotyczy genezy i ewolucji legislacyjnej podstaw prawnych funkcjonowania samorządu narodowościowego na Węgrzech w okresie transformacji ustrojowej. Zagadnienie jest istotne dlatego, że Węgry to jedno z nielicznych państw, w których występuje model tak zwanej autonomii personalnej, a zatem związki mniejszości narodowych mają charakter publicznoprawny. Podobne założenia przyświecały także rozwiązaniom organizacyjnoprawnym występującym w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego, co zostało również przedstawione. Jest to tylko jeden z wariantów pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych w państwie, których ogólna charakterystyka także stanowi przedmiot opracowania. Węgry są też jedynym państwem, w którym występuje wieloszczeblowy polski samorząd narodowościowy.

**Słowa kluczowe:** mniejszości narodowe, status mniejszości, samorząd, Węgry, transformacja ustrojowa, prawo.

Profesor Tadeusz Bigo w swoich *opus magnum* zajmował się także publicznoprawnymi związkami mniejszości narodowych<sup>1</sup>. Współcześnie nie zawsze jednak mamy do czynienia z samorządem narodowościowym.

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 76.

# 1. Modele pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych

Pozycja prawnoustrojowa mniejszości narodowych i etnicznych w ostatnim ćwierćwieczu kształtuje się wariantowo na różne sposoby. Grupom tego typu może być przyznana autonomia prawnopolityczna, przez co ich własna tożsamość narodowa znajdzie swój wyraz w podziale suwerenności i funkcjonowaniu państwa federacyjnego czy też traktowaniu takiej mniejszości jako odrębnej społeczności terytorialnej o własnej świadomości narodowo-etnicznej i jej ujęciu w ramach ustroju unitarnego państwa regionalnego. W państwach w pełni jednolitych zaś są zazwyczaj uznane i chronione prawa do równego traktowania ze względu na przynależność do mniejszości narodowej czy etnicznej, możliwości posługiwania się językiem ojczystym i jego nauki w szkole i formach pozaszkolnych, prowadzenia zinstytucjonalizowanego życia kulturalnego oraz wolności zrzeszania się i swobody wyznania. Organizacje mniejszości są często traktowane jako podmioty prywatne, które ewentualnie jako organizacje pozarządowe mogą otrzymywać publiczne środki finansowe na realizację określonych usług publicznych lub projektów społecznych. Czasem jednak instytucjom utworzonym przez te mniejszości nadaje się status organizacji społecznych wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji publicznej w dziedzinie kultury i oświaty — a więc niepublicznych podmiotów administrujących. W obecnych czasach wyjątkowo tylko nadaje się mniejszościom narodowym i etnicznym status korporacji prawa publicznego. Jest to następstwo uznania odrębności ich potrzeb zbiorowych w ramach ogólnego interesu publicznego i przyznania podmiotowości w sferze prawa administracyjnego, co z kolei związane będzie z funkcjonalną samodzielnością w wykonywaniu przekazanych ustawą zadań publicznych i względną niezależnością organizacyjną od władz państwowych.

W tym względzie najprościej stworzyć jednolitą korporację prawa publicznego o charakterze ogólnopaństwowym, zrzeszającą osoby fizyczne, względnie instytucje i organizacje posiadające osobowość prawną, której organy będą reprezentacją wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych żyjących w państwie. Mogą być również tworzone osobne ogólnokrajowe związki publiczno-prawne dla poszczególnych mniejszości. Można wreszcie powołać wielostopniową strukturę samorządu narodowościowego na poziomie lokalnym, regionalnym i ogólnopaństwowym, której szczeble będą ułożone względem siebie w oparciu o kryteria wynikające z zasady pomocniczości. To oznacza, że miejscowe samorządy mniejszości narodowych i etnicznych oddolnie tworzyć będą centralne ciało samorządowe, obejmujące swoim zasięgiem teren całego państwa. O istotnych sprawach tych mniejszości nie decyduje zatem wąski krąg „działaczy centralnych”, ale potencjalnie osoby rzeczywiście zainteresowane — delegaci (reprezentanci) pochodzący z wyborów w niższych ciałach samorządowych i działający pod ich

kontrolą, ewentualnie funkcjonariusze posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną uzyskaną równoległe z funkcjonariuszami niższych ciał samorządowych. Tym niemniej jest to system organizacyjnie najbardziej skomplikowany, a do tego kosztowny<sup>2</sup>. Mimo że na pierwszy plan wysuwa się przynależność do pewnej grupy społecznej, a przestrzeń stanowi kryterium dodatkowe, to tak rozumiany kilkupoziomowy samorząd narodowościowy może być przy tym powiązany z samorządem terytorialnym (powszechnym)<sup>3</sup>. Wtedy też pod względem organizacyjnym zasada personalności (*Personalitätsprinzip*) ustępuje też częściowo zasadzie terytorialności (*Territorialitätsprinzip*)<sup>4</sup>.

Kolejno wymienione modele pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych można przedstawić za pomocą takich ogólnych pojęć, jak: „autonomia terytorialna”, „autonomia personalna” oraz „autonomia kulturowa”<sup>5</sup>.

## 2. Ewolucja statusu prawnego mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce na tle modeli pozycji prawnoustrojowej mniejszości narodowych i etnicznych

Warto zatem w tym kontekście przypomnieć, że w II Rzeczypospolitej w wykonaniu art. 8–9 Traktatu między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, podpisanego w Wersalu 28 czerwca 1919 roku<sup>6</sup> oraz późniejszej konwencji niemiecko-polskiej dotyczącej Górnego Śląska z dnia 15 maja 1922 roku<sup>7</sup> na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 roku zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego<sup>8</sup> funkcjonowało mające charakter autonomiczny Województwo Śląskie, a ustawa z dnia 17 marca 1921 roku —

<sup>2</sup> S. Oeter, *Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation: Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie*, [w:] *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, red. D. Blumenwitz, G. Gornig, D. Murswiek, Köln 2003, s. 67.

<sup>3</sup> Por. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 47.

<sup>4</sup> J. Lukas, *Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht*, „*Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*” 2, 1908, s. 363–405.

<sup>5</sup> Por. S. Oeter, *op. cit.*, s. 67; D. Stahlberg, *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie. Ein Vergleich*, „*Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung*” 649, 2000, s. 358; R. Bierzanek, *Autonomia narodowościowa*, odbitka z „*Sprawy Narodowościowe*” 11, 1938, nr 3–5, s. 65, *passim*; rekomendacje zwoływanych w latach 1925–1937 Kongresów Europejskich Mniejszości Narodowych.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 110, poz. 728.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 371.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 73, poz. 497.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> w przepisie art. 109 stanowiła, że każdy obywatel miał prawo do zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych, a osobne ustawy państwowe miały zabezpieczać mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego; państwo miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych<sup>10</sup>.

Powyższe zasady konstytucyjne rozwijała ustawa z dnia 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego<sup>11</sup>. W tych województwach samorząd narodowościowy miał funkcjonować w ramach samorządu powszechnego, którego odrębne organy byłyby wyłaniane w oparciu o kurie, ale nie przy zastosowaniu znanego na tych terenach z przeszłości przymusowego katastru narodowościowego (rejestr przynależności narodowej)<sup>12</sup>. Choć ostatecznie ustawa nie weszła w tym zakresie w życie, to tych ogólnych założeń zasadniczych nie zmieniło realizacja Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku<sup>13</sup>, gdyż na mocy jej art. 81 ust. 2 postanowienia art. 109 Konstytucji marcowej nie zostały uchylone. Uchylono je formalnie dopiero z obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 roku o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>. Wcześniej weszły w życie takie akty normatywne jak dekret z dnia 13 września 1946 roku o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej<sup>15</sup>, a później na przykład dekret z dnia 27 lipca 1949 roku o przejściu na własność Państwa niepozostających w faktycznym władaniu właścicieli nieruchomości ziemskich, położonych w niektórych powiatach województwa białostockiego, lubelskiego, rzeszowskiego i krakowskiego<sup>16</sup>. Swoiste apogeum stanowiło uchwalenie 22 lipca 1952 roku Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>17</sup>, w której nie odniesiono się zupełnie w przedmiocie mniejszości narodowych i etnicznych. W późniejszym okresie Polskiej Ludowej polityka narodowościowa doznawała pewnych fluktuacji, niemniej jednak prawa mniejszości narodowych i etnicznych nie wykaczały nigdy poza sprawy kulturalno-edukacyjne. Na mocy art. 35 obecnie obowiązują-

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 44, poz. 267.

<sup>10</sup> Szeroki komentarz zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 375 n.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 90, poz. 928.

<sup>12</sup> Szerzej zob. E. Dubanowicz, *Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne*, Lwów 1912, *passim*.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 227.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 71.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 55, poz. 310.

<sup>16</sup> Dz.U. Nr 46, poz. 339.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232.

cej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>18</sup>. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury, a mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Innymi słowy, choć mniejszości narodowe i etniczne posiadają pewne władztwo organizacyjne, nie ma podstaw do uznania, że w obecnej Polsce mamy do czynienia z rzeczywistym samorządem narodowościowym<sup>19</sup>. Mimo to ustawodawstwo polskie spełnia minimalne standardy międzynarodowe. Dwudziestowieczne dzieje prawa polskiego pokazują jednak, że dotychczas były stosowane różne sposoby regulacji spraw mniejszości narodowych i etnicznych.

### 3. Geneza i zasadnicze rozwiązania Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych

Państwem, które wyszło ponad minimalne wzorce ochrony praw mniejszości narodowych i etnicznych, są współczesne Węgry. Kraj ten stosunkowo wcześniej zarzucił politykę narodowościową charakterystyczną dla państw bloku wschodniego, wyrażającą się w eliminowaniu więzi duchowych, kulturowych, etnicznych oraz religijnych i kształtowaniu monolitycznego społeczeństwa socjalistycznego. Właściwy przełom nastąpił jednak po 1989 roku. Było to niewątpliwie związane ze strukturą wernakularną tego państwa, w którym od wielu dziesiątek lat funkcjonuje społeczeństwo wielokulturowe ze świadomością tradycji tolerancji i wrażliwości na potrzeby mniejszości, a same Węgry ze względu na istnienie wielu mniejszości muszą być traktowane jako swoisty tygiel narodowo-etniczny. Należy powtórzyć konstatację, że „w zakresie regulacji statusu mniejszości narodowych Węgry były liderem w grupie państw, w których po 1989 roku dokonana się transformacja ustrojowa”<sup>20</sup>. Według samych Węgrów regulacja normatywna

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>19</sup> Por. M. Błachucki, *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalańska, Kraków 2014, s. 34.

<sup>20</sup> G. Lubczyk, *Węgierska ustawa wzorem dla Europy*, „Rzeczpospolita” 7.06.1993.

spraw mniejszości narodowych i etnicznych miała stanowić wzór prawnego rozwiązania tej kwestii dla innych krajów<sup>21</sup>.

Warto zatem prześledzić ewolucję legislacyjną tworzenia w tym państwie u schyłku XX wieku samorządu narodowościowego. Jest to ciekawe również dlatego, że na Węgrzech funkcjonują liczne organizacje polskiego samorządu narodowościowego.

W interesującym aspekcie, chronologicznie w pierwszej kolejności zwrócić uwagę należy na uchwalenie w 1989 roku ustawy o prawie do zrzeszania się<sup>22</sup>, która dała podstawę do tworzenia stowarzyszeń społeczno-kulturalnych. Niemniej, poprawkami wprowadzonymi dnia 24 sierpnia 1990 roku o zmianie Konstytucji znowelizowano i uzupełniono Konstytucję Republiki Węgierskiej (*A Magyar Köztársaság Alkotmánya*) z dnia 18 sierpnia 1949 roku. Na mocy ukształtowanego w ten sposób art. 68 zamieszczonego w rozdziale poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom 30 września 1990 roku zagwarantowano, że zamieszkałe w Republice Węgierskiej mniejszości narodowe i etniczne są współuczestnikami suwerenności ludu: są konstytutywnymi elementami państwa, a Republika Węgierska otacza opieką mniejszości narodowe i etniczne. Zapewnia im prawo zbiorowego uczestnictwa w życiu publicznym, kultywowania własnej kultury, używania imion własnych we własnym języku. Ponadto, Ustawy Republiki Węgierskiej zapewniają przedstawicielstwo zamieszkałym na terytorium kraju mniejszościom narodowym i etnicznym i w tym zakresie mniejszości narodowe i etniczne mogą tworzyć samorządy lokalne i krajowe. Jednakże do przyjęcia ustawy o prawach mniejszości narodowych i etnicznych wymagane były głosy dwóch trzecich obecnych deputowanych do Zgromadzenia Krajowego. Ponadto w art. 32/B Konstytucji przewidziano instytucję Parlamentarnego Rzecznika Mniejszości Narodowych i Etnicznych, którego zadaniem była kontrola i badanie związanych z prawami mniejszości narodowych i etnicznych nieprawidłowości, o których powziął on wiadomość, jak również inicjowanie powszechnych i indywidualnych środków ich uzdrowienia.

W wykonaniu tych postanowień ustawą z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów<sup>23</sup> zagwarantowano prawa mniejszości narodowych i etnicznych w tego typu wyborach oraz inne formy ich ochrony. Z kolei w przepisach § 8 ust. 1 i 4 ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym<sup>24</sup> jako zadanie wskazano zapewnienie wykonania praw mniejszości narodowych i etnicznych. Ponadto, kandydat, który w wyborach uzyskał większość głosów danej mniejszości narodowej lub etnicznych stawał się z mocy pra-

---

<sup>21</sup> S. Łodziński, *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993. (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Warszawa 1994, s. 18.

<sup>22</sup> 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról.

<sup>23</sup> 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.

<sup>24</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.



wa lokalnym rzecznikiem swojej mniejszości i jeśli nie został członkiem organu przedstawicielskiego mógł uczestniczyć w jego posiedzeniach (§ 12 ust. 5). W ramach tego organu na wniosek członków reprezentujących mniejszości narodowe i etniczne powoływana była Komisja do spraw Mniejszości (§ 22 ust. 2). Regulacje te — co prawda — nie gwarantowały mniejszościom prawa do własnego samorządu, ale wskazywały na związek ochrony praw mniejszości z funkcjonowaniem wybieralnych zgromadzeń terytorialnych czy Zgromadzenia Krajowego, a więc z organami przedstawicielskimi.

Interesujące rozwiązania prawne w zakresie prawa zbiorowego uczestniczenia mniejszości narodowych i etnicznych w życiu publicznym były owocem prac Okrągłego Stołu ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych w latach 1991–1993. W ich wyniku w 1993 roku uchwalono kompleks aktów prawnych: ustawę o prawach mniejszości narodowych i etnicznych<sup>25</sup>, ustawę o utworzeniu Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych<sup>26</sup> oraz ustawę o edukacji<sup>27</sup>.

W preambule Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych czytamy:

Zgromadzenie Krajowe, kierując się:

- najbardziej szlachetnymi tradycjami i wartościami historii węgierskiej,
- zaangażowaniem się w idee demokracji i humanizmu,
- wolą wspierania wzajemnego zrozumienia między ludźmi i narodami oraz ich przyjaznej współpracy,

— świadomością faktu, że harmonijne współżycie mniejszości narodowych i etnicznych z większością narodową jest elementem składowym bezpieczeństwa międzynarodowego, deklaruje, że uważa prawo do tożsamości narodowej i etnicznej za jedno z powszechnych praw człowieka, a prawa indywidualne i zbiorowe mniejszości narodowych i etnicznych za podstawowe prawa wolnościowe, które w Republice Węgierskiej szanuje się i o których realizację się dba.

Wszystkie te prawa nie są darem większości i przywilejem mniejszości, ich źródło nie wynika z proporcji mniejszości narodowych i etnicznych, lecz są to prawa do odmienności, oparte na wolności jednostki i poszanowaniu pokoju społecznego.

Deklarując idee równości i solidarności oraz zasady aktywnej ochrony mniejszości Zgromadzenie Krajowe kieruje się, uwzględniając przyjęte powszechnie normy moralne i prawne, szacunkiem wobec mniejszości, poszanowaniem wartości moralnych i historycznych, konsekwentnym reprezentowaniem wspólnych żywotnych interesów mniejszości i narodu węgierskiego.

Język, kultura mentalna i duchowa, tradycje historyczne oraz inne znamiona mniejszościowej specyfiki żyjących na terytorium Republiki Węgierskiej mniejszości narodowych i etnicznych z obywatelstwem węgierskim stanowią część ich indywidualnej i zbiorowej tożsamości.

Zachowanie, pielęgnowanie i wzbogacanie tych szczególnych wartości nie tylko jest podstawowym prawem mniejszości narodowych i etnicznych, lecz także leży w interesie narodu węgierskiego, a w końcowym rezultacie również w interesie wspólnoty państw i narodów.

Uwzględniając fakt, że samorządy są podstawą demokratycznego ustroju, Zgromadzenie Krajowe za jeden z podstawowych warunków realizacji praw mniejszości uważa tworzenie specjalnych samorządów narodowościowych, ich działanie, a poprzez to urzeczywistnienie autonomii kulturowej mniejszości.

<sup>25</sup> 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.

<sup>26</sup> 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról.

<sup>27</sup> 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

W rozumieniu tej ustawy mniejszością narodową lub etniczną była każda taka grupa etniczna, która zamieszkuje terytorium Republiki Węgierskiej od co najmniej jednego wieku, wśród ludności państwa stanowi liczebnie mniejszość, jej członkowie są obywatelami węgierskimi i od pozostałej części ludności odróżnia ją własny język i kultura, tradycje, zarazem dowodzi świadomości spójności dla zachowania tych wartości, wyrażania i chronienia historycznie ukształtowanych interesów swoich wspólnot (§ 1 ust. 2). Z mocy ustawy za takie grupy etniczne uznano: bułgarską, romską, grecką, chorwacką, polską, niemiecką, ormiańską, rumuńską, rusińską, słowacką, słoweńską i ukraińską (§ 61 ust. 1).

Ustawa rozróżnia indywidualne prawa członków mniejszości oraz ich prawa zbiorowe i w tym ostatnim zakresie traktuje o prawie do samorządu. Podmiotami tego samorządu były poszczególne wspólnoty mniejszości (§ 3 ust. 3), a podstawowym zadaniem samorządu narodowościowego była ochrona i reprezentowanie interesów mniejszości poprzez realizację zadań i kompetencji ustanowionych dla tych samorządów tym aktem normatywnym (§ 15 ust. 2). W tym względzie mniejszości mogły tworzyć lokalne i krajowe samorządy (§ 17). Poszczególne mniejszości mogły tworzyć w gminach, miastach i dzielnicach stolicy narodowościowe samorządy terytorialne, albo powstające w sposób pośredni lub bezpośredni lokalne samorządy narodowościowe oraz ogólnokrajowe samorządy narodowościowe, z tym, że w stolicy można było utworzyć tego typu samorząd jedynie w sposób bezpośredni (§ 21). Za narodowościowy samorząd terytorialny mógł zostać uznany jedynie ten samorząd terytorialny, w którego składzie ponad połowa wybranych przedstawicieli została wybrana spośród jednej i tej samej mniejszości narodowej lub etnicznej. Jeśli jednak spośród kandydatów jednej i tej samej mniejszości narodowej lub etnicznej wybrano przynajmniej 30% przedstawicieli, to przedstawiciele ci mogli utworzyć trzyosobowy lokalny samorząd narodowościowy (powstały w sposób pośredni). Lokalne samorządy narodowościowe mogły powstać także w sposób bezpośredni w trybie ustawy z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów. Ustawa określała liczebność takiego samorządu od trzech do dziewięciu osób, w zależności od wielkości jednostek pomocniczych, w tym położenia ich w stolicy. Bezpośrednio utworzony lokalny samorząd narodowościowy wybierał spośród siebie organ kierowniczy, którego struktura była kształtowana przepisami organizacyjnymi przyjętymi większością głosów. Dana mniejszość mogła utworzyć w jednostce terytorialnej tylko jeden pośrednio tworzony lokalny samorząd narodowościowy, a w przypadku braku takiego — tylko jeden tworzony sposób bezpośredni (§§ 22–23). Do funkcjonowania samorządów lokalnych miały zastosowanie przepisy ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym, z uwzględnieniem regulacji ustawy z 1993 roku. Niemniej, samorządy tego typu posiadały podmiotowość publicznoprawną i osobowość cywilnoprawną (§ 25 n.). Wszystkie one dysponowały tym samym rzeczowym i kompetencyjnym zakresem działania (§ 23 ust. 6). W szczególności miały samodzielność majątkową i budżetową oraz upoważnienia do stanowienia prawa, a także władztwo organiza-

cyjne (§ 27 ust. 1–4). Ogólnokrajowy samorząd narodowościowy wybierano co do zasady przez elektorów mniejszości, będących przedstawicielami narodowościowych samorządów terytorialnych albo lokalnych samorządów narodowościowych z ich grona (§§ 31–34). On również był upodmiotowiony pod względem prawnym, a jego główny cel stanowiło reprezentowanie i ochrona interesów danej mniejszości na szczeblu krajowym i terytorialnym. Dysponował stosunkowo dużym zakresem działania (§§ 36–39)<sup>28</sup>.

W toku działalności samorządów narodowościowych państwo miało je wspierać (§ 62 ust. 1), a także uwzględniać specyfikę narodowościową w podziale terytorialnym i w lokalnych planach rozwoju i ochrony środowiska (§ 4 ust. 3).

Wykonawczy charakter względem powyższych przepisów posiadało rozporządzenie Rządu nr 20/1995 z 1995 roku w przedmiocie niektórych zagadnień budżetu, gospodarki i majątku samorządów narodowościowych (*Korm. Rendelet a kisebbségi önkormányzatok költségvetésének, gazdálkodásának, vagonjuttatásának egyes kérdéseiről*)<sup>29</sup>.

Ustawa z 1990 roku o wyborach przedstawicieli do samorządu terytorialnego oraz burmistrzów została znowelizowana ustawą z 1994 roku (*törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról*)<sup>30</sup>. Ustawą z tego samego roku uzupełniono także postanowienia ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym (*törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról*)<sup>31</sup>.

## 4. Znaczenie Ustawy Republiki Węgierskiej nr LXXVII z dnia 7 lipca 1993 roku o prawach mniejszości narodowych i etnicznych

Choć mniejszości narodowe z uwagi na naturalne utożsamianie się z państwem macierzystym są zazwyczaj przedmiotem stałego zainteresowania organów bezpieczeństwa państwa (tak zwanych służb specjalnych), to jednak podej-

<sup>28</sup> Por. M. Szczepaniak, *Węgierski model statusu mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa 1996, s. 169–178; J. Ryzner, *Polityka Republiki Węgierskiej wobec mniejszości narodowych w świetle regulacji prawnych statusu mniejszości (1990–2001)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 665, s. 79–92; A. Czyż, *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 131–141; *idem*, *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice 2009, s. 255–289.

<sup>29</sup> A 20/1995. (III. 3.).

<sup>30</sup> 1994. évi LXII.

<sup>31</sup> 1994. évi LXIII.

ście węgierskie na tym tle okazało się szczególne. Węgry były bowiem otwarte na udzielanie pomocy zamieszkałej na jej terytorium narodowościom przez państwa macierzyste w zakresie pielęgnowania kultury, języka i szkolnictwa oraz w utrzymywaniu związków z krajem macierzystym i umożliwiają korzystanie z takiej pomocy. Podstawy prawne wynikają z porozumień dwustronnych<sup>32</sup>. Od początku lat dziewięćdziesiątych dopuszczone zostało zatem na Węgrzech finansowanie samorządu narodowościowego ze źródeł zagranicznych<sup>33</sup>.

Wskazane uregulowania prawne dały podstawę do dynamicznego rozwoju w latach dziewięćdziesiątych samorządów narodowościowych, które można było liczyć w tysiącach. Na początku XXI wieku zaczęto jednak stwierdzać pewne nadużycia. W pewnej części tworzenie samorządów narodowościowych odbywało się przez przypadkowe osoby, niezwiązane z określoną narodowością i to jedynie dla uzyskania dotacji państwowej, albowiem środki przeznaczone na ten cel były znaczne i przekraczały miliard forintów węgierskich. Zjawisko to określano mianem „etnbiznesu”. Przeciwdziałać temu miały zmiany wprowadzone nowelizacją obowiązujących przepisów z 2005 roku (*törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról*)<sup>34</sup>. Mimo to prezentowane unormowania obowiązywały aż do końca 2011 roku. Wtedy to bowiem weszła w życie nowa Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 15 kwietnia 2011 roku (*Magyarország Alaptörvénye*), która w „Narodowym wyznaniu wiary” — stanowiącym immanentną część — posługuje się normą programową o następującej treści: „Żyjące razem z nami narodowości stanowią część węgierskiej wspólnoty politycznej i są czynnikami państwowotwórczymi”, a w art. XXIX stanowi:

(1) Narodowości żyjące na Węgrzech są czynnikiem konstytutywnym. Każdy obywatel węgierski przynależący do jakiegokolwiek narodowości ma prawo do swobodnego manifestowania i ochrony własnej tożsamości. Narodowości żyjące na Węgrzech mają prawo do używania ich języka ojczystego, do indywidualnego i zbiorowego posługiwania się nazwiskami w brzmieniu zgodnym z ich językiem ojczystym, pielęgnowania ich kultury i kształcenia w języku ojczystym. (2) Narodowości żyjące na Węgrzech mogą tworzyć samorzady ogólnokrajowe i lokalne. (3) Szczegółowe regulacje dotyczące praw narodowości żyjących na Węgrzech oraz dotyczące zasad wyboru ich samorządów ogólnokrajowych i lokalnych będą zawarte w ustawie wymagającej zgody dwóch trzecich głosów deputowanych.

Nowa Konstytucja nadal gwarantuje zatem mniejszościom narodowym i etnicznym prawo do samorządu, a ustawy z 2011 roku: o prawach narodowości

<sup>32</sup> Zob. art. 6 ust. 1 układu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską o przyjaźnielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Krakowie dnia 6 października 1991 roku (Dz.U. z 1992 r. Nr 59, poz. 298).

<sup>33</sup> Por. J. Rybczyńska, *Problemy narodowościowe w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia: region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, red. J. Rybczyńska, Lublin 2000, s. 73 n.

<sup>34</sup> 2005. évi CXIV.

(*törvény a nemzetiségek jogairól*)<sup>35</sup> oraz o władzach lokalnych Węgier (*törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*)<sup>36</sup>, miały w gruncie rzeczy charakter bardziej precyzyjny i porządkujący, aniżeli konstytuujący i kształtujący.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że samorząd narodowościowy na Węgrzech jest już trwałą instytucją prawnoustrojową, cieszącą się uznaniem państw europejskich i organizacji międzynarodowych. Rozwiązania tam przyjęte gwarantują mniejszościom narodowym i etnicznym (narodowościom) nie tylko stosunkowo wysoki stopień partycypacji w procesach administrowania, ale realne prawo i zdolność do załatwiania istotnej części spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Cechą charakterystyczną tego modelu jest powiązanie samorządu narodowościowego na szczeblu terytorialnym z władzami lokalnymi oraz finansowanie jego działalności ze środków publicznych, z możliwością pieniężnego i majątkowego wspomagania ich działalności przez państwa macierzyste.

## 5. Polski samorząd narodowościowy na Węgrzech

Na tym tle mniejszość polska na Węgrzech liczy statystycznie blisko sześć tysięcy osób, a faktycznie ponad dziesięć tysięcy, z tego połowa posługuje się językiem polskim jako rodzimym. Polska mniejszość narodowa jest porozrzucana po całym terytorium Węgier, choć 1/3 mieszka w samym Budapeszcie. Tam też znajduje się siedziba Ogólnokrajowego Samorządu Polskiego na Węgrzech (*Országos Lengyel Önkormányzat*), posiadającego własny urząd. Polski samorząd narodowościowy występuje także w samej metropolii (*Fővárosi Lengyel Önkormányzat*), mając charakter wyższy w ośmiu dzielnicach Budapesztu, w czternastu powiatach (*járás*) i nosząc różne nazwy w 24 gminach (*települések*), w tym w dziesięciu członkowie tego samorządu stanowią od 1 do 17% mieszkańców<sup>37</sup>. Diaspora polska uzyskała na Węgrzech status mniejszości już w 1990, a od 1994 roku rozwijał się samorząd narodowościowy.

## Bibliografia

- Bierzanek R., *Autonomia narodowościowa*, „Sprawy Narodowościowe” 11, 1938, nr 3–5.  
Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

<sup>35</sup> 2011. évi CLXXIX.

<sup>36</sup> 2011. évi CLXXXIX.

<sup>37</sup> Władze lokalne Samorządu Polskiego na Węgrzech, <https://lengyelonkormanyzat.hu/szervezetek/helyi-onkormanyzatok/> (dostęp: 5.02.2021).

- Błachucki M., *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Prace Studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji. Szkice z zakresu procedury administracyjnej*, t. 3, red. K. Wąsowski, K. Zalasieńska, Kraków 2014.
- Csaba L., *A nemzetiséghez tartozók önkormányzashoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktojás” jelenség, „Kisebbség-kutatás”* 2014, nr 1.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny na Węgrzech*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.
- Czyż A., *Samorząd terytorialny w Republice Węgier*, [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice 2009.
- Dubanowicz E., *Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne*, Lwów 1912.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny: gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
- Héjj D., Olszewski B., *Polityka etniczna Węgier*, [w:] *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, red. H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk, Lublin 2015.
- Janusz G., *Dwustronne porozumienia o prawach mniejszości jako nowa jakość ochrony mniejszości w Europie na przełomie XX i XXI wieku*, „Forum Politologiczne” 5, 2007.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Lubczyk G., *Węgierska ustawa wzorem dla Europy*, „Rzeczpospolita” 7.06.1993.
- Lukas J., *Territorialitätsprinzip und Personalitätsprinzip im österreichischen Nationalitätenrecht*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 2, 1908.
- Łodziński S., *Polityka państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w latach 1989–1993. (Na tle rozwiązań prawnych obowiązujących w państwach europejskich i regulacji przygotowywanych w ramach prac Rady Europy)*, Warszawa 1994.
- Oeter S., *Minderheiten zwischen Segregation, Integration und Assimilation: Zur Entstehung und Entwicklung des Modells der Kulturautonomie*, [w:] *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz*, red. D. Blumenwitz, G. Gornig, D. Murswiek, Köln 2003.
- Rybczyńska J., *Problemy narodowościowe w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia: region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*, red. J. Rybczyńska, Lublin 2000.
- Ryzner J., *Polityka Republiki Węgierskiej wobec mniejszości narodowych w świetle regulacji prawnych statusu mniejszości (1990–2001)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 665.
- Stahlberg D., *Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie. Ein Vergleich*, „Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung” 649, 2000.
- Szczepaniak M., *Węgierski model statusu mniejszości narodowych i etnicznych*, [w:] *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. E. Zieliński, Warszawa 1996.

## Legal Formation of the National Self-Government in Hungary at the Turn of the 20th and 21st Centuries

### Summary

The article deals with the genesis and legislative evolution of the legal basis for the functioning of national self-government in Hungary during the political transition period. The issue is important because Hungary is one of the few countries with a model of so-called personal autonomy, and

therefore national minority associations have a public-law character. Similar assumptions also guided the organizational and legal solutions found in Poland during the interwar period, which has also been presented. This is only one option of the legal and organizational position of national minorities in the state, the general characteristics of which are also the subject of the study. Hungary is also the only country with a multi-level Polish national government.

**Keywords:** national minorities, minority status, self-government, Hungary, systemic transformation, law.





MAX-EMANUEL GEIS

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

max-emanuel.geis@fau.de

KEVIN FRANK

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

kevin.frank@fau.de

# Raumplanung in Deutschland und Polen – eine rechtsvergleichende Skizze

**Zusammenfassung:** Die Geschichte der Raumplanung in Deutschland und Polen geht weit zurück. Dabei bestehen neben einzelner raumplanerischer auch gemeinsame und europäische Ansätze für die Raumnutzung. Der Aufsatz zeigt zunächst den rechtlichen Rahmen auf nationaler und supranationaler Ebene auf. Hiernach erfolgt eine vertiefende Darstellung anhand mehrerer Projekte aus dem Bereich der Energiewirtschaft und der Infrastruktur. Abschließend werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet.

**Schlüsselwörter:** Gemeinsamkeiten, Offshore-Windparks, Atomkraftwerk, Autostrada A1, Zentralflughafen.

## Einführung

To understand a science it is necessary  
to know its history.

Auguste Comte

Raumplanung ist seit geraumer Zeit ein wichtiges Spielfeld des Europarechts. Dass sie schon aufgrund ihres dimensionalen Zugriffs nicht an Staatsgrenzen halt machen kann und darf, ist spätestens seit den 80er Jahren bekannt.<sup>1</sup> In der

---

\* Max-Emanuel Geis ist Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kevin Frank ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

Folge hat das Europarecht das Erfordernis zu einer grenzüberschreitenden Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten immer weiter konkretisiert.<sup>2</sup> Dem 1993 von der Kommission vorgelegten Konzept „Europa 2000“ folgte 1999 das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) sowie 2007 die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TAEU).<sup>3</sup> Im Vertrag von Lissabon fand diese Entwicklung mit dem Konzept der territorialen Kohäsion ihren vorläufigen Abschluss, das auch in den AEUV integriert wurde. Eine wesentliche Initialwirkung geht bei dieser Entwicklung sicher von der sog. „SUP-Richtlinie“ aus, die die zwischenstaatliche Auswirkung von Planungsmaßnahmen erstmals zentral in den Fokus nahm.<sup>4</sup>

Die Auswirkungen hoheitlicher Entscheidungen auf benachbarte Herrschaftsgebilde hat nun freilich eine 1000-jährige Tradition: Bereits im 10. Jahrhundert leitete der ostfränkische König Heinrich I., u.a. zum Schutz vor einfallenden Stämmen, einen großangelegten Burgenbau auf der rechtlichen Grundlage einer Burgenordnung auf deutschem Boden ein.<sup>5</sup> Doch muss diese Herangehensweise deutlich fokussiert werden. Darum springen wir einige Jahrhunderte nach vorne und betrachten – im Hinblick auf die seit Ende der 1940er etablierten sozialen Marktwirtschaft<sup>6</sup> – die enorme Planungs- und Baudynamik in den 1970er Jahren, die v.a. durch die sozialliberale Politik unter Willy Brandt vorangetrieben wurde.<sup>7</sup> Dieser Phase vorangegangen, war das unter Heinrich Lübke verkündete Raumordnungsgesetz (ROG<sup>8</sup>) von 1965.<sup>9</sup> Vor allem die Sorge vor einer schier unaufhaltsamen Versiegelungstätigkeit führte dazu, dass 1971 das Städtebauförderungsgesetz auf den Weg gebracht wurde,<sup>10</sup> das u.a. den Zweck hatte, einer raschen Verstädterung durch gezielte Planung und Raumordnung entgegenzuwirken.<sup>11</sup> Insoweit war die sozialliberale Politik Brandts sehr greifbar, die Modernisierung

<sup>1</sup> Vgl. U. Batts, J. Kersten, *Europäische Raumentwicklung*, „EuR“ 1, 2009, S. 3; D. Dörr, *Raumordnung und Landesplanung*, [in:] *Bes. VwR*, hrsg. D. Ehlers, M. Fehling, H. Pünder, Bd. 2, Heidelberg 2020, § 38, Rdn. 74.

<sup>2</sup> Dazu R. Steenblock, I. Hartwig, *Die Agenda 2007: Solidarität, Nachhaltigkeit und Innovation*, „integration“ 27, 2004, S. 85 ff.: Das Programm wird weitergeführt durch die TAEU 2020 und TAEU 2030.

<sup>3</sup> Vgl. dazu etwa C. Langhagen-Rohrbach, *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt 2010, S. 17; D. Dörr, *op. cit.*, S. 35.

<sup>4</sup> SUP-Richtlinie von 27.6.2001 (2001/42/EG), Art. 7; dazu etwa J. Schumacher, *Umweltprüfung*, [in:] *Raumordnungsgesetz*, hrsg. K. Werk, J. Albrecht, Wiesbaden 2012, § 9 Rdn. 1–3.

<sup>5</sup> G.U. Großmann, *Die Welt der Burgen*, München 2013, S. 107.

<sup>6</sup> R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden 2004, S. 9.

<sup>7</sup> H. Grebing, G. Schöllgen, *Willy Brandt*, Bonn 2013, S. 16, 52.

<sup>8</sup> Vgl. BGBl. 2020 I, S. 1328 (1347): Letzte Änderung des dieses Gesetzes durch Art. 159 VO (am 19. Juni 2020).

<sup>9</sup> BGBl. [1965] I S. 306.

<sup>10</sup> BGBl. [1971] I S. 1125.

<sup>11</sup> H. Grebing, G. Schöllgen, *op. cit.*, S. 52.

alter Gebäude<sup>12</sup> und die Schaffung neuer Ortschaften,<sup>13</sup> die nach Errichtung zweifelsfrei der breiten Bevölkerung in Form von neuem, bezahlbarem Wohnraum zugutekommen sollte, zu forcieren. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands im Oktober 1990 kam neben dem Versuch die wohnungstechnischen Unterschiede zwischen Ost und West auszugleichen, eine relativ hohe Geburtenrate in der BRD, die zu dieser Zeit seit Ende der 1980er konstant anstieg.<sup>14</sup> Um dieser Aufgabe Herr zu werden, entwickelte man das Wohnungsbau–Erleichterungsgesetz (WobauErlG),<sup>15</sup> welches v.a. Genehmigungsverfahren beschleunigte.

Auf polnischer Seite entwickelte sich das Planungsrecht auf ganz andere Art und Weise. Nach dem Ende des zweiten Weltkriegs war Polen durch die Zugehörigkeit zum Warschauer Pakt mehr und mehr in die sowjetische Einflussphäre geraten, was einerseits zu immensen gesellschaftlichen Spannungen führte<sup>16</sup> und andererseits die Planungstätigkeit dem kommunistischen Staatsapparat unterwarf.<sup>17</sup> Die kommunistischen Strukturen waren im ökonomischen Sinne auf eine geplante, vom Staat – im Blick auf Qualität und Stückzahl – vorgegebene Wirtschaft ausgerichtet.<sup>18</sup> Spielräume für ein gewisses Maß an sinnvoller Verwirklichung waren nicht vorgesehen.<sup>19</sup> Im wirtschaftlichen Mittelpunkt stand das sozialistische Eigentum,<sup>20</sup> dessen Entwicklung – vor allem durch die Planhoheit der Staatsorgane – gegenüber allen anderen, nicht-staatlichen Einflüssen verborgen blieb; es handelte sich nicht um eine gänzlich öffentliche Sache.<sup>21</sup> Durch derartige kommunistis-

<sup>12</sup> § 21 I StBauFG [Fassung: 1971].

<sup>13</sup> § 1 III Nr. 1 [Fassung: 1971].

<sup>14</sup> Statistisches Bundesamt, *11. Koordinierte Bevölkerungsvorbereitung*, Bericht, 2006, S. 9 (Schaubild: signifikanter Anstieg von 1985–1990 im Westen), [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2050-bericht-5124203069004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2050-bericht-5124203069004.pdf?__blob=publicationFile) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>15</sup> BGBl. [1990] I S. 962: Obwohl dieses auf 5 Jahre Bestand konzipiert war, wurde das Gesetz bereits 3 Jahre später durch die Novellierung des BauGB-Maßnahmen-G ersetzt.

<sup>16</sup> Bundesstiftung Aufarbeitung: A. Friszke, *Widerstand und Opposition im Kommunismus 1945–91*, Berlin 2016, S. 3: Untergrundkämpfe waren u.a. keine Seltenheit, [https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user\\_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten\\_eu/Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf](https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten_eu/Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>17</sup> Bundesstiftung Aufarbeitung: *ibidem*, S. 1, 2: Untergrundkämpfe waren u.a. keine Seltenheit, [https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user\\_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten\\_eu-Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf](https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten_eu-Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>18</sup> J. Schneider, *Die Ursachen für den Zusammenbruch der Sowjetunion und der DDR (1945–1990)*, Stuttgart 2017, S. 28, 201.

<sup>19</sup> G. Winter, K. Kalichava, *Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern*, „ZaöRV“ 79, 2019, S. 294: Hier ist kein spezieller Bezug auf Polen gesetzt, sondern es geht um generelle Probleme innerhalb der Länder, die sowjetisch-geprägt wurden.

<sup>20</sup> O. Schwarzer, *Sozialistische Zentralplanwirtschaft in der SBZ/DDR*, Stuttgart 1999, S. 184 ff.

<sup>21</sup> G. Winter, K. Kalichava, *op. cit.*, S. 295: Hier ist kein spezieller Bezug auf Polen gesetzt, der Fokus liegt auf den generellen Festlegungen bzgl. des Umgangs mit dem sozialistischen Eigentum in sowjetisch-geprägten Ländern.

tischen Festlegungen waren augenscheinlich keine wertstiftenden, sozialliberalen Bedarfsplanungen möglich. Staatlich regulierte Bauprozesse, die durch staatliche Behörden bis ins Detail geplant wurden, hatten Verfahrensverzögerungen zur Folge,<sup>22</sup> die der Entwicklung nicht dienlich waren. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion löste sich Polen aus dem Modell der Planwirtschaft und implementierte *peu à peu* eine Marktwirtschaft nach westlichem Vorbild.<sup>23</sup> Die Hinwendung zu einer sich den Märkten öffnenden Ökonomie brachte einen signifikanten, wirtschaftlichen Boom, der sich in der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts widerspiegelte: von 1990 bis 2000 gab es ein BIP-Wachstum von ca. 175%.<sup>24</sup> Die ab den 1970ern stetig gewachsene, planungsrechtliche Dynamik, die in Deutschland v.a. durch das Raumordnungsgesetz (ROG) manifestiert wurde, entwickelte sich in Polen erst nach der Wende. So besagt u.a. Art. 87 Abs. 2 des polnischen Raumplanungs-/ordnungsrecht (*ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>25</sup>), welches in den 2000ern bereits mehrfach durch Verordnungen ergänzt und korrigiert wurde,<sup>26</sup> dass raumwirtschaftliche Festlegungen, die vor dem 1. Januar 1995 erlassen wurden, spätestens am 31. Dezember 2003 ungültig werden sollen. Anhand dieses Gesetzesbeispiels zeigt sich deutlich, wie jung die planungsrechtliche Entwicklung Polens ist, da diese erst nach 1990 auf Basis von einer westlich-geprägten Marktwirtschaft vorangetrieben wurde. Von nationaler Ebene ausgehend, bilden den wohl wesentlichstenhistorisch begründeten – Unterschied die ungleichen Staatsstrukturen, die offenkundig auf die planungsrechtlichen Entwicklungen jeweils einen erheblichen Einfluss hatten. Deutschland wies nach dem zweiten Weltkrieg einen Staat auf, der durch ein föderalistisches System geprägt wurde; dessen Zweck ist es im Sinne eines Machtsplittings, die einzelnen Bundesländer mit mehr Eigenständigkeit zu belegen als den Bundesstaat im Ganzen.<sup>27</sup> Die Auswirkungen lassen sich v.a. im Bereich der Gesetzgebung, wo

<sup>22</sup> K. Steinitz, *Die Wirtschaftsplanung in der DDR – Probleme, Erfahrungen, Schlussfolgerungen*, [in:] *Erfahrungen und Probleme der Planung und der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR, Schlussfolgerungen für die Zukunft*, hrsg. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Werder an der Havel 2007, S. 11: Zeitliche Verzögerungen von wirtschaftlichen Verfahren waren in vielen kommunistischen, von der Sowjetunion kontrollierten, Ländern zu erkennen. In dieser Abhandlung war dies anhand der wirtschaftlichen Nachteile innerhalb der DDR erkennbar.

<sup>23</sup> R. Ulrich, *Der Übergang zur Marktwirtschaft in der CSFR, Polen und Ungarn: Ausgangsbedingungen und erste Schritte*, Berlin 1991, S. 1.

<sup>24</sup> Statista, Polen: Bruttoinlandsprodukt von 1980 bis 2019, de.statista.com – Statistik – Internationale Länderdaten – Europa – Branche durchsuchen – Bruttoinlandsprodukt Polen – Suchergebnis Bruttoinlandsprodukt (BIP) von Polen 2025.

<sup>25</sup> P. Rataj, *Die Grundzüge des polnischen Planungsrechts*, [in:] *Die Grundzüge des polnischen Planungsrechts*, hrsg. Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2012, S. 7: Das Gesetz ist vom 27.03.2003.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> J. Isensee, *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, [in:] *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, hrsg. P. Kirchhof, Heidelberg 2008, Rdn. 14 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Dokumentation: Aufbau eines föderalistischen Staatswesens*, Berlin 2019, S. 4.

die Länder eindrücklich mitbestimmen,<sup>28</sup> erkennen. Polen wiederum ist seit seiner Verfassung von 1997 *de iure* ein Zentralstaat.<sup>29</sup> Es gibt zwar in Polen ebenso Verwaltungsapparate, die sog. Woiwodschaften,<sup>30</sup> doch sind diese, anders als in Deutschland, nicht an der Gesetzgebung beteiligt und übernehmen im weitesten Sinne lediglich Aufgaben verwaltungstechnischer Natur.<sup>31</sup> Auf supranationaler Ebene ist festzustellen, dass sowohl Deutschland, das bereits 1951 Gründungsmitglied der Gemeinschaft für Kohle und Stahl war, als auch Polen, das in die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) 2004 eingetreten ist, beide Mitglied der Europäischen Union<sup>32</sup> sind.<sup>33</sup>

Der hier nun kurz skizzierte, geschichtliche Grundriss soll verdeutlichen, durch welche unterschiedliche Startpunkte und Entwicklungsstrukturen Deutschland sowie Polen politisch wie auch rechtlich gekennzeichnet sind. Im Folgenden wird nun jeweils separat dargestellt, welche planungsrechtlichen Grundstrukturen in diesen beiden Ländern bestehen und welchen Einfluss durch internationale<sup>34</sup> und supranationale Vorgaben bestehen. Abschließend wird ein direkter Rechtsvergleich beider Länder zu einem besseren, gegenseitigen Verständnis herangezogen.

## B. Raumnutzung auf unterschiedlichen Ebenen

Um sich dem vielschichtigen Thema der Raumnutzung zu nähern, empfiehlt es sich zunächst, die einzelnen, notwendigen Ebenen zu betrachten. Zunächst sind dort die einzelstaatlichen Interessen Deutschlands und Polens zu nennen. Darüber hinaus kommen völkerrechtliche Verträge zwischen einzelnen Ländern in Betracht. Nimmt man dabei beide Länder in den Blick,<sup>35</sup> darf die europäische Dimension der Raumordnung nicht unerwähnt bleiben. Deutschland war ein Gründungsmitglied der EGKS. Aus dieser Gemeinschaft ist die Europäische Union

<sup>28</sup> Siehe hierzu: Art. 70 ff. GG: Die Länder haben grundsätzlich das Recht der Gesetzgebung inne.

<sup>29</sup> K. Bachmann, *Zur Entwicklung der polnischen Demokratie*, „APuZ – Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung“ 10–11, 2018, S. 10.

<sup>30</sup> P. Rataj, *op. cit.*, S. 10.

<sup>31</sup> K. Bachmann, *op. cit.*, S. 10: Ein eigener zu verwaltender Haushalt und ein installiertes Steueraufkommen sind zwar vorhanden, doch eine direkte Einflussnahme auf die Erlassung von Gesetzen haben die Woiwodschaften – Stand heute – nicht.

<sup>32</sup> Stand 2021.

<sup>33</sup> O. Schmuck, G. Unser, *Zeitbilder: Die Europäische Union*, Bonn 2018, S. 8.

<sup>34</sup> u.a. UN-Vorgaben: s. S. Baumann *et al.*, *1987–2017: 30 Jahre Montrealer Protokoll*, Desau-Roßlau 2017, S. 5 ff.: Zu erwähnen ist, dass seit dem 1987 verabschiedeten Montrealer Protokoll, was v.a. auf internationaler Ebene das Verbot von u.a. FCKW-Stoffen nach sich zog, der Umweltschutzgedanke immer mehr auf international-rechtlicher Ebene implementiert wurde. Im Weiteren wird noch näher darauf eingegangen.

<sup>35</sup> Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

entstanden. In diese ist Polen am 1. Mai 2004 eingetreten. Grundsätzlich hat jedes Beitrittsland dabei den „Acquis communautaire“<sup>36</sup> zu akzeptieren, Art. 49 des Vertrages über die Europäische Union,<sup>37</sup> so dass auch die Regelungen, welche vor 2003 erlassen worden sind, für Polen relevant sind.<sup>38</sup>

## I. Raumplanung in Deutschland

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ist das Grundgesetz, welches seinerseits fünf Staatsstrukturprinzipien<sup>39</sup> kodifiziert. Darin sind die horizontale Gewaltenteilung (rechtsetzende Gewalt, rechtsprechende Gewalt und ausführende Gewalt) und die vertikale Gewaltenteilung (Bundesrepublik Deutschland und die 16 Bundesländer) vorgesehen. Auch im Rahmen der Raumplanung gilt zunächst, dass die Verwaltungs- und Rechtsetzungskompetenz von den Ländern ausgeht, Art. 30, 70 GG.

Die Landesplanung in Deutschland ist auf verschiedenen Ebenen zu finden. Zunächst bestehen Planungsmöglichkeiten für das gesamte Bundesgebiet. Bei raumbedeutsamen Planungen bestehen Zuständigkeiten für die Fachplanung nach Sondergesetzen und auf Ebene der Gemeinden ist die eigentliche Bauleitplanung beheimatet. Dabei stehen diese Bauleitplanungen auf gemeindlicher Ebene in einem Spannungsverhältnis zu anderen Planungen.<sup>40</sup>

Bezüglich der Raumordnung in Deutschland ist zunächst auf das Raumordnungsgesetz einzugehen. Bei dieser bundesrechtlichen Regelung gilt seit der Föderalismusreform 2006, dass hierfür nicht mehr die Rahmengesetzgebungskompetenz gilt (ehemals Art. 75 GG). Insoweit ist die Raumordnung seither der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Nr. 31 GG) untergliedert. Diese Veränderung führt dazu, dass nunmehr nicht mehr begründet werden muss, warum ein Bundesgesetz erforderlich ist. Mithin begründet sich zunächst eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Die Länder haben in diesem Kontext jedoch ein Abweichungsrecht (Art. 70 III Nr. 4 GG). Möglich ist eine landeseigene Regelung, sofern der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Exemplarisch sei insoweit auf einzelne Landesplanungsgesetze der Länder verwiesen. Bei einer Divergenz zwischen Bundes- und Landesrecht gilt Art. 31 GG.

Die erste bundesrechtliche Regelung, das ROG, erfolgte auf Grundlage der damaligen Rahmengesetzgebung am 8. April 1965.<sup>41</sup> Es gilt nach Art. 125a I 1 GG fort. Nach der grundsätzlich denkbaren Regelung durch die Länder,

<sup>36</sup> Als „Acquis communautaire“ wird das gesamte Regelungsgefüge der EU bezeichnet.

<sup>37</sup> Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), URi.

<sup>38</sup> Gesetzgebung – EU-Info.de (eu-info.de).

<sup>39</sup> Föderalismus, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Sozialstaatlichkeit, Republik.

<sup>40</sup> B. Stürer, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, München 2015, Rn. 99.

<sup>41</sup> BGBl. I, 306.



Art. 125a I 2 GG i.V.m. Art. 72 III GG, wurde am 22. Dezember 2008 das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften erlassen. Innerhalb des ROGs wurde u.a. das Herzstück des deutschen Raumordnungsrechts verankert, das sog. Gegenstromprinzip.<sup>42</sup> Die übergreifende Überlegung in diesem Rahmen basiert auf der Vorstellung, dass der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume u.a. durch Raumordnungspläne und diesbezügliche Abstimmungen zu strukturieren und zu sichern sind.<sup>43</sup> In der Planung des nationalen Gesamtbereiches sollen die räumlichen Gegebenheiten und Anforderungen seiner untergliederten Teilgebiete notwendigerweise in Betracht gezogen werden.<sup>44</sup>

Mit Rücksichtnahme auf dieses Prinzip ist festzustellen, dass mithin im Bereich der Außenwirtschaftszonen<sup>45</sup> in der Nord- und der Ostsee dem Bund nach jedenfalls unbeschränkte Rechtsetzungskompetenz zukommt. In der Nord- und Ostsee ist die deutsche Außenwirtschaftszone im Wesentlichen mit dem sogenannten deutschen Festlandsockel identisch. Kollidieren benachbarte Außenwirtschaftszonen miteinander, so werden die Grenzen vertraglich festgelegt.<sup>46</sup> Im Falle von Deutschland und Polen sind im Rahmen der Beschlüsse der Potsdamer Konferenz vom 2. August 1945 Grenzverläufe bestimmt worden, welche mit dem Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970 nochmals bestätigt worden sind.<sup>47</sup> Eine grenzüberschreitende Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ist im deutschen Planungsrecht vorgeschrieben.<sup>48</sup>

Die Außenwirtschaftszonen müssen dabei die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs gewährleisten, können wirtschaftlich nutzbar gemacht werden, sind zur Erlangung wissenschaftlicher Erkenntnisse unabdingbar und müssen mit Blick auf die Meeresumwelt besonders beachtet werden. Gerade vor dem Hintergrund zu erwartender klimatischer Veränderungen sind Anpassungsabsichten bezüglich der Raumordnung in den Koalitionsvertrag aufgenommen worden.<sup>49</sup> Vor Inkrafttreten des GeROG dienten das Seeaufgabengesetz von 1965, die Seenanlagenverordnung von 1997 und die Bundesberggesetze als Rechtsgrundlagen.

<sup>42</sup> § 1 III ROG.

<sup>43</sup> § 1 I S. 1 ROG.

<sup>44</sup> Abgeleitet aus der Legaldefinition des Gegenstromprinzips in § 3 III ROG.

<sup>45</sup> Erstmals so verwendet im UN-Seerechtsübereinkommen von 1982.

<sup>46</sup> Nordsee: Niederlande, Großbritannien und Dänemark; Ostsee: Dänemark, Schweden, Polen.

<sup>47</sup> Art. 1 I I des völkerrechtlichen Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen über die Grundlagen der Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen vom 7. Dezember 1970.

<sup>48</sup> Projekte wurden in diesem Rahmen durch die Gemeinschaftsinitiative des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) INTERREG III gesponsert.

<sup>49</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7.2.2018, dort Ziffer XI. 2, [https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (abgerufen: 27.03.2021).

Elemente des Bundesstaates		Hauptfunktionen der Staatsgewalt		
		Legislative (Gesetzgebung)	Exekutive (Regierung, Verwaltung)	Judikative (Rechtsprechung)
Staat	<b>Bund</b>	Bundestag	Bundespräsident Bundesregierung - Bundeskanzler - Bundesminister Bundesverwaltung	Bundesgerichte - Bundesverfassungsgericht - Oberste Gerichtshöfe
	<b>Land</b>	Landtag	Bundesrat Landesregierung - Ministerpräsident - Landesminister Landesverwaltung	- Verfassungs- bzw. Staatsgerichtshof - sämtliche Zweige der Gerichtsbarkeit, ausgenommen die Obersten Gerichtshöfe
	<b>Regierungsbezirk</b>		Regierungspräsident	
Selbstverwaltung	<b>Kreis</b>	Kreistag	Kreisverwaltung	
	<b>Gemeinde</b>	Gemeinde- bzw. Stadtrat	Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung	

Gerd Turowski, Dortmund 1999

Quelle: Z. Niewiadomski, G. Turowski, *Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, Hannover-Warschau 2001, S. 131.

## II. Raumplanung in Polen

Aus polnischer Sicht ist Deutschland seit vielen Jahren der wichtigste Handelspartner; im Gegenzug ist Polen – aufgrund seiner Exporte – auch regelmäßig unter den zehn umsatzstärksten Handelspartnern Deutschlands.<sup>50</sup> Damit einher geht auch eine zunehmende Annäherung der öffentlich-rechtlichen Strukturen. Wie in Deutschland wird in Polen die Baufreiheit als Ausdruck der durch die Verfassung (GBL.: (*Dz.U.*) 1997 Nr. 78, Pos. 483 m.Ä.) geschützten Werte, wie der Freiheit des Menschen, Art. 31 I der Verfassung der Republik Polen, und des Eigentums, Art. 21 I der Verfassung der Republik Polen, verstanden; der Grundsatz der Baufreiheit ergibt sich aus Art. 4 der Bauordnung der Republik Polen, wonach jeder ein Recht zur Bebauung eines Grundstücks hat, wenn er sein Verfü-

<sup>50</sup> 2020 belegte Polen in einem Statista-Ranking Platz 6, mit insgesamt 64,7 Milliarden Euro Exportvolumen. Statista: *Rangfolge der wichtigsten Handelspartner Deutschlands nach Wert der Exporte im Jahr 2020*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2876/umfrage/rangfolge-der-wichtigsten-handelspartner-deutschlands-nach-wert-der-exporte/#:~:text=Bezogen%20auf%20die%20Exporte%20waren,95%2C98%20Milliarden%20Euro> (abgerufen: 27.03.2021); N. Becker, *Deutschland bleibt Polens wichtigster Handelspartner*, GTAI Wirtschaftsumfeld, Website von GTAI – Menü – Trade – Wirtschaftsumfeld – Berichte Wirtschaftsumfeld; Statista: Wichtigste Handelspartner (Exporte) für Deutschland 2019 | Statista.



gungsrecht über das Grundstück zu Bauzwecken nachweist und das Bauvorhaben mit den Vorschriften im Einklang steht.<sup>51</sup> Dabei ist die Planung in Polen dreistufig aufgeteilt. In dem unitarischen Staat wird unterschieden zwischen der Landesplanung (Raumplanung im Bereich des ganzen Landes), der Regionalplanung (Woiwodschaftsplanung) und Ortsplanung.<sup>52</sup> Diese Untergliederung geht auf ein entsprechendes Gesetz aus dem Jahr 1998 zurück (GBL.: (Dz.U.) Nr. 96 Pos. 603). Im Sinne dieses Gesetzes wurden ab dem 1. Januar 1999 die 16 Woiwodschaften geschaffen, wobei die staatliche Verwaltung in diesen durch das Gesetz über die staatliche Verwaltung in der Woiwodschaft vom 5. Juni 1998 (GBL.: (Dz.U.) Nr. 91 Pos. 577) geregelt wird. Die Ziele der staatlichen Raumentwicklungspolitik werden in Form der Nationalen Raumbewirtschaftungskonzepte (*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*) beschlossen.<sup>53</sup> Raumwirtschaft wird dabei in Polen als Oberbegriff der räumlichen Organisation von gesellschaftlichen Systemen sowie der Gestaltung der räumlichen Organisation, Struktur und Funktionsfähigkeit von territorialen Gesellschaftssystemen als Tätigkeit verstanden.<sup>54</sup>

Außerdem gab es ein Gesetz über die Raumbewirtschaftung (*ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*) aus dem Jahr 1994,<sup>55</sup> das das zentralisierte und hierarchische Raumplanungssystem der Volksrepublik beseitigte und die Gemeinden in die Lage versetzte, in bedeutendem Maße die Raumbewirtschaftung des Landes zu steuern.<sup>56</sup> Auf dieser Grundlage wurden Raumordnungspläne für Woiwodschaften erarbeitet, insbesondere für Großpolen. Weiter gab es 2000 ein Gesetz zur Förderung der Regionalentwicklung. Im Vorfeld zum Beitritt Polens zur EU wurde aufgrund zahlreicher erkannter praktischer Schwächen dieses Gesetz durch das Gesetz über Raumplanung- und -bewirtschaftung (*ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) im Jahr 2003 abgelöst.<sup>57</sup> Zahlreiche Novellierungen erfolgten, änderten jedoch nichts an den kodifizierten Grundzügen.<sup>58</sup> Seit her ist das Regelungssystem mit dem deutschen Raumordnungsrecht konzeptuell durchaus vergleichbar.<sup>59</sup>

---

<sup>51</sup> P. Ostojski, W. Piątek, *Legalisierung von illegalen baulichen Anlagen in Polen und Deutschland*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 4, 2014, S. 145 m.w.N.

<sup>52</sup> S. Misztal, *Landesplanung in Polen*, „Plan: Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik“ 6, 1963, S. 206 (207); A. Tölle, *Stadt- und Raumentwicklung Polen*, [in:] *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, hrsg. ARL, Hannover 2018, S. 2317 (2318).

<sup>53</sup> A. Tölle, *op. cit.*, S. 2317 (2320).

<sup>54</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive – Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy*, Hannover-Poznań 2012, S. 3.

<sup>55</sup> A. Tölle, *op. cit.*, S. 2317 (2318).

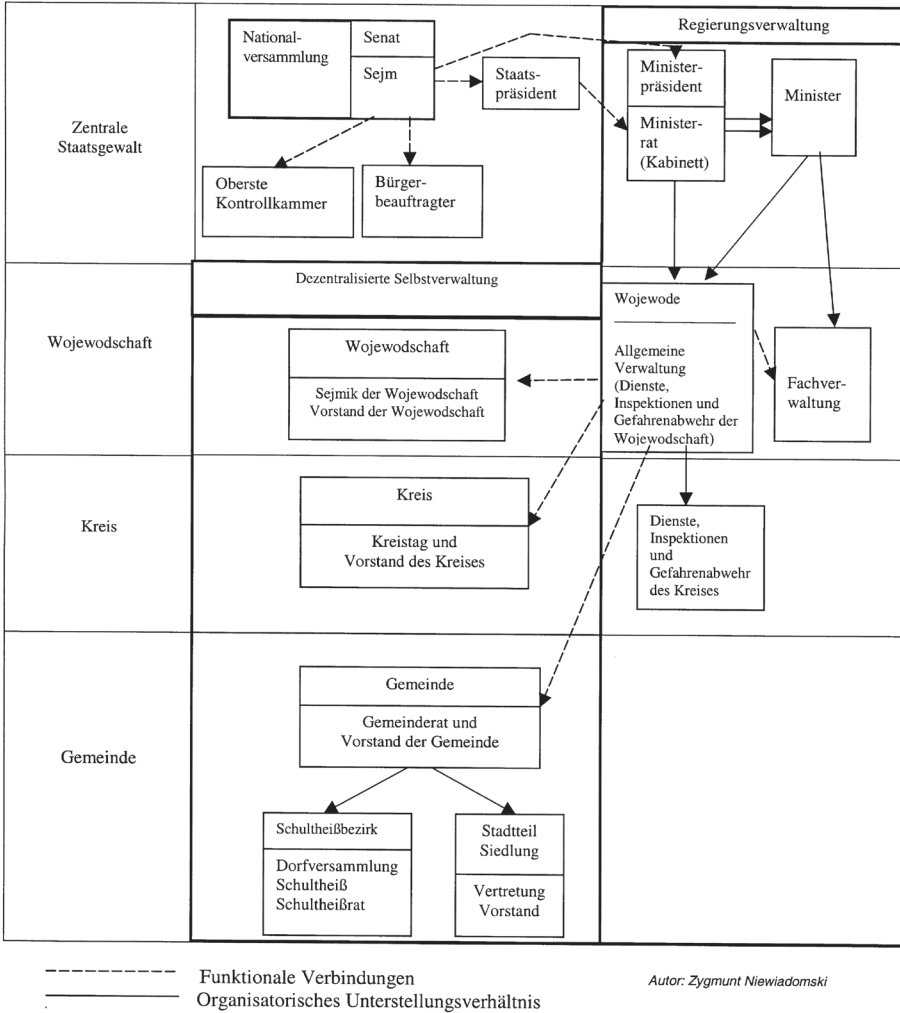
<sup>56</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 8.

<sup>57</sup> A. Tölle, *op. cit.*, S. 2317 (2318); S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 9.

<sup>58</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 9.

<sup>59</sup> S. Slapa *et al.*, *Abstimmungsprozesse in Grenzregionen- Der Umgang mit Ansiedlungen in den Grenzregionen Deutschland-Polen und Deutschland-Tschechien*, Berlin 2006, Ziffer 1.1.

Nachfolgendes Schema mag die Entscheidungsebenen und -institutionen im polnischen Verwaltungssystem deutlich machen:



Quelle: Z. Niewiadomski, G. Turowski, *op. cit.*, S. 30.

### III. Deutsch-polnische Zusammenarbeit

Die entwickelten Leitbilder zielen darauf ab, den ländlich geprägten Oder-Neiße-Raum mit seiner geringen Bevölkerungsdichte und der einzigartigen Natur- und Landschaftsvielfalt zu einem Gebiet mit funktionierender Siedlungs-

struktur und engen Verkehrsverbindungen zu entwickeln.<sup>60</sup> Der Grenzraum wird als räumliche Einheit gesehen.<sup>61</sup>

Der „eigentliche Grenzraum“ verfügt mit Settingen über ein überregionales Zentrum. Stadtregionen, die das „Deutsch-Polnische Haus“ bilden, müssen, um sich als europäische Wirtschaftsregion zu positionieren, gezielte, politische und grenzübergreifende Anstrengungen unternehmen. Dass dieser Ansatz in der Praxis verfolgt wird, zeigt sich insbesondere anhand verschiedener Projekte (wie das MORO-Projekt<sup>62</sup>) oder Einrichtungen (wie das Deutsch-Polnische-Raumordnungsportal<sup>63</sup>).

Nach einer Verwaltungsreform sank ab dem 1. Januar 1999 die Zahl der Woiwodschaften von 49 auf 16, was günstigere Bedingungen für die Zusammenarbeit im Grenzraum geschaffen hat.<sup>64</sup>

## IV. Länderübergreifende Raumplanung

Hier ist v.a. die grenzübergreifende Euroregion Pomerania<sup>65</sup> zu nennen. Fördermittel aus dem europäischen Strukturfonds sind für dieses Gebiet von großer Bedeutung.<sup>66</sup>

Neben den dargestellten Projekten und Verfahrensabläufen ergeben sich auch aufgrund der Mitgliedschaft zur Europäischen Union einige Vorgaben. Diese ist, gemäß Art. 4 II des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit den Mitgliedstaaten, unter anderem in den Bereichen der Landwirtschaft und Fischerei, der Umwelt, dem Verkehr, transeuropäischer Netze und der Energie zuständig. Weiterhin wurde ihr im Wege der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 des Vertrages über die Europäische Union, die ausschließliche Zuständig-

---

<sup>60</sup> W. Selke, *Deutsch-Polnisches Haus: Auf dem Wege zu einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion in Mitteleuropa?*, [in:] *Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen*, hrsg. M. Stroll, Hannover 2004, S. 2.

<sup>61</sup> *Ibidem*, S. 5.

<sup>62</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Raumordnerische Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum*, 2012, Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung – Suchleiste „Raumordnerische Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum“; MORO-Projekt „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“, Website von SIG-GR.eu – Kooperationen und Projekte – MORO-Projekt „Raumbeobachtung in Deutschland und angrenzenden Regionen“.

<sup>63</sup> Deutsch-polnisches Raumordnungsportal/Polsko-Niemiecki Portal Gospodarki Przestrzennej.

<sup>64</sup> S. Slapa *et al.*, *op. cit.*, Ziffer 1.1.

<sup>65</sup> Die die historische Einheit von Vorpommern und Hinterpommern nachzeichnet. Vgl. dazu etwa W. Wagner, *EU-Millionen für Straßen in Grenzregion zu Polen*, „Schweriner Volkszeitung“ 2016. Website der Schweriner Volkszeitung – über die Suchleiste „EU-Millionen für Straßen in Grenzregion zu Polen“.

<sup>66</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 8.

keit bezüglich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik übertragen. Im Zuge dessen haben sowohl Deutschland als auch Polen Leitbilder definiert, welche den Gedanken des Europäischen Raumentwicklungskonzepts aufgreifen, ein dezentrales System hoch entwickelter Wirtschaftsregionen zu fördern und untereinander zu vernetzen.<sup>67</sup> Aufgrund der zentralen Lage der beiden Länder bestehen auch übergreifende europäische Verkehrsplanungen. So bilden die Städte Berlin, Warschau (*Warszawa*), Minsk, Moskau und Nischni Nowgorod den paneuropäischen Korridor II und Berlin, Dresden, Breslau (*Wrocław*) und Kiew den paneuropäischen Korridor III.<sup>68</sup>

Eine deutliche Aufwärtsentwicklung erlebte der Planungsgedanke durch den Aufschwung des Ökologiegedankens in den 80er und 90er Jahren, der v.a. durch europarechtliche Impulse in die Wege geleitet wurde.<sup>69</sup> Dabei ist zu beachten, dass Regelungen zugunsten der Umwelt sowohl das Genehmigungsverfahren spezieller Vorhaben betreffen als auch ihrerseits die planbare Fläche einschränken können.<sup>70</sup> Der Umweltverträglichkeitsgedanke wird zum zentralen Aspekt des Planungsrechts,<sup>71</sup> sowohl im Raum- als auch im Fachplanungsrecht. Der Erlass des Gesetzes über die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Umsetzung der (bereits erwähnten) Richtlinie über die strategische Umweltprüfung (SUPG) manifestierte diesen Aspekt auf rechtlicher Ebene.

## C. Raumbedeutsame Projekte

Im Folgenden soll durch Beispiele aus den Bereichen Energiewirtschaft und Infrastruktur die Raumordnungspraxis in Deutschland und Polen konkretisiert werden.

### I. Offshore–Windparks in Deutschland und Polen

Das erste Beispiel mit planungs- und baurechtlicher Relevanz sind Offshore–Windparks im Ostseeraum. Offshore–Windanlagen, die aus in Küstennähe im Meer installierten Windkraftanlagen bestehen, sind einerseits gekennzeichnet durch ihre hohe Effizienz, da an ungefähr 340 Tagen innerhalb eines Jahres Strom produziert

<sup>67</sup> W. Selke, *op. cit.*, S. 7.

<sup>68</sup> *Ibidem*, S. 12.

<sup>69</sup> Am Beginn steht die EG–Vogelschutzschutzrichtlinie.

<sup>70</sup> Exemplarisch sei insoweit auf das „Natura–2000“-Netz verwiesen. Im Zuge dieses Projektes sollten die Mitgliedstaaten Naturschutzgebiete ausweisen, deren spätere anderweitige wirtschaftliche Nutzung damit unmöglich gemacht wird, Homepage der Europäischen Kommission – Grundlegendes – Schutzgebiete in der EU – Natura 2000 (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>71</sup> D. Dörr, *op. cit.*, § 38, Rdn. 12 ff.

werden kann, und andererseits durch eine ziemlich akkurate Vorhersagbarkeit, was die von ihnen zu erzeugenden Stromerträge anbelangt.<sup>72</sup> Aufgrund der markanten Lage der Ostsee werden zwar teilweise gemäßigtere Windgeschwindigkeiten als in der Nordsee gemessen, doch sind diese mit 9,7 m/s in einer Messhöhe von 100m immer noch beträchtlich.<sup>73</sup> Durch diese Werte bedingt, ist es nicht verwunderlich, dass in der Ostsee, vor allem an deutscher Küste bereits einige Offshore-Windparks in Betrieb sind.<sup>74</sup> Auch auf polnischer Seite wird, aufgrund der oben genannten Vorteile der Offshore-Windanlagen und der im Jahre 2017 verabschiedeten Strategie für die Entwicklung des Brennstoff- und Energiesektors (PEP2040)<sup>75</sup>, die Einführung von Windanlagen in der Ostsee noch stärker als zuvor in den Blick genommen. Im Rahmen dieser Strategie wurden auf rechtlicher Ebene Vorkehrungen getroffen, die den Bau solcher Anlagen in Küstennähe für Investoren wirtschaftlich erleichtern.<sup>76</sup> Ein neues Gesetz etabliert ein Differenzvertragsmodell,<sup>77</sup> welches den Betreibern von Windkraftanlagen die Möglichkeit bietet, negative Einnahmedifferenzen, die im freien Stromhandel aufgrund von Marktschwankungen entstehen können – nach einem festen Vergütungssatzeinzufordern. Diese Vergütung wird durch staatliche Finanzierung bereitgestellt.<sup>78</sup> Durch die neue Absicherung für Investoren dieser Energiequellen soll gewährleistet werden, dass in Polen bis 2025 die ersten geplanten Anlagen in Betrieb genommen werden und bis zum Jahre 2040 bereits eine elektrische Leistung in Höhe von 8–11 Gigawatt – rein durch Windkraftanlagen in der Ostsee – erzeugt wird.<sup>79</sup> Die formellen Verfahren sind durch diese finanziellen Absicherungen auf Investorensseite nicht gänzlich verschwunden. Planungsrechtliche sowie baurechtliche Regelungen sind weiterhin zu

---

<sup>72</sup> K. Rohrig *et al.*, *Energiewirtschaftliche Bedeutung der Offshore-Windenergie für die Energiewende*, Berlin 2013, S. 6.

<sup>73</sup> Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie – Forschung – Windenergie auf See Windklimatologie (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>74</sup> So z.B. der bereits im Jahre 2011 in Betrieb genommene Windpark EnBW Baltic 1, der 16 km vor der Küste Mecklenburg-Vorpommerns liegt: Flyer Windpark EnBW Baltic 1 – Der erste kommerzielle Offshore-Windpark Deutschlands.

<sup>75</sup> Energieministerium Warschau, *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Umweltprüfung der polnischen Energiepolitik bis zum Jahr 2040*, S. 5: Die Klima- und Energiepolitik seitens der Europäischen Union, insbesondere das im Jahre 2009 verabschiedete 3 × 20% – Paket hatten u.a. auf diese Strategieentwicklung Einfluss.

<sup>76</sup> Am 21. Januar 2021 wurde das Gesetz zur Förderung der Stromerzeugung in Windparks auf dem Meer (*Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*) vom polnischen Staatspräsidenten, Andrzej Duda, unterzeichnet und trat im Februar 2021 in Kraft.

<sup>77</sup> Basierend auf dem britischen Modell des *Contracts for Differences*.

<sup>78</sup> Art. 4 des Gesetzes *Ustawa o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych*, der darauf hinweist, dass eine negative Saldodeckung unter bestimmten Bedingungen möglich ist.

<sup>79</sup> A. Ceglarz, *Die polnische Energiepolitik*, Warszawa 2020, S. 19; T. Weber, *Warschau schickt Windkraft in die See*, Website der „Erneuerbare Energien“ (abgerufen: 27.03.2021).

beachten. Im Fall des *Baltyk Środkowy III*<sup>80</sup> ist hier ein Vorgehen in vier Schritten zu erkennen. Im März 2012 wurde die Genehmigung für eine künstliche Insel, als Fundament der Anlage, eingeholt, danach besteht insgesamt zehn Jahre<sup>81</sup>, d.h. bis 2022, die Möglichkeit eine Baugenehmigung für die Anlage zu erhalten; der Baubeginn selbst darf maximal drei Jahre dauern.<sup>82</sup> Spätestens fünf Jahre nach Baubeginn muss die Nutzung der künstlichen Insel initiiert werden.<sup>83</sup> Darauf folgend werden umweltrechtliche Genehmigungen, die für eine Fülle an verschiedensten Windkraftanlagen notwendig sind, auch für Offshore-Windkraftanlagen vorgeschrieben.<sup>84</sup> Umweltrechtliche Faktoren, die generell in diesem Bereich zu berücksichtigen sind, sind u.a. Aspekte des Lärmschutzes, des Schutzes der Flora und Fauna und des Schutzes der Kulturlandschaft.<sup>85</sup> Der Lärmschutz ist – aus erstmal nicht von vornherein ersichtlichen Gründen – nicht zu unterschätzen. Ein Großteil der Meerestiere haben ein Gehör, was auf Schallnutzung basiert.<sup>86</sup> Windkraftanlagen können diese Meerestiere orientierungslos machen.<sup>87</sup> Der geplante Standort ist demnach ein entscheidender Aspekt. Darüber hinaus ist auch der Schutz der Flora und Fauna ein nicht zu unterschätzender Umstand, selbst im Meeresbereich. Untersuchungen im Belwind Wind Park<sup>88</sup> haben einerseits gezeigt, dass zwar heimische Vögel, wie z.B. der nördliche Tölpel oder die gewöhnliche Trottellumme, um über 70–80% zurückgegangen sind, andere Vogelarten, wie bspw. die Heringsmöve, einen Zuwachs von über 430% erfahren hat.<sup>89</sup> Solche Analysen zeigen, dass die umweltrechtlichen Voraussetzungen im Rahmen solcher Großprojekte nicht unterschätzt werden dürfen. Jeder Eingriff in natürliche Gegebenheiten, sei er auf dem Land oder auf dem Wasser, wird von Tieren als potenzielle Veränderung<sup>90</sup> wahrgenommen. Aufgrund solcher umwelttechnisch beachtenswerten Faktoren sind im Vorfeld solcher Bauten u.a. neben Vereinbarungen mit dem Direktor des Meeresamtes auch ein Bericht über die Prüfung

<sup>80</sup> Ein mit 720 MW geplanter, knapp 23 km vom polnischen Ort Łeba entfernter Offshore-Windpark.

<sup>81</sup> Im Normalfall maximal 8 Jahre (+ 2 Ergänzungsjahre).

<sup>82</sup> D. Sołtysiak, *Perspektiven zur Entwicklung und Förderung der Offshore – Windparks in Polen*, Heiligendamm 2019, S. 7.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> M. Krzysztófik, *Rechtliche Rahmenbedingungen für Windkraftanlagen in Polen*, Berlin 2014, S. 9: Offshore-WEA gehören zur Gruppe I, die von einer Genehmigungspflicht betroffen sind.

<sup>85</sup> *Ibidem*: Die genauen Festlegungen werden für jeden Einzelfall individuell angesetzt.

<sup>86</sup> Homepage der NABU – Natur&Landschaft – Meere – Offshore-Windparks – Detloff, *Zu viel Lärm im Meer*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Eine etwa 46 km von der belgischen Küste entfernte Windparkanlage, die mit 56 Windrädern ausgestattet ist und eine installierte Leistung von 171 MW hervorbringt.

<sup>89</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Sachstand: Zu ökologischen Auswirkungen von Windkraftanlagen*, Berlin 2019, S. 9.

<sup>90</sup> In derselben Untersuchung wurde u.a. festgestellt, dass auch gewisse Gänsearten gezielt ihre Flugrouten verändert haben, um den Offshore-Park nicht zu passieren.



der Umweltverträglichkeit zu erbringen; das Untersuchungsverfahren der Meeresfauna und der notwendige Umweltschutzbescheid wurden im *Baltyk Środkowy III*-Projekt jeweils zwischen den Jahren 2012 und 2016 eingebracht.<sup>91</sup> Derartige intensive und zudem langwierige Prozedere können zwar diverse Bauvorhaben im Ostseegebiet zurückwerfen und Investoren, trotz der nun zugesicherten Absicherung, von hohen Finanzierungen abbringen, doch sollte der Tierschutzgedanke und der Schutz der Flora immer als höchstes Gut im Blick bleiben.

## II. Atomkraftwerk in Żarnowiec

Ein zweites markantes Beispiel entstammt der Atomkraft: Unglücke wie Tschernobyl und Fukushima, die neben umwelt- auch gesundheitsschädigenden Auswirkungen hatten,<sup>92</sup> sie ließen vor allem in den 2010er Jahren Diskussionen aufkommen, ob die Atomkraft überhaupt noch Potenzial für die Zukunft aufweist oder nicht.<sup>93</sup> Das Umdenken bezüglich dieser Energiegewinnung ist seit jeher, in Ländern wie Deutschland und der Schweiz, auf gesellschaftlicher wie auch auf politischer Ebene spürbar.<sup>94</sup> Moderne Ansätze im Bereich der Kernenergie geben aber auch den Ausblick darauf, dass Atomenergie für zukünftige Energieproblematiken in Betracht kommt. Das *Generation IV International Forum*, ein Forschungsverbund, der v.a. im Bereich der Entwicklung moderner Kernkraftwerke tätig ist,<sup>95</sup> fertigte etliche Konzepte futuristischer Atomkraftwerke an, die eine Art Renaissance der Atomkraft bedeuten könnten.<sup>96</sup> So gab es insgesamt sechs Konzepte, wie z.B. den Salzschnmelzen-Reaktor oder heliumgekühlte Hochtemperaturreaktoren.<sup>97</sup> Alle Konzepte sind unter dem Deckmantel konzipiert worden, sicherer, ertragreicher und nachhaltiger, Energie zu generieren.<sup>98</sup> Doch sind diese Ideen bislang nur auf dem Papier vorhanden und noch nicht in umgesetzter Planung vorzufinden. Polen wäre für die Umsetzung solcher Ideen – planungsrechtlich – prädestiniert, da aufgrund ihrer Energiewende der Weg zu modernen Konzeptionen geebnet wurde. Die bereits oben angesprochene Energiestrategie

---

<sup>91</sup> D. Sołtysiak, *op. cit.*, S. 5.

<sup>92</sup> S. Pflugbeil *et al.*, *Gesundheitliche Folgen von Tschernobyl – 20 Jahre nach der Reaktor-katastrophe*, Berlin 2006, S. 4; C. Pistner, *Fukushima – Unfallablauf und wesentliche Ursachen (Teil 1/3)*, „Fachbeiträge Risikotechnologien“ 9, 2013, S. 413 ff.

<sup>93</sup> M. Miersch, M. Bülow, *70 Argumente gegen Atomenergie – Die Zukunft gehört den Erneuerbaren Energien*, Berlin 2010, S. 10 ff.; L. Mez, *Die Zukunft der Atomkraft nach Fukushima – Warum eine „Renaissance der Atomenergie“ ausbleiben wird*, Bonn 2011, S. 10.

<sup>94</sup> L. Mez, *op. cit.*, S. 10 f.

<sup>95</sup> Die Treffen dieses Forums begannen bereits im Jahre 2000: Homepage des The Generation IV International Forum – About – Origins (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>96</sup> T. Schulenberg, *Ausgewählte Kernreaktoren der Generation IV*, Dresden 2011, S. 2 f.

<sup>97</sup> *Ibidem*, S. 3.

<sup>98</sup> *Ibidem*, S. 2.

*Polityka Energetyczna Polski* (PEP2040)<sup>99</sup> beinhaltet nämlich neben Offshore–Windparks bis 2030, auch die Inbetriebnahme des ersten Atomkraftwerks in Polen im Jahre 2033.<sup>100</sup> Das übergreifende Ziel im Rahmen der Energiepolitik ist die Sicherstellung eines entsprechenden Niveaus zur Deckung des Energiebedarfs der Wirtschaft und der Bevölkerung, zu konkurrenzfähigen Preisen und auf eine mit den Anforderungen der Umwelt übereinstimmenden Weise.<sup>101</sup> Das gesamte Nuklearprogramm der polnischen Energiestrategie sieht weiterhin vor, dass weitere Kernkrafteinheiten nach und nach, ca. alle zwei bis drei Jahre, an geeigneten Standpunkten errichtet werden.<sup>102</sup> Sechs Kernkraftwerke sollen bis 2040 in Polen entstehen.<sup>103</sup> Da dieses Projekt augenscheinlich noch nicht umgesetzt wurde und planungsrechtliche Voraussetzungen nicht in abgeschlossener Form vorhanden sind, sind an dieser Stelle v.a. die umweltspezifischen Ankerpunkte relevant. Das PEP2040 wurde in Gänze im Rahmen einer nationalen, strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung initiiert.<sup>104</sup> Einer der Gründe für die Entscheidung, im Zuge dieser Strategie u.a. Kernkraftwerke zu errichten, ist das ambitionierte Ziel, den Kohleverbrauch drastisch zu reduzieren und dadurch die CO<sub>2</sub>–Bilanz<sup>105</sup> zu verbessern und von Importen aus dem Ausland unabhängiger zu sein.<sup>106</sup> Im Jahre 2018 belief sich der Anteil regenerativer Energien noch auf rund 11%, wobei der Wert bis 2023 auf 21% gesteigert werden soll.<sup>107</sup>

### III. Infrastrukturprojekte

Als weiterer großer Bereich ist die Infrastruktur zu nennen. Polen ist aufgrund seiner zentralen Lage auch auf supranationaler Ebene ein wichtiger Wirtschaftsstandort. So verwundert es nicht, dass das Projekt *Autostrada A1* durch Polen führt. Bei dieser Autobahn handelt es sich um das wichtigste Autobahnprojekt

<sup>99</sup> In dieser Strategie wurden u.a. vom polnischen Ministerium für Klima und Umwelt drei Säulen festgelegt: 1) Faire Energiewende, 2) Emissionsfreies Energiesystem und 3) Gute Luftqualität.

<sup>100</sup> Die Leistung des Kernkraftwerkes wird sich auf etwa 1-1,6 GW belaufen.

<sup>101</sup> Österreichisches Umweltbundesamt, *Programm für die Polnische Kernenergie*, Wien 2011, S. 1.

<sup>102</sup> Energieministerium Warschau, *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Umweltprüfung der polnischen Energiepolitik bis zum Jahr 2040*.

<sup>103</sup> T. Weber, *Polnisches Hybridkonzept: Offshore–Windparks nur mit AKW*, Website der Erneuerbare Energien 2020 (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>104</sup> Energieministerium Warschau, *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Umweltprüfung der polnischen Energiepolitik bis zum Jahr 2040*.

<sup>105</sup> Die Klima- und Energiepolitik der EU hat diese Ideen u.a. vorangetrieben. Diese sieht nämlich seit 2014 vor, eine 40%ige Reduzierung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 zu erreichen. Diese Aspekte flossen in das PEP2040 mit ein.

<sup>106</sup> *Polski Atom, Uchwała w sprawie Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/uchwala-w-sprawie-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>. (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>107</sup> GTAI, Fact Sheet – Polen – Nachbar mit großem Potenzial.



Europas. Die *Autostrada A1* ist eine etwa 565 km lange polnische Autobahn, die von der an der Ostsee befindlichen Stadt Danzig (*Gdańsk*) nach Klein Gorschütz (*Gorzyczki*) in Schlesien führt und in gänzlich ausgebauter Erscheinung, Polen mit Tschechien, der Slowakei und Südeuropa verbindet.<sup>108</sup> Ein solcher gebietsübergreifender Bau birgt die Notwendigkeit, eine allumfassende, über die Woiwodschaften hinausragende, Planung durchzuführen. Für solche Angelegenheiten ist in Polen – auf gesamtstaatlicher Ebene – das Ministerium für Regionalentwicklung zuständig, welches im Rahmen einer nationalen Raumbewirtschaftungskonzeption<sup>109</sup> tätig wird.<sup>110</sup> Diese Raumordnungskonzeption betrifft in erster Linie Investitionsvorhaben, die v.a. überregionaler Natur sind, so z.B. Autobahnen.<sup>111</sup> Die Autobahn ist Teil des paneuropäischen Verkehrskorridors VI und der Europastraße 75.<sup>112</sup> Die Ergänzung findet sich durch die deutsche Autobahn A4.<sup>113</sup>

Zu nennen ist darüber hinaus auch das Zugstreckennetz. Dieses hat in Polen traditionell einen hohen Stellenwert und wird derzeit ausgebaut und modernisiert.<sup>114</sup> Dabei gibt es erneut Berührungspunkte mit anderen Ländern, wie exemplarisch bei der gemeinsamen Zugstreckenmodernisierung zwischen Angermünde (Deutschland) und Stettin (*Szczecin*) (Polen). Für dieses sind auf polnischer Seite die Woiwodschaften zuständig.<sup>115</sup> Auf deutscher Seite ist, nachdem es sich um einen Bundesschienenweg handelt, der Bund zuständig. Dabei ist der polnische Netzausbau auch für die transeuropäische Verbindung relevant.<sup>116</sup> So sollen im Rahmen des *Rail Baltica* Projekts die Zugverbindungen für Hochgeschwindigkeitszüge tauglich gemacht werden.<sup>117</sup> Weiterhin werden einige Züge mit einem einheitlichen europäischen Zugbeeinflussungssystem ETCS (*European Train Control System*) ausgestattet, was die Zuverlässigkeit und Kapazität im grenzüberschreitenden Bahnbetrieb steigert und gleichsam den durchgehenden europäischen Zugverkehr erleichtert.<sup>118</sup> Der diesbezügliche Planfeststellungsbeschluss ist im Jahr 2021 geplant.<sup>119</sup>

<sup>108</sup> A. Beyer, *Faszinierende Projekte Autostrada A1 Polen*, Hamm 2013.

<sup>109</sup> Dieses ist – in letzter Konsequenz – vom Sejm, dem polnischen Parlament, zu beschließen.

<sup>110</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 5, 12.

<sup>111</sup> P. Rataj, *op. cit.*, S. 10.

<sup>112</sup> Polen (cautobahn.eu) (abgerufen: 8.09.2021).

<sup>113</sup> [https://de.wikivoyage.org/wiki/Autostrada\\_A1](https://de.wikivoyage.org/wiki/Autostrada_A1) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>114</sup> Homepage der GTAI – Trade – Branchen – Branchenbericht – Polen – Polen investiert weiter in die Bahninfrastruktur (abgerufen: 27.03.2021); Verkehrsrundschau, Polnische Eisenbahn – Infrastruktur wird moderner, 2015 (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>115</sup> Homepage „Europa Sachsen-Anhalt“ – Internationales – Partnerregionen des Landes – Wojewodschaft Masowien – Stellung der Wojewodschaften im polnischen Staatsaufbau (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>116</sup> Homepage der European Commission – Transport – Transport Themes – Infrastructure and Investment – Trans-European Transport Network (TEN-T) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>117</sup> Homepage der GTAI...

<sup>118</sup> Homepage der Bauprojekte der Deutschen Bahn AG – Bauprojekte – Angermünde – Grenze D/PL, S. 2, 2021 (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>119</sup> *Ibidem*.

Auch bezüglich des Luftverkehrs werden derzeit große Anstrengungen unternommen. Zur Entlastung der bereits vorhandenen Flughäfen soll ein neuer Zentralflughafen entstehen.<sup>120</sup> Dabei handelt es sich um ein Projekt, welches unter die direkte Zuständigkeit der Regierung fällt. In Deutschland fallen ähnliche Großprojekte aufgrund der spezialgesetzlichen Regelungen in die Zuständigkeit der betroffenen Bundesländer.<sup>121</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich beide Länder ihrer Verantwortung bezüglich des reibungslosen Güter- und Personenverkehrs sowohl im eigenen Land als auch über die Landesgrenzen hinaus bewusst sind und entsprechend zukunftssträchtige Investitionen vornehmen.

## D. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend bietet sich neben der Darstellung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten auch ein Ausblick an. Deutschland und Polen scheinen im ersten Moment sehr unterschiedlich zu sein. Betrachtet man die beiden Länder jedoch genauer, sind gewisse Gemeinsamkeiten nicht zu übersehen.

Zu nennen ist zunächst der dreigliedrige Staatsaufbau – ungeachtet der unterschiedlichen föderalistischen Konstruktion.<sup>122</sup> Ebenso bestehen unterschiedliche Verfahren und Normen, welche Fachplanungen, Gesamtplanungen für den gesamten Staatsraum und Planungen in einzelnen Teilbereichen eröffnen.<sup>123</sup> Dementsprechend sind die Vereinbarungen zwischen Deutschland und Polen auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt.<sup>124</sup>

Die Raumplanung in Deutschland orientiert sich v.a. am Gegenstromprinzip, wohingegen die Raumwirtschaft in Polen nach dem Prinzip der Anpassung und Konsultation stattfindet; gleichwohl sind beide in der Methodik vergleichbar.<sup>125</sup> Der polnische Begriff der „Raumwirtschaft“ macht jedoch deutlich, dass auf polnischer Seite die Wirtschaftlichkeit und die finanziellen Komponenten planungsrechtlicher Projekte im Vordergrund stehen.<sup>126</sup> In Deutschland wiederum ist

<sup>120</sup> Homepage der GTAI...

<sup>121</sup> Homepage des Landes Berlin – Politik, Verwaltung, Bürger – Senatsverwaltungen – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz – Verkehr – Verkehrsplanung – Luftfahrt – Flugplätze – Flughafen Berlin-Brandenburg (BER) (abgerufen: 27.03.2021).

<sup>122</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 11.

<sup>123</sup> *Ibidem*, S. 3 ff.

<sup>124</sup> Exemplarisch das „Abkommen über die Zusammenarbeit im grenznahen Raum“ vom 22.11.1992 zwischen den drei Grenzbundesländern und den Grenzwojewodschaften, vgl. W. Okon, *Raumordnung und Landesplanung in der deutsch-polnischen Region Odermündung*, [in:] *Strukturwandel in Ostdeutschland...*, S. 176.

<sup>125</sup> S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *op. cit.*, S. 5.

<sup>126</sup> *Ibidem*, S. 3.

die Schaffung vergleichbarer Lebensverhältnisse und die Vermeidung räumlicher Zersplitterung, insbesondere durch konträre Nutzungsvorstellungen, ein zentrales Anliegen. Die polnische Nutzung hat insoweit eine gewisse Nähe zu anderen zentralstaatlichen Systemen, wie beispielsweise Frankreich.<sup>127</sup>

Dabei ist zu beachten, dass diese einzelstaatlichen Ideen und Vorstellungen durch die supranationalen Vorgaben, insbesondere durch solche der Europäischen Union, angeglichen werden. Unterschiedlichste Richtlinien und Vorgaben, wie exemplarisch die Fauna–Flora–Habitat–Richtlinie, die SUP–Richtlinie, das Natura–2000–Konzept oder die SUPG–Richtlinie, haben allgemein verbindliche Prüfelemente in den unterschiedlichen Genehmigungsverfahren hervorgebracht. Als mittelbare Effekte können sich beispielsweise auch Vorgaben für die Standortsuche bestimmter raumbedeutsamer Projekte ergeben.<sup>128</sup>

Untersuchungen aus früheren Jahren wurde festgestellt, dass planerische und raumordnerische Konzepte die jeweiligen Entwicklungen stärken, gleichsam jedoch nicht auf die konsequente Stärkung des Grenzraums ausgerichtet sind.<sup>129</sup> Ein gemeinsames Beschreiten der Zukunft würde dabei mehr Optionen eröffnen, um unter anderem den Vorgaben der Europäischen Union im Bereich der Energiepolitik nachzukommen. Eine stärkere Fokussierung künftiger Investitionen auf die Ostsee und den Grenzraum könnte bisher ungenutztes Potenzial erschließen. Neben dem Stopp von Abwanderungen könnte bei kombiniertem Wissen und gut ausgebauter Infrastruktur, die an einzelnen Standorten gewonnene Energie auf andere Teilbereiche der jeweiligen Länder verteilt werden.

In Polen wie auch in Deutschland sind unterschiedliche Herangehensweisen zu erkennen, um mit den Themen Versiegelungsproblematik, Baudynamik und nachhaltigem Errichten von Infrastrukturen umzugehen. Die Herausforderungen, die in näherer Zukunft in Polen und in Deutschland ähnlicher Natur sein werden, zeichnen schon heute ein erkennbares Gesicht ab. Die Geburtenrate ist in beiden Ländern sinkend. Die Bevölkerung selbst wird durch immer höhere medizinische Standards im Schnitt älter, was letztlich dazu zwingt, hauptsächlich im gemeindlichen Bereich, mehr auf altergerechtes Bauen zu setzen. Die Reaktion ist in beiden Ländern durchaus unterschiedlich. Deutschland fährt ein systematisches und sehr verfahrensintensives planungs- und baurechtliches Konzept, was v.a. bei Groß-

---

<sup>127</sup> Aus historischen Gründen wurde in Frankreich der Siedlungsprozess nicht in umfangreichem Maße gesteuert: Das Grundstück wurde eigentumsrechtlich als unveränderbar angesehen: J.J. Terrin, *A few factors in understanding French town planning*, „Raumordnung und Raumplanung“ 2, 2008, S. 170.

<sup>128</sup> P. Rataj, *op. cit.*, S. 35.

<sup>129</sup> Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, *Abschlussbericht: Untersuchungen der grenznahen und grenzüberschreitenden Infrastrukturplanungen im Bereich der deutsch-polnischen Grenze im Wirkungsbereich des Verkehrskorridors der Rail Baltica*, S. 3.

projekten immer wieder auf Kritik und rechtliche Konsequenzen stößt. Klagenwellen, die Baustopps und weitere, zeitfressende Überprüfungen bei öffentlichen Projekten nach sich ziehen können, sind in Deutschland keine Seltenheit. Mit dem Kostenfaktor, der in Deutschland (vornehmlich Süddeutschland) durch eine hohe privatwirtschaftliche Bauentwicklung in die Höhe getrieben wird, kann die öffentliche Hand, vor allem kleinere Kommunen und Landkreise, nicht mehr mithalten. Durch so eine Diskrepanz zwischen öffentlicher und privater Hand entstehen Diskontinuitäten, die am Ende das öffentliche Bauwesen ins Abseits schießt.

In Polen wiederum ist eine stabile, wirtschaftliche Baudynamik, sei es auf öffentlichem oder auf privatem Boden, deutlich spürbar. Inländische Fachkräfte, die in den letzten Jahren zumal Projekte im Ausland mitbetreut haben, wurden *peu à peu* durch ausländische Facharbeiter vornehmlich aus der Ukraine ersetzt. Der Fokus auf die Raumwirtschaft, der anders als in Deutschland verstärkt ökonomische Gesichtspunkte in den Vordergrund stellt, tut im Bereich des Bauwesens sein Übriges. Insgesamt bleibt die Ausgewogenheit von ökonomischer und ökologischer Perspektive in beiden Staaten die große Herausforderung der Raumordnung.

## Literaturverzeichnis

- Bachmann K., *Zur Entwicklung der polnischen Demokratie*, „APuZ – Zeitschrift der Bundeszentrale für politische Bildung“ 10–11, 2018.
- Battis U., Kersten J., *Europäische Raumentwicklung*, „EuR“ 1, 2009.
- Baumann S., Elsner C., de Graaf D., Hoffmann G., Martens K., Noack C., Plehn W., Ries L., Thalheim D., *1987–2017: 30 Jahre Montrealer Protokoll*, Dessau-Roßlau 2017.
- Beyer A., *Faszinierende Projekte Autostrada A1 Polen*, Hamm 2013.
- Ceglzar A., *Die polnische Energiepolitik*, Warszawa 2020.
- Dörr D., *Raumordnung und Landesplanung*, [in:] *Bes. VwR*, hrsg. D. Ehlers, M. Fehling, H. Pünder, Bd. 2, Heidelberg 2020.
- Ebert S., Tölle A., Wdowicka M., *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive – Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy*, Hannover-Poznań 2012.
- Energieministerium Warschau, *Zusammenfassung und Schlussfolgerungen der Umweltprüfung der polnischen Energiepolitik bis zum Jahr 2040*, Warschau 2021.
- Grebing H., Schöllgen G., *Willy Brandt*, Bonn 2013.
- Großmann G.U., *Die Welt der Burgen*, München 2013.
- Isensee J., *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, [in:] *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 6, hrsg. P. Kirchhof, Heidelberg 2008.
- Krzysztofik M., *Rechtliche Rahmenbedingungen für Windkraftanlagen in Polen*, Berlin 2014.
- Langhagen-Rohrbach C., *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt 2010.
- Mez L., *Die Zukunft der Atomkraft nach Fukushima – Warum eine „Renaissance der Atomenergie“ ausbleiben wird*, Bonn 2011.
- Miersch M., Bülow M., *70 Argumente gegen Atomenergie – Die Zukunft gehört den Erneuerbaren Energien*, Berlin 2010.

- Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg/Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin/Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, *Abschlussbericht: Untersuchungen der grenznahen und grenzüberschreitenden Infrastrukturplanungen im Bereich der deutsch-polnischen Grenze im Wirkungsbereich des Verkehrskorridors der Rail Baltica*, Potsdam 2007.
- Misztal S., *Landesplanung in Polen*, „Plan: Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik“ 6, 1963.
- Niewiadomski Z., Turowski G., *Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, Hannover-Warszawa 2001.
- Okon W., *Raumordnung und Landesplanung in der deutsch-polnischen Region Odermündung*, [in:] *Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen*, hrsg. M. Stroll, Hannover 2004.
- Ostojski P., Piątek W., *Legalisierung von illegalen baulichen Anlagen in Polen und Deutschland*, „Landes- und Kommunalverwaltung“ 4, 2014.
- Österreichisches Umweltbundesamt, *Programm für die Polnische Kernenergie*, Wien 2011.
- Pflugbeil S., Paulitz H., Claußen A., Schmitz-Feuerhake I., *Gesundheitliche Folgen von Tschernobyl – 20 Jahre nach der Reaktorkatastrophe*, Berlin 2006.
- Pistner C., *Fukushima – Unfallablauf und wesentliche Ursachen (Teil 1/3)*, „Fachbeiträge Risikotechnologien“ 9, 2013.
- Ptak R., *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden 2004.
- Rataj P., *Die Grundzüge des polnischen Planungsrechts*, [in:] *Die Grundzüge des polnischen Planungsrechts*, hrsg. Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2012.
- Rohrig K., Richts C., Bofinger S., Jansen M., Siefert M., Pfaffel S., Durstewitz M., *Energiewirtschaftliche Bedeutung der Offshore-Windenergie für die Energiewende*, Berlin 2013.
- Schmuck O., Unser G., *Zeitbilder: Die Europäische Union*, Bonn 2018.
- Schneider J., *Die Ursachen für den Zusammenbruch der Sowjetunion und der DDR (1945–1990)*, Stuttgart 2017.
- Schulenberg T., *Ausgewählte Kernreaktoren der Generation IV*, Dresden 2011.
- Schumacher J., *Umweltprüfung*, [in:] *Raumordnungsgesetz*, hrsg. K. Werk, J. Albrecht, Wiesbaden 2012.
- Schwarzer O., *Sozialistische Zentralplanwirtschaft in der SBZ/DDR*, Stuttgart 1999.
- Selke W., *Deutsch-Polnisches Haus: Auf dem Wege zu einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion in Mitteleuropa?*, [in:] *Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen*, hrsg. M. Stroll, Hannover 2004.
- Slapa S., Pfohl M., Pietschman H., Zemke R., *Abstimmungsprozesse in Grenzregionen – Der Umgang mit Ansiedlungen in den Grenzregionen Deutschland–Polen und Deutschland–Tschechien*, Berlin 2006.
- Sołtysiak D., *Perspektiven zur Entwicklung und Förderung der Offshore-Windparks in Polen*, Heiligendamm 2019.
- Steenblock R., Hartwig I., *Die Agenda 2007: Solidarität, Nachhaltigkeit und Innovation*, „integration“ 27, 2004.
- Steinitz K., *Die Wirtschaftsplanung in der DDR – Probleme, Erfahrungen, Schlussfolgerungen*, [in:] *Erfahrungen und Probleme der Planung und der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR, Schlussfolgerungen für die Zukunft*, hrsg. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Werder an der Havel 2007.
- Stüer B., *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, München 2015.
- Terrin J.J., *A few factors in understanding French town planning*, „Raumordnung und Raumplanung“ 2, 2008.

- Tölle A., *Stadt- und Raumentwicklung Polen, 2018*, [in:] *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, hrsg. ARL, Hannover 2018.
- Ulrich R., *Der Übergang zur Marktwirtschaft in der CSFR, Polen und Ungarn: Ausgangsbedingungen und erste Schritte*, Berlin 1991.
- Wagner W., *EU-illionen für Straßen in Grenzregion zu Polen*, „Schweriner Volkszeitung“ 2016. Website der Schweriner Volkszeitung – über die Suchleiste „EU-Millionen für Straßen in Grenzregion zu Polen“.
- Winter G., Kalichava K., *Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern*, „ZaöRV“ 79, 2017.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Dokumentation: Aufbau eines föderalistischen Staatswesens*, Berlin 2019.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutscher Bundestags, *Sachstand: Zu ökologischen Auswirkungen von Windkraftanlagen*, Berlin 2019.

## Internetquellen

- Homepage der Bauprojekte der Deutschen Bahn AG, *Bauprojekt: Angermünde – Grenze D/PL*, 2021, <https://bauprojekte.deutschebahn.com/p/angermuende-stettin>.
- Becker N., *Deutschland bleibt Polens wichtigster Handelspartner*, GTAI Wirtschaftsumfeld, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/bericht-wirtschaftsumfeld/polen/deutschland-bleibt-polens-wichtigster-handelspartner-102436>.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, *Windklimatologie*, <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Standardartikel/Offshore-Windenergie/forschung-windklimatologie.html>.
- Bundesstiftung Aufarbeitung, Friszke A., *Widerstand und Opposition im Kommunismus 1945–91*, 2016, [https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user\\_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten\\_eu/Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf](https://www.dissidenten.eu/fileadmin/user_upload/Polen/Oppositionsgeschichte/dissidenten_eu/Polnische-Oppositionsgeschichte.pdf).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Raumordnerische Zusammenarbeit in deutsch-polnischen Grenzraum*, 2012, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvbs/sonderveroeffentlichungen/2012/DeutschPolnischerGrenzraum.html>.
- Detloff C. (NABU), *Zu viel Lärm im Meer*, <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/offshore-windparks/index.html>.
- eAUTOBAHN, *Meldungen aus Polen*, <http://www.eautobahn.eu/html/polen.html>.
- EU-Info, *Gesetzgebung*, <https://www.eu-info.de/europa/eu-richtlinien-verordnungen>.
- Homepage „Europa Sachsen-Anhalt“, *Stellung der Wojewodschaften im polnischen Staatsaufbau*, <https://europa.sachsen-anhalt.de/internationales/partnerregionen-des-landes/wojewodschaft-masowien/stellung-der-wojewodschaften-im-polnischen-staatsaufbau/>.
- Europäische Kommission, *Ein europäisches Naturschutznetz – Chancen oder totaler Stillstand in der Gemeinde?*, [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/evidence\\_gathering/docs/Member%20State%20Stakeholders/Non-Governmental%20Organisations/LU/MS%20-%20LU%20-%20NGO%20-%20Natura%202000.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/evidence_gathering/docs/Member%20State%20Stakeholders/Non-Governmental%20Organisations/LU/MS%20-%20LU%20-%20NGO%20-%20Natura%202000.pdf).
- Europäische Kommission, *Trans-European Transport Network (TEN-T)*, [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_de](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_de).
- The Generation IV International Forum, *Origins*, [https://www.gen-4.org/gif/jcms/c\\_9334/origins](https://www.gen-4.org/gif/jcms/c_9334/origins).
- GTAI, *Polen: Nachbar mit großem Potential*, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/fact-sheet/polen/polen-nachbar-mit-groessem-potenzial-207182>.
- GTAI, *Polen investiert weiter in die Bahninfrastruktur*, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/branchen/branchenbericht/polen/polen-investiert-weiter-in-die-bahninfrastruktur-144036>.



- Homepage des Landes Berlin, *Flughafen Berlin-Brandenburg (BER)*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/luftfahrt/flugplaetze/flughafen-berlin-brandenburg-ber/>.
- MORO-Projekt „Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen“, [https://www.sig-gr.eu/de/sig-gr/cooperations/projet\\_moro\\_observation\\_territoriale\\_allemande\\_et\\_regions\\_limitrophes.html](https://www.sig-gr.eu/de/sig-gr/cooperations/projet_moro_observation_territoriale_allemande_et_regions_limitrophes.html).
- Polski Atom, *Uchwała w sprawie „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.*, <https://www.gov.pl/web/polski-atom/uchwala-w-sprawie-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>.
- Statista, *Polen: Bruttoinlandsprodukt von 1980 bis 2019*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/14410/umfrage/bruttoinlandsprodukt-bip-in-polen/>.
- Statista, *Rangfolge der wichtigsten Handelspartner Deutschlands nach Wert der Exporte im Jahr 2020*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2876/umfrage/rangfolge-der-wichtigsten-handelspartner-deutschlands-nach-wert-der-exporte/#:~:text=Bezogen%20auf%20die%20Exporte%20waren,95%2C98%20Milliarden%20Euro>.
- Statistisches Bundesamt, *11. Koordinierte Bevölkerungsvorberechnung*, Bericht 2006, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2050-bericht-5124203069004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/bevoelkerung-deutschland-2050-bericht-5124203069004.pdf?__blob=publicationFile).
- Verkehrsrundschau, *Polnische Eisenbahn – Infrastruktur wird moderner*, 2015, <https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/polnische-eisenbahn-infrastruktur-wird-moderner-1708941.html>.
- Weber T., *Polnisches Hybridkonzept: Offshore-Windparks nur mit AKW*, Website der Erneuerbare Energien 2020, <https://www.erneuerbareenergien.de/politik/klimapolitik/anti-energiegewende-wende-polnisches-hybridkonzept-offshore-windparks-nur-mit-akw>.
- Weber T., *Warschau schickt Windkraft in die See*, Erneuerbare Energien 2021, <https://www.erneuerbareenergien.de/politik/energiepolitik/meereswindkraft-europa-warschau-schickt-windkraft-die-see-Verkehrs>.
- Wikipedia, *Autostrada A 1*, [https://de.wikipedia.org/wiki/Autostrada\\_A1\\_\(Polen\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Autostrada_A1_(Polen)).
- Wikivoyage, *Autostrada A1*, [https://de.wikivoyage.org/wiki/Autostrada\\_A1](https://de.wikivoyage.org/wiki/Autostrada_A1).
- Zeit, *Koalitionsvertrag 2018-2021*, [https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).

## Spatial Planning in Germany and Poland: A Comparative Legal Sketch

### Summary

Spatial planning in Germany and Poland has a long history. In addition to individual spatial planning, there are also joint as well as general European approaches to the use of space. The article first shows the legal framework at national and supranational level, followed by an in-depth presentation based on several projects from the energy and infrastructure sectors. Finally, the similarities and differences are worked out.

**Keywords:** similarities, offshore wind farms, nuclear power station, autostrada A1, central airport.





OLEH ILNYTSKYI

ORCID: 0000-0001-7343-8810

Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki  
oleh.ilnytskyi@lnu.edu.ua

# Jednostka budżetowa na Ukrainie: określenie stanu prawnego na podstawie połączenia aspektów prawa finansowego i prawa handlowego

**Abstrakt:** Artykuł przedstawia badanie normatywnej definicji „jednostki budżetowej” i na podstawie analizy podanych w przepisach cech proponuje jej uzupełnienie i doprecyzowanie. Zasadnicza treść cechy instytucjonalnej jest prezentowana poprzez definicję jednostki budżetowej jako podmiotu prawa publicznego, co pozwala na ustalenie specyfiki trybu tworzenia, stosunków korporacyjnych, reżimu własności w działalności jako podmiotów gospodarczych na Ukrainie. Cecha finansowo-zabezpieczeniowa i cecha finansowo-wynikowa pozwalają określić miejsce jednostki budżetowej w systemie budżetowym, kształtując charakterystykę współzależności ze scentralizowanym publicznym funduszem środków pieniężnych — budżetem. Wykorzystane zostało doktrynalne podejście do klasyfikacji jednostek budżetowych.

**Słowa kluczowe:** osoba prawna, budżet, podmiot gospodarczy, publiczna działalność finansowa.

## Wstęp

Prawo, ze względu na swój cel ontologiczny, ma wpływać na sferę interakcji społecznych między podmiotami. Dlatego badanie regulacji prawnych zawsze opiera się na ustaleniu statusu prawnego odpowiednich „odbiorców” działania normy prawnej.

W istocie, jeżeli ustali się podstawę podmiotowego składu stosunku prawnego w prawie ukraińskim, można stwierdzić, że w większości przypadków biorą w nim udział osoby fizyczne i prawne. Obie te kategorie podmiotów stosunku prawnego są złożonymi podmiotami międzysektorowymi, które łączą szereg

aspektów prawnych i pokrewnych, a ustalanie ich treści pozostaje jednym z kluczowych doktrynalnych zagadnień multidyscyplinarnych. Jednocześnie, jeśli cechy prawne osoby fizycznej są pochodną personalizacji społeczno-biologicznej natury istoty ludzkiej z jej moralnymi i myśleniowymi (psychicznymi) ośrodkami tworzenia interesów oraz spowodowanych przez nich praw i wolności, to w kwestii osoby prawnej istnieje wiele problemów wyjściowych i pochodnych.

Liczne teorie genezy i rozumienia charakteru osoby prawnej wskazują z jednej strony na brak spójnego rozumienia tego zjawiska prawnego, z drugiej strony — doktryna i definicja charakterystyki jednego z kluczowych podmiotów relacji prawnej oczywiście nie może być monistyczna. Zgadzamy się z konkluzją Romana Prylućkoho (Р. Прилуцького), który zauważył, że opracowana w ramach cywilistyki doktryna osoby prawnej nie może na zawsze pozostać zastrzeżoną wyłącznie dla prawa cywilnego. Jest używana również przez inne gałęzie prawa z wyraźnymi cechami. Ortodoksja cywilistów w tej kwestii i próby zmuszenia wszystkich do jej uniwersalnego stosowania nie zawsze jest korzystna w innych sferach życia społecznego. Musimy ukształtować system prawny i legislacyjny, mając to na uwadze<sup>1</sup>.

Zastosowanie koncepcji podmiotów stosunków publicznoprawnych jasno pokazuje, że ogólne cywilistyczne podejście do określania statusu uczestnika — osoby prawnej — nie ujawnia specyfiki stosowania norm odpowiednich branż. Nie możemy zrezygnować z ukształtowanych cech ontologicznych cech charakterystyki podmiotowej udziału odpowiednich form organizacji grup osób fizycznych w stosunkach prawnych. Jednocześnie w stosunkach prawnych główną kwestią rozwiązywaną przy udziale takiego podmiotu jest sprawowanie kompetencji władnych i dbanie o interes publiczny. Znajduje to odzwierciedlenie w konieczności „aktualizacji” regulacji prawnej statusu osoby prawnej — uczestnika z punktu widzenia przedmiotu regulacji prawnej.

Zatem badając subiektywny układ budżetowych stosunków prawnych z punktu widzenia stanu budżetowego i prawnego, o którym decyduje odpowiedni zakres praw i obowiązków ich uczestników, musimy zauważyć, że główne subiektywne cechy tych stosunków prawnych ujawniają się poprzez definicję treści prawnej i cech regulacyjnych jednostki budżetowej.

## 1. Pojęcie normatywne i cechy jednostki budżetowej

Zgodnie z art. 2 ust. 12 pkt 1 Kodeksu Budżetowego Ukrainy z dnia 8 lipca 2010 roku<sup>2</sup> (dalej: KB Ukrainy) jednostki budżetowe to organy władz publicz-

<sup>1</sup> R. Priluc'kij, *Osnovni teorij ũridiĉnoĭ osobi ta ih vpliv na rozvitok organizacijnih form sub'ektiv gosudarĭvannā*, „Ŭridiĉna nauka” 2013, nr 3, s. 46.

<sup>2</sup> *Būĉetnij kodeks Ukraĭni vid 08.07.2010 r.*, „Vidomosti Verhovnoĭ Radi Ukraĭni” 2010, nr 50–51, s. 572.

nych, samorządy terytorialne, a także organizacje przez nie utworzone w określony sposób, w pełni utrzymywane z odpowiedniego budżetu państwa lub budżetu lokalnego. Jednostki budżetowe są non-profit.

W rzeczywistości regulacje kształtują cechy statusu jednostki budżetowej poprzez definicję trzech głównych cech:

— instytucjonalnej (władze publiczne, samorządy terytorialne, a także organizacje przez nie utworzone w określony sposób, bez bezpośredniego ograniczenia formy organizacyjno-prawnej);

— finansowo-zabezpieczeniowej (w pełni utrzymywane kosztem odpowiedniego budżetu państwowego lub budżetu lokalnego);

— finansowo-wynikowej (są non-profit według wskaźników wyniku finansowego ich działalności w bilansie).

Cechy te decydują o odpowiednim statusie budżetowym i prawnym. Jednocześnie są one pochodne uzyskania statusu i są współzależne — pełne utrzymanie kosztem odpowiedniego budżetu eliminuje potrzebę i możliwość otrzymania zysku z działalności podstawowej lub innych rodzajów działalności, a brak dochodowości decyduje o braku alternatywnych źródeł finansowania ich działalności.

Kategoria „jednostka budżetowa”, ze względu na jej ogólne znaczenie w teorii i praktyce budżetowania, była przedmiotem badań i definicji w badaniach krajowych prawników i specjalistów w zakresie finansów publicznych.

Zatem zdaniem Sofiji Lewyćkoji (С. Левицької) i Romana Fediwa (Р. Федів) decydującym czynnikiem przy przydzielaniu podmiotów do jednostek budżetowych jest bezpłatne świadczenie publicznych usług socjalnych<sup>3</sup>. Badacze uzupełniają więc normatywną definicję sferą działalności — świadczenie publicznych usług socjalnych — oczywiście mając na uwadze szerokie znaczenie tego pojęcia (jako usługi socjalne świadczone w trudnych warunkach życiowych na podstawie ukraińskiej ustawy „O usługach socjalnych” z dnia 17 stycznia 2019 roku, obejmując również realizację funkcji ogólnego zarządzania społeczeństwem, na przykład usługi administracyjne na podstawie ustawy Ukrainy „O usługach administracyjnych” z dnia 6 września 2012 roku). W związku z tym określają bezpłatne ich świadczenie. Ujawnia się tym samym normatywny niedochodowy (non-profit) charakter działalności jednostki budżetowej z jej nieodpłatną treścią dla „beneficjenta” działalności jednostki budżetowej — konsumenta świadczonych przez nią usług socjalnych.

Jednak nie można bezwarunkowo zgodzić się z ostatnią cechą. Pomimo braku komercyjnego elementu w działalności jednostki budżetowej, ze względu na brak możliwości regulacyjnych i faktyczną potrzebę czerpania zysków z tych działań, usługi świadczone „konsumentom” nie zawsze są bezpłatne. Na przykład art. 11 wspomnianej już ustawy Ukrainy „O usługach administracyjnych” określa, że

<sup>3</sup> S. Levic'ka, *Finansovi rezul'tati diál'nosti oderžuvačiv bűdžetnih koštiv: ekonomična sumist', vičiznana ta mižnarodna praktika*, „Ekonomičnij analiz” 2008, Vip. 2 (18), s. 363.

przy świadczeniu usług administracyjnych w przypadkach przewidzianych prawem jest pobierana opłata (opłata administracyjna), a jedynie świadczenie usług administracyjnych w zakresie zabezpieczenia społecznego dla obywateli realizuje się bezpłatnie. Opłata z tytułu świadczenia usług administracyjnych (opłata administracyjna) jest odprowadzana do budżetu państwa lub odpowiedniego budżetu lokalnego, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo. Jednocześnie wysokość opłaty z tytułu świadczenia usług administracyjnych (opłaty administracyjnej) oraz tryb jej pobierania są określone ustawą, z uwzględnieniem ich znaczenia społecznego i gospodarczego. Odpowiada to naszym zdaniem zasadom sprawiedliwości społecznej, gdyż zakłada uzależnienie zapłaty od wniosku obywatela o uzyskanie tych lub innych korzyści w postaci wykonywania uprawnień aparatu państwowego. Dlatego taki beneficjent wyników działań zarządczych powinien brać aktywniejszy udział w ich finansowaniu niż inne osoby nieubiegające się o usługi.

W swoich pracach Switłana Swirko (С. Свірко) skupił się wyłącznie na źródłach finansowania działalności jednostki budżetowej, wskazując, że podmioty gospodarcze sektora publicznego z reguły działają w warunkach ograniczeń budżetowych w postaci dotacji lub budżetów (lub ich analogów), które wchodzi w życie po zatwierdzeniu ich odpowiednimi aktami prawnymi<sup>4</sup>.

W wyniku uogólnienia cech normatywnych i doświadczeń praktycznych Roman Frycz (Р. Фрич) zdefiniował jednostki budżetowe jako jednostki non-profit (które nie mają na celu otrzymania zysku), tworzone dla działalności społeczno-kulturalnej, naukowej i zarządczej, będące podmiotami podlegającymi prawu finansowemu, głównie w związku z wykorzystaniem środków przyznanych im z budżetu państwa na realizację zadań<sup>5</sup>. Autor konstruuje definicję w oparciu o powtórzenie konstytutywnych cech normatywnych jednostki budżetowej, jednakże zakres funkcjonowania jednostek budżetowych jest nieuzasadniono zawężany wyłącznie do sfery finansów publicznych, co jest ewidentnie błędne.

Zamiast tego Wołodymyr Tytykało (В. Титикало) zapewnia doskonale zrozumienie statusu jednostki budżetowej w oparciu o analizę cech pochodnych reżimu prawnego ich działalności finansowej i gospodarczej jako podmiotów gospodarczych, który jest charakteryzowany przez następujące cechy:

— jednostki budżetowe działają na prawach własności państwowej lub komunalnej. Przepis ten określa tryb nabywania wartości kosztem publicznym, tworzenie kapitału własnego jako podstawy do wszczęcia i dalszej realizacji działalności, zbycia majątku;

— jednostki budżetowe należą do jednostek non-profit, ich działalność nie ma na celu osiągnięcia zysku, ale świadczenie usług niematerialnych;

<sup>4</sup> S. Swirko, *Zagal'nì položenńa porâdku skladannâ finansovoi zvitnosti v sektori deržavnogo upravlinnâ vidpovidno do MSBODS*, „Formuvannâ rinkovoï ekonomiki” 2010, nr 23, s. 476.

<sup>5</sup> R. Frič, *Oznaki būdžetnih ustanov âk sub'ektiv finansovogo prava*, „Deržava ta regionii”, Seriâ „Pravo ta deržavne upravlinnâ” 2012, nr 2, s. 115–119.

— jednostki budżetowe w procesie świadczenia usług niematerialnych ponoszą wydatki różniące się treścią ekonomiczną od wydatków podmiotów gospodarczych. Wydatki są rozumiane jako płatności rządowe, nie podlegające zwrotowi, to jest takie płatności, które nie tworzą ani nie rekompensują roszczeń finansowych;

— jednostki budżetowe nie są wyposażane w kapitał obrotowy, o ich sytuacji finansowej decyduje terminowość i kompletność wpływu dotacji z odpowiednich budżetów lub opłacenie rachunków zgodnie z zaciągniętymi zobowiązaniami kosztem środków budżetowych<sup>6</sup>.

Jednocześnie analiza specjalistycznej literatury prawniczej na ten temat pokazuje, że badacze z zakresu prawa finansowego ograniczają się do zrozumienia tych normatywnych cech jednostki budżetowej, które ich zdaniem są istotne dla regulacji prawnej przy określaniu systemu finansowania odpowiednich podmiotów<sup>7</sup>.

Podsumowując normatywne cechy konstytutywne i ich pochodne przejawy w reżimie prawnym, Kateryna Diaczenko (К. Дяченко) zaproponował wyróżnienie ogólnych i szczególnych cech jednostek budżetowych jako uczestnika szczególnych stosunków prawnych w systemie prawnym Ukrainy. Wśród wspólnych cech właściwych jednostkom budżetowym wymieniono następujące:

1. osobowość prawna (osoby prawne prawa publicznego);
2. forma własności (państwowa lub komunalna);
3. forma finansowania budżetu (szacunkowe finansowanie kosztem środków budżetowych);
4. charakter działalności (nieprodukcyjny);
5. ekonomiczny wynik działalności (non-profit).

Badacz za specyficzne cechy jednostki budżetowych uważa następujące:

1. status prawny — podmiot prawny (organ budżetowy, jednostka budżetowa, instytucja budżetowa) lub wyodrębniona komórka (jednostka strukturalna) jednostki budżetowej;

2. reżim prawny majątku — główny zarządzający środków budżetowych (organ budżetowy), zarządzający środków budżetowych drugiego stopnia (jednostka budżetowa), zarządzający środków budżetowych trzeciego stopnia (instytucja budżetowa);

3. formy realizacji prawa własności — korzystanie (wszystkie rodzaje jednostek budżetowych), zarządzenie (organ budżetowy, jednostka budżetowa), posiadanie (organ budżetowy)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cyt. za: V. Fedosov, V. Oparin, S. L'ovočkin, *Finansova restrukturizaciâ v Ukraïni: problemi i naprâmi*, Kiïv 2012, s. 387.

<sup>7</sup> È. Alisov, L. Voronova, S. Kad'kalenko ta in., *Finansove pravo*, Harkiv 1998, s. 15; O. Muzika-Stefančuk, *Finansove pravo*, Kiïv, 2009, 264 s.; Himičeva N.I. i dr., *Finansovoe pravo*, Moskva 2003, s. 21.

<sup>8</sup> K.K. Dâčenko, *Osoblivosti funkcionuvannâ bûdžetnih ustanov u sistemî deržavnih finansiv*, „Ekonomika i suspil'stvo” 2016, nr 7, s. 740–742.

Zgadzamy się z wymienionymi cechami ogólnymi w ich głównej części, ale cechy specyficzne sformułowane przez autora podejścia są niepoprawne lub w ogóle nie mają właściwości niezbędnych do zdefiniowania omawianego zjawiska prawnego. Ani sformułowane ujęcie stanu prawnego, ani reżim prawny majątku nie wykazują żadnych cech jednostki budżetowej, a w niektórych przypadkach bezpośrednio kolidują z normami obowiązującego ustawodawstwa (na przykład ustrój majątkowy wskazany przez autora jest statusem budżetowo-prawnym i odnosi się do zakresu uprawnień budżetowych odpowiedniego podmiotu).

## 2. Status jednostki budżetowej jako osoby prawnej w rozumieniu prawa publicznego

Jednostka budżetowa powinna zawsze mieć status osoby prawnej. Brak formalnego statusu osoby prawnej jako samodzielnego podmiotu prawa nie pozwoli jej na nabywanie i wykonywanie praw i obowiązków z zakresu finansów, czyli tych o charakterze pieniężnym. Jednocześnie zgadzamy się, że jednostki budżetowe będą się charakteryzować przynależnością do grupy podmiotów prawa publicznego według kolejności ich tworzenia i określonego obszaru działania. Oczywiście jest, że finansowanie budżetowe, dzięki któremu w pełni funkcjonują, świadczy o dominującym interesie publicznym w ich działalności, niezależnie od jej rodzaju i kierunku.

Oprócz charakteru dominującego interesu w działalności osoby prawnej, zakwalifikowanie jej jako podmiotu prawa publicznego sędzia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy Ołeh Perwomajśkyj (О. Первомайський) proponuje na podstawie ustalenia obecności lub jej braku u osoby prawnej określonych funkcji prawnych, kompetencji, których realizację wypełnia (zapewnia) państwo i (lub) wspólnota (społeczność) terytorialna jako pierwotny (podstawowy) podmiot samorządu lokalnego. Oczywiście podmiotami prawnymi podlegającymi prawu publicznemu są organy władzy publicznej lub samorządy terytorialne albo inne osoby prawne, które na mocy delegowania funkcje zarządcze władzy publicznej.

Jednocześnie Ołeh Perwomajśkyj uważa niektóre spółki za osoby prawne prawa publicznego (PAT „Ukrtransgaz”, PAT „Ukrgazwydobuвання”, PAT „Ukrposzta”, AT „Oszczadbank”), nie wykonujące bezpośrednich lub delegowanych władnych funkcji zarządczych. Ale ich działalność gospodarcza ma ogromne znaczenie społeczne. Kolejną cechą rozdzielenia osób prawnych prawa prywatnego i publicznego jest podporządkowanie organizacyjne i majątkowe osoby prawnej państwu lub wspólnocie terytorialnej, w wyniku którego decydujący wpływ na działalność osoby prawnej (ze względu na istnienie wymienionego podporządkowania) może mieć państwo Ukrainy lub właściwa wspólnota terytorialna. Wreszcie o takim zja-



wisku, pełniącym funkcję podziału podmiotów prawnych na podmioty prawa prywatnego i publicznego, mówi się w art. 81 Kodeksu Cywilnego Ukrainy — procedura tworzenia osoby prawnej. Można przypuszczać, że zgodnie z procedurą tworzenia osoby prawnej prawa publicznego jest ona kształtowana z inicjatywy właściwego organu poprzez podejmowanie niezbędnych decyzji rządowych (publikacja aktów prawnych, aktów administracyjnych itp.) i realizacji innych wymagań określonych w Konstytucji oraz ustawach Ukrainy<sup>9</sup>.

Jednym z najbardziej szczegółowych i uzasadnionych podejść do egzekwowania prawa w celu ustalenia statusu podmiotu prawnego prawa publicznego jest ustalone stanowisko Krajowej Agencji ds. Zapobiegania Korupcji, wykorzystywane w kontekście definiowania funkcjonariuszy osób prawnych podlegających prawu publicznemu jako podmiotów deklaracji antykorupcyjnej o dochodach i majątku osób fizycznych.

Zgodnie z nim, biorąc pod uwagę przepisy Kodeksu Cywilnego Ukrainy, Kodeksu Gospodarczego Ukrainy, innych ustaw Ukrainy, możliwe jest sformułowanie najistotniejszych cech osoby prawnej prawa publicznego:

1. stworzenie osoby prawnej na podstawie aktu administracyjnego Prezydenta Ukrainy; organu władz państwowych, organu władz Autonomicznej Republiki Krymu lub organu samorządu terytorialnego, a w przypadkach określonych w ustawie — również na podstawie dokumentu założycielskiego;

2. ustalenie trybu tworzenia i statusu prawnego osoby prawnej przez Konstytucję Ukrainy lub ustawę Ukrainy inną niż Kodeks Cywilny Ukrainy oraz ustawy Ukrainy uchwalone zgodnie z Kodeksem Cywilnym Ukrainy;

3. celem i głównym rodzajem działalności osoby prawnej jest pełnienie przez nią funkcji publicznych państwowych lub na terenie wspólnoty terytorialnej, które zostały jej powierzone Konstytucją Ukrainy i ustawą;

4. istnienie u osoby prawnej nie ogólnej, ale szczególnej zdolności prawnej;

5. brak u podmiotów prawnych prawa publicznego majątku, przyznanego według niezależnego prawa rzeczowego. Oczywiście chodzi o tytuły majątkowe zarządzania gospodarczego lub zarządzania operacyjnego. To znajduje odzwierciedlenie w zmianach do KB Ukrainy — majątek jednostki budżetowej — majątek (w rozumieniu określonym w Kodeksie Cywilnym Ukrainy) należący do majątku państwowego lub komunalnego oraz przypisany do jednostki budżetowej zgodnie z ustawodawstwem (art. 2 cz. 1 pkt 31–1);

6. pomocniczy charakter działalności gospodarczej osoby prawnej prawa publicznego w stosunku do jej podstawowej działalności;

---

<sup>9</sup> O. Pervomajskij, *Ponáttá úridičnoï osobi públčnogo prava: okremi nedoliki norm činnogo zakonodavstva*, „Privatne pravo i pidpriëmnicтво” 2019, Vip. 19, s. 53–54, <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2019.19.10>.

7. przypisanie do państwa, Autonomicznej Republiki Krymu, organów samorządów terytorialnych odpowiedzialności prawnej za działalność takiej osoby prawnej.

Jednak podmiot prawny prawa publicznego nie musi mieć wszystkich tych wymienionych cech. Zatem, aby wyjaśnić, czy ta lub inna osoba (stowarzyszenie osób) ma status publiczny lub prywatny, konieczne jest przeanalizowanie całego zestawu aktów normatywno-prawnych i dokumentów założycielskich, które określają status bezpośrednio tej osoby (stowarzyszenia).

Wszystkie powyższe cechy osoby prawnej prawa publicznego są w pełni charakterystyczne dla jednostek budżetowych. Możemy je scharakteryzować w połączeniu z innymi normatywnymi cechami przynależności niektórych podmiotów do tej kategorii uczestników stosunków budżetowo-prawnych, uzupełniając i ujawniając treść ich działalności. W związku z tym uważamy za konieczne zaproponowanie wniesienia odpowiednich zmian regulacyjnych poprzez zdefiniowanie jednostek budżetowych jako osób prawnych prawa publicznego.

### 3. Cechy finansowo-prawne jednostki budżetowej

Cecha pełnego utrzymania jednostki budżetowej kosztem budżetu państwa lub budżetu lokalnego decyduje o pełnej integracji transakcji dochodowo-wydatkowych w działalności finansowej takiego podmiotu z odpowiednim budżetem. Dlatego każdy wynik finansowy jednostki budżetowej, a także jedyne źródło finansowania wydatków dla zapewnienia jej działalności, pozostaje w ścisłym, sformalizowanym związku ze środkami systemu budżetowego.

Naszym zdaniem właśnie taka sformalizowana cecha jak zatwierdzenie odpowiednich środków w budżecie jako ustawie finansowo-planistycznej, która nabiera znaczenia prawnego poprzez nadanie formy prawnej, najwłaściwiej charakteryzuje fundusze jako budżetowe. Nie uzależnia to definicji środków budżetowych od etapu procesu budżetowego, gdyż od momentu uchwalenia odpowiedniej ustawy budżetowej określa się mechanizmy redystrybucyjne w zakresie wykonania przepisów dotyczących tworzenia i wykorzystania przez upoważnione podmioty odpowiedniego wolumenu środków<sup>10</sup>.

Zatem środki na zapewnienie działalności odpowiedniej jednostki budżetowej stanowią integralną część, zatwierdzonego w odpowiedniej decyzji w sprawie budżetu, powołania budżetowego głównego dysponenta środków budżetowych. Zgodnie z „łańcuchem” kolejności działań finansowych i planistycznych w zakresie finansowania budżetu, ustawą lokalną, która decyduje o trybie tworzenia,

---

<sup>10</sup> O. Ilnytskyi, *Pojęcie «środków budżetowych» w ukraińskim ustawodawstwie*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy Uniwersytetu Wrocławskiego” 2019, nr 3, s. 53.



podziału i wykorzystania publicznych środków finansowych w działalności określonej instytucji poprzez określenie dotacji budżetowych, jest jej budżet.

Zgodnie z pkt 5 Trybu sporządzania, rozpatrywania, zatwierdzania i podstawowych wymogów w zakresie wykonania budżetów jednostek budżetowych zatwierdzonego uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 28 lutego 2002 roku nr 228<sup>11</sup>, jednostkom mogą być przyznawane środki budżetowe tylko w razie istnienia:

1. zatwierdzonych budżetów,
2. planów alokacji ogólnego funduszu budżetowego,
3. planów udzielania pożyczek z ogólnego funduszu budżetowego,
4. planów specjalnego funduszu.

Środki mogą być przyznawane także zakładom zawodowego szkolnictwa średniego i wyższego, instytucjom naukowym i zakładom opieki zdrowotnej również przy istnieniu zatwierdzonych planów wykorzystania środków budżetowych i miesięcznych planów wykorzystania środków budżetowych. Jednostki mają prawo zaciągać zobowiązania budżetowe i dokonywać płatności w ramach przyznaných środków budżetowych ustalonych w:

1. zatwierdzonych budżetach,
2. planach dotacji ogólnego funduszu budżetowego,
3. planach udzielania kredytów z ogólnego funduszu budżetowego,
4. planach funduszu specjalnego.

Zakłady zawodowego szkolnictwa średniego i wyższego, instytucje naukowe i zakłady opieki zdrowotnej mają do tego prawo również w ramach funduszy zatwierdzonych planów wykorzystania środków budżetowych i miesięcznych planów wykorzystania środków budżetowych.

Zatem formalnie cecha pełnego zabezpieczenia jednostki budżetowej ze środków odpowiedniego budżetu zakłada zabezpieczenie finansowe wykonania przez nią zadań i funkcji w pełnym zakresie poprzez zaciąganie zobowiązań budżetowych i dokonanie płatności w ramach dotacji budżetowych określonych w zatwierdzonych budżetach i planach wykorzystania środków budżetowych. Wyklucza to finansowanie działalności poza budżetem, a jednocześnie określa właściwe rozliczanie i formalizację wszelkich operacji dochodowych i wydatkowych jednostek budżetowych wyłącznie za pośrednictwem budżetu (w tym zgodnie z art. 13 cz. 9 KB Ukrainy i art. 3 Ustawy Ukrainy „O źródłach finansowania władz publicznych” z dnia 30 czerwca 1999 roku).

Normatywna cecha non-profit w wynikach działalności jednostki budżetowej, zgodnie z normami prawa podatkowego, ma swoje sformalizowane odzwierciedlenie i znaczenie prawne. Obiektywny brak elementu komercyjnego w charakterze działalności jednostki budżetowej doprowadził do tego, że zgodnie z art. 133

---

<sup>11</sup> *Porâdok skladannâ, rozglâdu, zatverdžennâ ta osnovni vimogi do vikonannâ koštorisiv bûdžetnih ustanov, zatverdženij postanovoû Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 28.02.2002 r. № 228, „Oficijnij visnik Ukraïni” 2002, nr 9, s. 101.*

ust. 2 pkt 133.4 ppkt 133.4.6 Kodeksu Podatkowego Ukrainy z dnia 2 grudnia roku (ze zmianami i uzupełnieniami) (dalej: KP Ukrainy)<sup>12</sup> do jednostek non-profit, które spełniają wymagania tego paragrafu i nie są podatnikami, mogą być przypisane jednostki budżetowe.

W celu wyjaśnienia obowiązujących przepisów podatkowych Państwowa Służba Podatkowa Ukrainy w konsultacji podatkowej zwróciła kiedyś uwagę na fakt, że zgodnie z art. 133 pkt 133.4 KP ustalono, iż przedsiębiorstwa, jednostki i instytucje niedochodowe non-profit nie są płatnikami podatku dochodowego od osób prawnych według trybu określonego w niniejszym paragrafie i na jego warunkach. Przedsiębiorstwo, jednostka i instytucja non-profit to przedsiębiorstwo, jednostka i instytucja, które jednocześnie spełniają następujące wymogi (art. 133 pkt 133.4 ppkt 133.4.1 Kodeksu):

1. utworzone i zarejestrowane w sposób określony przez prawo regulujące działalność odpowiedniej jednostki niedochodowej;

2. których dokumenty założycielskie zabraniają podziału dochodu (zysków) lub ich części między założycieli (uczestników), członków takiej jednostki, pracowników (z wyjątkiem wynagrodzenia z tytułu ich pracy, naliczania jedynej składki na ubezpieczenie społeczne), członków organów zarządzania i innych osób powiązanych;

3. dokumenty założycielskie, których przewidują przeniesienie aktywów do jednej lub kilku jednostek non-profit odpowiedniego rodzaju lub zaliczanie do dochodu budżetowego w przypadku rozwiązania osoby prawnej (w wyniku jej likwidacji, połączenia, podziału, przystąpienia lub przekształcenia);

4. wpisane przez organ nadzorujący do Rejestru instytucji i jednostek non-profit.

Przepisy dotyczące wymogów istnienia dokumentów założycielskich nie mają zastosowania do jednostek budżetowych.

Warunkiem obowiązkowym dla jednostek non-profit jest przeznaczenie ich dochodów (zysków) wyłącznie na finansowanie kosztów utrzymania takiej jednostki non-profit, realizacji celu (celów, zadań) oraz kierunków działań określonych w ich dokumentach założycielskich (art. 133 pkt 133.4 ppkt 133.4.2 KP Ukrainy).

Jednostki budżetowe wykonują swoją działalność, opierając się na kosztorysie — głównym planowanym dokumencie finansowym, który na okres budżetowy ustanawia uprawnienia do otrzymywania dochodów i dotacji środków budżetowych na zaciąganie zobowiązań budżetowych i wykonanie płatności budżetowych w celu wykonania przez jednostkę budżetową jej funkcji i osiągnięcia wyników określonych zgodnie z ustaleniami budżetowymi (art. 2 cz. 1 pkt 30 KB Ukrainy).

Środki otrzymane w określony sposób przez jednostki budżetowe jako zapłata za usługi lub wykonanie prac, dotacje, darowizny i datki na cele charytatywne, a także środki ze sprzedaży w trybie ustalonym produktów lub majątku i z innej

<sup>12</sup> *Podatkovij kodeks Ukraïni vid 02.12.2011 r. (z nastupnimi zminami i dopovnenniami)*, „Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni” 2011, nr 13–14, 15–16, 17, s. 112.

działalności (dochody własne jednostek budżetowych), należą do dochodów budżetowych i są wykorzystywane przez jednostki budżetowe do celów określonych w art. 13 KB Ukrainy.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy KB Ukrainy, musimy stwierdzić, że jednostkom budżetowym nie przysługuje prawo do podziału otrzymanych dochodów (zysków) lub ich części między założycieli (uczestników), członków takich jednostek, pracowników (z wyjątkiem wynagrodzenia z tytułu ich pracy, naliczania jedynej składki na ubezpieczenia społeczne), członków organów zarządzania i innych osób powiązanych, a ich dochody (zyski) stanowią dochody budżetu.

Zgodnie z art. 141 Kodeksu Gospodarczym Ukrainy państwowe instytucje dla prowadzenia działalności gospodarczej są wyposażane w majątek państwowy. Ponadto władze publiczne i samorządy lokalne, a także przedsiębiorstwa państwowe i komunalne, instytucje, jednostki, które są w całości lub częściowo finansowane z budżetu, nie mogą być założycielami (założycielem) i / lub członkami organizacji charytatywnej (art. 131 cz. 3 Kodeksu Gospodarczego Ukrainy). W takim przypadku, z uwzględnieniem przepisów KB Ukrainy, wszystkie aktywa jednostki budżetowej w wyniku jej likwidacji, połączenia, podziału, przystąpienia lub przekształcenia zaliczane są do dochodów budżetowych.

W związku z powyższym ministerstwa, inne centralne organy wykonawcze oraz utworzone przez nie instytucje i jednostki będące jednostkami budżetowymi nie muszą dostosowywać swoich dokumentów założycielskich zgodnie z wymogami art. 133 pkt 133.4 Kodeksu (art. 133 pkt 133.4 ppkt 133.4.1 Kodeksu) i mogą być wpisane przez organ nadzorujący do Rejestru instytucji i jednostek non-profit na podstawie przepisów obowiązującego prawa<sup>13</sup>.

Zmiana koncepcji ustawodawstwa podatkowego w zakresie określania nierentowności jako subiektywnej cechy odpowiednich przedsiębiorstw, instytucji i jednostek prowadzi do rozszerzenia stosowania szczególnego reżimu podatkowego na całą ich działalność i otrzymane z jej tytułu wyniki, zamiast uprzedniego przypisywania określonych rodzajów czynności w działalności gospodarczej konkretnych płatników i podziału transakcji na rentowne lub nierentowne. W związku z tym obecnie ta cecha ma znaczenie istotne dla badania reżimu prawnego wszelkich funduszy w działalności jednostek budżetowych.

Uwzględniając powyższe, wnioskujemy, że według całokształtu cech normatywnych jednostką budżetową są organy władz publicznych, organy samorządów terytorialnych, a także inne jednostki utworzone przez nie w określony sposób, należące do osób prawnych prawa publicznego, które są w pełni utrzymywane z odpowiedniego budżetu państwa lub budżetu lokalnego, wyłącznie w ramach dotacji budżetowych określonych w zatwierdzonych budżetach i planach wyko-

---

<sup>13</sup> *Šodo vključennâ višogo navčal'nogo zakladu, âkij è bûdžetnoû ustanovoû do novogo Reêstru nepributkovih ustanov ta organizacij: podatkovâ konsul'taciâ Deržavnoï fiskal'noï službi*, <https://dp.tax.gov.ua/baner/podatkovii-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/71202.html> (dostęp: 2.10.2020).

rzystania środków budżetowych. Jednostki budżetowe są organizacjami niedochodowymi (non-profit) w rozumieniu Kodeksu Podatkowego Ukrainy.

W związku z tym do cech statusu jednostki budżetowej należy odnieść następujące:

— instytucjonalne (władze publiczne, samorządy, a także organizacje przez nie utworzone w określony sposób, bez ograniczeń formy organizacyjno-prawnej, które ze względu na swój status prawny są osobami prawnymi w rozumieniu prawa publicznego);

— finansowo-zabezpieczeniowe (w pełni utrzymywane kosztem odpowiednio budżetu państwa lub budżetu lokalnego tylko w ramach dotacji budżetowych ustalonych w zatwierdzonych budżetach i planach wykorzystania środków budżetowych — kosztem finansowania z budżetu);

— finansowo-wynikowe (są jednostkami non-profit według wskaźników bilansowych wyniku finansowego ich działalności, w związku z czym jednostka budżetowa jest automatycznie wpisywana do Rejestru instytucji i jednostek non-profit na podstawie obowiązujących przepisów).

## 4. Klasyfikacja jednostek budżetowych na Ukrainie

Pomimo ram prawnych regulujących działalność jednostek budżetowych, żaden z dokumentów nie przesądza o ich klasyfikacji. Rodzaje jednostek budżetowych według obszarów wykorzystania środków budżetowych określa klasyfikacja funkcjonalna wydatków i pożyczek budżetowych. Podstawą ontologiczną klasyfikacji funkcjonalnej wydatków i pożyczek budżetowych jest ugruntowane podejście do wykonania dziesięciu głównych funkcji państwa w społeczeństwie, odpowiednio. Dlatego też zaangażowanie w realizację tej lub innej funkcji determinuje przypisanie jednostki budżetowej do zakresu funkcji ogólnopaństwowych (organy administracji publicznej, organy władz lokalnych i samorządu terytorialnego, działalność finansowa i zagraniczna) spośród następujących (zgodnie z zarządzeniem Ministerstwa Finansów Ukrainy z dnia 14 stycznia 2011 roku nr 11 „O klasyfikacji budżetowej”<sup>14</sup>):

1. obrona;
2. porządek publiczny,
3. bezpieczeństwo i sądownictwo;
4. działalność gospodarcza;
5. ochrona środowiska;
6. gospodarka komunalna;
7. opieka zdrowotna;

<sup>14</sup> *Nakaz Ministerstva finansiv Ukraini vid 14.01.2011 r. № 11, «Pro būdżetnu klasifikaciū», „Balans-Būdżet” 2011, nr 6, s. 17.*

8. rozwój duchowy i fizyczny;
9. edukacja;
10. ochrona socjalna i ubezpieczenie społeczne.

Jednocześnie dokonane uogólnienie klasyfikacji funkcjonalnej pozwoliło na sformułowanie w literaturze podejścia, zgodnie z którym warunkowo jednostki budżetowe można podzielić na trzy grupy:

1. jednostki pełniące funkcje ustawodawcze, funkcje ogólnego zarządzania, ochrony i nadzoru (łącznie różne aspekty realizacji wpływu władnego na obszar relacji społecznych);
2. jednostki sfery produkcyjnej i gospodarczej;
3. placówki kompleksu społeczno-kulturalnego — placówki oświatowe wszystkich szczebli, placówki medyczne, placówki oświatowe dla dzieci, instytucje kultury, biblioteki, organizacje naukowe itp; fundusze i służby społeczne oraz inne jednostki budżetowe<sup>15</sup>.

Zdaniem Diaczenko (Дяченко) powyższe klasyfikacje jednostek budżetowych są niekompletne i wymagają uzupełnienia, aby dokonywać ich systematyzacji i uogólnienia według miejsca w systemie hierarchicznym relacji i źródeł finansowania, co jest ważniejsze do ustalenia.

W świetle tego zadania, biorąc pod uwagę obecny system relacji budżetowych, czyli hierarchiczny układ relacji wertykalnych, proponujemy podział jednostek budżetowych na głównych zarządzających środkami budżetowymi i zarządzających środkami budżetowymi niższego szczebla. Biorąc zaś pod uwagę obecny system budżetowy Ukrainy — podział na jednostki budżetowe, które są utrzymywane kosztem budżetu państwa, i jednostki budżetowe, które są utrzymywane kosztem budżetów lokalnych różnych szczebli<sup>16</sup>. Jednocześnie jasność takiej klasyfikacji zapewnia czynna norma art. 85 cz. 2 Kodeksu Budżetowego Ukrainy, która zakazuje w okresie budżetowym wydatków na utrzymanie jednostek budżetowych jednocześnie z różnych budżetów, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez prawo.

## Wnioski

Status prawny jednostki budżetowej według ustawodawstwa Ukrainy determinuje ustalenie cech uczestnika budżetowych stosunków prawnych, które charakteryzują zarówno elementy ogólnej osobowości prawnej osoby, jak i szczególne właściwości wynikające ze specyfiki jego publicznej działalności finansowej. Ujawnienie poprzez cechę instytucjonalną właściwości osoby prawnej prawa

<sup>15</sup> N. Ovčarova, *Problemi ta perspektivi finansovogo zabezpečennâ būdžetnih ustanov*, „Aktual'ni problemi ekonomiki” 2010, nr 7, s. 230–237.

<sup>16</sup> K.K. Dâčenko, *op. cit.*, s. 740–742.

publicznego pozwala na ustalenie trybu tworzenia, podstaw stosunków korporacyjnych, ustroju własności w stosunkach jednostek budżetowych jako podmiotów gospodarczych na Ukrainie. Natomiast specyfika ich udziału w budżetowych stosunkach prawnych, ujawniająca się poprzez cechę bezpieczeństwa finansowo-wynikowego, pozwala na sformułowanie systemu stosunków prawnych ze scentralizowanym funduszem publicznym — budżetem. Nie tylko wpływa to na efektywność finansową działalności gospodarczej jednostek budżetowych, ale także bezpośrednio determinuje zasady ich wdrażania w mechanizmie państwa w interakcji z konsumentami budżetowych usług socjalnych.

## Bibliografia

- Alisov È., Voronova L., Kad'kalenko S. ta in., *Finansove pravo*, Harkiv 1998.
- Bûdżetnij kodeks Ukraïni vid 08.07.2010 r.*, „Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni” 2010, nr 50–51.
- Dâčenko K.K., *Osoblivosti funkcionuvannâ bûdżetnih ustanov u sistemî deržavnih finansiv*, „Ekonomika i suspil'stvo” 2016, nr 7.
- Fedosov V., Oparin V., L'ovočkin S., *Finansova restrukturizaciâ v Ukraïni: problemi i naprâmi*, Kiïv 2012.
- Frič R., *Oznaki bûdżetnih ustanov âk sub'ëktiv finansovogo prava*, „Deržava ta regioni”, Seriâ „Pravo ta deržavne upravlinnâ” 2012, nr 2.
- Himičeva N.I. i dr., *Finansovoe pravo*, Moskva 2003.
- Ilnytskyi O., *Pojëcie „šrodków budżetowych” w ukraińskim ustawodawstwie*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy Uniwersytetu Wrocławskiego” 2019, nr 3.
- Levič'ka S., *Finansovî rezul'tati diâl'nosti oderžuváčiv bûdżetnih koštiv: ekonomična sutnist', vitčiznâna ta mižnarodna praktika*, „Ekonomičnij analiz” 2008, Vip. 2 (18).
- Muzika-Stefančuk O., *Finansove pravo*, Kiïv 2009.
- Nakaz Ministerstva finansiv Ukraïni vid 14.01.2011 r. № 11 «Pro bûdżetnu klasifikaciû»*, „Balans-Bûdżet” 2011, nr 6.
- Ovčarova N., *Problemi ta perspektivi finansovogo zabezpečennâ bûdżetnih ustanov*, „Aktual'ni problemi ekonomiki” 2010, nr 7.
- Pervomaj's'kij O., *Ponâtâ ûridičnoï osobi publïčnogo prava: okremi nedoliki norm činnogo zakonodavstva*, „Privatne pravo i pidpriëmctvo” 2019, Vip. 19, <https://doi.org/10.32849/2409-9201.2019.19.10>.
- Podatkovij kodeks Ukraïni vid 02.12.2011 r. (z nastupnimi zminami i dopovnennâmi)*, „Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni” 2011, nr 13–14, 15–16, 17.
- Porâdok skladannâ, rozglâdu, zatverđennâ ta osnovni vimogi do vikonannâ koštorisiv bûdżetnih ustanov, zatverđenij postanovoû Kabînetu Ministriv Ukraïni vid 28.02.2002 r. № 228*, „Oficijnij visnik Ukraïni” 2002, nr 9.
- Priluc'kij R., *Osnovni teorij ûridičnoï osobi ta ih vpliv na rozvitok organizacijnih form sub'ëktiv gospodaruvannâ*, „Ûridična nauka” 2013, nr 3.
- Svirko S., *Zagal'ni položenâ porâdku skladannâ finansovoi zvitnosti v sektori deržavnogo upravlinnâ vidpovidno do MSBODS*, „Formuvannâ rinkovoi ekonomiki” 2010, nr 23.
- Šodo vključennâ višogo navčal'nogo zakladu, âkij ê bûdżetnoû ustanovoû do novogo Reêstru nepributkovih ustanov ta organizacij: podatkovâ konsul'taciâ Deržavnoï fiskal'noï službi, <https://dp.tax.gov.ua/baner/podatkovii-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/71202.html>.

# Budget-Financed Organization in Ukraine: Determining the Status Based on a Combination of Financial Law and Commercial Law Aspects

## Summary

The article discusses the normative definition of “budget-financed organization” and, basing on the analysis of the features given in the legislation, offers to supplement and specify them. The main content of the institutional feature is given through the definition of a budget-financed organization as a legal person (entity) under public law, which allows establishing features such as the order of formation, corporate relations, ownership in the activities as commercial persons (entities) in Ukraine. The financial-provide and financial-result features allow to determine the place of the budget-financed organization in the budget system, to characterize the relationship with the centralized public fund of money — the budget. A doctrinal approach to the classification of budgetary institutions is given.

**Keywords:** legal person (entity), budget, commercial person (entity), public financial activity.





MARTIN KOPECKÝ

ORCID: 0000-0001-5958-7027

University of West Bohemia, Faculty of Law  
(Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická)  
kopeckym@ksp.zcu.cz

JANA BALOUNOVÁ

ORCID: 0000-0002-3170-8904

University of West Bohemia, Faculty of Law  
(Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická)  
janabal@ksp.zcu.cz

# Self-Government Activities of Professional Chambers — Legislation and Application (with a Focus on the Conditions of the Czech Republic)

**Abstract:** The article “Self-Government Activities of Professional Chambers” is focused on the exercising of self-government by professional chambers as public corporations, especially on its legislation and application in conditions of Czech Republic. The article presents professional chambers in the Czech Republic, which are based on compulsory membership. The article also deals with the issue of compensation when there is damage caused by professional chambers. Finally, attention is paid also to statutory regulations as a form of abstract acts published by professional chambers.

**Keywords:** self-government, professional chambers, compensation, statutory regulations.

## 1. Self-Government in the Czech Republic

Self-government offers the public the opportunity to participate in the administration of public affairs which are ensured by the state and for which the state is responsible. Self-government can be defined, on the one hand, in the political

context as the participation of citizens — non-professionals — in public administration, for instance, in advisory bodies or inspection bodies of public institutions elected by the parliament; and, on the other hand, in the legal context in which execution of a part of public administration is assigned to a subject independent of the state. Such a self-government subject is not subordinated to the state bodies; for the entities performing self-government activities (their bodies), the state bodies execute legal oversight as to whether they act in compliance with the laws and other legal regulations, i.e., within an established legal framework. In the legal sense of the word, self-government is a legal society of people forming a corporation, which is a public corporation. The concept of self-governance has received a lot of attention in literature; of the historical sources which are also mentioned by the contemporary Czech authors in their citations, one can refer to, for instance, the authors of the first half of the 20th century, namely Jiří Hoetzel,<sup>1</sup> or Adolf Merkl, professor in Vienna and proponent of the normative school, whose book translated from German to Czech was used at the Faculty of Law in Brno in the interwar period as a textbook of administrative law.<sup>2</sup>

The basis of public self-government lies in self-government founded on a territorial basis and executed by local units — municipalities or possibly higher self-governmental units bearing different names; in the present Czech model, they are called regions. Territorial self-government, as a rule, has constitutional grounds, and as it concerns virtually the whole population, and as its organization and functioning require coordination with the establishment of institutions ensuring the administration of the state, it has tasks divided between the state and the self-governmental units so as to be able to deal with the public matters of the inhabitants in the various spheres of public administration. But self-government does not only concern the territorial self-government. Self-government institutions are also being established for the involved persons to be able to administer by themselves or to take greater part in the administration of matters which are also regulated by the public law but concern the interests of predominantly selected professions, economic branches, or social needs. The establishment of corporations which address such matters in a self-governmental way and which are identified in summary as corporations of so-called self-governance of interest groups<sup>3</sup> is conditioned by an act of the state, most frequently a law, but also expects initiative from those persons who want to administer such matters in the public interest themselves.

In the period of the so-called state socialism existing until the end of 1980s, in which the entire administrative regulation was usurped by the state, and self-government, at least in the conditions of the then Czechoslovakia, was suppressed, one basically could not speak about self-government. Local administration was

<sup>1</sup> J. Hoetzel, *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1934, pp. 158–162.

<sup>2</sup> A. Merkl, *Obecné právo správní*, Praha-Brno 1932, pp. 182–194.

<sup>3</sup> E.g., see J. Matějka, *Pojem veřejnoprávní korporace*, Praha 1929, p. 99.

carried out by national committees built up in essence on the principle of “soviets”; they were exclusively the state bodies identified in the constitution as state authority and administration bodies,<sup>4</sup> and had no property of their own but performed the management of the state property. Separate organizations for work in professions existed to a very limited extent only; for instance, in the case of the legal profession, lawyers were in labour relationships with the regional associations of lawyers of which they were members, wherein they did not work freelance on their own behalf and account. The regional associations of lawyers, as well as the Central Office of Czech Lawyers, were the then forms of legal entities (in legislation, they were identified as “socialist organizations”).<sup>5</sup>

After the changes in the state structure and return to the values of a legal and democratic state after the year 1989, the former existence of the public self-governance of interest groups was reconstituted only partially. The activities of trade associations were not renewed in such a form which would continue the system of guilds as public corporations involving persons operating the same or related trades in the same or neighbouring municipalities.<sup>6</sup> Although Trade Licensing Act No. 455/1991 Sb. allowed for the option to establish trade societies as private legal entities; associations per Act No. 83/1990 Sb., on the right of association, such trade societies were not authorized to decide on the issues concerning the groups of persons who could run such trades and on the trade running standards, which is why this institute did not come into its own. A later amendment of Trade Licensing Act No. 167/2004 Sb. then omitted the term of trade societies from the Trade Licensing Act completely.

Since 1990, however, more professional chambers have been established as public corporations of self-governing interest groups, to which the law gave the authority to decide on the legal matters of running such professions. The first chambers were the Czech Bar Association, established through Act No. 128/1990 Sb., for the legal profession, and the Chamber of Commercial Lawyers of the Czech Republic, established through Act No. 209/1990 Sb., for commercial lawyers and the legal assistance provided by them.

## 2. Professional Self-Governance

12 professional chambers have been established in the Czech Republic before now. These are listed below:

---

<sup>4</sup> Art 86(1) of Constitutional Act No. 100/1960 Sb., the Constitution of the Czechoslovak Socialist Republic.

<sup>5</sup> See in particular Sections 16–18, 31 and 43 of Act No. 116/1975 Sb., on the legal profession.

<sup>6</sup> S. 106 of Imperial Patent No. 227/1859 ř. z., the trade regulations. Out of the period literature, see e.g. A. Ottis, *Naše živnostenské právo*, Praha 1947, p. 222 et seq.

The Czech Bar Association, established through Act No. 128/1990 Sb., for the legal profession, which operates public administration in the legal profession (cf. Section 40(3)). The Czech Bar Association is the largest self-governing legal profession/organization in the Czech Republic.<sup>7</sup>

The Czech Chamber of Architects and the Czech Chamber of Chartered Engineers and Technicians Engaged in Construction, both established through Act No. 360/1992 Sb. The Czech Chamber of Architects unites all chartered architects as regular members, while the Czech Chamber of Chartered Engineers and Technicians Engaged in Construction associates all chartered engineers and technicians engaged in construction as regular members (cf. S. 23(2)).

The Chamber of Distainers of the Czech Republic, which is the self-governing body of all distainers, was established through Act No. 120/2001 Sb. Among other things, it supervises the distainers' activities and the activities of the distainer's office (cf. S. 7(5)).

The Chamber of Auditors of the Czech Republic, which is the self-governing organization of all auditors, monitoring, for instance, whether auditors and assistance auditors observe the provisions of Act No. 93/2009 Sb., through which the Chamber was established [cf. S. 31(1)(2b)].

The Chamber of Tax Advisers of the Czech Republic, which was established through Act No. 523/1992 Sb. and which unites all tax advisers [cf. S. 9(2a)].

The Chamber of Patent Attorneys of the Czech Republic, established through Act No. 417/2004 Sb., is a self-governing professional association of all patent attorneys (cf. S. 3(2)).

The Chamber of Veterinary Surgeons of the Czech Republic, which is the self-governing professional organization uniting veterinary surgeons. The Chamber was established through Act No. 381/1991 Sb. and, among other things, it makes sure that its members perform their vocation in a professional way and in compliance with its ethics [cf. S 1 and S. 2(1a)].

The Notarial Chamber of the Czech Republic, which was established through Act No. 358/1992 Sb. and which is formed by separate notarial chambers associating all notaries public with offices within the particular districts (cf. S. 29(4) and S. 35).

The Czech Chamber of Pharmacists, the Czech Medical Chamber and the Czech Dental Chamber, which were established through Act No. 220/1991 Sb. These chambers are self-governing non-political professional organizations bringing together all doctors, dentists and pharmacists entered in the lists kept by the chambers (cf. S. 1(2)).

All the aforementioned chambers are based on the principle of compulsory membership. The issue of compulsory membership was relatively extensively investigated by the Constitutional Court which, in its verdict of 16 April 2003, File

---

<sup>7</sup> Cf. [www.cak.cz](http://www.cak.cz).

No. I. ÚS 181/01, formulated a conclusion in context with the profession of a veterinary surgeon, which can be applied in general to all the above-mentioned professional chambers as public corporations. As the Constitutional Court stated, the self-governing interest groups, in particular the professional chambers with compulsory membership, unite self-employed natural persons in certain professions in which there is a strong public interest in their due performance. Such chambers are legal entities of the public law, being established by law and equipped with the authority to issue various internal regulations for the chamber and its members, who must abide by them with respect to their compulsory membership. Thus, the chamber executes certain power authorities over its members as subjects to a certain professional status. The said authorities typically include a disciplinary power. To the issue of compulsory membership as *obiter dictum*, the Constitutional Court then added that “everyone who wants to run his or her profession in the prescribed manner must be a member of the chamber by law. The Constitutional Court also concluded that the provision of Section 4(1) of Act No. 381/1991 Sb., which stipulates that *a veterinary surgeon who performs veterinary treatment and preventive activities in the territory of the Czech Republic must be a member of the Chamber, with the exception of a visiting veterinary surgeon*, perhaps could not be formulated more clearly. As already suggested above, it is a profession which holds a great public interest in its top-quality performance (similar to the due performance of lawyers, notaries public, doctors, pharmacists, patent attorneys, and so on), which is why the Chamber has been assigned certain authoritative powers to be able to guarantee compliance with this requirement.<sup>8</sup>

The Constitutional Court also studied the issue of compulsory membership in relation to membership in the Czech Medical Chamber, namely in its verdict of 14th October 2008, File No. Pl. ÚS 40/06-2, in which the Constitutional Court concluded that compulsory membership was not in contradiction with the constitutional order, especially with Article 20 (and Art. 27 Para. 1 and 2) of the Charter. The authors of this essay identify themselves with the above-mentioned conclusions of the Constitutional Court, as it can be stated that compulsory membership in professional chambers is undoubtedly requisite, especially regarding the assurance of the proficiency of their members, certain standards to be achieved in the services they provide, consistent surveillance over their performance in these professions, and execution of the disciplinary authority associated therewith.

The professional chamber laws stipulate the right of persons who apply for membership in the chambers, providing they meet the set conditions, to be admitted to the chambers and to be entered in the relevant list of persons performing the respective profession. As the first laws governing professional chambers were passed at the time, there still was no special administrative judicial system established, a form of judicial protection of persons who had applied for being admitted to

---

<sup>8</sup> The verdict of the Constitutional Court of 16 April 2003, File No. I. ÚS 181/01.

a chamber unsuccessfully was set up in the civil judicial system, allowing them to file an action against the chamber for imposing an obligation upon it to make an entry in the list kept by the chamber.<sup>9</sup> On the basis of a change in the case law arrived at by a special senate established per Act No. 131/2002 Sb., on decision making in some competence disputes, however, protection against the refusal of a request for entry in a chamber or against inactivity of the chamber consisting of not entering an applicant in the list is provided in the administrative judicial system per the provisions of Act No. 150/2002 Sb., the Code of Administrative Justice.<sup>10</sup>

The Notarial Chamber of the CR and the Chamber of Distrainers of the CR use the rule of a limited number of their members (*numerus clausus*), so these professional chambers organize selection procedures for released positions of notaries public or court-appointed distrainers and propose that the Minister of Justice appoint the selected candidates as notaries public or court-appointed distrainers and to assign them to notary public or distrainer's offices within the jurisdiction of district courts.

As a rule, the self-governance executed by the professional chambers covers the following issues:

— Decisions on the admission of persons performing the profession to be chamber members.

— Checking for observance of the due profession performance obligation by the chamber members.

— Decisions on the rights and obligations of the chamber members in connection with their performance of the professions and in disciplinary procedures for violating the rules of conduct.

— Determination of some issues of internal organization of the chamber (within the bases stipulated by law).

— Definition of more detailed rules of conduct in profession performance in the form of autonomous regulations.

Where the professional chamber bodies decide on the rights and obligations of persons in connection with their membership in the chamber, they act as bodies having a public authority. It does not concern state administration execution, but the other type of public administration: self-governance. In such cases, the professional chamber bodies can be classified within the term "administration body", pursuant to Section 1(1) of Act No. 500/2004 Sb., the Code of Administrative Procedure.

The decisions issued by the professional chamber bodies in administrative proceedings cannot be reviewed through appeals or other regular remedial instruments by a state's body or an administrative authority.<sup>11</sup> In essence, such deci-

<sup>9</sup> See, for instance, S. 8 of Act No. 128/1990 Sb., on the legal profession.

<sup>10</sup> Cf. the verdict of the special senate of 1 August 2017, Ref. No. Konf 28/2014-55.

<sup>11</sup> The term "administrative authority" used in Art. 79(1) of Constitutional Act No. 1/1993 Sb., the Constitution of the Czech Republic, corresponds with the term "state administration body" used in the past.

sions come to legal force already within the proceedings before the self-governing corporation body and/or after the remedial instrument procedure conducted by another self-governing corporation body.<sup>12</sup> If it concerns decisions which could infringe upon the subjective public rights, they can be appealed against by any person who claims such infringement as a plaintiff, seeking protection for his or her rights in the administrative judicial system through an action against such a decision, per Section 65 et seq. of the Code of Administrative Justice under the conditions set up therein.

The provisions of disciplinary procedures against court-appointed distrainers represent a significant variation from those of other chambers. Authority to hold a disciplinary procedure against professional chamber members (and articulated clerks, probationers or otherwise designated persons preparing for being admitted as members) belongs to the chamber bodies. This was originally also the case of court-appointed distrainers, where the authority to conduct disciplinary proceedings against them belonged to the disciplinary board of the Chamber of Distrainers.<sup>13</sup> Through an amendment — Act No. 286/2009 Sb. — however, the authority to conduct disciplinary proceedings against court-appointed distrainers was entrusted to a disciplinary court, which is the Supreme Administrative Court.<sup>14</sup> The grounds of this otherwise non-systematic measure were some unconvincing procedures taken by the then Chamber of Distrainers bodies against some of its members who had clearly violated their professional obligations, but the Chamber of Distrainers bodies failed to draw disciplinary conclusions against them.

### 3. Losses caused through the execution of professional self-government

Through their procedures in the performance of their administrative activities, namely by decision-making, but also by unlawful inactivity, the professional chamber bodies can cause losses by course of the civil law to persons concerned in such procedures, especially the professional chamber members. A situation may occur where a professional chamber member — a lawyer, for instance — has the performance of his or her activity suspended, so that he or she cannot perform these activities for a certain period of time under the decision of a chamber body, but the activity suspension decision is proved later to be, in fact, unlawful and

---

<sup>12</sup> Cf., for instance, S. 35, S. 55(5) of Act No. 85/1996 Sb., on the legal profession.

<sup>13</sup> See S. 117 of Act No. 120/2001 Sb., on court-appointed distrainers and distraining activities (Code of Distrainment Procedure), in the wording effective until 31.10.2009.

<sup>14</sup> See Act No. 7/2002 Sb., on proceedings in the matters of judges, prosecutors and court-appointed distrainers, namely Sections 1 and 3.



unsubstantiated. It is the deficiency of the Czech legislation that it fails to address compensations for such damages at the legal level as losses caused through professional self-government execution.

The constitutional grounds of liability for losses caused by public authority execution are formed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms,<sup>15</sup> which laid down in Art. 36(3) the fundamental right of individuals to claim damages incurred by an unlawful decision or incorrect official procedure: “Everybody is entitled to compensation for damages caused to him or her by an unlawful decision of a court, other organs of the State or public administration, or through wrong official procedure.” According to Art. 36(4) of the Charter, “the conditions and detailed provisions in this respect shall be set by law”. For the first time in the Czech or Czechoslovak history, the right to claim damages caused by a public authority was laid down as a constitutional right and, therefore, one can conclude that this fundamental right has been constituted as a right of an individual towards the state. And the practicability of this right should not be restricted for the sole reason that, in some cases, the public authority enforced against an individual is assignable to other subjects than the state.

The problem was that the laying down of the constitutional right in Art. 36(3) of the Charter was not followed by adopting such a legislative provision which would deal with liability for a loss caused by exercising the public authority in its plurality, i.e., not only when it concerned an activity of or attributable to the state.

Act No. 82/1998 Sb., on liability for losses caused through decisions or wrong official procedures in exercises of public authority (the “Liability Act”), passed later, deals with the liability of not only the state, but also of territorial self-governing units for losses caused in executing public authority and, since the amendment made through Act No. 160/2006 Sb., it also regulates the obligation of the state and of the territorial self-governing units to compensate for non-material damages incurred.<sup>16</sup> Per Section § 26 of the Liability Act, there is the principle of the subsidiarity of the Civil Code: “Unless otherwise is stated, the legal relations regulated by this law are governed by the Civil Code.”

The Liability Act, however, neglected the issue of the liability of other public administration subjects for losses caused when executing the public authority assigned to them. This is neither addressed by the general law on liability for losses — the Civil Code (Act No. 89/2012 Sb.) — which neither within the regulations on obligations from torts (Book 4, Title II), nor in any other place contains provisions on conditions of liability for losses caused by executing the public authority;

---

<sup>15</sup> The Charter was implemented through the Constitutional Act of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federative Republic No. 23/1991 Sb., per Art. 112(1) of later Constitutional Act No. 1/1993 Sb., the Constitution of the Czech Republic, it forms a part of the constitutional order of the Czech Republic, and it was re-entered in the Collection of Laws of the Czech Republic under No. 2/1993 Sb.

<sup>16</sup> Cf. S. 1(1, 2 and 3) of the Liability Act.

the Civil Code kept the validity of the current special regulations of the Liability Act, as well as other special regulations dealing with liability for losses caused by executing the public authority.

For comparison, Slovak Act No. 514/2003 Z.z., on liability for losses caused by public authority execution,<sup>17</sup> includes bodies of self-governing interest groups among the public authority bodies [S. 2(b)(2)], with the state then being liable for any losses caused in the execution of the public authority by, *inter alia*, also the bodies of self-governing interest groups (cf. S. 3(1)), while the “self-governing interest group” acts in cases caused by its body as a public authority body in the settlement of damages on behalf of the state [cf. S. 4(1)(i)].

#### 4. Is exercise of public authority by professional chambers considered to be an execution of state administration?

As for the professional chambers, there were more verdicts of Czech courts published which concluded, incorrectly in our opinion, that professional chambers perform state administration within the scope set by law.

For instance, according to the judgement of the Court of Appeal in Prague from 22nd December 1995, File No. 7 A 83/94,<sup>18</sup> it follows from the listing of functions and authorizations and from the scope of operation of the Czech Chamber of Pharmacists laid down in Act No. 220/1991 Sb., on the Czech Medical Chamber, the Czech Dental Chamber and the Czech Chamber of Pharmacists, as a self-governing non-political professional organization which associates all pharmacists entered in the list kept by the chamber (S. 1(2) of the above-cited law) that the chamber is a self-governing public corporation to which the execution of state administration was transferred within the scope set by law; the competence in the public administration area has a basis in the compulsory membership laid down in the provisions of Section 3(3) of the above-cited law, according to which a graduate from a higher education studying in the branch of pharmacy, who performs his or her vocation in a pharmacological facility in the CR, must be member of this chamber. The chamber is entitled, among other things, to define conditions for running a private practice by its members and for their work as professional representatives per a special regulation, and is entitled to issue certificates to confirm the fulfilment of the conditions specified for the performance of these

---

<sup>17</sup> This Act cancelled, among other things, previous Czechoslovak (Federal) Act No. 58/1969 Sb., on liability for losses caused by decision or incorrect official procedure, for the territory of Slovakia.

<sup>18</sup> *Judicial case law in administrative matters*, 1998, No. 5, Decision No. 222.

activities. According to the court, “[in] this case, i.e., when issuing a decision on the fulfilment of the conditions for running a private practice by its members and to work as professional representatives per a special regulation, the chamber executes state administration transferred to it by law, i.e., issues an authoritative decision of a public nature.”

In its judgement of 7th November 2003, File No. 51 Co 304/2003, which concerned the issue of liability for a loss caused by the Czech Chamber of Pharmacists by not issuing a certificate for work as a professional representative, the Municipal Court in Prague expressed its opinion that the chamber executes the state administration transferred to it, and if a loss occurred in the execution of the state administration transferred to the chamber, liability would be borne by the state, not the chamber. A legal sentence was published, stating that “the state is liable for a loss caused by an incorrect decision or an improper procedure of the Czech Chamber of Pharmacists in executing state administration transferred to the Czech Chamber of Pharmacists through Act No. 220/1991 Sb., as amended.”<sup>19</sup>

In its judgement of 16<sup>th</sup> November 2015, File No. 30 Cdo 1711/2015, the Supreme Court of the Czech Republic dealt with the issue of whether disciplinary proceedings held by the Czech Bar Association against a lawyer under the act on the legal profession are deemed to be of public authority and able to establish the state’s liability for a loss, per the Liability Act. The Court concluded that disciplinary proceedings held by the Czech Bar Association against a lawyer are deemed to be execution of public authority. The conclusion that disciplinary proceedings held to deal with a disciplinary offence as a type of tort constituted by the act on the legal profession, is of a public-law nature and concerns public authority execution, is not and probably never was questioned in any way and corresponds to the concept that self-governing corporations are entitled to perform certain public administration. This, for that matter, is also stated by the act on the legal profession itself, according to which the Czech Bar Association is a “self-governing professional organization of all lawyers” (S. 40(2)), a legal entity (S. 40(4)) which “executes public administration in the legal profession” (S. 40(3)). As follows from the last sentence, public administration in the legal profession is not executed by, for instance, state bodies — administrative authorities (the direct executors of state administration). In the above-cited judgement, however, the Supreme Court concluded *ipso facto* that it concerned “the execution of entrusted state administration”.

But the opinions of the above-cited judgement of the Supreme Court of the Czech Republic were superseded by the Constitutional Court of the Czech Republic in its verdict of 28<sup>th</sup> February 2017, File No. IV. ÚS 3638/15, in which it opined that the state was not liable for losses caused in executing public authority by professional chamber bodies (namely, the bodies of the Czech Bar Association in disciplinary proceedings held against a lawyer) and stated that, in such cases, the professional chamber itself would be liable for such a loss. Crucially, it can

<sup>19</sup> *Judicial case law in administrative matters*, 2005, No. 6, Decision No. 86.

be considered part of the justification in this verdict of the Constitutional Court in which it deals with the nature of the public authority executed by professional chambers. The Constitutional Court noted the differences between the wider term “public authority” and the narrower term “state authority,” and also the differences between the subject matter of the terms “state administration” and “public administration”: “the execution of state administration was not delegated to professional self-governing corporations (delegated competence); they only execute the authorities and competencies delegated to them within the (decentralized) professional self-government.”

The Constitutional Court confirmed the opinion that those acts of professional chambers which are considered to be the execution of public authority are the manifestation of decentralized public administration, different from state administration.

This, however, brought about a paradoxical situation, in that there was no legislative provision of liability for losses caused by the execution of that public authority which was entrusted to the self-governance of professional chambers.

Any loss caused by the execution of public authority occurs from a public law relationship, not from a relationship defined in Section 1(1) of the Civil Code, i.e., under private law.<sup>20</sup> Such a loss is not incurred in the case of professional chambers by a professional chamber acting as a legal entity, but by the acting of its body, to which execution of a part of public authority has been delegated by law. The Liability Act does not deal with the issue of liability for losses caused by professional chamber bodies; neither is this addressed by the laws through which the individual professional chambers were established nor by other laws. But it is problematic to follow, *ipso facto*, from the general provisions on liability for losses stipulated in the Civil Code about reimbursement for a material and non-material harm, for other than private-legal grounds of loss occurrence. Any loss caused by an executing public authority is not one caused by a person in the sense of private law, but by an authority delegated by law; by a public authority executor subject to the limits of the state authority per Art. 2(3) of the Constitution or Art. 2(2) of the Charter, which stipulates that state (and also other public) authority can only be executed on the grounds, within the limits of and in the manner imposed by law.

## 5. Statutory regulations of professional self-government

The significant manifestation of self-governance, including the self-governance of interest groups, consists of the issue of their own abstract acts designated in theory as statutory regulations, autonomous self-government regulations, etc.;

<sup>20</sup> Cf., for instance, the verdict of the Constitutional Court of the Czech Republic of 28.08.2007, File No. IV. ÚS 642/05.

their designation is not uniform even in the legislation. The Czech laws on professional chambers use different designations for the abstract acts issued by the chambers, such as “professional regulations” (the act on the legal profession, the act on the Chamber of Veterinary Surgeons, the Code of Dstraint Procedure), “internal regulations” (the act on the profession of chartered architects, the act on auditors), “profession regulations” (the act on patent attorneys), “chamber regulations” (the Notarial Code) or “rules” (the act on the Czech Medical Chamber, the Czech Dental Chamber and the Czech Chamber of Pharmacists; also the act on the Chamber of Veterinary Surgeons, but it also mentions that there also are other professional regulations in addition to the codes). In relation to the issue and contents of the statutory regulations, there also are considerable options for the state’s supervision over the professional self-governance executed by the competent ministries.

Although the provisions concerning the issue of statutory regulations differ markedly in the acts on the individual professional chambers, there is an opinion prevailing saying that they are neither legal regulations nor sources of law as they lack general obligatoriness.<sup>21</sup> An interesting fact is that quite opposite opinions occurred, claiming that they were legal regulations; however, without any further reasoning (while using the generally applicable rule: “When two lawyers meet, they share at least three legal opinions”). The judgement of the Regional Court of Ostrava of 7th December 2015, Ref. No. 65 A 30/2015-53, for instance, stated in relation to the disciplinary code issued by the Czech Chamber of Pharmacists that it was a “sub-statutory legal regulation issued under Act No. 220/1991 Sb.” In its judgement of 15th August 2012, Ref. No. 3 Ads 29/2012-23, the Supreme Administrative Court stated in relation to the disciplinary code of the Czech Chamber of Pharmacists that “the disciplinary authority of the Czech Chamber of Pharmacists as it is regulated by the legal regulations, whether the statutory or the internal chamber ones...”; i.e., that there are some statutory legal and “internal chamber” legal regulations.

One can distinguish between statutory regulations whose issue is envisaged expressly by law and other statutory regulations through which a chamber regulates its internal affairs. In the case of the statutory regulations of the first group there is a legal ground or legal authority for their issue; they often are statutory regulations whose issue is envisaged by law as obligatory and which are indispensable for the operation of the professional chamber. Where such statutory regulations impose obligations upon persons, the condition of legal ground is applied to their issue, as follows from Art. 2(3) of the Constitution of the Czech Republic (literally: “State authority is to serve all citizens and may be asserted only in cases, within the bounds, and in the manner provided for by law”); but the term

---

<sup>21</sup> Cf. M. Kopecký, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2021, p. 127. D. Hendrych *et al.*, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2016, pp. 129 and 475; V. Sládeček, *Obecné správní právo*, Praha 2019, p. 69.

“state authority” is interpreted in a wider context as a public ordering authority). The issue of the statutory regulations of the second group is the matter of intentions of the relevant chamber implemented within the limits of its competences in the internal management relationships.

The law should define cases of such statutory regulations which may bind their addressees legally. The statutory regulations issued by professional chambers bind their members but, in dependence on the legal provisions on the authority to issue them, they can also bind other persons, especially those who are in candidate positions (articled clerks, etc.), preparing for membership in the chamber or those who enter into a legal relationship with the chamber on the basis of their will, e.g., applicants for taking professional examinations.

In some cases, the laws condition the creation or validity of a chamber statutory regulation by an act of the administrative authority supervising the professional chamber:

— Consent from the Ministry of Justice is needed for some regulations of the Notarial Chamber of the Czech Republic to become valid.<sup>22</sup>

— Consent from the Ministry of Justice is needed for the code of office, disciplinary code and code of examination of the Chamber of Distrainers of the Czech Republic to become valid.<sup>23</sup>

— The minister of regional development approves the authorization rules of the Czech Chamber of Architects and the Czech Chamber of Chartered Engineers and Technicians Engaged in Construction.<sup>24</sup>

Granting consent with approval of a chamber’s statutory regulation by the competent administrative authority is decided on in administrative proceedings; a legitimate reason for refusal of chamber’s application for granting consent or approval would be a contradiction of the chamber’s regulation with the law, other legal regulation or an international treaty. The chamber could defend itself against a refusal to grant consent, after potential appeal proceedings, in administrative legal proceedings.

Some laws, as a rule, impose upon chambers the duty to submit statutory regulations after being adopted to the central administrative authority which performs supervision over the chamber, such as:

— The Czech Bar Association is required to submit all professional regulations passed by its bodies to the Ministry of Justice within 30 days.<sup>25</sup>

— The same applies to the Chamber of Distrainers (which submits them to the Ministry of Justice); moreover, for some chamber’s regulations to become valid, they require the consent of the Ministry of Justice.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> S. 37(4) of Act No. 358/1992 Sb.

<sup>23</sup> S. 110(8) of Act No. 120/2001 Sb.

<sup>24</sup> S. 33(3) of Act No. 360/1992 Sb.

<sup>25</sup> S. 50(1) of Act No. 85/1996 Sb.

<sup>26</sup> See S. 8a(1) and S. 110 (8) of Act No. 120/2001 Sb.



— The Chamber of Auditors discusses motions for amendments in internal regulations or for new internal regulations with the Public Audit Oversight Board and is required to submit to this Board, internal regulations of the chamber, the Code of Ethics and auditor standards within 30 days of their approval by the assembly. The Public Audit Oversight Board is a legal entity founded by the act on auditors and, therefore, is not a state body.

It is interesting that the statutory regulations adopted by “medical chambers” do not need any approval or oversight by a central state body; Act No. 220/1991 Sb. does not stipulate any authority of the Ministry of Health or other administrative body. This fact is also undoubtedly a sign of the strong position of these chambers, founded already at the beginning of renewal of the professional self-governance, when the legislature did not intend to subordinate these chambers to state supervision, as is the case in other chambers.

The activities of professional chambers are not put beyond the law; therefore, in terms of protection of the public interests and of the subjective rights of the persons in the legal situations in which the statutory regulations of the chambers intervene, the possibility of judicial control is crucial.

With respect to the judicial protection of the subjective rights of individuals (mainly the chamber members), there is especially the incidental control of the chamber regulations as basis for the issue of an administrative decision within action proceedings against an administrative body’s decision. For instance, it can occur in action proceedings against a decision on a disciplinary tort consisting in violation of a chamber’s statutory regulation.

A statutory regulation is not an administrative body decision pursuant to Section 65(1) of the Code of Administrative Justice and, therefore, no action can be filed against it for protection of the subjective public rights as against a decision. Theoretically, one cannot exclude the option of defending oneself with action against intervention per Section 82 of the Code of Administrative Justice, providing a chamber’s statutory regulation has infringed upon the individual’s rights. The judicial protection of the subjective rights of an individual affected directly or as a result of an unlawful statutory regulation obviously does not require any special process arrangement, as one can use the current provisions of the Code of Administrative Justice or other laws.

But a different situation occurs in terms of options of judicial protection against unlawful statutory regulations of professional chamber in view of public interest. Neither the Code of Administrative Justice nor any other law regulate the process procedure as to how discussing a motion for cancellation of such regulations by a court could generally be initiated. If they are not legal regulations, one cannot use the provisions on Constitutional Court decision-making on motions for cancellation of other legal regulations or their individual provisions.

In some cases only, the laws on professional chambers stipulate the authority of the minister who heads the ministry overseeing the activities of the particular



chamber to file a motion to review a chamber's statutory regulation by a court, without however stating by which court and according to which process provision such motion should be decided. For instance, according to the act on the legal profession, if the minister of justice believes that a professional regulation of the Czech Bar Association is in contradiction with the law, he is entitled to file a motion for reviewing it by a court,<sup>27</sup> but the law does not note according to which process rules the court should proceed in this case.

Attention should be paid to the option to commence judicial proceedings concerning cancellation of a chamber's regulation stipulated in the act on patent attorneys. If the chair of the Industrial Property Office believes that a professional regulation of the Chamber of Patent Attorneys is in contradiction to an EU law or regulation, he is entitled to file an action with the competent court within two months of its adoption. According to the above-cited law, "such proceedings are held accordingly to the provisions on filing an action against an administrative body's decision". Thus, the act on patent attorneys is the only (!) law which stipulates according to what process provisions the court should proceed in dealing with a motion for cancellation of a statutory regulation of the chamber, while such a provision is missing in the regulations of other chambers.

## Conclusion

The self-governing activities performed by the public corporations undoubtedly has its place within a democratic state. It is important, then, for not only the territorial self-governance executed by self-governing units (municipalities and regions in the Czech Republic), but also so-called self-governance of interest groups represented mainly by professional chambers which are entitled by law to decide on the legal matters concerning the execution of their respective professions.

The professional chambers doing their business in the Czech Republic are founded on the principle of compulsory membership. Therefore, if a natural person wishes to carry out the profession in question associated with the particular professional chamber, such person must become a member of the professional chamber and must meet the conditions set for admission to it. The above-mentioned requirement follows especially from the fact that there is a high public interest in the due performance of such activities, and, in response to it, the respective chambers are equipped with authorizations they need to guarantee meeting the requirement.

In connection with the execution of professional self-governance, such situations may occur in which the professional chamber bodies cause losses to their

---

<sup>27</sup> S. 50(2) of Act No. 85/1996 Sb.

members. Although the Czech legislation does not deal with the issue of compensation for damages caused by professional self-governance execution at the legal level, answering the issue cannot be neglected. In compliance with Art. 36(3) and (4) of the Charter, it is undoubtedly desirable that this issue be regulated by law, similarly to, for instance, Slovakia through Act No. 514/2003 Z.Z., on liability for losses caused by public authority execution.

Another gap in the Czech legislation can be found in respect to the statutory regulations of the professional chambers where, with the exception of the act on patent attorneys, the legal order does not regulate the issue of judicial protection from unlawful statutory regulations of the professional chambers as regards the public interest. Even if some laws on professional chambers envisage the option of judicial review of a professional chamber's statutory regulation, they fail to stipulate further according to which process rules and legal provisions the court should proceed.

Thus, although the legal provisions on the self-governing activities of the professional chamber in the Czech Republic can be considered to be more or less appropriate, it is necessary in respect of the legal safeguard and assurance of sufficient protection of the rights of the involved persons (chamber members) to rectify the above-mentioned shortcomings in the Czech legal order.

## Bibliography

- Hendrych D. *et al.*, *Správní právo. Obecná část*, Praha 2016.  
Hoetzel J., *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1934.  
Kopecký M., *Správní právo. Obecná část*, Praha 2021.  
Matějka J., *Pojem veřejnoprávní korporace*, Praha 1929.  
Merkel A., *Obecné právo správní*, Praha-Brno 1932.  
Ottis A., *Naše živnostenské právo*, Praha 1947.  
Sládeček V., *Obecné správní právo*, Praha 2019.

VIKTOR A. KOZBANENKO

Всероссийский государственный университет юстиции Минюста России

kozbanenko@gmail.com

## Органы местного самоуправления в системе публичной власти: опыт Польши и России

**Резюме:** В статье рассматриваются разноаспектные проблемы организации и деятельности органов местного самоуправления в системе органов публичной власти. Проанализированы основные положения теорий местного самоуправления, оказавших влияние на формирование законодательства об органах местного самоуправления в Польше и России. С учетом обобщения научных взглядов Т. Биго в сопоставительном ключе приведены положения из польского опыта и российской практики о правовых формах публично-правовых образований в сфере государственного и муниципального управления. Приведены конституционно-правовые новеллы о единстве системы органов публичной власти, воплощенные в российском учредительном акте новейшего времени. На основе компаративистских аналогий опыта организации и взаимодействия государственного и муниципального уровней публичной власти в Польше и России обозначены наиболее значимые направления и формы их правовой регламентации.

**Ключевые слова:** публичная власть, система публичной власти, местное самоуправление, муниципальное образование, органы местного самоуправления, теории местного самоуправления, законодательство.

Местное самоуправление — основа демократии, развитие местного самоуправления — залог зрелого гражданского общества и правового государства. В современных условиях существования государства и общества положения, выработанные научной мыслью о местном самоуправлении как имманентном свойстве и признаке публичной власти, воспринимаются как непреложные аксиомы.

В науке конституционного и административного права местное самоуправление, так же как и власть государственная, признается видом публичной власти. Существующие теории местного самоуправления, эволюционируя на

протяжении двух последних столетий, сводятся к необходимости его признания уровнем власти в масштабе государства. Принципиальные различия проявляются во взглядах на отношения местного самоуправления и государственной власти, отчего производны вопросы организации и взаимодействия данных видов органов публичной власти: уровень государственного управления — государственная теория; самостоятельный уровень управления — общественная теория; взаимодействие при выполнении на местном уровне и государственных дел — общественно-государственная теория.

Практика организации власти на местном уровне в советский период российской государственности и в ряде стран «народной демократии», к каким относилась Польская Народная Республика, основывалась на постулатах, выработанных государственной теорией.

Польский ученый административист Тадеуш Биго хорошо известен в российских академических кругах. Идеи, высказанные им в середине XX века, явились заметным вкладом в развитие юридической научной мысли о местном самоуправлении. Т. Биго — яркий представитель государственной теории местного самоуправления. Вместе со своими современниками Е. Панейко, М. Ярошинским им развивалась идея о примате возникновения государства, внутри которого наряду с государственным затем возникло самоуправление местной общины — гмины (от нем. *gemeinde*). В российской интерпретации польским аналогом гмины можно считать муниципальное образование, муниципальный район, т. е. так же, как и в Польше, наименьшую административно-территориальную единицу.

Современное представление о самоуправлении в Польше и в России, как известно, формировалось, начиная с XIX века, под влиянием немецкого учения и может быть по-русски определено как «независимое управление», разумеется, подразумевается независимость от государства на местном уровне. В доктрине государственного происхождения местного самоуправления оно создается самим государством, представляется результатом его деятельности, т. е. рассматривается не только уровнем, но и формой осуществления управления государством. Преимущество такого подхода, как, в частности, об этом также писал в своих работах Т. Биго<sup>1</sup>, в том, что гмина не противопоставляется государству. При таком подходе проявляется органика взаимодействия государства в целом и гмины как обособленной части, поскольку она занимается по сути своей децентрализованным управлением в пределах территориальной единицы на местном уровне, обеспечивая правопорядок, основанный на положениях закона, которым наделяется властными полномочиями. Отсюда государство определяет предметную сферу

---

<sup>1</sup> Т. Биго, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990; *idem*, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932; *idem*, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933.

задач и функций органов местного самоуправления, оставляя себе функции обороны, внешней политики, общегосударственных финансов и все то, что не может осуществить гмина.

Согласно государственной теории компетенция границ гмины и ее властных пределов при осуществлении управления на своем уровне определяются самим государством. Ввиду этого особую значимость приобретают формы государственного контроля за выполнением органами местного самоуправления возложенных на них управленческих задач и функций. При этом среди приверженцев данной теории, в разработку которой заметный вклад внес Т. Биго, имелись и различия во взглядах на такие аспекты, как например, правосубъектность гмины. Так, Ежи Панейко считал, что правосубъектность гмины может составить сущность самоуправления только в рамках последнего и при условии существования отдельных от государства субъектов, обладающих собственными прерогативами<sup>2</sup>. В отличие от него, Т. Биго придерживался позиции, согласно которой самоуправление представляется группой лиц, наделенных правосубъектностью. В сущности, речь идет о распространении понятия юридического лица публичного права.

Одно из главных направлений в научном наследии профессора Т. Биго — исследование публично-правовых корпораций, которые рассматривались им как организации, действующие на основе обязательного членства, приобретая права юридического лица публичного права. В СССР был хорошо известен его фундаментальный труд — докторская диссертация «Публично-правовые корпорации в польском законодательстве» (Варшава, 1928 г.)<sup>3</sup>. Наиболее значимые положения, высказанные ученым в тот период строительства польской государственности, оказали свое влияние на развитие в последующем административно-правовой мысли о правовом регулировании и судебных решениях по отношению к деятельности публично-правовых корпораций, их законодательному закреплению, основным принципам организации и функционирования, взаимодействия с органами государственной власти, а также рассмотрению коллизий, споров и разногласий путем административного и судебного разбирательства.

Разумеется, наука и следующий за ней закон не стоят на месте, отражая в своем поступательном развитии реалии изменчивой практики. В наше время, когда в первой четверти XXI века возобладали процессы глобализации, перед государствами стоят задачи приведения в соответствие новым вызовам институтов и механизмов управления национального уровня на основе базовых принципов интеграции в мировое сообщество при сохранении преимуществ собственной конкурентоспособности. В подобном контексте сопоставительный анализ института самоуправления в странах с близкими

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

<sup>3</sup> Т. Биго, *Związki publiczno-prawne...*

условиями государственного строительства и положенной в его основание правовой доктрины представляет актуальный интерес. Республика Польша, где проведены многоступенчатые административно-политические реформы, так же как и в Российской Федерации, при всех, несомненно, наличествующих различиях, имеют и свои аспективно перекликающиеся особенности.

Опыт «польского пути» в направлении поиска эффективной модели организации публичной власти местного уровня представляется поучительным для российских аналогов в условиях крайне сложного и противоречиво идущего процесса включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Территориальные начала самоуправления исходят не только из необходимости обеспечить устойчивое развитие местных сообществ, они также носят политико-правовой характер, поскольку неразрывно связаны с процессом противоборства централизации и децентрализации, деволуции власти.

По Конституции Польши местному самоуправлению в его административно-территориальных границах отводится решение публичных задач, не закрепленных конституционными или законодательными нормами за органами иных публичных властей. На конституционном уровне для местных органов публичной власти определен весь круг полномочий, не установленных для органов иных видов публичной власти — государственной. На основе Конституции органы местного самоуправления в пределах законодательно очерченных для них полномочий издаают акты местного права, имеющие юридическую силу и действующие на данной территории. Собственные задачи местного самоуправления определены польским законодательством как публичные задачи, решение которых призвано служить удовлетворению потребностей населения самоуправленческого сообщества. Реализация публичных задач здесь обеспечивается посредством участия в «публичных доходах», под которыми понимаются все виды доходов, поступающих в государственные или местные бюджеты<sup>4</sup>.

С принятием поправок 2020 года в Конституцию РФ воплощается идея о включении местного самоуправления в единую систему публичной власти. Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с общими принципами организации, устанавливаемыми федеральным законом. При этом органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначать на должности и освобождать от должностей должностных лиц местного самоуправления также в соответствии с правами, предоставленными федеральным законом<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года.

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Если до принятия в 2020 году поправки в ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть осуществляло Правительство РФ, то после принятия поправки исполнительная власть осуществляется под общим руководством Президента РФ. К тому же Правительство РФ, согласно ч. 3 ст. 110, не руководит деятельностью всех федеральных органов исполнительной власти, так как в эту систему входят и те федеральные органы исполнительной власти, которыми руководит непосредственно Президент РФ. Прежде всего, это так называемые органы административно-политического блока, где преобладают «силовые» ведомства в области обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, а также в области иностранных дел. Тем самым, если раньше возникали вопросы об отнесении института президентства к той или иной ветви власти, то с недавних пор он однозначно включен в систему исполнительной власти, сохраняя влияние на законодательную и судебную власти.

В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ призван обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Исходя из толкования данного положения, можно определенно усматривать усиление президентской власти на все ветви государственной власти, построение которых зиждется на принципе разделения властей. С целью обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, в соответствии с вновь установленной прерогативой п. «е» ч. 5 ст. 83, Президент РФ формирует Государственный Совет, статус которого определяется специальным федеральным законом об этом органе. При этом организация публичной власти относится к ведению Российской Федерации, т. е. включая и местное самоуправление, но это не касается органов местного самоуправления, которые формируются населением муниципального образования самостоятельно. Данное распределение предмета правового регулирования проистекает из фундаментального положения об основах конституционного строя, в соответствии с которым органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Как гласит ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Особенности публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом. Нормой ст. 133 введено понятие публичных функций, под которыми, исходя из буквального толкования, следует понимать совместное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.



Единство системы органов публичной власти представляет собой сложное многокомпонентное свойство, характеризующее совместимость компетенций разного уровня и предметов деятельности при осуществлении властных функций и полномочий, а также выражает особый характер существующих между ними отношений, обуславливающих самостоятельность в системной целостности. Взаимоотношения государственной власти и местного самоуправления оказывают существенно значимое влияние на характер единства власти. На каждом из названных уровней государственной власти ее единство закрепляется в конституционных актах, а на уровне местного самоуправления также и в муниципально-статутных актах учредительной значимости. При этом данное единство обеспечивается в специфических формах и процедурах, например, в таких как делегирование полномочий от органа одного вида публичной власти к другому, заключение договоров и соглашений, создание государственно-муниципальных организаций и т. п.

На конституционном уровне закрепляется новое для российского законодательства понятие «публичные полномочия, имеющие государственное значение», т. е. значимые для государства. Содержательно оно шире понятия «государственные полномочия», поскольку наряду с собственно государственными, включает в себя и те полномочия, которые не являются государственными, но имеют государственное значение. Здесь подразумеваются и те полномочия, которые а) делегированы органам местного самоуправления государственными органами через механизм передачи на основе заключаемых между ними соглашений либо б) являются муниципальными, которые признаются государственно значимыми. В этой связи возникает необходимость толкования вновь закрепляемого конституционной нормой понятия.

С понятиями «публичная власть», «публичное управление» неразрывно понятие «публичная служба», как институт обеспечения их осуществления и реализации. Публичная служба представляет собой в общепринятом понимании международную (в органах международных организаций), государственную (федеральную и субфедеральную — региональную) и муниципальную службу. Административно-правовые аспекты публичной службы — ее системы, единства принципов и взаимосвязи, общего правового регулирования видов службы и т. д., остаются актуальными для науки и практики. В доктрине государственной службы, воплощенной российским законодательством о государственной и муниципальной службе, служба на государственных и муниципальных должностях, а также на должностях в государственных и муниципальных учреждениях с публичными функциями, не признается служебной деятельностью. Согласно доктрине, положенной в основу действующего законодательства о государственной службе, оно не распространяется на деятельность лиц, осуществляющих непосредственно

властные полномочия органа власти (президент, сенатор, судья, мэр и т. п.), а также оно не распространяется на тех, кто работает в государственных организациях, учреждениях, предприятиях (учителей, врачей, сотрудников бюджетных фондов и т. п.). В настоящих условиях встает задача приведения законодательства о государственной службе, которое имеет двухуровневую структуру, а также законодательства о муниципальной службе, в соответствие с конституционным закреплением принципа единства системы публичной службы.

Детализацию конституционных норм антикоррупционной направленности отразило включение в предметы ведения Российской Федерации полномочий по установлению ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе связанных с иностранным гражданством. Подобные ограничения устанавливаются текущим федеральным законодательством в полном соответствии с ч. 2 статьи 55 Конституции РФ. Весьма обширны административно-правовые ограничения, установленные специальными федеральными законами о государственной гражданской службе, которые распространяются и на муниципальную службу на основе принципа взаимосвязи обоих видов службы, а также на иных лиц, осуществляющих публичные полномочия. Кроме того, административно-правовые ограничения установлены антикоррупционным законодательством, состоящем их ряда федеральных актов, включающих ряд федеральных законов, прежде всего Федеральный закон «О противодействии коррупции», Федеральный закон «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральный закон «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» и других актов, в том числе издаваемых Президентом РФ, Правительством РФ и иными государственными органами.

Мировой опыт и муниципально-правовая практика, сопряженная с практикой государственного управления, открывают широкий простор для изучения вариантов организации местного самоуправления во всем многообразии его теоретико-правового описания. Имея собственную национальную специфику, они обладают и некоторым однородным единством свойств, обобщаемых группировкой систем (моделей), в рамках которых сформировано местное самоуправление как вид публичной власти. В отличие от англосаксонской модели, получившей распространение в англоязычных странах (в Британии, США, Канаде, Австралии, Индии, Новой Зеландии), в России и Польше, как и во Франции, Италии, Бельгии, Турции и ряде других стран, применена романская (континентальная) модель. Существует и так называемая

мая иберийская модель, сложившаяся в таких странах, как например: Португалия, Аргентина, Бразилия, Мексика. При всех различиях трех моделей в условиях глобализующегося мира и все более заметного взаимопроникновения различных правовых систем, набирающих силу процессов универсализации принципов демократического управления делами государства и общества наблюдаются тенденции сближения и самих систем (моделей) местного самоуправления.

В настоящее время наличие эффективного местного самоуправления, отвечающего международным стандартам, рассматривается как важнейший показатель демократизма существующего государственного режима. Органы местного самоуправления, являясь определенным противовесом центральной власти, централизованной системе государственного управления, возникли и развивались как наиболее приближенные к населению, к его жизненным нуждам, будучи призваны отвечать потребностям решения вопросов жизнедеятельности местного сообщества. Волна децентрализации, прокатившаяся практически по всем западноевропейским странам с конца 1970-х до начала 1980-х годов, заставила центральные власти почти повсеместно осуществить перераспределение полномочий и ответственности между различными уровнями власти, расширив сферу компетенции нижних уровней, т. е. органов местного самоуправления.

Основным международно-правовым актом, регламентирующим муниципальные отношения в большинстве европейских стран, является Европейская хартия местного самоуправления, открытая для подписания с 15 октября 1985 года. В этом документе особо подчеркивается необходимость создания специальных органов, избираемых всеобщим голосованием, ответственных за управление общественными делами. При этом указанная Хартия признает подотчетность исполнительных органов избираемым (представительным) органам местного самоуправления. Одна из основных целей Европейской хартии местного самоуправления заключается в восполнении общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти. Государства-участники Хартии обязуются закрепить и применять на практике правовые нормы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость местных властей. Вместе с тем, это не означает, что все государства обязаны скопировать положения Хартии. Однако она оказала заметное влияние на формирование как польского, так и российского законодательства.

В результате проведенной реформы в начале 2000-х годов, что можно связать с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», в Российской Федерации сформировалась и стабилизировалась национальная модель местного самоуправления. Стоит заметить, что Россия всегда тяготела к имплементации зарубежных аналогов в национальном праве. Эта особенность коснулась и заимствований инсти-

туда местного самоуправления. Вышеуказанный закон сочетает как положительные черты отечественной трансформации системы публичной власти местного уровня, ее организации и функционирования, так и аналогов, заимствованных с учетом передового адаптивного опыта зарубежных государств.

В основу ныне действующего в Российской Федерации закона, регулирующего сферу местного самоуправления, положена немецкая модель, проявляющая вариативное сочетание форм осуществления местной власти при значительном влиянии на нее государственного управления. Наряду с этим местное самоуправление было создано в двухуровневом измерении с четко закрепленной компетенцией каждого из обоих уровней, как в германской и англосаксонской моделях. А также законодательно в России впервые была закреплена такая организационная форма, как «Совет — управляющий», распространенная в США. Кроме того, из французской модели заимствован институт мэра как градоначальника, возглавляющего систему государственного и муниципального управления в части ее исполнительно-распорядительных полномочий.

Однако нельзя игнорировать тот факт, что извечная проблема взаимоотношений между центральными и местными органами власти до сих пор полностью не решена ни в одной стране Европы. Об этом свидетельствует и то, что по меньшей мере двухвековая дискуссия между апологетами государственной и общественной теорий не прекращается. Само по себе данное обстоятельство побуждает ученых разных стран искать пути решения проблемы взаимодействия всех уровней публичной власти. Именно противоречивое становление взаимоотношений между государственной и муниципальной властью привело на практике к развитию различных систем (моделей) местного самоуправления. В настоящее время в Российской Федерации, как уже отмечалось, согласно конституционным поправкам, принята попытка решения данного вопроса путем создания единой системы органов публичной власти.

Одним из центральных вопросов, интересовавших профессора Т. Биго, было то, как органы государственной власти используют публично-правовые корпорации и сотрудничают с ними при выполнении своих управленческих функций в публично-правовой сфере. Пожалуй, эти вопросы находят отражение в совместном создании государственно-муниципальных организаций, выполняющих общие задачи и функции. Договора и соглашения в обязательном порядке должны определять источники финансирования совместных мероприятий и иных актов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и устанавливать обязанности сторон по обеспечению этого взаимодействия материально-финансовыми ресурсами.

При осуществлении совместной деятельности путем создания государственно-муниципальных организаций органы государственной и муниципальной власти, находящиеся в единстве публичной власти, могут создавать наблюдательные советы и иные централизованные структуры, компетенция

которых определяется уставами этих организаций. С точки зрения целей создания государственные и муниципальные организации могут быть коммерческими и некоммерческими. Коммерческие могут осуществлять свою деятельность в организационно-правовой форме унитарного предприятия на праве оперативного управления и хозяйственного ведения. По гражданскому законодательству РФ унитарными предприятиями признаются коммерческие организации, не наделенные правом собственности на закрепленное за ними имущество собственника.

Государственные и муниципальные некоммерческие организации могут осуществлять свою деятельность в большем разнообразии различных организационно-правовых форм. К их числу могут относиться ассоциации (союзы) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, бюджетные или казенные учреждения, государственные корпорации. Так, например, ассоциациями (союзами) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации признаются некоммерческие организации, учредителями которых являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и которые создаются на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, которые создаются в каждом субъекте Российской Федерации, организуют свою деятельность на основе требований Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам, представляющим взаимный интерес или имеющим значение для населения конкретной местности как административно-территориальной единицы, в конкретном муниципальном образовании, предопределяется следующими направлениями:

— разработка и реализация программ и планов социально-экономического развития;

— выполнение задач и функций, отнесенных общегосударственным законом к совместному ведению государственных (региональных) и муниципальных органов;

— решение отдельных вопросов, когда взаимная передача полномочий невозможна или не состоялась по различным причинам;

— координация усилий для выполнения задач, имеющих большое значение для населения, проживающего на данной территории (укрепление общественного порядка, социальная помощь, занятость трудовых ресурсов, здравоохранение, экология и охрана природы, выравнивание социально-экономического положения муниципального образования и т. д.);

— обеспечение внутреннего разделения труда и специализация муниципальных образований, налаживание кооперации между субъектами хозяйствования;

— формирование нормативно-правовой базы для решения вопросов местного значения;

— создание совместных государственно-муниципальных организаций.

Указанные направления взаимодействия государственных и муниципальных органов, включенных в единую систему публичной власти, должны обеспечивать развитие территории как единого социально-экономического комплекса.

Проходит время, неумолимо сменяющее поколения людей, общественный строй, политические режимы... Меняются люди, общества, государства. Не стоит на месте наука, пребывая в постоянном поиске новых идей. Работы польского ученого Т. Биго изобилуют добротным анализом правовых актов, критическим взглядом на их научные интерпретации, на основе чего были выдвинуты новые на тот период концептуальные подходы к осуществлению государственного управления и формированию административного права во всем пространстве взаимоотношений с институтами публично-правовых корпораций. Отдавая дань наследию польского ученого Т. Биго, мы с добрыми чувствами отмечаем, что он был сотрудником Вроцлавского университета, с которым наш университет — Всероссийский государственный университет юстиции Министерства юстиции России — связывают сложившиеся дружеские отношения научного сотрудничества. Хочется выразить уверенную надежду на их продолжение. Залогом тому служит преемственность поколений ученых, продолжателей дела административистов славного прошлого, научный задел которых проложил дорогу для изысканий, устремленных в будущее.

## Библиография

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932.  
Bigo T., *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933.  
Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.  
Панейко J., *Geneza i podstawa samorządu europejskiego*, Wilno 1934.

## Local Government Authorities in the System of Public Authorities: Experiences of Poland and Russia

### Summary

The article deals with several aspects of the organization and activities of local government authorities in the system of public authorities. The basic concepts of local government theories, which influenced the formation of legislation on local government authorities in Poland and Russia, are

discussed. Polish and Russian practical experiences regarding the legal forms of public law entities in the field of state and municipal administration are presented in a comparative manner, taking into consideration Tadeusz Bigo's scientific views. The article presents the constitutional amendments on the unity of the system of public authorities, introduced into the Russian Constitution recently. On the basis of comparative analogies regarding organization and interactions between the state and municipal levels of public authority in Poland and Russia, the most significant directions and forms of their legal regulation are outlined.

**Keywords:** public authority, system of public authorities, local government, municipality, local government authorities, theories of local government, legislation.



RENATA KUSIAK-WINTER

ORCID: 0000-0002-8202-1360

Uniwersytet Wrocławski

[renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl](mailto:renata.kusiak-winter@uwr.edu.pl)

# Gmina w systemie transformacji energetycznej Niemiec (uwagi na tle nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii 2021)

**Abstrakt:** Koncepcja transformacji energetycznej wynikająca z Europejskiego Zielonego Ładu zasada się nie tylko na transformacji sektora energetycznego, ale zakłada zmianę sposobu funkcjonowania gospodarki i w konsekwencji również społeczeństwa. To z kolei wymaga aktywnego zaangażowania władz publicznych poziomu centralnego oraz władz lokalnych, usytuowanych najbliżej obywatela. W związku z tym, że doświadczenia niemieckie w zakresie promowania odnawialnych źródeł energii uchodzą za wzorcowe nie tylko w Europie, ale i na świecie, celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie najnowszych rozwiązań prawnych przyjętych w Niemczech, umożliwiających uczestnictwo władz lokalnych w systemie wsparcia energii pochodzących ze źródeł odnawialnych.

**Słowa kluczowe:** gmina w Niemczech, transformacja energetyczna, odnawialne źródła energii.

## Wprowadzenie

Mianem transformacji energetycznej określany jest proces przejścia od nierównoważonego wykorzystania paliw kopalnych i energii jądrowej do zrównoważonych dostaw energii z wykorzystaniem odnawialnych jej źródeł, jej oszczędzania oraz podnoszenia efektywności energetycznej<sup>1</sup>. Początkowo polityka

---

<sup>1</sup> N. Armaroli, V. Balzani, *Towards an electricity-powered world*, „Energy and Environmental Science” 4, 2011, s. 3193–3222. Na temat pojęcia odnawialnych źródeł energii zob. M. Porzeżyńska, *Uwagi na tle pojęcia „energii ze źródeł odnawialnych” w prawie Unii Europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny IKAR” 2019, nr 1, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogi3damrsgqztmoi> (dostęp: 21.04.2021).

transformacji energetycznej była wdrażana wyłącznie przez wąską grupę proekologicznie myślących państw, takich jak Dania czy Niemcy. Jednak najpóźniej od grudnia 2019 roku, czyli od czasu ogłoszenia komunikatu Komisji Europejskiej pod tytułem Europejski Zielony Ład<sup>2</sup>, stało się jasne, że to wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, bez wyjątku, będą aktywnie realizować politykę transformacji energetycznej. Zgodnie bowiem z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu, wizja rozwoju UE wiąże się z koniecznością oddzielenia wzrostu gospodarczego od wykorzystywania zasobów naturalnych, co oznacza potrzebę zmiany systemu funkcjonowania wszystkich gałęzi gospodarki UE, w tym sektora energetycznego. Inaczej mówiąc, to właśnie zmiana systemu energetycznego jest warunkiem *sine qua non* realizacji ambitnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Dla uszczegółowienia i skonkretyzowania omawianego tu komunikatu Komisji, który z prawnego punktu widzenia nie zawiera regulacji zobowiązujących<sup>3</sup>, konieczne jest przyjęcie ustawodawczych aktów prawnych UE (art. 289 TFUE)<sup>4</sup> zawierających postanowienia wiążące dla państw członkowskich. Do najważniejszych z nich należy Rozporządzenie „Europejskie Prawo o klimacie”, które przeszło pomyślnie ostatni etap procedury uzgadniania między instytucjami UE, stając się prawem powszechnie obowiązującym<sup>5</sup>. Rozporządzenie formułuje obowiązek osiągnięcia neutralności klimatycznej przez UE do 2050 roku, przy obniżeniu do 2030 roku emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 roku (emisje netto to emisje po odliczeniu pochłaniania).

Realizacja postanowień Europejskiego Zielonego Ładu nakazuje przeprowadzenie transformacji energetycznej w warunkach gospodarki opartej na modelu wzrostu regeneracyjnego (jakościowego), czyli takiego, który zasada się na oddzieleniu wzrostu gospodarczego od wykorzystywania zasobów naturalnych<sup>6</sup>. To

---

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

<sup>3</sup> Na temat charakteru prawnego komunikatów Komisji Europejskiej zob. P. Staszczuk, *Akty soft law jako reakcja instytucji unijnych na skutki pandemii COVID-19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 7, s. 41 n. oraz zacytowana tam literatura.

<sup>4</sup> Na mocy art. 289 TFUE (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47) akty ustawodawcze to rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) No 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Bruksela 30 czerwca 2021, PE-CONS 27/1/21.

<sup>6</sup> Na temat gospodarki regeneracyjnej zob. Wniosek — Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 roku, Bruksela 14 października 2020 roku, COM(2020) 652 final. Gospodarka określana mianem regeneracyjnej, daje planecie więcej niż sama bierze, zob. J. Fullerton, *Regenerative Capitalism: How Universal Principles and Patterns Will Shape the New Economy*, 2015, s. 12 n. Dodajmy, że istotnym elementem wyżej wymienionej koncepcji jest model regeneracyjnego wzrostu (jakościowego wzrostu), wedle którego to zdrowe środowisko i sprawne ekosystemy zapewniają bezpieczną przestrzeń operacyjną dla rozwoju gospodarki. Szerzej na ten temat zob. F. Capra, H. Henderson,

z kolei wymaga akceptacji społeczeństwa oraz aktywnego zaangażowania nie tylko władz publicznych poziomu centralnego, ale również władz lokalnych, usytuowanych najbliżej obywatela. O ile w doktrynie istnieje dużo opracowań prezentujących rozwiązania stosowane przez władze centralne państw członkowskich, o tyle mniejsza uwaga jest poświęcana kompetencjom władz lokalnych mającym na celu wspieranie i umożliwianie postępów transformacji energetyczno-klimatycznej. W związku z tym, że doświadczenia niemieckie w zakresie promowania odnawialnych źródeł energii uchodzą za wzorcowe nie tylko w Europie, ale i na świecie, celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie najnowszych prawnych rozwiązań obowiązujących w Niemczech, nakierowanych na uczestnictwo władz lokalnych w systemie wsparcia energii pochodzących ze źródeł odnawialnych.

## *Energiewende* jako szczególna droga niemiecka

Na wstępie warto zaznaczyć, że niemiecka koncepcja *Energiewende* (transformacji energetycznej) od samego początku stanowi projekt ogólnoniemiecki, czyli zakładający akceptację całego społeczeństwa dla proekologicznych działań władz publicznych. Wysoki stopień poparcia niemieckiego społeczeństwa wynika z wielu czynników, do których bez wątpienia należy silna pozycja organizacji proekologicznych i w konsekwencji stale rosnąca popularność partii Zielonych na scenie politycznej Niemiec<sup>7</sup>. Nie bez znaczenia jest również jednoznaczne stanowisko judykatury, wzmacniające ogólnoniemieckie działania na rzecz *Energiewende*. Warto tu przywołać najnowszą uchwałę Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z 24 marca 2021 roku<sup>8</sup>, który w odpowiedzi na cztery indywidualne skargi<sup>9</sup> orzekł, że federalna ustawa o ochronie klimatu (*Bundes-Klimaschutzgesetz*)<sup>10</sup> jest częściowo niezgodna z konstytucją. Sędziowie, odwołując się do nakazu odpowiedzialności klimatycznej wobec przyszłych

---

*Qualitative Growth. A conceptual framework for finding solutions to our current crisis that are economically sound, ecologically sustainable, and socially just*, 2014, [https://www.researchgate.net/publication/305003640\\_Qualitative\\_Growth\\_A\\_Conceptual\\_Framework\\_for\\_Finding\\_Solutions\\_to\\_Our\\_Current\\_Crisis\\_That\\_Are\\_Economically\\_Sound\\_Ecologically\\_Sustainable\\_and\\_Socially\\_Just](https://www.researchgate.net/publication/305003640_Qualitative_Growth_A_Conceptual_Framework_for_Finding_Solutions_to_Our_Current_Crisis_That_Are_Economically_Sound_Ecologically_Sustainable_and_Socially_Just) (dostęp: 11.04.2021).

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Palzer, H.M. Henning, *A comprehensive model for the German electricity and heat sector in a future energy system with a dominant contribution from renewable energy technologies — Part II: Results*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 30, 2014, s. 1019 n.

<sup>8</sup> Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u.a.).

<sup>9</sup> Wśród skarżących byli zarówno młodzi aktywiści z organizacji Fridays for Future, jak również mieszkańcy niemieckich wysp Morza Północnego, kwestionujący zbyt mało ambitne cele klimatyczne Niemiec w obawie przed podnoszeniem się poziomu mórz.

<sup>10</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513).

pokoleń, wynikającego z Porozumienia paryskiego<sup>11</sup> oraz z art. 20a Ustawy Zasadniczej<sup>12</sup>, zobowiązali ustawodawcę do bardziej szczegółowego uregulowania celów redukcji emisji gazów cieplarnianych na okres po 2030 roku. Zaledwie kilka tygodni po ogłoszeniu ww. orzeczenia rząd przygotował stosowny projekt nowelizacji ustawy, który realizuje obowiązki wynikające z uchwały *Bundesverfassungsgericht*<sup>13</sup>. Projekt przewiduje, że Niemcy osiągną neutralność klimatyczną już do 2045 roku (a nie do 2050 roku) przy jednoczesnym zobowiązaniu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku o 65% (a nie o 55%) oraz do 2040 roku o 88%. Obok celów głównych projekt ustawy określa cele dla poszczególnych sektorów, takich jak transport, rolnictwo czy budynki, konkretyzując, ile gazów cieplarnianych mogą one wyemitować w danym roku.

Należy podkreślić, że chociaż najważniejsze ramy prawne stanowi *Bundestag*, to kluczową rolę w wykonywaniu prawa federalnego pełnią władze krajów związkowych (*Bundesländer*), gdyż realizacja wszystkich projektów ma miejsce w określonej przestrzeni, co wskazuje również na konieczność zaangażowania władz komunalnych. W granicach swoich kompetencji landy stanowią krajowe ustawy o ochronie klimatu (*Klimaschutzgesetze*) oraz krajowe ustawy o energii cieplnej (*Wärmegesetze*), jak również dokumenty strategiczne, określające cele i kierunki rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) w danym kraju związkowym. Długookresowe plany i odpowiednie programy są przygotowywane w ramach dialogu władz publicznych wszystkich poziomów ze społeczeństwem celem zapewnienia transparentności i szerokiej partycypacji<sup>14</sup>.

Obok ustawy o ochronie klimatu z 2019 roku, podstawowym, a chronologicznie pierwszym, instrumentem transformacji energetycznej w Niemczech była ustawa o rozbudowie energii odnawialnych z 2000 roku (*Gesetz für den Ausbau Erneuerbarer Energien*)<sup>15</sup>, zwana w skrócie EEG. Stanowi ona system bodźców

<sup>11</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992, przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

<sup>12</sup> Zob. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1949 S. 1). Artykuł 20a stanowi: „Państwo, w ramach porządku konstytucyjnego, poprzez ustawodawstwo oraz na mocy ustaw i przepisów prawa, chroni poprzez władzę wykonawczą i sądownictwo naturalne podstawy życia i zwierzęta, również w poczuciu odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń”.

<sup>13</sup> Zob. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutz-gesetzes, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Glaeserne\\_Gesetze/19\\_Lp/ksg\\_aendg/Entwurf/ksg\\_aendg\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg_aendg/Entwurf/ksg_aendg_bf.pdf) (dostęp: 12.05.2021).

<sup>14</sup> Zob. O. Hohmeyer, S. Bohm, *Trends toward 100 % renewable electricity supply in Germany and Europe: a paradigm shift in energy policies*, „Wiley Interdisciplinary Reviews. Energy and Environment” 5, 2015, s. 74–97.

<sup>15</sup> Pierwszą ustawą EEG była Gesetz für den Vorrang (*Erneuerbare-Energien-Gesetz* EEG) sowie zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und Mineralölsteuergesetzes vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305), która przeszła gruntowne (nierzadko systemowe) nowelizacje w 2004, 2009, 2012 (dwukrotnie), 2013, 2014, 2016 i 2017 oraz 2020 roku.

finansowych dla producentów prądu ze źródeł odnawialnych i od lat uchodzi za kluczowy element polityki rządu niemieckiego w zakresie transformacji klimatycznej, stanowiąc przy tym pierwowzór dla ustawodawstwa w około 60 krajach na całym świecie<sup>16</sup>. Niewątpliwym długofalowym sukcesem ustawy EEG są dane za pierwsze półrocze 2020 roku, wedle których produkcja energii elektrycznej w Niemczech pochodziła w 49% ze źródeł odnawialnych<sup>17</sup>.

## Nowelizacja ustawy o rozbudowie energii odnawialnych z 2021 roku

17 grudnia 2020 roku Bundestag przyjął nowelę omawianej ustawy, nazwaną EEG 2021 z uwagi na jej wejście w życie z początkiem roku 2021<sup>18</sup>. Zakres zmian i doniosłość są spowodowane koniecznością dostosowania do zobowiązań wynikających z Europejskiego Zielonego Ładu. W pierwszym rządzie nowela prawnie sankcjonuje cel rozbudowy energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na poziomie 65% w miksie energetycznym do 2030 roku (§ 1 ust. 2 pkt 1), co, przypomnijmy, daleko wykracza poza wymagany pułap 55% w miksie energetycznym UE, zaproponowany w projekcie „Europejskiego prawa o klimacie”. W konsekwencji ustawa określa osiągnięcie celu neutralności klimatycznej jeszcze przed rokiem 2050 i to zarówno w odniesieniu do prądu wytwarzanego na terenie federacji, jak i importowanego zza granicy (§ 1 ust. 2 pkt 2). Jednak na tym nie koniec, gdyż nowela wprowadza również do osiągnięcia obowiązkowe wielkości: zainstalowana moc farm wiatrowych *onshore* ma osiągnąć wielkość 71 GW do 2030 roku (osiągnięta dotychczas moc wynosi 54 GW), farmy *offshore* zaś powinny osiągnąć moc 20 GW do 2013 roku (moc osiągnięta dotychczas wynosi 7,5 GW). Ponadto nowela tworzy warunki do udostępnienia nowych przestrzeni dla realizacji inwestycji wiatrowych i fotowoltaicznych. Przykładowo, legislator rozszerza katalog przesłanek dla budowy nowych farm fotowoltaicznych na gruncie (§ 36c) oraz łagodzi restrykcje instalacji wiatrowych *onshore* w zakresie minimalnych wartości siły wiatru na danym terenie. Dla realizacji tak ambitnych celów podkreślono nieodzowność ścisłej współpracy i koordynacji pomiędzy federacją, krajami związkowymi i jednostkami samorządu terytorialnego.

---

<sup>16</sup> S. Wurster, Ch. Hagemann, *Expansion of Renewable Energy in Federal Settings: Austria, Belgium, and Germany in Comparison*, „Journal of Environment & Development” 29, 2020, nr 1, s. 147–168.

<sup>17</sup> Agora Energiewende 2020, <https://www.agora-energiewende.de/blog/default-5ec368c8fd/> (dostęp: 14.04.2021).

<sup>18</sup> Zob. Das Gesetz vom 21. Dezember 2020 zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energierechtlicher Vorschriften (BGBl. I S. 3138).

Nowela EEG 2021 jest nakierowana na realizację ambitnych celów określonych w Porozumieniu paryskim i w komunikacie Europejski Zielony Ład. W związku z tym działania nakierowane na osiągnięcie neutralności klimatycznej powinny być zawarte w odpowiednich postępowaniach administracyjnych o charakterze planistycznym, w zakresie ochrony przyrody i ochrony rzadkich gatunków, zwłaszcza zaś we wszelkich postępowaniach, których przedmiotem jest udzielenie zezwolenia. Dodatkowo ustawodawca zapowiada konieczność skrócenia czasu trwania postępowań. W tym celu władze federacji i krajów związkowych przygotowują projekty stosownych rozwiązań<sup>19</sup>.

## Gmina a energetyka wiatrowa

Prawo energetyczne w Niemczech zawarte jest w licznych ustawach, wśród których wymienić należy ustawę o zaopatrzeniu w energię elektryczną i gaz (*Energiewirtschaftsgesetz*)<sup>20</sup>, ustawę w sprawie kogeneracji (*Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz*)<sup>21</sup> czy ustawę o oszczędności energii w budynkach (*Gebäudeenergiegesetz*)<sup>22</sup>. Chociaż wszystkie wymienione dokumenty stanowią podstawy prawne do podejmowania działań klimatycznych przez jednostki samorządu terytorialnego lub należące do nich przedsiębiorstwa komunalne<sup>23</sup>, to w niniejszych rozważaniach podstawowa uwaga zostanie skierowana na prawne możliwości współuczestnictwa gmin niemieckich w transformacji klimatyczno-energetycznej, wynikające z najnowszej nowelizacji ustawy o energii odnawialnej (EEG 2021).

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 6.

<sup>20</sup> *Energiewirtschaftsgesetz* — Gesetz vom 7. Juli 2005 über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (BGBl. I S. 1970, 3621).

<sup>21</sup> *Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz* — Gesetz vom 21. Dezember 2015 für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (BGBl. I S. 2498).

<sup>22</sup> *Gebäudeenergiegesetz* — Gesetz vom 8. August 2020 zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (BGBl. I S. 1728 Nr. 37).

<sup>23</sup> Przykładowo wspomniana ustawa o zaopatrzeniu w energię elektryczną i gaz reguluje obowiązki tak zwanych podstawowych dostawców energii, którzy zaopatrują odbiorców w gospodarstwach domowych w obszarze sieci zaopatrzenia ogólnego (§ 36). Zobowiązania tyczą się zatem nie tyle gmin, ile zakładów energetycznych, które w praktyce mają różną strukturę własnościową i niekoniecznie stanowią własność komunalną. W zakresie postępów transformacji energetycznej szczególnie znaczenie posiada § 46 tejże ustawy, który reguluje przypadki, kiedy gmina zdecyduje się na wygaśnięcie umowy koncesyjnej z prywatnym dostawcą, by zawrzeć umowę z własnym zakładem komunalnym. Wówczas istotną przesłanką przemawiającą za wygaśnięciem umowy może być ekologiczna zgodność eksploatacji sieci, na przykład w sytuacjach rozbudowy sieci w celu przyłączenia elektrowni funkcjonującej w oparciu o odnawialne źródła energii. Inną przesłanką może być zamiar zadośćuczynienia wymaganiom sieciowym dla budowy zdecentralizowanych systemów magazynowania energii lub rozszerzenia elektromobilności, zob. Ch. Theobald, J. Kühling, *Energierecht, Energiwirtschaftsgesetz*, § 46, Warszawa 2020, Rn. 81.



Pierwszym i najważniejszym elementem nowelizacji ustawy o energii odnawialnej skierowanym wyłącznie do gmin jest wprowadzenie możliwości udziału finansowego w zyskach z turbin wiatrowych. § 36k ust. 1 EEG zatytułowany został „Udział finansowy gmin” i przyznaje przedsiębiorstwom energetyki wiatrowej *onshore* możliwość dopuszczenia gminy do bezpośredniego udziału w zyskach do wysokości 0,2 centa za wyprodukowaną kilowatogodzinę. Wprawdzie tak sformułowany przepis nie nakłada na podmioty energetyki wiatrowej prawnego zobowiązania do partycypacji w zyskach przez zainteresowane gminy, jednak z uwagi na znaczący zastój w budownictwie farm wiatrowych *onshore* ma się on przyczynić do zwiększenia inwestycji pozyskiwania energii z wiatrowych źródeł odnawialnych na lądzie<sup>24</sup>. Należy podkreślić, że jest to opcja ze wszech miar atrakcyjna również dla samych inwestorów, ponieważ w myśl § 36k ust. 3 operator elektrowni wiatrowej otrzymuje zwrot wyżej wymienionej kwoty od operatora sieci. Jak obliczają eksperci, w przypadku nowoczesnych turbin wiatrowych chodzi tu o niebagatelną sumę zasilającą kasę gminną: do wysokości 30 tysięcy euro rocznie na jedną turbinę wiatrową<sup>25</sup>. Tak pozyskane fundusze można przeznaczyć na remont szkół i żłobków lub rozbudowę infrastruktury gminnej.

Według ustawodawcy instrument finansowy zawarty w § 36k stanowi również zachętę dla gmin sąsiednich, gdyż przewidziano możliwość udziału w zyskach gminy, o ile usytuowanie turbin wiatrowych znajduje się w promieniu 2,5 km od ich obszaru. A zatem jeżeli promień przecina obszar kilku gmin, kwotę należy podzielić proporcjonalnie (§ 36k ust. 1). W związku z tym podstawowym zadaniem gminy jest wyznaczenie odpowiednich obszarów priorytetowych dla turbin wiatrowych oraz negocjowanie korzystnych umów z operatorami<sup>26</sup>.

## Gmina a instalacje fotowoltaiczne

Jak wspomniano wcześniej, przyjęcie noweli EEG 2021 ma na celu stworzenie mechanizmu zachęt nakierowanych na intensyfikację działań w zakresie odnawialnych źródeł energii, by osiągnąć ambitne cele transformacji klimatyczno-energetycznej. W związku z tym przepisy noweli są w większości adresowane do wszystkich podmiotów inwestujących w OZE, wśród których może (i *de facto* powinna) znaleźć się również gmina. Jednym z najważniejszych filarów noweli EEG 2021 jest wprowadzenie znaczących zmian w odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych.

<sup>24</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 7.

<sup>25</sup> TEAG Kommunal, *Das neue Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2021). Neuer Schwung für die lokale Energiewende*, s. 3, [https://www.thueringerenergie.de/Content/Documents/TEAG.KOMMUNAL\\_express\\_EEG2021.pdf](https://www.thueringerenergie.de/Content/Documents/TEAG.KOMMUNAL_express_EEG2021.pdf) (dostęp: 3.05.2021).

<sup>26</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 6.



Zarówno dla gmin, jak i lokalnych przedsiębiorstw komunalnych, fotowoltaika posiada znaczenie gospodarcze ze względu na możliwość własnego zużycia energii słonecznej. Aktualne taryfy obowiązujące w Niemczech wskazują, że konkurencyjne koszty instalacji fotowoltaicznych pozwalają na wytworzenie jednej kilowatogodziny (kWh) energii elektrycznej już za około 5 do 8 centów, podczas gdy koszt energii elektrycznej z sieci publicznej wynosi znacznie więcej<sup>27</sup>. To wystarczający argument przemawiający za umieszczaniem instalacji fotowoltaicznych na dachach nieruchomości komunalnych, takich jak przedszkola, szkoły czy ośrodki pomocy społecznej. W tym zakresie nowela EEG 2021 wprowadza pojęcie małych instalacji fotowoltaicznych o mocy do 30 kW, przeznaczonych na zaspokojenie własnych potrzeb energetycznych (§ 61b). W przypadku takich instalacji ustawa zwalnia prosumentów z konieczności uiszczania obligatoryjnej dotąd tak zwanej opłaty OZE (*EEG-Umlage*)<sup>28</sup>. Nowe prawo umożliwia zużycie własnej energii słonecznej zarówno w nowych, jak i istniejących budynkach, co według danych szacunkowych pozwoli zaoszczędzić do 2,4 centa/kWh<sup>29</sup>.

Analiza noweli EEG 2021 wskazuje na możliwość wykorzystania przez gminy dużych powierzchni na instalacje fotowoltaiczne, dostępnych przykładowo na gminnych gruntach niezabudowanych lub na dachach komunalnych hal sportowych. W tym zakresie nowela wprowadza różnicowanie procedury przetargowej w zależności od tego, czy jest to instalacja fotowoltaiczna zlokalizowana na otwartej przestrzeni (niem. *Solaranlagen des ersten Segments*) czy instalacja dachowa (niem. *Solaranlagen des zweiten Segments*). Jeśli chodzi o fotowoltaiczne instalacje dachowe o mocy zainstalowanej od 300 do 750 kW, to ich posiadacze mają możliwość wyboru: albo uczestniczenia w obligatoryjnych dotychczas przetargach, albo korzystania ze stałego wynagrodzenia (taryfy gwarantowanej), przy spełnieniu warunku samodzielnego zużywania części energii elektrycznej w odniesieniu do co najmniej 50% wytworzonej energii elektrycznej (§ 22 ust. 3 oraz § 48 ust. 5 EEG 2021). Natomiast co się tyczy instalacji naziemnych (wolnostojących), to nowela dokonuje podwojenia mocy dostępnej w przetargach, z dotychczasowych 10 do 20 megawatów mocy (§ 37 ust. 1). W związku z tym należy stwierdzić, że gmina, nawet jeśli nie jest właścicielem stosownych nieruchomości niezabudowanych (na przykład usytuowanych wzdłuż autostrad lub linii kolejowych<sup>30</sup>), dzięki inwestycjom prywatnych operatorów instalacji fotowoltaicznych uzyska odpowiedni dochód z podatku od działalności gospodarczej. Warunkiem

<sup>27</sup> TEAG Kommunal, *op. cit.*, s. 5.

<sup>28</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23482, s. 3.

<sup>29</sup> TEAG Kommunal, *op. cit.*, s. 5.

<sup>30</sup> Należy tu wskazać, że zgodnie z § 37 ust. 1 pkt 2 oraz § 48 ust. 1 pkt 3 szerokość instalacji fotowoltaicznych na otwartej przestrzeni na poboczach autostrad i linii kolejowych wynosi obecnie 200 metrów zamiast dotychczasowych 110 metrów.

jest przyjęcie odpowiednich aktów zagospodarowania przestrzennego w ramach władztwa planistycznego gminy (*Planungshoheit der Gemeinde*)<sup>31</sup>.

## „Energia elektryczna najemcy” w budynkach komunalnych

Z uwagi na wysoki odsetek mieszkań komunalnych będących w posiadaniu gmin niemieckich<sup>32</sup> warto na koniec omówić mechanizm wsparcia przewidziany w noweli EEG 2021 w ramach instytucji tak zwanej „energii elektrycznej najemcy” (*Mieterstrom*). Jest to kolejny mechanizm nakierowany na wzrost akceptacji społecznej poprzez wzmocnienie praw prosumentów będących najemcami w budynkach czynszowych. Dodajmy, że mechanizm wsparcia najemców w takich budynkach w zakresie energii ze źródeł odnawialnych nie jest „wytworem” omawianej tu noweli EEG, lecz wcześniejszej nowelizacji pochodzącej z 2017 roku<sup>33</sup>. Nowela EEG 2021 podtrzymuje stosowny system dopłat (do 500 kWp po 2,37 centa/kWh), przy czym dopłaty nie przynoszą bezpośrednich korzyści najemcom, ale dają operatorowi instalacji fotowoltaicznej umiejscowionej na dachu budynku czynszowego większą swobodę w obliczeniach i planowaniu projektu, aby móc sprzedawać energię elektryczną najemcom po obniżonych kosztach. Prawnie uregulowano, że energia elektryczna najemcy nie może przekraczać 90% standardowej taryfy lokalnego dostawcy energii. § 21 ust. 3 noweli EEG 2021 przewiduje tak zwane uproszczone rozwiązania dzielnicowe (*Quartiersansatz*), które polegają na tym, że fotowoltaiczna instalacja dachowa nie musi znajdować się w budynku, w którym najemcy są zaopatrywani w energię elektryczną w systemie prosumenckim. Wystarczy, że instalacja będzie zlokalizowana na tym samym osiedlu (*Quartier*), na którym znajduje się zasilany budynek. Taka regulacja znacznie poszerza zakres podmiotowy najemców uprawnionych do korzystania z energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Na koniec warto wskazać, że model *Mieterstrom* różni się od diskutowanego aktualnie w Polsce „prosumenta zbiorowego” tym, że w Niemczech instalacja jest realizowana przez wynajmującego budynek mieszkalny z zamiarem udostępnienia energii elektrycznej najemcom.

<sup>31</sup> S. Tomerius, *Kommunale Verantwortlichkeiten und Ansatzpunkte im Rahmen der Energiewende Analyse des nationalen kommunalrechtlichen Rechtsrahmens*, Berlin 2017, s. 19.

<sup>32</sup> Na ten temat zob. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, *Kommunale Wohnungsbestände in Deutschland*, Berlin 2018, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/kommunale-wohnungsbestaende-dl.pdf?\\_\\_blob=publication-file&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2018/kommunale-wohnungsbestaende-dl.pdf?__blob=publication-file&v=1) (dostęp: 22.04.2021).

<sup>33</sup> Gesetz zur Förderung von Mieterstrom und zur Änderung weiterer Vorschriften des Erneuerbare-Energien-Gesetzes vom 17.07.2017, BGBl. 2017 Teil I Nr 49, s. 2532.

## Wnioski

Przeprowadzone przeze mnie badania wykazały znaczącą rolę gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w realizacji celów państwowych, europejskich oraz ogólnoswiatowych w zakresie transformacji klimatyczno-energetycznej. To z kolei jest potwierdzeniem podstawowej tezy sformułowanej sto lat temu przez Tadeusza Bigę. Ten wybitny polski administratywista uważał, że przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej<sup>34</sup>, co z całą mocą potwierdza, że ochrona klimatu jest typowym zadaniem publicznym, które powinny realizować podmioty administracji publicznej umiejscowione na różnych poziomach. Natomiast przyznanie gminie jako związkowi publiczno-prawnemu<sup>35</sup> atrybutu samodzielności zakłada, że to samo zadanie wykonywane przez różne podmioty administracji na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym, unijnym czy światowym, będą wykonywane z uwzględnieniem interesów i zagadnień aktualnych dla tych odrębnych podmiotów administracji usytuowanych na różnych poziomach.

Najnowsza nowela EEG 2021 stanowi wzorcowy przykład prawnego usankcjonowania celów dochodzenia do neutralności klimatycznej z uwzględnieniem cezury 2030 roku oraz 2050 roku. Wydaje się, że legislator polski również powinien zawrzeć w ustawie zobowiązanie Polski do podejmowania działań na rzecz neutralności klimatycznej, chociaż — przypomnijmy — ani Europejski Zielony Ład, ani przygotowywane rozporządzenie Prawo o klimacie nie formułują ambitnych celów w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, lecz w odniesieniu do Unii Europejskiej jako całości. Formułując wnioski *de lege ferenda* dla polskiego ustawodawcy, warto podnieść znaczenie podejścia systemowego w działaniach legislacyjnych na rzecz neutralności klimatycznej. Chodzi zatem o wyznaczanie ambitnych celów klimatycznych zobowiązujących władze rządowe i samorządowe do podjęcia konkretnych działań, ale również rozbudowania systemu zachęt finansowych zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza z uwagi na władztwo planistyczne gminy), jak i dla prosumentów, by ambitne cele ustanowione na poziomie UE były urzeczywistnione również w Polsce.

---

<sup>34</sup> Jak twierdzi T. Bigo: „przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można przeciwstawić administracji samorządowej — administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej” — *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927, s. 140.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 154.

## Bibliografia

- Armaroli N., Balzani V., *Towards an electricity-powered world*, „Energy and Environmental Science” 4, 2011.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1927.
- Capra F., Henderson H., *Qualitative Growth. A conceptual framework for finding solutions to our current crisis that are economically sound, ecologically sustainable, and socially just*, [w:] *From Capitalistic to Humanistic Business*, red. M. Pirson, J.R. Mulryne, London 2014.
- Fullerton J., *Regenerative Capitalism: How Universal Principles and Patterns Will Shape the New Economy*, 2015, <https://capitalinstitute.org/wp-content/uploads/2015/04/2015ExecSummary4-14-15.pdf>.
- Hohmeyer O., Bohm S., *Trends toward 100% renewable electricity supply in Germany and Europe: a paradigm shift in energy policies*, „Wiley Interdisciplinary Reviews” Energy and Environment” 5, 2015.
- Palzer A., Henning H.M., *A comprehensive model for the German electricity and heat sector in a future energy system with a dominant contribution from renewable energy technologies — Part II: Results*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 30, 2014.
- Porzeżyńska M., *Uwagi na tle pojęcia „energii ze źródeł odnawialnych” w prawie unii europejskiej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny IKAR” 2019, nr 1.
- Staszczuk P., *Akty soft law jako reakcja instytucji unijnych na skutki pandemii COVID-19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 7.
- Theobald Ch., Kühling J., *Energierecht, Energiewirtschaftsgesetz, § 46*, Warszawa 2020.
- Tomerius S., *Kommunale Verantwortlichkeiten und Ansatzpunkteim Rahmen der Energiewende Analyse des nationalen kommunalrechtlichen Rechtsrahmens*, Berlin 2017.
- Wurster S., Hagemann Ch., *Expansion of Renewable Energy in Federal Settings: Austria, Belgium, and Germany in Comparison*, „Journal of Environment & Development” 29, 2020, nr 1.

## Local Government and the Transformation of the Energy System in Germany (Remarks on the Renewable Energy Sources Act, Version 2021)

### Summary

The concept of energy transformation resulting from the European Green Deal is based not only on the transformation of the energy sector, but also implies a change in the way the economy and, consequently, the society functions. This, in turn, requires the active involvement of public authorities of the central level as well as local authorities, closest to the citizen. Therefore, the aim of this article is to present the latest legal regulations in Germany aimed at the involvement of local self-government in the support system for energy from renewable sources.

**Keywords:** local government in Germany, transformation of the energy system, renewable energy sources.



WITOLD MAŁECKI

ORCID: 0000-0002-8819-0317

Uniwersytet Wrocławski  
witold.malecki@uwr.edu.pl

# Samoregulacja działalności gospodarczej i zawodowej. Organizacje samoregulacyjne w prawie rosyjskim

**Abstrakt:** Samoregulacja działalności gospodarczej i zawodowej polega na tworzeniu i kontrolowaniu przestrzegania norm kształtujących sposób wykonywania danej działalności przez podmioty prowadzące tę działalność. W prawie rosyjskim samoregulacja realizowana jest przede wszystkim w ramach funkcjonowania organizacji samoregulacyjnych zrzeszających podmioty określonej działalności gospodarczej lub zawodowej. Organizacje samoregulacyjne funkcjonują jako organizacje o dobrowolnym członkostwie oraz organizacje o obowiązkowym członkostwie. W określonych dziedzinach działalności gospodarczej i zawodowej uzyskanie członkostwa w organizacji samoregulacyjnej, uwarunkowane spełnieniem pewnych przesłanek, stanowi prawny wymóg podjęcia danej działalności. Z tej przyczyny organizacje samoregulacyjne o obowiązkowym członkostwie należy uznać za korporacje prawa publicznego. Publicznoprawne znamię tych organizacji odznacza się charakterem transcendentnym, z uwagi na oddolny sposób ich tworzenia.

**Słowa kluczowe:** działalność gospodarcza, działalność zawodowa, samoregulacja, organizacja samoregulacyjna, prawo rosyjskie.

## Wprowadzenie

We współczesnych ustawodawstwach gospodarczych coraz wyraźniej dostrzeżalna jest tendencja do odstępowania od tradycyjnego paradygmatu regulacji działalności gospodarczej, zakładającego wyznaczanie położenia prawnego podmiotów działalności gospodarczej (przedsiębiorców) za pomocą ustanawianych przez prawodawcę norm zawierających nakazy i zakazy określonych zachowań. W wielu systemach prawnych przedsiębiorcy nie są już postrzegani wyłącznie jako obiekty

władczego oddziaływania organów władzy publicznej, lecz także jako podmioty aktywnie uczestniczące w kształtowaniu ładu gospodarczego, również w perspektywie prawnej. W polskim porządku prawnym zasadniczą regulacją wyznaczającą ramy współdziałania organów władzy publicznej i przedsiębiorców w sferze gospodarki jest art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych stanowią jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, będącej podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo winno zatem zapewnić przedsiębiorcom — jako partnerom społecznym<sup>1</sup> — możliwość czynnego udziału w kształtowaniu prawnych ram funkcjonowania gospodarki rynkowej<sup>2</sup>. Co więcej, za odzwierciedlenie „partnerskiego” traktowania przedsiębiorców należy uznać posługiwanie się przez prawodawcę (w obrębie regulacji prawa gospodarczego) adresowanymi do nich normami promującymi i normami rekomendującymi. Nie zawierają one nakazów i zakazów, lecz obejmują pewne bodźce zachęcające przedsiębiorców do podejmowania działań korzystnych z perspektywy interesu publicznego oraz niewiążące zalecenia mające na celu wskazanie przedsiębiorcom pewnego efektywnego sposobu osiągnięcia pożądaných stanów i dóbr<sup>3</sup>.

Na gruncie rosyjskiego porządku prawnego za instytucję prawną, która stanowi wyraz dopuszczenia przedsiębiorców do (współ)tworzenia prawnego środowiska wykonywania działalności gospodarczej, należy z pewnością uznać „samoregulację” (*samoregulirowanije*). Pojęcie „samoregulacji” zostało objęte definicją legalną, zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy federalnej z dnia 1 grudnia 2007 roku o organizacjach samoregulacyjnych (dalej: u.o.s.)<sup>4</sup>. Zgodnie z tą definicją samoregulacja oznacza samodzielną i inicjatywną działalność realizowaną przez podmioty działalności gospodarczej lub zawodowej, której istotą jest opracowywanie i ustanawianie norm i zasad wykonywania określonej działalności oraz kontrola przestrzegania tych norm i zasad. Artykuł 2 ust. 2 u.o.s. stanowi, że samoregulacja normowana tą ustawą odbywa się w ramach zrzeczenia podmiotów działalności gospodarczej lub zawodowej w organizacjach samoregulacyjnych. W niniejszym artykule przedstawione zostaną zasadnicze elementy tożsamości prawnej instytucji samoregulacji oraz statusu prawnego organizacji samoregulacyjnych, z uwzględnieniem problemu przypisania im charakteru publicznoprawnego bądź prywatnoprawnego.

<sup>1</sup> O pojęciu partnerów społecznych zob. m.in. A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>2</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 256.

<sup>3</sup> Szerzej zob. W. Małeck, *Metoda promocji jako typ metody regulacji*, „Prawo” 323, 2017, s. 253–261; *idem*, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym*, Warszawa 2019, s. 182–218.

<sup>4</sup> *Federal'nyj zakon ot 01.12.2007 N 315-FZ „O samoreguliruemyh organizaciáh”*.



# 1. Istota samoregulacji działalności gospodarczej i zawodowej

Wprowadzenie do prawa rosyjskiego instytucji samoregulacji doprowadziło do zarysowania się dwóch różnych sfer regulacji działalności gospodarczej — regulacji państwowej oraz samoregulacji. W obu sferach kreowane są normy adresowane do przedsiębiorców, wyznaczające warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Tym niemniej, obie sfery odznaczają się zasadniczymi odmiennosiami. Podstawowa różnica, stanowiąca o istocie obu sfer regulacji, mieści się oczywiście na płaszczyźnie podmiotowej. W obrębie regulacji państwowej ustanawianiem norm zajmują się właściwe organy władzy publicznej, podczas gdy w obrębie samoregulacji normy są kreowane przez organizacje samoregulacyjne. Wyodrębnić należy także przedmiotową płaszczyznę odmienności, która odnosi się do różnej treści norm — według Dmitrija Olegowicza Graczowa nie może być mowy o samoregulacji w sytuacji, gdy organizacje samoregulacyjne powielają normy wynikające z przepisów ustanawianych przez organy władzy publicznej<sup>5</sup>. Samoregulacja obejmuje bowiem te normy, które organizacje samoregulacyjne tworzą niezależnie od norm należących do regulacji państwowej, przy czym — rzecz jasna — nie mogą być z tymi normami sprzeczne. Odmiennie kształtują się także sankcje z tytułu nieprzestrzegania norm sytuujących się w sferach regulacji państwowej i samoregulacji. O ile w rezultacie naruszania norm należących do pierwszej ze sfer zastosowanie mogą znaleźć sankcje administracyjne i karne, o tyle postępowanie sprzeczne z normami kreowanymi w sferze samoregulacji może skutkować sankcjami przewidzianymi w obrębie danej organizacji samoregulacyjnej, w tym także wykluczeniem z organizacji. Takie konsekwencje mogą się w pewnych sytuacjach wiązać z utratą prawa do wykonywania określonej działalności<sup>6</sup>.

Problemem rozważanym w doktrynie jest wzajemna relacja między obiema sferami regulacji działalności gospodarczej. Julia Giennadijewna Leskowa wyróżnia dwie możliwe perspektywy postrzegania tej relacji. W pierwszej z nich samoregulacja przedstawia się jako „przedłużenie” regulacji państwowej, podczas gdy na gruncie drugiej samoregulację należy uznać za przeciwstawną wobec regulacji państwowej<sup>7</sup>. W pierwszą perspektywę wpisuje się stanowisko Stanisława Akimowicza Zinczenki i Wiktora Władimirowicza Gałowa, według których organizacje samoregulacyjne realizują prawotwórcze funkcje państwa, w ramach pry-

<sup>5</sup> D.O. Gračev, *Pravila samoreguliruemych organizacii*, „Zakony Rossii. Opyt, analiz, praktika” 2009, nr 2, s. 17.

<sup>6</sup> P.B. Salin, *Stanovlenie i razvitie instituta samoreguliruemoj organizacii v Rossijskoj Federacii (teoretiko-pravovoe issledovanie)*, Petersburg 2009, s. 25.

<sup>7</sup> Ū.G. Leskova, *Konceptual'nye i pravovye osnovy samoregulirovaniâ predprinimatel'skikh otnošenij*, Moskwa 2013, s. 23.

watyżacji wykonywania funkcji państwa. Powierzenie funkcji prawotwórczych organizacjom samoregulacyjnym jest uwarunkowane dążeniem do stworzenia unormowań o wysokim stopniu efektywności, czemu sprzyja ta okoliczność, że organizacje samoregulacyjne (jako zrzeszenia przedsiębiorców wykonujących określony rodzaj działalności gospodarczej) dysponują wyższymi niż państwowy prawodawca kompetencjami merytorycznymi do ustanawiania norm odpowiadających specyfice danego rodzaju działalności<sup>8</sup>. Do drugiej perspektywy nawiązują natomiast poglądy Graczowa i Piotra Michajłowicza Łanskowa, którzy podkreślają, że samoregulacja ma charakter samodzielny i autonomiczny, w związku z czym organizacje samoregulacyjne — jako podmioty normotwórcze — działają we własnym imieniu, a kreowane przez nie normy stanowią wyraz własnej i swobodnej (w granicach prawa) aktywności normotwórczej. Ona zaś nie musi być rozwinięciem regulacji ustanawianych przez organy władzy publicznej<sup>9</sup>.

W odniesieniu do przywołanego powyżej problemu wzajemnego stosunku regulacji państwowej i samoregulacji wydaje się, że *in abstracto* najwłaściwsze jest pośrednie stanowisko sformułowane przez Innę Władimirownę Jerszową. Autorka ta obrazuje regulację państwową i samoregulację jako odrębne ogniwa tego samego łańcucha oddziaływania na sytuację prawną przedsiębiorców. Jakkolwiek są to sfery regulacji względem siebie autonomiczne, nie sposób uznać ich za przeciwstawne sobie — powinny one bowiem uzupełniać się tak, by wspólnie tworzyć spójny system regulacji działalności gospodarczej, w którym dla pewnych zagadnień właściwsza (bardziej efektywna) będzie regulacja państwowa, a dla innych zagadnień — samoregulacja<sup>10</sup>. *In concreto*, spojrzenie na problem wzajemnego stosunku regulacji państwowej i samoregulacji wymaga uwzględnienia odmiennego charakteru samoregulacji realizowanej w ramach organizacji samoregulacyjnych o dobrowolnym i obowiązkowym członkostwie, co stanie się przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego opracowania.

Warto zaznaczyć, że dopuszczalność funkcjonowania w rosyjskim systemie prawa instytucji samoregulacji stała się przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2005 roku, Sąd Konstytucyjny podkreślił, że instytucja samoregulacji wpisuje się w konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego i swobody działalności gospodarczej, stanowiąc wyraz dążenia do urzeczywistnienia założeń samorządności i autonomiczności podmiotów działalności gospodarczej, a przez to sprzyjając także ukształtowaniu się w państwie społeczeństwa obywatelskiego. Sąd zaznaczył również, że normy ustanawiane w sferze samoregulacji nie pozo-

<sup>8</sup> S.A. Zinčenko, V.V. Galov, *Samoreguliruemye organizacii v zakonodatel'stve Rossii: problemy i rešenii*, [w:] *Korporacii i učreždeniâ*, red. M.A. Rožkova, Moskwa 2007, s. 98–99.

<sup>9</sup> D.O. Gračev, *Pravovoj status samoreguliruemych organizacij*, Moskwa 2008, s. 54; P.M. Lanskov, *Mehanizm regulirovaniâ finansovogo rynka i ego infrastruktury*, Moskwa 2005, s. 185.

<sup>10</sup> I.V. Eršova, *Samoregulirovanie predprinimatel'skoj deâtel'nosti*, [w:] *Predprinimatel'skoe pravo*, red. I.V. Eršova, Moskwa 2017, s. 434.

stają poza zakresem zainteresowania organów władzy publicznej, albowiem organy władzy publicznej mogą w różny sposób oddziaływać na te normy, między innymi w ramach sądowej kontroli zgodności z prawem treści norm<sup>11</sup>.

## 2. Status prawny organizacji samoregulacyjnych

Definicja legalna organizacji samoregulacyjnych została zawarta w art. 3 ust. 1 u.o.s. Zgodnie z tym przepisem organizacje samoregulacyjne to organizacje non-profit utworzone w celach określonych przez ustawy, oparte na członkostwie, zrzeszające podmioty działalności gospodarczej funkcjonujące w tej samej gałęzi wytwórstwa towarów (robót, usług) lub na tym samym rynku wytwarzanych towarów (robót, usług), lub też zrzeszające podmioty działalności zawodowej określonego rodzaju. Z powyższej definicji wynika, że organizacje samoregulacyjne stanowią szczególną kategorię organizacji non-profit, których ogólną tożsamość prawną wyznaczają przepisy części pierwszej Kodeksu cywilnego<sup>12</sup> oraz ustawy federalnej z dnia 12 stycznia 1996 roku o organizacjach non-profit<sup>13</sup>. Warto zaznaczyć, że według art. 50 ust. 1 Kodeksu cywilnego osoby prawne dzielą się na dwie podstawowe kategorie — organizacje handlowe (*kommerceskije organizacii*) i organizacje non-profit (*niekommerceskije organizacii*), które odróżnia dążenie (lub nie) do osiągnięcia zysku jako podstawowy cel działania organizacji. W art. 50 ust. 2 i 3 Kodeksu cywilnego wyliczono rodzaje osób prawnych zaliczanych do organizacji handlowych i organizacji non-profit — zgodnie z art. 50 ust. 3 pkt 3 organizacje samoregulacyjne funkcjonują jako stowarzyszenia/związki (*assocyacii/sojuzy*), będące — obok, między innymi, organizacji społecznych czy spółdzielni konsumenckich — jedną z form prawnych organizacji non-profit.

Ogólny reżim prawny funkcjonowania stowarzyszeń konstytuują — jak wspomniano — Kodeks cywilny oraz ustawa o organizacjach non-profit. Przepisy ustawy o organizacjach samoregulacyjnych wprowadzają jednak szczególne unormowania znajdujące zastosowanie do organizacji samoregulacyjnych jako wyodrębnionego rodzaju stowarzyszeń/związków. Artykuł 3 ust. 3 u.o.s. wskazuje trzy warunki, które powinna spełniać organizacja samoregulacyjna. Po pierwsze, organizacja taka powinna zrzeszać nie mniej niż 25 podmiotów działalności gospodarczej lub 100 podmiotów działalności zawodowej<sup>14</sup>. Po drugie, w ramach organizacji powinny funkcjonować normy i zasady wykonywania działalności

<sup>11</sup> Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej z dnia 19 grudnia 2005 roku, nr 12-P.

<sup>12</sup> *Graždanskij kodeks Rossijskoj Federacii (časť pervaa) ot 30.11.1994 N 51-FZ.*

<sup>13</sup> *Federal'nyj zakon ot 12.01.1996 N 7-FZ „O nekommerčeskikh organizaciiâh”.*

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 15 ust. 1.3 *a contrario* ustawy o organizacjach non-profit stowarzyszenie/związek co do zasady może zostać założone przez co najmniej dwie osoby.

gospodarczej i zawodowej, których spełnienie jest obowiązkowe dla wszystkich członków organizacji. Po trzecie, organizacja samoregulacyjna musi zapewniać każdemu ze swoich członków dodatkową odpowiedzialność majątkową z tytułu kierowanych przeciwko nim roszczeń, przy czym w myśl art. 13 ust. 1 u.o.s. dodatkowa odpowiedzialność majątkowa może zostać zapewniona poprzez zagwarantowanie indywidualnego lub zbiorowego ubezpieczenia albo utworzenie funduszu kompensacyjnego. Ponadto, w art. 16 i art. 19 u.o.s. określono organy, które muszą funkcjonować w organizacji samoregulacyjnej — należą do nich: ogólne zgromadzenie członków organizacji, kolegialny organ zarządzania organizacją, organ wykonawczy organizacji, organ sprawujący kontrolę nad przestrzeganiem przez członków organizacji funkcjonujących w niej norm i zasad wykonywania działalności oraz organ właściwy w zakresie rozpoznawania spraw dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej członków organizacji. Szczególny status organizacji samoregulacyjnych jako wyodrębnionej kategorii organizacji non-profit odzwierciedla obowiązek ich podwójnej rejestracji. Po pierwsze, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizacjach non-profit wszystkie organizacje non-profit — w tym także „przyszłe” organizacje samoregulacyjne — podlegają rejestracji w Jednolitym Państwowym Rejestrze Osób Prawnych. Po drugie, według art. 3 ust. 6 u.o.s. organizacja non-profit (już zarejestrowana w Jednolitym Państwowym Rejestrze Państwowych Osób Prawnych) nabywa status organizacji samoregulacyjnej z chwilą wpisania jej do rejestru organizacji samoregulacyjnych.

Należy zaznaczyć, że przedstawione powyżej prawne warunki funkcjonowania i ustroju organizacji samoregulacyjnych, wynikające z ustawy o organizacjach samoregulacyjnych, są niekiedy odmiennie ujmowane w aktach prawnych dotyczących organizacji samoregulacyjnych zrzeszających podmioty działalności gospodarczej lub zawodowej w określonych dziedzinach. Wśród tych aktów prawnych wypada wspomnieć przede wszystkim o ustawie federalnej z dnia 13 lipca 2005 roku o organizacjach samoregulacyjnych w sferze rynku finansowego<sup>15</sup>, odnoszącej się do organizacji zrzeszających podmioty wykonujące działalność w siedemnastu dziedzinach, określonych w art. 3 ust. 1 tej ustawy; są to między innymi działalność brokerska, działalność ubezpieczeniowa czy też prowadzenie niepaństwowych funduszy emerytalnych. Wśród odrębności wynikających z przepisów tej ustawy — na tle ogólnych unormowań wynikających z ustawy o organizacjach samoregulacyjnych można przykładowo wspomnieć o odmiennym określeniu minimalnej liczby członków organizacji. Zgodnie z art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o organizacjach samoregulacyjnych w sferze rynku finansowego organizacja powinna zrzeszać co najmniej 26% łącznej liczby podmiotów wykonujących dany rodzaj działalności. Innym przykładem odmiennego określenia minimalnej liczby członków organizacji jest unormowanie zawarte w art. 55.4 ust. 1 pkt 1 Kodeksu

<sup>15</sup> *Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 N 223-FZ „O samoreguliruemyh organizaciáh v sfere finansovogo rynka”.*

urbanistycznego<sup>16</sup>, zgodnie z którym organizacje samoregulacyjne funkcjonujące w sferze prowadzenia prac inżynierskich oraz przygotowywania dokumentacji projektowej powinny zrzeszać nie mniej niż 50 przedsiębiorców prowadzących działalność w tych dziedzinach.

Powyższe odmienności odzwierciedlają zdecentralizowany charakter prawnego unormowania organizacji samoregulacyjnych — jakkolwiek ustawa o organizacjach samoregulacyjnych zawiera przepisy o charakterze ogólnym, co do zasady wspólne dla wszystkich organizacji, to jednak ustawy szczegółowe zawierają znaczną liczbę przepisów odmiennie normujących pewne aspekty funkcjonowania i ustroju organizacji samoregulacyjnych działających w określonych dziedzinach gospodarki. Zjawisko dezintegracji prawnego unormowania organizacji samoregulacyjnych według Jerszowej nie powinno jednak podlegać negatywnej ocenie; specyfika poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej i zawodowej sprawia, że dyferencjacja reżimu prawnego funkcjonowania organizacji samoregulacyjnych wydaje się w wielu przypadkach uzasadniona i konieczna<sup>17</sup>.

### 3. Organizacje samoregulacyjne o dobrowolnym i obowiązkowym członkostwie

Analiza statusu prawnego organizacji samoregulacyjnych wymaga uwzględnienia ich dychotomicznego podziału, w ramach którego wyróżnieniu podlegają organizacje o dobrowolnym członkostwie i organizacje o obowiązkowym członkostwie. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.s. członkostwo podmiotów działalności gospodarczej lub zawodowej w organizacjach samoregulacyjnych jest dobrowolne — a zatem podjęcie decyzji o ubieganiu się o przystąpienie do organizacji stanowi przedmiot swobodnego uznania podmiotu działalności gospodarczej lub zawodowej. Podjęcie tej decyzji jest uwarunkowane przesłankami o charakterze nie prawnym, lecz ekonomicznym, jak choćby dążeniem do podwyższenia jakości produkowanych lub oferowanych towarów lub usług w rezultacie zastosowania norm i zasad obowiązujących w organizacji<sup>18</sup>; zamiarem uzyskania przez przedsiębiorcę lepszej renomy jako członka organizacji stosującej dodatkowe (to jest niewynikające z regulacji państwowej) warunki wykonywania działalności gospodarczej; chęcią zapewnienia sobie szerszej ochrony przed odpowiedzialnością majątkową poprzez fundusz kompensacyjny lub ubezpieczenie zapewniane przez organizację samoregulacyjną.

<sup>16</sup> *Gradostroitel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 29.12.2004 N 190-FZ.*

<sup>17</sup> I.V. Eršova, *Samoregulirovanie...*, s. 432.

<sup>18</sup> Zob. Ū.G. Leskova, *Konceptual'nye i pravovye osnovy...*, s. 152.

Do organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie odnosi się art. 5 ust. 2 u.o.s., według którego ustawa federalna może przewidywać obowiązek członkostwa podmiotów działalności gospodarczej i zawodowej w organizacji samoregulacyjnej. W takich okolicznościach uzyskanie członkostwa w organizacji samoregulacyjnej stanowi warunek podjęcia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej. W obecnie obowiązującym ustawodawstwie rosyjskim uzyskania członkostwa w organizacji samoregulacyjnej wymaga podjęcie działalności gospodarczej lub zawodowej w dwunastu dziedzinach. Są to: działalność rzeczoznawców, działalność syndyków, działalność biegłych rewidentów, działalność aktuariuszy, działalność związków rewizyjnych spółdzielni rolniczych, działalność w dziedzinie organizowania gier hazardowych, działalność inżynierów katastralnych, działalność operatorów platform elektronicznych, działalność w dziedzinie prowadzenia badań (prac) energetycznych, działalność w dziedzinie robót budowlanych, działalność w dziedzinie prowadzenia prac inżynierskich oraz działalność w dziedzinie przygotowywania dokumentacji projektowej<sup>19</sup>. Ustawodawca, zobowiązując podmioty zainteresowane podjęciem określonej działalności do uzyskania członkostwa w organizacji samoregulacyjnej, wskazuje zarazem warunki, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania tego członkostwa. Przykładowo, zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 9 ustawy federalnej z dnia 26 października 2002 roku o niewypłacalności (bankructwie)<sup>20</sup> podjęcie działalności syndyka (*arbitrażnyj upravljajuszczij*) wymaga przyjęcia do organizacji samoregulacyjnej syndyków. Przepisy art. 20 ust. 2 i 3 powołanej ustawy stanowią natomiast, że organizacja samoregulacyjna syndyków określa obligatoryjne warunki członkostwa w postaci: posiadania wyższego wykształcenia, legitymowania się odpowiednim doświadczeniem zawodowym, uzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu dla kandydatów na syndyków, braku karalności za określone kategorie przestępstw, braku wcześniejszego wykluczenia z organizacji samoregulacyjnej syndyków oraz posiadania odpowiedniego ubezpieczenia. Wyznaczone ustawą warunki członkostwa w organizacji mają jednak charakter warunków minimalnych — art. 20 ust. 4 ustawy upoważnia bowiem organizację samoregulacyjną do ustanowienia także innych, dodatkowych warunków członkostwa w tej organizacji.

Zarysowanie podziału organizacji samoregulacyjnych na organizacje o dobrowolnym i obowiązkowym członkostwie pozwala ponownie odnieść się do wspomnianego we wcześniejszej części niniejszego tekstu problemu wzajemnego stosunku regulacji państwowej i samoregulacji. Samoregulację, która następuje w ramach organizacji o obowiązkowym członkostwie, z pewnością można uznać

<sup>19</sup> Za: Ministerstvo Ėkonomičeskogo Razvitiâ Rossijskoj Federacii, *O sostoâniî razvitiâ samoregulirovaniâ predprinimatel'skoj i professional'noj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, Moskwa 2019, s. 7. Pominięte zostały dziedziny działalności objęte ustawą o organizacjach samoregulacyjnych w sferze rynku finansowego, która ustanawia reżim prawny w wielu aspektach odmienny od ogólnego reżimu ukształtowanego ustawą o organizacjach samoregulacyjnych.

<sup>20</sup> *Federal'nyj zakon ot 26.10.2002 N 127-FZ „O nesostoâtel'nosti (bankrotstve)”*.



za „przedłużenie” regulacji państwowej. W tej sytuacji państwo (prawodawca państwowy) postanawia, że podjęcie danego rodzaju działalności gospodarczej lub zawodowej będzie wymagało spełnienia określonych warunków (a zatem — według polskiej terminologii — określona dziedzina działalności stanie się reglamentowana), wyznacza także minimalne wymogi warunkujące dopuszczalność podjęcia tej działalności. Państwo „zdejmuje” jednak z siebie funkcję weryfikowania, czy podmiot zainteresowany podjęciem danej działalności spełnia właściwe wymogi, powierzając tę funkcję organizacjom samoregulacyjnym. Organizacje samoregulacyjne mogą także poszerzać katalog warunków podjęcia i wykonywania działalności, uzupełniając warunki wynikające z regulacji państwowej innymi, funkcjonującymi w obrębie danej organizacji. Samoregulacja realizowana przez organizacje samoregulacyjne o obowiązkowym członkostwie bywa w nauce określana samoregulacją delegowaną, która polega na przekazywaniu organizacjom samoregulacyjnym funkcji państwa w zakresie regulacji rynku i ograniczeniu roli państwa jedynie do wyznaczenia ogólnych, ramowych warunków i zasad wykonywania działalności danego rodzaju<sup>21</sup>. Przez wzgląd na powyższe okoliczności organizacje samoregulacyjne zostały w literaturze nazwane „kwalifikowanym przedstawicielem (*kwalificirovannyj agent*) państwa jako ogólnego regulatora”<sup>22</sup>.

Samoregulacja, która następuje w ramach organizacji samoregulacyjnych o dobrowolnym członkostwie, odznacza się natomiast wyraźnie autonomicznym charakterem względem regulacji państwowej. Ustanowienie warunków członkostwa w danej organizacji i obowiązujących w niej zasad prowadzenia określonej działalności następuje w rezultacie swobodnej decyzji podmiotów tworzących tę organizację i nie stanowi „wykonania” ani uzupełniania regulacji państwowej. Należy zaznaczyć, że samoregulacji w ramach organizacji o dobrowolnym członkostwie nie sposób jednak uznać za zupełnie niezależną od regulacji państwowej — organizacje samoregulacyjne działają wszak w obrębie ogólnego reżimu prawnego funkcjonowania organizacji samoregulacyjnych, wyznaczonego przez prawodawcę państwowego, a także z uwzględnieniem innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa państwowego<sup>23</sup>.

Analiza konstrukcji prawnej organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie pozwala dostrzec w niej pierwiastki publicznoprawne. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że organizacje o obowiązkowym członkostwie realizują działania o charakterze władczym, dopuszczając (lub nie) zainteresowane podmioty do wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej w dziedzi-

<sup>21</sup> Ū.G. Leskova, *Konceptual'nye i pravovye osnovy...*, s. 17.

<sup>22</sup> A. Valitova, T. Uzbekov, *Samoreguliruemye organizacii na rynke cennyh bumag: za i protiv obázatel'nogo členstva*, [w:] *Problemy razvitiâ samoreguliruemyh organizacij v predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, red. A.Ė. Zaharova, Orenburg 2020, s. 26.

<sup>23</sup> F.Ū. Čatuev, *Vzaimodejstvie gosudarstva i samoreguliruemyh organizacij na investicionnom rynke*, Moskwa 2007, s. 41.



nach, które — zgodnie z decyzją prawodawcy państwowego — nie są objęte sferą działalności wolnej, a zatem ich podjęcie wymaga spełnienia pewnych warunków. Organizacje o obowiązkowym członkostwie „wykonują” zatem decyzję prawodawcy państwowego o ograniczeniu dostępu do wykonywania danej działalności, uzasadnioną dążeniem do ochrony interesu publicznego. Z tej przyczyny Leskova nazywa organizacje samoregulacyjne o obowiązkowym członkostwie podmiotami prawa publicznego, które — realizując funkcje publicznoprawne — urzeczywistniają interes państwa<sup>24</sup>. Pochodną zastosowanego przez rosyjskiego ustawodawcę modelu dopuszczania do wykonywania danej działalności za pomocą członkostwa w organizacjach samoregulacyjnych jest obligatoryjny charakter tego członkostwa, który należy postrzegać jako kolejny pierwiastek publicznoprawny w konstrukcji prawnej organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie. Uwarunkowanie obowiązkowego członkostwa realizacją funkcji publicznoprawnych wprost podkreślił Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej w przywoływanym już postanowieniu z dnia 19 grudnia 2005 roku, wskazując, że „wobec powierzenia organizacjom samoregulacyjnym syndyków funkcji publicznoprawnych do ich działalności nie znajduje zastosowania zasada dobrowolności wynikająca z art. 30 Konstytucji Federacji Rosyjskiej”; przepis ten stanowi, że nie można nikogo zmuszać do wstąpienia i pozostawania w jakiegokolwiek organizacji. O tożsamości i istocie funkcjonowania organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie stanowi zatem ta okoliczność, że nie są one „zwykłymi” organizacjami opartymi na znamionującej sferę prawa prywatnego zasadzie dobrowolności członkostwa, lecz korporacjami prawa publicznego, wykonującymi funkcje publicznoprawne, których realizacja wymaga przydania członkostwu w nim znamienia obligatoryjności.

## 4. Publicznoprawne znamię organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie

Konstrukcja prawna organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie z pewnością wykazuje pewne podobieństwa do konstrukcji samorządu zawodowego, którego podmioty zrzeszają — na zasadzie członkostwa obligatoryjnego — podmioty wykonujące określony zawód. Na tle tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządu zawodowego model działania organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie odznacza się jednak pewną istotną odmiennością — o ile struktury organizacyjne samorządu zawodowego tworzone są odgórnie przez prawodawcę państwowego, o tyle organizacje samoregulacyjne powstają oddolnie, z wyłącznej inicjatywy podmiotów wykonujących daną dzia-

<sup>24</sup> Ū.G. Leskova, *Konceptual'nye i pravovye osnovy...*, s. 196.

łałość lub zainteresowanych jej wykonywaniem<sup>25</sup>. Tradycyjny model odgórnie tworzonych struktur samorządu zawodowego funkcjonuje w Rosji, przykładowo, w odniesieniu do adwokatów. Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 8 ustawy federalnej z dnia 31 maja 2002 roku o działalności adwokackiej i adwokaturze w Federacji Rosyjskiej<sup>26</sup> adwokaci są zrzeszeni w izbach adwokackich na zasadzie obligatoryjnego członkostwa, przy czym w każdym podmiocie Federacji Rosyjskiej funkcjonuje tylko jedna izba adwokacka. Oddolny mechanizm tworzenia organizacji samoregulacyjnych sprawia natomiast, że ich liczba może znacząco różnić się w poszczególnych dziedzinach działalności, których wykonywanie wymaga uzyskania członkostwa w organizacji samoregulacyjnej. Według danych rosyjskiego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego w roku 2018 najwięcej organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie funkcjonowało w sferze działalności w dziedzinie robót budowlanych — 223, podczas gdy najmniejsza liczba organizacji (2) obejmowała aktuariusy, biegłych rewidentów i związki rewizyjne spółdzielni rolniczych<sup>27</sup>. W nauce dostrzega się, iż zbyt niska liczba organizacji samoregulacyjnych w danej dziedzinie działalności może prowadzić do zjawisk niepożądanych z perspektywy prawa konkurencji<sup>28</sup>.

Oddolny sposób tworzenia organizacji samoregulacyjnych — polegający na tworzeniu przez zainteresowane podmioty organizacji non-profit, która następnie, wskutek wpisania jej do rejestru organizacji samoregulacyjnych, nabywa status takowej — sprawia, że publicznoprawne znamię organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie zdaje się nosić charakter transcendentny. Organizacje samoregulacyjne należy uznawać za korporacje prawa publicznego ze względu na szczególne, publicznoprawne, przydane przez prawodawcę państwowego znaczenie uzyskania członkostwa w organizacji (i pozostawania jej członkiem) dla możliwości podjęcia i wykonywania określonej działalności zawodowej. Powiązanie między członkostwem w organizacji a dopuszczalnością podjęcia i wykonywania działalności trwa zaś od momentu, gdy organizacja non-profit została wpisana do rejestru organizacji samoregulacyjnych, do momentu, gdy zostanie z tego rejestru wykreślona (na przykład w sytuacji, gdy przestanie spełniać ustawowe warunki posiadania statusu organizacji samoregulacyjnej). Organizacja może być zatem postrzegana jako korporacja prawa publicznego tylko w obrębie wskazanego powyżej okresu.

<sup>25</sup> T.V. Zakupen', *Osobennosti pravovogo regulirovaniâ deâtel'nosti samoreguliruemymyh organizacij v predprinimatel'skih pravootnošeniâh*, „Bezopasnost' biznesa” 2011, nr 1, s. 5.

<sup>26</sup> *Federal'nyj zakon ot 31.05.2002 N 63-FZ „Ob advokatskoj deâtel'nosti i advokature v Rossijskoj Federacii”*.

<sup>27</sup> Ministerstvo Èkonomičeskogo Razvitiâ Rossijskoj Federacii, *op. cit.*, s. 217. Łączna liczba organizacji o obowiązkowym członkostwie wynosiła 627, podczas gdy łączna liczba organizacji o dobrowolnym członkostwie — 424.

<sup>28</sup> Zob. np. A. Polškova, N. Mamatenko, *Dvojstvinnost' problemy členstva v samoreguliruemoj organizacii*, [w:] *Problemy razvitiâ samoreguliruemymyh organizacij v predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, red. A.È. Zaharova, Orenburg 2020, s. 111–115.

## Podsumowanie

Instytucja samoregulacji działalności gospodarczej i zawodowej, unormowana w prawie rosyjskim, cechuje się wyraźną tożsamością prawną, odznaczając się wszakże pewnymi odmiennościami w obszarach funkcjonowania organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym i dobrowolnym członkostwie. Istotą instytucji samoregulacji jest ukształtowanie, autonomicznej względem regulacji państwowej, sfery regulacji działalności gospodarczej i zawodowej, która obejmuje normy i zasady podejmowania i wykonywania działalności ustanawiane w ramach organizacji samoregulacyjnej, adresowane do członków tej organizacji. Podmioty działalności gospodarczej i zawodowej, uzyskując członkostwo w organizacji samoregulacyjnej, przyjmują zatem na siebie obowiązek stosowania się do unormowań funkcjonujących w obrębie danej organizacji samoregulacyjnej. Podjęcie decyzji o ubieganiu się o członkostwo w organizacji samoregulacyjnej może być uwarunkowane przesłankami natury ekonomicznej i prawnej. Przesłanki ekonomiczne, związane — ogólnie rzecz ujmując — z dążeniem do polepszenia przez podmiot działalności gospodarczej lub zawodowej własnej pozycji rynkowej, mogą skłaniać do ubiegania się o przyjęcie do organizacji samoregulacyjnej funkcjonującej na zasadzie dobrowolności członkostwa. W przypadku niektórych dziedzin działalności przyjęcie do organizacji samoregulacyjnej stanowi jednak prawny wymóg podjęcia danej działalności, co sprawia, że podmioty zainteresowane wykonywaniem tej działalności są zobowiązane do uzyskania członkostwa w organizacji wskutek decyzji prawodawcy państwowego o ograniczeniu dostępu do wykonywania danej działalności. W tych okolicznościach przyjęcie podmiotu do organizacji samoregulacyjnej stanowi działanie władcze, uprawniające podmiot do podjęcia działalności uprzednio dla niego niedostępnej, zgodnie z warunkami wyznaczonymi przez prawodawcę państwowego w sposób odpowiadający potrzebie urzeczywistniania interesu publicznego. Realizowanie przez organizacje samoregulacyjne tego działania (to jest przyjmowania do organizacji, z którym — mocą decyzji prawodawcy państwowego — powiązane jest uzyskanie uprawnienia do wykonywania danej działalności) pozwala uznać je za podmioty wykonujące funkcje publicznoprawne. Właściwe będzie zarazem określenie ich mianem korporacji publicznoprawnych, w związku z okolicznością, że zrzeszają one — na zasadzie obligatoryjnego członkostwa — podmioty wykonujące działalność gospodarczą lub zawodową określonego rodzaju. Słuszności konstatacji o publicznoprawnym statusie organizacji samoregulacyjnych o obowiązkowym członkostwie nie niweczy przy tym okoliczność, że powstają one w rezultacie autonomicznie inicjowanych czynności podmiotów działalności gospodarczej i zawodowej, nie zaś wskutek działań organów władzy publicznej. Okoliczność ta sprawia natomiast, że przypisywane organizacjom znamię publicznoprawności ma charakter transcendentny, to jest ograniczony do okresu, w którym członko-

stwo w organizacji non-profit obdarzonej statusem organizacji samoregulacyjnej wywołuje skutek w postaci władczego dopuszczenia do podjęcia i wykonywania określonej działalności.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Čatuev F.U., *Vzaimodejstvie gosudarstva i samoreguliruemych organizacij na investicionnom rynke*, Moskwa 2007.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Eršova I.V., *Samoregulirovanie predprinimatel'skoj deâtel'nosti*, [w:] *Predprinimatel'skoe pravo*, red. I.V. Eršova, Moskwa 2017.
- Gračev D.O., *Pravila samoreguliruemych organizacij*, „Zakony Rossii. Opyt, analiz, praktika” 2009, nr 2.
- Gračev D.O., *Pravovoj status samoreguliruemych organizacij*, Moskwa 2008.
- Lanskov P.M., *Mehanizm regulirovaniâ finansovogo rynka i ego infrastruktury*, Moskwa 2005.
- Leskova Ū.G., *Konceptual'nye i pravovye osnovy samoregulirovaniâ predprinimatel'skih otnošenij*, Moskwa 2013.
- Małecki W., *Metoda promocji jako typ metody regulacji*, „Prawo” 323, 2017.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym*, Warszawa 2019.
- Ministerstvo Ėkonomičeskogo Razvitiâ Rossijskoj Federacii, *O sostoânii razvitiâ samoregulirovaniâ predprinimatel'skoj i professional'noj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, Moskwa 2019.
- Polškova A., Mamatenko N., *Dvojtvennost' problemy členstva v samoreguliruemoj organizacii*, [w:] *Problemy razvitiâ samoreguliruemych organizacij v predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, red. A.Ė. Zaharova, Orenburg 2020.
- Salin P.B., *Stanovlenie i razvitie instituta samoreguliruemoj organizacii v Rossijskoj Federacii (teoretiko-pravovoe issledovanie)*, Petersburg 2009.
- Valitova A., Uzbekov T., *Samoreguliruemye organizacii na rynke cennyh bumag: za i protiv obâzatel'nogo členstva*, [w:] *Problemy razvitiâ samoreguliruemych organizacij v predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Rossijskoj Federacii*, red. A.Ė. Zaharova, Orenburg 2020.
- Zakupen' T.V., *Osobennosti pravovogo regulirovaniâ deâtel'nosti samoreguliruemych organizacij v predprinimatel'skih pravootnošeniiâh*, „Bezopasnost' biznesa” 2011, nr 1.
- Zinčenko S.A., Galov V.V., *Samoreguliruemye organizacii v zakonodatel'stve Rossii: problemy i rešeniiâ*, [w:] *Korporacii i učreždeniiâ*, red. M.A. Rožkova, Moskwa 2007.

## Self-Regulation of Economic and Professional Activity: Self-Regulatory Organizations in Russian Law

### Summary

Self-regulation of economic and professional activity consists of creating and controlling the observance of norms regulating a given activity by entities performing this activity. In Russian

law, self-regulation is carried out primarily through the functioning of self-regulatory organizations, associating entities of specific economic or professional activity. Self-regulatory organizations function as voluntary and mandatory membership organizations. In certain areas of economic and professional activity, obtaining membership in a self-regulatory organization, subject to the fulfillment of certain conditions is a legal requirement to undertake a given activity. For this reason, self-regulatory organizations with mandatory membership should be considered public law corporations. The public-law nature of these organizations is transcendent due to the bottom-up way of their creation.

**Keywords:** economic activity, professional activity, self-regulation, self-regulatory organization, Russian law.

JERZY SUPERNAT

ORCID: 0000-0002-4590-0980

Uniwersytet Wrocławski  
jerzy.supernat@uwr.edu.pl

# Badanie samorządu terytorialnego w Europie. Przykład Europejskiej Grupy Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA)

**Abstrakt:** Artykuł zawiera syntetyczne omówienie badań samorządu terytorialnego prowadzonych przez Stałą Grupę Badawczą nr 5: *Samorząd Regionalny i Lokalny* Europejskiej Grupy Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA). Poczynając od momentu utworzenia w 2010 roku, Grupa 5 w coraz szerszym zakresie angażuje się w porównawcze badanie samorządu terytorialnego w Europie, stając się uznanym europejskim forum dla subnarodowej administracji i subnarodowego rządzenia.

**Słowa kluczowe:** samorząd regionalny, samorząd lokalny, Europa, badania porównawcze, Europejska Grupa Administracji Publicznej.

## 1. Europejska Grupa Administracji Publicznej

Prowadzenie badań, w tym badań porównawczych, nad samorządem terytorialnym w Europie jest uzasadnione tym, że w większości państw europejskich wykonywanie prawnie uregulowanych zadań publicznych oraz świadczenie usług należy w znacznym (jeżeli nie dominującym) stopniu do zdecentralizowanych regionalnych i — w szczególności — lokalnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Funkcjonowanie i wydatki samorządów regionalnych i lokalnych stano-

---

<sup>1</sup> Do pionierów badań porównawczych samorządu terytorialnego należą w Polsce twórcy wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego Profesorowie T. Bigo i F. Longchamps. Fakt ten mocno podkreślają rocznicowe publikacje poświęcone dorobkowi naukowemu

wią znaczącą część zarówno produktu krajowego brutto, jak i ogółu wydatków publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ostatnie procesy decentralizacyjne w wielu państwach europejskich<sup>2</sup> niewątpliwie sprzyjają wzmocnieniu roli samorządów regionalnego i lokalnego, czemu także służy uznanie samorządu terytorialnego przez Unię Europejską, znajdujące wyraz w traktacie lizbońskim<sup>3</sup>. Z perspektywy politycznej (demokratycznej) samorządy regionalny i lokalny pełnią ważną stabilizującą i legitymizującą funkcję w ramach systemów państwowych, a także w przestrzeni suprapaństwowej. Obywatelom i mieszkańcom stwarzają możliwość bezpośredniego angażowania się w decyzyjne procesy polityczne<sup>4</sup> i zapewniają przestrzenną bliskość dla politycznego rozwiązywania problemów<sup>5</sup>. Samorząd terytorialny odgrywa zatem kluczową rolę dla akceptacji i efektywnego funkcjonowania demokratycznych rządów w państwach europejskich.

Powyższe argumenty przesądziły o tym, że badanie samorządu terytorialnego stało się istotną częścią badań administracji publicznej w Europie prowadzonych przez Europejską Grupę Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA). Grupa została utworzona w 1975 roku w ramach Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych (International Institute of Administrative Sciences — IIAS) i jest regionalnym (europejskim) towarzystwem naukowym, prowadzącym badania nad teorią i praktyką administracji publicznej<sup>6</sup>.

---

Profesorów oraz recepcji Ich seminalnych prac. Należy do nich praca: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski i M. Paplicki, Wrocław 2020.

<sup>2</sup> Zob. J.B. Auby, *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 601 n.

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze stanowi: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”. Szerzej zob. J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 114, 2018, s. 327 n.

<sup>4</sup> Możliwość wypowiedzania i angażowanie się obywateli w sprawy lokalne sprzyja kształtowaniu tożsamości społecznej wspólnoty i budowaniu identyfikacji z jednostkami subnarodowymi, co z kolei wzmacnia gotowość samorządu terytorialnego i państwa do innowacji. Na temat tezy, że lojalność zachęca do innowacji zob. A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, London 1978, s. 78. Na marginesie: jak ważna jest lojalność wobec Europy, pokazał nam Brexit.

<sup>5</sup> Istnienie przestrzeni politycznej dla lokalnej demokracji odróżnia zwykłą administrację lokalną (lokalne administrowanie zadań określonych przez administrację rządową) od (politycznej) decentralizacji, dewolucji i samorządu terytorialnego. Na temat samorządu terytorialnego jako „istotnego elementu konstrukcji władz publicznych” zob. H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarniecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017, s. 15 n.

<sup>6</sup> Więcej zob. E. Ongaro, *Introduction: The Past and the Future of a Community at the Heart of the Administrative Sciences*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019, s. 1 n.



Swoją działalność Grupa prowadzi zasadniczo za pośrednictwem stałych grup badawczych, z których samorządem terytorialnym zajmuje się głównie i przede wszystkim utworzona w 2010 roku Grupa 5 (Permanent Study Group 5: Regional and Local Government<sup>7</sup>), a z perspektywy politycznej także Grupa 4 (Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy<sup>8</sup>). Naukowe dokonania Europejskiej Grupy Administracji Publicznej zostały w 2019 roku przedstawione w okolicznościowej publikacji przygotowanej na przypadające w 2015 roku czterdziestolecie działalności EGPA: *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. W rozdziale 15 tej publikacji został przedstawiony syntetycznie dorobek Grupy 5 (dalej Grupa), który stanowił źródło inspiracji wielu prac wymienionych w obszernym wykazie literatury do rozdziału, obejmującym 70 pozycji.

## 2. Badanie samorządu terytorialnego

S. Kuhlmann, M. Laffin, and E. Wayenberg — autorzy rozdziału 15., poświęconego samorządowi terytorialnemu, podkreślają porównawczą orientację badań prowadzonych przez Grupę, wśród których wyróżniają i omawiają trzy obszary badawcze, najbardziej znaczące dla rozwoju teoretycznego i empirycznego porównawczego badania samorządu terytorialnego. Autorzy zaliczyli do nich: 1) systemy samorządowe lokalne i regionalne, 2) reformy subnarodowe oraz 3) rządzenie wieloszczeblowe (*multi-level governance* — MLG)<sup>9</sup>. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze ustalenia poczynione przez Grupę w tych obszarach, a w następnym punkcie obecne i przyszłe, bardziej szczegółowe tematy, które Grupa uznaje za najważniejsze w przedziale do 2055 roku.

### 2.1. Badania systemów samorządowych lokalnych i regionalnych

Badania systemów samorządowych lokalnych i regionalnych mają na celu identyfikację wymiarów i wskaźników kluczowych dla prowadzenia badań porównawczych, a następnie grupowanie (typologię) krajowych systemów samorzą-

---

<sup>7</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *Subnational Government in the Research Spotlight: The Merit of EGPA Permanent Study Group 5. Permanent Study Group 5: Regional and Local Government*, [w:] *Public Administration in Europe...*, s. 147 n.

<sup>8</sup> Zob. T. Bergström *et al.*, *Combining European Research on Local Governance and Local Democracy. Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy*, [w:] *Public Administration in Europe...*, s. 135 n.

<sup>9</sup> S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 148.

dowych lokalnych i regionalnych w oparciu o te wymiary i wskaźniki<sup>10</sup>. W dotychczasowych badaniach Grupa zidentyfikowała przede wszystkim trzy aspekty analityczne, które uznaje za kluczowe wymiary porównawczego badania samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Grupa nazywa je profilami (*profiles*), zaliczając do nich: funkcjonalny, terytorialny i polityczny. Profil funkcjonalny dotyczy zakresu i znaczenia zadań (*functional responsibilities*), które przypadają subnarodowym organom terytorialnym w ramach wertykalnej dystrybucji (ale i fuzji) zadań między poziomy centralny, regionalny i lokalny. Należy zauważyć, że elementem profilu funkcjonalnego jest autonomia finansowa. Profil terytorialny dotyczy z kolei struktury terytorialnej i powiązanej z tym zdolności terytorialnej samorządu terytorialnego (*territorial viability*). Ostatni z wyróżnionych profili, polityczny, obejmuje takie kwestie, jak: rodzaj demokracji lokalnej (przedstawicielska — bezpośrednia), stosunek między radą i lokalnymi organami wykonawczymi oraz procedura wyboru organu wykonawczego (wybór bezpośredni — wybór pośredni).

Najciekawsze i najważniejsze w badaniach Grupy jest to, że przedstawione wymiary (profile) można zestawiać w kolejne bardziej kompleksowe porównawcze typologie, pozwalające rozwijać i wzbogacać koncepcyjną podstawę badań porównawczych w Europie. Pozwala to z kolei wyróżnić nowe typy i klastry lokalnych i regionalnych systemów samorządowych, pogłębiając teoretyczną i praktyczną wiedzę o instytucjonalnych podstawach i rzeczywistym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Europie. Szczególnym przykładem i produktem prowadzonych badań jest porównawczy indeks autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index* — LAI), który stanowi możliwą odpowiedź na pytanie o sposób komparatywnego badania stopnia autonomii lokalnej w różnych państwach<sup>12</sup>. Prowadzone badania, zwłaszcza profilu funkcjonalnego, były istotne między innymi dla samego zdefiniowania autonomii lokalnej<sup>13</sup>, która jest jedną z kluczowych cech rzeczywistego samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> Prowadzone badania porównawcze obejmują w coraz szerszym zakresie kraje Europy Centralnej i Wschodniej, zwłaszcza po roku 1990. W nie tak odległym czasie badanie z tego obszaru stanowiły „brakujące ogniwo w porównawczym badaniu samorządu terytorialnego” (*a missing link in comparative local government research*); zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 149. W tym kontekście zob. P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 40, 2014, nr 2, s. 292 n. Prowadzenie badań porównawczych, obejmujących Polskę umożliwia między innymi publikowanie monografii w językach obcych (współ)autorstwa pracowników Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, poświęconych polskiemu samorządowi terytorialnemu, których przykładem jest: *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018.

<sup>11</sup> Na temat metodologicznego znaczenia *tertium comparationis* w badaniach porównawczych zob. m.in. M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015, s. 27–28.

<sup>12</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 150.

<sup>13</sup> Pojęcie autonomii lokalnej jest w doktrynie szeroko i od dawna dyskutowane. Zob. m.in. M. Goldsmith, *Autonomy and City Limits*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stocker, H. Wolman, London 1995, s. 228 n.

## 2.2. Badania reform subnarodowych

Badając reformy subnarodowe, Grupa zwróciła przede wszystkim uwagę na niedostatek tych badań w zestawieniu z badaniami koncentrującymi się niemal wyłącznie na poziomie administracji krajowej (centralnej)<sup>14</sup>. Wskazano, że reformy na poziomie centralnym, w tym inspirowane przez Nowe Publiczne Zarządzanie (*New Public Management* — NPM) i jego sukcesorów (*post-NPM*) zmieniają warunki funkcjonowania samorządów regionalnego i lokalnego, a także same te samorzady, notabene różnie w różnych krajach<sup>15</sup>, co powinno być przedmiotem badań z międzynarodowej perspektywy porównawczej. Odnośnie do reform inspirowanych przez NPM grupa wskazała, że w niektórych krajach przyniosły one znaczące zmiany instytucjonalne, ale w innych krajach reformy te były krytykowane czy nawet ignorowane, prowadząc do skupieniu uwagi na innych rozwiązaniach (*other-than-NPM-measures*) w europejskich systemach samorządu terytorialnego, takich jak: reformy terytorialne, funkcjonalna realokacja w systemie wieloszczeblowym i innowacje demokratyczne<sup>16</sup>. Nie ulega wątpliwości, że przyczyniły się one do transformacji systemów i układów samorządu terytorialnego w Europie. W ostatnich badaniach prowadzonych przez Grupę szczególną uwagę zwrócono na następujące typy subnarodowych reform administracyjnych: zmiana wielkości jednostek samorządowych (*territorial re-scaling*), reorganizacja świadczenia usług lokalnych (*re-organizing local service delivery*) i reformy zarządzania (*managerial reforms*).

Zmiana, a *de facto* powiększanie (terytorialne i demograficzne) jednostek samorządowych (*territorial up-scaling/amalgamation*) ma w tle kryzys finansowy i wprowadzane w państwach europejskich instrumenty oszczędnościowe w połączeniu z nadzieją krajowej klasy politycznej, że takie reformy przyniosą ekonomię skali i zwiększą administracyjną efektywność samorządu terytorialnego. Alternatywą dla powiększania jednostek samorządowych w niektórych krajach z małymi jednostkami samorządowymi, często utworzonymi jeszcze w XVII wieku i od tego czasu niezmiennymi, jest tworzenie organów międzygminnych (*inter-municipal bodies*) i współpraca międzygminna (*inter-municipal cooperation*), co w odróż-

---

<sup>14</sup> W tych okolicznościach warto wskazać na porównawczą pracę poświęconą samorządowi terytorialnemu z perspektywy europejskiej autorstwa współauterek rozdziału 15: E. Wayenberg, S. Kuhlmann, *Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018, s. 841 n. Praca ta zawiera między innymi liczne relewantne typologie, w tym typologie reform samorządu terytorialnego.

<sup>15</sup> Zob. M. Decastri, F. Buonocore, *Organizing Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri et al., London 2021, s. 3 n.

<sup>16</sup> Na temat ewolucji zarządzania publicznego z perspektywy izomorfizmu instytucjonalnego zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance*, Wrocław 2019.

nieniu od *up-scaling* nazywa się *trans-scaling*<sup>17</sup>. Takie rozwiązania mają zapewnić wykonalność zadań (*operative viability*) nawet w bardzo małych gminach.

Reorganizacja świadczenia usług lokalnych w państwach europejskich, które przyjęły inspirowaną przez NPM politykę eksternalizacji usług do podmiotów prywatnych i trzeciego sektora polega na przyjęciu inspirowanej przez *post-NPM* polityki remunicipalizacji wcześniej przekazanych na zewnątrz zadań lokalnych (*post-NPM re-municipalization of previously externalized local functions*). W tej mierze istotne jest odróżnienie decentralizacji politycznej, powiązanej z przekazywaniem radom lokalnym rzeczywistych uprawnień decyzyjnych w odniesieniu do nowo transferowanych zadań administracyjnych, od decentralizacji administracyjnej rozumianej jako transfer zadań administracyjnych ze szczebla centralnego do samorządu terytorialnego bez przyznania mu kompetencji politycznych.

Reformy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego inspirowała idea NPM transformacji biurokratycznej administracji weberowskiej w przyjazne dla klienta przedsięwzięcie usługowe (*service enterprise*) zarządzane w sposób zorientowany na wykonanie i wyniki (*managed in a performance-oriented manner*)<sup>18</sup>. Wśród licznych zmian Grupa zidentyfikowała zwłaszcza: reorganizację wewnętrzną, reinżynierię procesową, nowe systemy budżetowe i księgowość, zarządzanie zorientowane na wyniki oraz modernizację zarządzania zasobami ludzkimi. Przy czym radykalne reformy menedżerskie usług publicznych (*managerialization of the public services*) miały miejsce w Zjednoczonym Królestwie (i Nowej Zelandii), ale już nie w większości państw Europy kontynentalnej. Nie oznacza to, że reformy menedżerskie na kontynencie były nieistotne czy minimalne, a jedynie to, że nie były rewolucyjne. Było w szczególności tak, że różne systemy samorządowe przystosowały reformy zarządzania do swoich odrębnych kontekstów społecznych i kulturowych, co potwierdza, iż administracja publiczna jest zjawiskiem społeczno-kulturowym<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Zob. H. Baldersheim, L.E. Rose, *Territorial Choice. Rescaling Governance in European States*, [w:] *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London 2010, s. 1 n.

<sup>18</sup> Ta nowa perspektywa znalazła wyraz między innymi w nazwie węgierskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym z 2004 roku: Act on the General Rules of Public Administrative Procedure and Performances. Ustawa ta rozróżnia w obrębie administracji publicznej administrację państwową i administrację samorządową, a także klasyczną administrację ingerującą (*interfering administration*) i nowszą administrację zorientowaną na wyniki (*performing administration*), zob. H. Küpper, *Evolution and Gestalt of the Hungarian State*, [w:] *The Max Planck Handbooks...*, s. 325. Na temat późniejszych regulacji postępowania administracyjnego na Węgrzech zob. A. Patyi, *Hungary*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2021, s. 129 n.

<sup>19</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, a z prac nowszych M.W. Bauer, *Public Administration and Political Science*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, s. 1049 n.

Prowadzenie przez Grupę badań wyróżnionych typów subnarodowych reform administracyjnych pozwoliło na zmniejszenie wskazanej powyżej luki w badaniach porównawczych przez uwzględnienie znaczącego spektrum reform samorządowych z europejskiej perspektywy porównawczej. Uwzględnienie w tych badaniach reform NPM i post-NPM oraz podejść alternatywnych umożliwiło w coraz większym stopniu odpowiedź na fundamentalne pytanie o to, jakie podejścia do reform lokalnego sektora publicznego można zidentyfikować z międzynarodowej perspektywy porównawczej oraz jak można je wyjaśnić<sup>20</sup>.

### 2.3. Badania rządzenia wieloszczeblowego (MLG)

W badaniach rządzenia wieloszczeblowego grupa wskazała na paradoks polegający na tym, że wieloszczeblowość (*multilevelledness*) jest uznawana za fundamentalną cechą charakterystyczną współczesnego państwa<sup>21</sup>, ale pomimo to większość badań koncentruje się na interakcji między poziomami europejskim i narodowym (państwowym) w europejskim systemie wieloszczeblowym, zaniebując badanie poziomów regionalnego i lokalnego<sup>22</sup>. Stąd badania podejmowane przez Grupę w ostatnich latach w coraz większym stopniu orientują się na eliminację tego deficytu badawczego. W badaniach tych w szczególności bierze się pod uwagę wpływ całościowych reform administracyjnych (*intergovernmental reforms*) na zdolność organizacyjną władz lokalnych (*local governance capacities*).

Koncepcja rządzenia wieloszczeblowego odgrywa także kluczową rolę dla analizowania funkcji sterującej i koordynującej samorządów lokalnego (i regionalnego) w otoczeniu wieloszczeblowym. W tym obszarze zostały wyodrębnione dwa typy idealne MLG: terytorialny model wielozadaniowy (*the territorially based multi-purpose model* — typ I MLG), który jest oparty na racjonalności terytorialnej, oraz model jednozadaniowy (*the single-purpose model* — typ II MLG), który jest oparty na racjonalności funkcjonalnej. W typie I samorząd lokalny łączy instytucjonalnie wszystkie przyznane zadania i ma terytorialny ogólny mandat do podejmowania decyzji i świadczenia usług. Tym samym model ten odnosi się do horyzontalnej terytorialnie zorientowanej organizacji administracyjnej, w której gmina jako jednostka administracyjna łączy i wykonuje na własną odpowiedzialność wszystkie zadania relewantne dla społeczności lokalnej. Wielozadaniowy samorząd lokalny ma mandat do zdefiniowania dobra wspólnego wspólnoty lo-

<sup>20</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 153.

<sup>21</sup> Zob. *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, red. E. Bohne *et al.*, London 2014.

<sup>22</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 153. Zob. też przegląd tematów badań w obszarze administracji publicznej i zarządzania publicznego w Europie po drugiej wojnie światowej: E. Ongaro *et al.*, *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 1, s. 11 n.

kalnej i zatem równoważenia działań licznych aktorów jednozadaniowych (*single-purpose actors*) o specyficznych interesach. Z kolei typ II stanowi wertykalną funkcjonalnie zorientowaną jednostkę administracyjną, w której istnieje scentralizowana struktura organizacyjna w przestrzeni od poziomu centralnego do poziomu lokalnego, a odpowiedzialność polityczna za lokalnie administrowane zadania leży poza samorządem terytorialnym. Odpowiedzialność polityczna i administracyjne wykonanie w typie II są instytucjonalnie rozdzielone, a funkcje lokalne są horyzontalnie rozszczerzone (*unbundled*) i powierzone podmiotom wyspecjalizowanym (*mono-functional actors*). Ogólnie można powiedzieć, że bardziej kompleksowe badania rządu wieloszczeblowego z uwzględnieniem zamierzonych i niezamierzonych skutków zmian inicjowanych na poziomie centralnym w przestrzeni subnarodowej zmniejszają wskazany deficyt badawczy, chociaż niewątpliwie potrzebne są dalsze badania w obszarze, który ciągle jeszcze może być uznawany za brakujące ogniwo w porównawczym badaniu samorządów lokalnego i regionalnego<sup>23</sup>.

### 3. Teraźniejszość i przyszłość

Przedstawione powyżej kierunki badań samorządów lokalnego i regionalnego przez Europejską Grupę Administracji Publicznej pozwalają stwierdzić, że Grupa szczególnie uwagę poświęca dwóm grupom zagadnień. Po pierwsze, wpływom kryzysu gospodarczego i polityki oszczędnościowej (dążenia do redukcji deficytu i znaczącego obcinania wydatków publicznych) na rolę i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, zmieniające się relacje pomiędzy poziomami samorządu terytorialnego oraz między nimi a rządem centralnym. Notabene, utrzymująca się polityka oszczędnościowa przynosi zwiększony nacisk na samorządy lokalny i regionalny, prowadzący do wewnętrznych reorganizacji i różnych „innowacji”, stanowiących odpowiedź na naciski i ograniczenia finansowe. Ograniczenia finansowe nie pozostają też bez wpływu na relację między samorządem regionalnym i samorządem lokalnym. Dają się tutaj zaobserwować dwa przeciwstawne zjawiska, a mianowicie z jednej strony „centralizm regionalny” (*regional centralism*), z drugiej — harmonijna współpraca pomiędzy samorządem regionalnym i samorządem lokalnym. Po drugie, biorąc pod uwagę zwiększoną działalność reformatorską i reorganizacyjną w samorządzie terytorialnym, którą przyniosło Nowe Publiczne Zarządzanie z zamiarem wyparcia biurokratycznego Starego Publicznego Zarządzanie (*Old Public Management* — OPM), Grupa szczególnie uwagę poświęca reformom, strategiom i wpływom Post-NPM. Jest przy tym interesujące i ważne, że reformy Post-NPM nie zawsze mają na celu „odwrócenie”

<sup>23</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 155.



reform i menedżerskich narzędzi NPM, a jedynie ich dostosowanie do nowych uwarunkowań, co przynosi swoiste postaci hybrydowości<sup>24</sup>. Zatem obok remunicipalizacji obserwujemy adaptację zarządzania zorientowanego na skuteczność i wyniki (*performance management*), wydajność, koordynację, odpowiedzialność, elastyczność i otwartość<sup>25</sup>. W konkretnym przypadku ocen pracowniczych obserwujemy oprócz podejścia zorientowanego na przestrzeganie przepisów (*conformance assessment*) podejście zorientowane na ocenę wyników (*performance assessment*)<sup>26</sup>. Badając powyższe kwestie Grupa współpracowała blisko z europejską siecią badawczą the COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef), badającą reformy publiczne na poziomie subnarodowym (*sub-national level of government*).

Wybiegając w rok 2055, Grupa zamierza kontynuować badania nad wskazanymi powyżej zagadnieniami, w tym nad odpornością i trwałością istniejących instytucji i rządowo-samorządowych relacji w okresie, w którym administracja publiczna staje wobec wyzwań bez precedensu w okresie powojennym. Wyzwania te przynoszą ze sobą szanse dla samorządu terytorialnego, jak na przykład digitalizacja administracji, ale także rozliczne zagrożenia, których listę powiększyła ostatnio pandemia koronawirusa<sup>27</sup>. Zarówno szanse, jak i zagrożenia wymagają, jak wskazuje Grupa, kontynuacji prowadzonych przez nią badań porównawczych<sup>28</sup>. Stanowisko takie zasługuje na pełną aprobatę, a z punktu widzenia wyzwań wobec których stoi samorząd terytorialny istotne jest to, że prowadzone przez Grupę badania są nie tylko akademickie (konceptyjne, analityczne), ale mają także mocną warstwę empiryczną i praktyczną. I jeżeli nawet prace Grupy nie przynoszą zawsze gotowych do zastosowania rozwiązań, to należy pamiętać, że prawdziwa wartość badań porównawczych leży nie tylko w udzielanych odpowiedziach, lecz także w pytaniach, do których prowokują<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Na przykładzie Norwegii zob. K. Fossetøl *et al.*, *Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations*, „Public Administration” 93, 2015, nr 2, s. 290 n.

<sup>25</sup> Zob. A. Hinna, F. Ceschel, *Public Management Reform in Italy*, [w:] *Organizational development...*, s. 105 n.

<sup>26</sup> Zob. R. Reina, D. Scarozza, *Human Resource Management in the Public Administration*, [w:] *Organizational development...*, s. 61 n.

<sup>27</sup> Należy zauważyć, że wszystkie możliwości i zagrożenia wobec których stoi administracja publiczna mają zawsze wymiar prawny. Na przykład digitalizacja administracji powoduje wyłanianie się prawa komunikacji elektronicznej. Zob. A. Monarcha-Matlak, *Wpływ komunikacji elektronicznej na prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 152 n.

<sup>28</sup> Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 159.

<sup>29</sup> Zob. E.A. Young, *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, t. 1. *The European Union Legal Order*, red. R. Schutze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 188.



## Bibliografia

- Auby J.B., *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
- Baldersheim H., Rose L.E., *Territorial Choice. Rescaling Governance in European States*, [w:] *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London 2010.
- Bauer M.W., *Public Administration and Political Science*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, Palgrave MacMillan, London 2018.
- Bergström T., Copus C., Franzke J., Ruano J.M., Schaap L., Vakkala H., *Combining European Research on Local Governance and Local Democracy. Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance*, Wrocław 2019.
- Decastri M., Buonocore F., *Organizing Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Fossetøl K., Breit E., Andreassen T.A., Klemsdal L., *Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations*, „Public Administration” 93, 2015, nr 2.
- Goldsmith M., *Autonomy and City Limits*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stocker, H. Wolman, London 1995.
- Hinna A., Ceschel F., *Public Management Reform in Italy*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Hirschman A.O., *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, London 1978.
- Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018.
- Kuhlmann S., Laffin M., Wayenberg E., *Subnational Government in the Research Spotlight: The Merit of EGPA Permanent Study Group 5. Permanent Study Group 5: Regional and Local Government*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Küpper H., *Evolution and Gestalt of the Hungarian State*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Monarcha-Matlak A., *Wpływ komunikacji elektronicznej na prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Ongaro E., *Introduction: The Past and the Future of a Community at the Heart of the Administrative Sciences*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Ongaro E., van Thiel S., Massey A., Pierre J., Wollmann H., *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 1, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018.

- Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018.
- Patyi A., *Hungry*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2021.
- Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, red. E. Bohne, E. Graham, J.C.N. Raadschelders, J.P. Lehrke, London 2014.
- Reina R., Scarozza D., *Human Resource Management in the Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Swianiewicz P., *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 40, 2014, nr 2.
- Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski i M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Van Hoecke M., *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015.
- Wayenberg E., Kuhlmann S., *Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018.
- Young E.A., *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, t. 1. *The European Union Legal Order*, red. R. Schutze, T. Tridimas, Oxford 2018.

## Research on Territorial Self-Government in Europe: The Example of the European Group for Public Administration (EGPA)

### Summary

The text offers a concise description of the contribution and relevance of EGPA Permanent Study Group 5: Regional and Local Government to research of territorial self-government in Europe. Since its launch in 2010, Group 5 has been more and more involved in comparative research on regional and local government, thus becoming a renowned European forum on subnational government and governance.

**Keywords:** regional government, local government, Europe, comparative research, EGPA.



LIDIA ZACHARKO

ORCID: 0000-0002-3799-5502

Uniwersytet Śląski

lidia.zacharko@us.edu.pl

ADRIAN ZACHARKO

ORCID: 0000-0002-5663-565X

biuro@kancelaria-zacharko.pl

## Nowe formy współdziałania międzygminnego we Francji — metropolia Wielki Paryż (*Grand Paris*)

**Abstrakt:** Celem artykułu jest przedstawienie zmian w modelu samorządu terytorialnego we Francji. W koncepcji samorządu terytorialnego istotne miejsce zajmują różne formy współdziałania międzygminnego na obszarach metropolitalnych. Obszary metropolitalne stanowią złożoną strukturę, w skład której wchodzi gminy czy departamenty. Tworzenie wielkich struktur przestrzenno-gospodarczych stanowi odpowiedź na postępy cywilizacyjny i konieczność usprawnienia działania struktur samorządowych.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, związki międzygminne, metropolia.

### Wprowadzenie

W dynamice rozwoju form współdziałania międzygminnego w modelu francuskim można zauważyć uzyskanie równowagi między pluralizmem tych form a zasadą jednolitości państwa. W myśl art. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku Francja jest Republiką niepodzielną, laicką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia równość wszystkich obywateli wobec prawa, bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszelkie przekonania. Jej organizacja jest zdecentralizowana. Zatem istota samorządności, współdzia-

łanie wspólnot terytorialnych, stanowi fundament demokratycznej Republiki, o czym mówi art. 72 ze zm. 82 Konstytucji: wspólnotami terytorialnymi Republiki są gminy, departamenty, regiony o statusie szczególnym oraz wspólnoty zamorskie, których status został określony przez art. 74. Wszystkie inne wspólnoty terytorialne tworzą się w drodze ustawy w miejsce jednej lub kilku wspólnot wymienionych w tym ustępie. Wspólnoty terytorialne są powołane do podejmowania decyzji w pełnym zakresie władztwa, które mogą być lepiej urzeczywistniane na ich stopniu.

Z kolei, jak stanowi art. 10 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, społeczności lokalne mają prawo współpracy między sobą w celu realizacji zadań będących przedmiotem ich wspólnego zainteresowania. Wyżej wymienione prawo zostało urzeczywistnione w wielu ustawach, które przewidują współpracę wspólnot lokalnych, ale także współdziałanie z innymi podmiotami publicznymi oraz niepublicznymi.

## 1. Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego

Do podstawowych źródeł prawa regulujących status metropolii Paryża należy zaliczyć:

— Konstytucję Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 roku (dalej: Konstytucja);

— ustawę z dnia 2 marca 1982 roku o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (J.O. z dnia 3 marca 1982);

— ustawę z dnia 7 stycznia 1983 roku o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (J.O. z dnia 9 stycznia 1983);

— ustawę z dnia 5 stycznia 1988 roku o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (J.O. z dnia 6 stycznia 1988);

— Kodeks generalny wspólnot terytorialnych z dnia 21 lutego 1996 roku (CGCT);

— ustawę z dnia 13 sierpnia 2004 roku o wolnościach i obowiązkach lokalnych (J.O. z dnia 17 sierpnia 2004);

— ustawę nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 roku o reformie samorządu terytorialnego. (J.O. z dnia 17 grudnia 2010)<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat zmian wprowadzonych ustawą nr 2010-1563 z dnia 16 grudnia 2010 roku zob. L. Zacharko, *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 264–282; a także J. Jeżewski, *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Studia z prawa administracyj-*

— ustawę nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 roku o modernizacji działań publicznych i afirmacji metropolii (J.O. z dnia 28 stycznia 2014, zwana prawem MAPTAM<sup>2</sup>);

— ustawę nr 2015-991 z dnia 7 sierpnia 2015 roku o nowej organizacji terytorialnej Republiki Francuskiej (J.O. z dnia 8 sierpnia 2015 zwane prawem NOTRe);

— ustawę nr 2017-257 z dnia 28 lutego 2017 roku dotyczącą statusu Paryża i planowania metropolitalnego (J.O. z dnia 1 marca 2017);

— Zarządzenie nr 2015-1630 z dnia 10 grudnia 2017 roku uzupełniające, określające zasady finansowe i fiskalne Wielkiego Paryża, terytorialnych instytucji publicznych i gmin położonych w jego granicach terytorialnych<sup>3</sup>.

## 2. Ustrój Paryża — rys historyczny

We Francji znajduje się około 36 tysięcy gmin, z których więcej niż połowa liczy niespełna 500 mieszkańców. Stąd dla ich ekonomicznego wzmocnienia tworzone są różnego rodzaju związki gmin. Na szczególną uwagę zasługują rozwiązania prawne dotyczące Paryża, który w 1964 roku uzyskał status gminy i departamentu<sup>4</sup>.

Ustawa nr 82-1109 z dnia 31 grudnia 1982 roku o organizacji administracji Paryża, Marsylii i Lyonu i zakładów publicznych współpracy międzygminnej oraz ustawa nr 82-1170 z dnia 31 grudnia 1982 roku dotycząca wyboru radnych rady Paryża i radnych Lyonu i Marsylii zmieniona ustawą z nr 2002-276 z dnia 27 lutego 2002 roku dotyczącą rozwoju demokracji dokonała zmiany w regulacji prawnej metropolii.

W wyniku reformy decentralizacyjnej Paryż został podzielony na 20 dzielnic. Na czele dzielnicy stała rada dzielnicy składająca się w jednej trzeciej z radnych miejskich i dwóch trzecich z radnych dzielnicy, którzy byli wybierani w wyborach powszechnych, proporcjonalnych. Rada dzielnicy pełniła funkcję doradczą wobec rady miejskiej, a także zarządzała mieniem komunalnym znajdującym w się w dzielnicy, z upoważnienia rady miejskiej. Rada dzielnicy wybierała mera dzielnicy. Wobec rady miejskiej Paryża stosowano te same przepisy co wobec pozostałych gmin, z tym że rada realizowała kompetencje przynależne radom generalnym departamentu. Mer Paryża to organ wykonawczy gminy, ale również przewodniczący rady generalnej<sup>5</sup>.

---

*nego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 373–379.*

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (dostęp: 9.04.2021).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Loi du 10 juillet 1964 r. réorganisation de la région parisienne, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (dostęp: 9.04.2021).

<sup>5</sup> M. Maciołek, *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 57 n.

Ustawy z dnia 31 grudnia 1982 roku i z 27 lutego 2002 roku przekazały merowi Paryża pewne uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego (straże miejskie). Warto w tym miejscu dodać, iż Paryż był jedynym miastem, w którym uprawnienia policyjne, na przykład dotyczące ruchu drogowego, porządku publicznego czy w zakresie policji sanitarnej, wykonywał nie mer, lecz prefekt policji, czyli urzędnik państwowy.

W latach 2008–2010 zostały przyjęte nowe rozwiązania prawne stwarzające ramy rozwoju dla metropolii paryskiej. 26 maja 2007 roku prezydent Nicolas Sarkozy ogłosił w Roissy projekt urbanistyczny dla metropolii paryskiej, wskazując, że Paryż jest ważny zarówno dla świata, jak i dla rozwoju kraju. Paryż musi odzyskać witalność, wpływy, atrakcyjność i kreatywność. W 2008 roku powołano sekretarza stanu ds. rozwoju stołecznego w Ministerstwie Ekologii, Energii, Zrównoważonego Rozwoju i Planowania Regionalnego<sup>6</sup>.

W 2009 roku utworzony został związek działający na zasadach związku komunalnego skupiający władze lokalne różnych stopni, to jest gminy, departamenty i regiony oraz inne instytucje podlegające prawu publicznemu, takie jak izby przemysłowo-handlowe, rolnicze, rzemieślnicze, który miał działać w obrębie wspólnoty lokalnej (art. L 5711-1 w zw. art. L 5721-1 do art. L 5722-11 CGCT).

Ustawą nr 2010-597 z dnia 3 czerwca 2010 roku dotyczącą Wielkiego Paryża<sup>7</sup> przypięczętowano utworzenie głównych biegunów gospodarczych wokół Paryża i ustanowienie sieci transportu publicznego. W wyniku wprowadzonych zmian dokonano połączenia biegunów z lotniskami, stacjami TGV i centrum Paryża.

Zmiany wprowadzone ustawą nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 roku o modernizacji działań terytorialnych i afirmacji metropolii<sup>8</sup>, ustawą nr 2015-991 z dnia 7 sierpnia 2015 roku o nowej organizacji terytorialnej Republiki Francuskiej<sup>9</sup> oraz ustawą z nr 2015-292 z dnia 16 marca 2015 roku<sup>10</sup> w istotny sposób przekształciły status metropolii paryskiej.

### 3. Metropolia Wielki Paryż (*Grand Paris*) — *de lege lata*

Po 2014 roku nastąpiły istotne zmiany w modelu współpracy międzygminnej, dotyczące statusu prawnego metropolii i modelu ich zarządzania. Jak pisze Moni-

<sup>6</sup> <https://mise.jhu.edu/article> (dostęp: 9.04.2021).

<sup>7</sup> Loi du 3 juin 2010 relative du Grande Paris, <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 9.04.2021).

<sup>8</sup> J.O. RF nr 0023 z dnia 28 stycznia 2014 roku, <https://www.legofrance.gouv.fr> (dostęp: 9.04.2021).

<sup>9</sup> J.O. RF z dnia 8 sierpnia 2015 roku, <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 9.04.2021).

<sup>10</sup> Loi du 16 mars 2015 r. relative à l'amélioration du regime de la commune nouvelle pour de communes fortes et vivantes, <https://www.legifrance.gouv.fr> (dostęp: 9.04.2021).



ka Augustyniak, w obecnym stanie prawnym duże aglomeracje miejskie stały się wyznacznikiem modelu strukturalno-organizacyjnego w zakresie funkcjonowania współczesnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Jednostki współpracy międzygminnej mogą przejmować kompetencje regionów i departamentów, by skuteczniej i efektywniej zarządzać obszarem metropolitalnym. Przeprowadzona reforma nie podważyła dotychczasowego modelu samorządu terytorialnego i podziału terytorialnego państwa na gminy, departamenty i regiony. Nowelizacja Konstytucji ustawą z dnia 28 marca 2003 roku wprowadziła dalsze istotne zmiany w tym modelu, dając początek rozwojowi regionów samorządowych.

W wyniku zmian wprowadzonych ustawą nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 roku nowy status prawny uzyskało miasta liczące co najmniej 400 tysięcy mieszkańców, czyli między innymi Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Tuluza. Specjalny status prawny uzyskały metropolie: Wielki Paryż, obejmujący 19 związków gminnych, 131 gmin, 3 departamenty; Aix-Marseille-Provence, licząca 92 gminy oraz 6 związków międzygminnych<sup>12</sup>; metropolia Wielkiego Lyonu (dokonano połączenia miasta Lyon i departamentu Rodanu).

Reforma uporządkowała mapę regionalną Francji, gdzie nastąpiło połączenie niektórych regionów w większe jednostki. W zamyśle reformatorów regiony mają być zbliżone do potencjału regionów europejskich. Liczba regionów uległa zmniejszeniu z liczby 22 do 13, w tym sześć regionów pozostało bez zmian (Bretonia, Kraj Loary, Centrum Ile de France, Prowansja, Alpy — Lazurowe Wybrzeże i Korsyka), a także utworzono siedem nowych regionów: 1) Alzacja, Lotaryngia, Szampania — Ardeny, 2) Nord — Pas de Calais i Pikardia, 3) Burgundia i Franche-Comté, 4) Górna Normandia — Dolna Normandia, 5) Rodan — Alpy i Orwenia, 6) Midi — Pireneje i Langwedocja- Roussillon, 7) Akwitania, Limousin i Poitou-Charentes.

Na mocy ustawy nr 2015-991 z dnia 7 sierpnia 2015 roku wzmocnieniu uległy kompetencje regionu. Do regionu należy między innymi: odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, rozwój handlu, turystyki, rzemiosła, ekonomii społecznej, zarządzanie agencjami rozwoju, walka z bezrobociem, transport, zarządzanie środkami europejskimi. Jako pilotaż w zakresie zmian przyjęto rozwiązania

---

<sup>11</sup> M. Augustyniak, *Pozycja ustrojowa organów Metropolii Lyońskiej — kierunki zmian*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 35.

<sup>12</sup> Metropolia obejmująca obszar metropolitalny Marsylii i Aix-en-Provence w Bouches-du-Rhone. Organem uchwałodawczo-stanowiącym jest rada metropolii licząca 240 członków oraz organ wykonawczy z Prezydentem na czele. Rada metropolitalna wybiera również pierwszego wiceprezydenta i 20 wiceprezydentów oraz innych członków. Przy radzie metropolitarnej funkcjonują także dwa ciała opiniodawczo-doradcze, to jest konferencja merów gmin oraz rada rozwoju. Do zadań i kompetencji organów metropolii należy przede wszystkim: planowanie przestrzenne, rozwój gospodarczy i zarządzanie usługami publicznymi (transport, wsparcie dla szkolnictwa wyższego i badań naukowych, zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą), ochrona środowiska (plan gospodarki odpadami, zanieczyszczenie powietrza, walka z hałasem).

prawne dotyczące metropolii Lyon, gdzie dokonano połączenia Wielkiego Lyonu i departamentu Rodanu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na zmiany w statusie administracyjno-prawnym miasta Paryża. Faktyczne utworzenie metropolii Wielki Paryż nastąpiło 1 stycznia 2016 roku.

Zgodnie z art. L 2512-1 Generalnego Kodeksu Wspólnot Terytorialnych i regulacjami prawnymi zawartymi w ustawie nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 roku i ustawie nr 2017-257 z dnia 25 lutego 2017 roku metropolia Wielkiego Paryża ma specjalny status prawny, łącząc zadania zarówno gminy, jak i departamentu. Metropolią zarządza rada metropolii, w skład której wchodzi 209 członków. Rada metropolii na posiedzeniu 22 stycznia 2016 roku wybrała pierwszego przewodniczącego, Patricka Olliera. Pierwszym wiceprzewodniczącym został mer Miasta Paryża. W skład biura metropolii weszło 20 wiceprezydentów oraz siedmiu doradców (radnych). Obok rady metropolitalnej funkcjonuje również zgromadzenie merów metropolii, które składa się z merów wszystkich gmin z terenu metropolii. Zgromadzenie zbiera się raz do roku celem przedyskutowania programu działania metropolii i oceny jej działalności.

Rada metropolitalna została wybrana na warunkach przewidzianych w tytule V księgi Kodeksu wyborczego, art. L. 5211- 6-1. Należy zaznaczyć, że parytet rozdziału miejsc w radzie metropolitarnej, uregulowany ustawą nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 roku, został uznany przez Radę Konstytucyjną Republiki Francuskiej za niezgodny z Konstytucją, co implikowało konieczność zmian w tym zakresie.

Na stopniu metropolitalnym istnieją też ciała opiniodawczo-doradcze, to jest Radę Rozwoju skupiającą podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe działające w sferze społecznej i kulturalnej, gdzie konsultowane są główne kierunki rozwoju metropolii oraz metropolitalną radę ds. bezpieczeństwa i zapobiegania przestępczości, która w wyniku zmian Kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego ma za zadanie koordynować i opiniować kierunki działania w zakresie zapobiegania przestępczości oraz wzmocnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. By zrealizować ten cel, Paryż i jego przedmieścia otrzymają specjalną strefę, tak zwaną wspólną przestrzeń ochronną (dotyczy to działań zarówno policji — pod nadzorem prefekta policji — jak i paryskiej straży pożarnej)<sup>13</sup>.

Przechodząc do zadań i kompetencji metropolii Wielkiego Paryża, musimy wskazać cztery zasadnicze kierunki jej działania:

- planowanie przestrzenne (system spójności terytorialnej — SCOT);
- rozwój społeczno-gospodarczy i kulturalny;
- ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, ochrona powietrza;
- poprawa poziomu życia (lokalna polityka mieszkaniowa)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 385.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Od 1 stycznia 2018 roku system spójności terytorialnej (SCOT) jest podstawą do kreowania polityki urbanistycznej. Z kolei podstawę realizacji polityki mieszkaniowej stanowi miejski plan mieszkalnictwa i zakwaterowania (PMHH), który określa jej cele, w tym dotyczące poprawy stanu zasobów mieszkaniowych, działań na rzecz budownictwa socjalnego, pomocy finansowej przy budowie mieszkań socjalnych, odbudowę i absorpcję niesocjalnej zabudowy mieszkaniowej o znaczeniu metropolitalnym.

W zakresie planowania i rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego do zadań metropolii należą: działania w zakresie wspierania i rozwoju gospodarczego o znaczeniu metropolitalnym, rozwój i zarządzanie strefami przemysłowymi, rozwój rzemiosła i handlu, budowa, rozbudowa i utrzymanie obiektów kulturalnych i sportowych o znaczeniu metropolitalnym oraz o zasięgu międzynarodowym, zarządzanie portami lotniczymi i morskimi. Należy zwrócić uwagę na to, że region Île-de-France jest liderem w dziedzinie rozwoju gospodarczego<sup>15</sup>. Celem podejmowanych zadań powinien być rozwój lokalny, a także integracja społeczna i gospodarcza.

Istotna część zadań i kompetencji metropolii dotyczy ochrony i poprawy środowiska naturalnego, w tym gospodarowania odpadami, zwalczania zanieczyszczenia powietrza, walki z hałasem, zapobiegania powodziom. Działania powinny być podejmowane na podstawie planu klimatyczno-energetycznego (PCAEM), który ma na celu zmniejszenie zużycia energii, emisji zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych.

W zakresie kompetencji metropolii znajdują się również zadania związane ze stanem i rozwojem infrastruktury technicznej, takie jak odprowadzanie ścieków i zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną i energię ciepłą (spójność sieci dystrybucji energii elektrycznej, gazu, energii cieplnej), a także koordynacja miejskiego i podmiejskiego transportu publicznego<sup>16</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż reforma wzmocniła kompetencje policyjne mera Paryża, na przykład w zakresie ruchu drogowego, parkingów, kąpielisk, bezpieczeństwa imprez masowych czy nadzoru budowlanego (dotyczącego budynków zagrożonych katastrofą budowlaną), a także wydawania krajowych dowodów osobistych i paszportów.

Odnosnie do gospodarki finansowej, metropolie otrzymują dotację ogólną (*dotation globale de fonctionnement*) składającą się z części ryczałtowej, która jest obliczana według algorytmu uwzględniającego liczbę mieszkańców metropolii i wskaźnik stawki podstawowych podatków oraz z części inwestycyjnej.

<sup>15</sup> Warto zwrócić uwagę, iż na 13 regionów francuskich (bez wspólnot zamorskich), aż 12 notuje PKB *per capita* poniżej średniej krajowej. Wyjątek stanowi Ile-de-France; zob. L. Jasiński, *Zróżnicowanie w rozwoju regionów w Polsce oraz w wybranych krajach świata*, [w:] Konferencja *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, 14 listopada 2016 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 22.

<sup>16</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *op. cit.*, s. 386.

Metropolie mogą również pobierać podatki określone w Kodeksie podatkowym (CGI). Gminy będą nadal pobierać podatek od nieruchomości i podatek mieszkaniowy, opłaty związane z odbiorem, transportem i utylizacją odpadów komunalnych oraz pobierać dotację wyrównawczą wypłacaną przez metropolię. Z kolei departamenty utracą podatek mieszkaniowy i podatek od nieruchomości niezabudowanych, ale staną się beneficjentami regionalnej części podatku od nieruchomości zabudowanych. Istotne zmiany dotyczą tak zwanego lokalnego wkładu ekonomicznego<sup>17</sup>, który składa się z dwóch części: wkładu gruntowego, obliczanego na podstawie wartości nieruchomości, oraz wkładu od wartości dodanej przedsiębiorstwa, której stawka jest progresywna i uzależniona od wysokości obrotu. Do momentu wejścia w życie III etapu reformy decentralizacyjnej, podatek w postaci lokalnego wkładu ekonomicznego był przeznaczany na stopień gminny w wysokości 26,5%, na stopień departamentalny w wysokości 48,5% i dla regionów w wysokości 25%. Od 2021 roku dochodem metropolii jest połowa podatku od nieruchomości płaconych przez przedsiębiorców, to jest *Contribution Foncière des Entreprises* (CFE), oraz nowy podatek od zarządzania środowiskiem wodnym i zapobiegania powodziom. Podatki stanowią około 39%, a dotacje państwa około 35% dochodów metropolii<sup>18</sup>.

Finanse metropolii jako część finansów publicznych podlegają zasadom gospodarowania środkami publicznymi. Budżet metropolii, podobnie jak budżet gminy czy departamentu, składa się z części dochodowej i wydatkowej, która z kolei dzieli się na część bieżącą i inwestycyjną.

Metropolia Wielki Paryż składa się z gmin o zróżnicowanej sytuacji finansowej. W związku z tym na stopniu metropolitalnym został utworzony fundusz inwestycyjny, tak zwany *Metropolitan Investment Fund* (MIF), którego celem będzie wsparcie inwestycyjne gmin.

Rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Kontrolę finansową sprawuje regionalna izba obrachunkowa pod względem legalności, to jest zgodności z prawem i gospodarności. Rada metropolii powinna przyjąć plan finansowy i fiskalny większością dwóch trzecich głosów w ciągu sześciu miesięcy od utworzenia rady<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Do końca 2009 roku był to podatek zawodowy zaliczany do podatków lokalnych, pobierany od osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, ale niepozostających w stosunku pracy.

<sup>18</sup> <https://metropolegrandeparis.fr/en/node/26> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>19</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *op. cit.*, s. 378–388; a także A. Zacharko, *Publicznoprawny status departamentu*, niepublikowana praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. J. Blicharz, Wrocław 2019, s. 199.

## Konkluzja

Organizacja prawna Paryża i podział władzy w tym mieście pochodziły z czasów rewolucji, w związku z czym można powiedzieć, że zasadniczo stolica Francji nie została od tamtej pory zreformowana przez ustawodawcę. Dopiero reformy przeprowadzone w latach 2014–2017 w znaczący sposób zmieniły układ kompetencyjny i status prawny metropolii. Nastąpiło połączenie gmin i departamentów, w tym czterech dzielnic centralnych Paryża; wzmocnieniu uległy kompetencje merów dzielnic. Reformy w istotny sposób modyfikują podział kompetencji pomiędzy państwo a metropole. Powyższe zmiany w ustroju Wielkiego Paryża pozwolą na bardziej efektywne zarządzanie usługami publicznymi.

Jak podkreślają Małgorzata i Zbigniew Ofiarscy, konieczność współdziałania na obszarach metropolitalnych w celu poprawy funkcjonowania sfery usług publicznych, planowania przestrzennego i zarządzania w większej skali współcześnie nie budzi już żadnych wątpliwości<sup>20</sup>.

Przeprowadzone reformy w modelu samorządu terytorialnego we Francji wzmocniły niektóre rozwiązania instytucjonalne dotyczące współdziałania międzygminnego. Idea samorządności jest mocno zakorzeniona zarówno w państwowości Francji, jak i w postawie członków wspólnoty lokalnej. Zmiany w statusie wielkich metropolii, w tym Paryża, to odpowiedź na postęp cywilizacyjny i konieczność uwspółcześnienia struktur samorządu.

Wśród ważnych zadań, jakie stoją przed nowymi strukturami przestrzenno-gospodarczymi, podkreślić należy znaczenie sprawdzenia, czy istniejący system samorządowy wypełnia wymagania nowoczesnego państwa *welfare state*<sup>21</sup>.

## Bibliografia

- Jasiński L., *Zróżnicowanie w rozwoju regionów w Polsce oraz w wybranych krajach świata*, wystąpienie podczas konferencji *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, 14 listopada 2016 r., Warszawa 2017.
- Jeżewski J., *Wybrane aspekty reformy samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemyśl-Rzeszów 2011.
- Maciołek M., *Ustrój administracyjny Paryża*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021.

<sup>20</sup> M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Związki komunalne i metropolitalne w Polsce*, Warszawa 2021, s. 25.

<sup>21</sup> M. Popławski, *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Toruń 2008, s. 250.

- Popławski M., *Proces projektowania głównych założeń reformy samorządu terytorialnego w Danii z dnia 1 stycznia 2007*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, red. J. Marszałek-Kawa, L. Lutrzykowski, Toruń 2008.
- Zacharko A., *Publicznoprawny status departamentu*, niepublikowana praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. J. Blicharz, Wrocław 2019.
- Zacharko L., *Nowe formy współdziałania międzygminnego w modelu francuskim (la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Zacharko L., Zacharko A., *Metropolie o specjalnym statusie prawnym we Francji*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

## New Form of Intercommunal Cooperation in France: The Metropolis of Greater Paris

### Summary

The aim of the article is to present changes in the model of local government in France. In the concept of local self-government, an important role is played by various form of intercommunal cooperation in metropolitan areas. Metropolitan areas are a complex structure with municipalities and departments. The creation of large spatial and economic structures is a response to the progress of civilization and the need to improve the activity of local government.

**Keywords:** local government, intercommunal unions, metropolises.

ZWIĄZKI PUBLICZNOPRAWNE W ŚWIETLE  
WSPÓŁCZESNEGO PRAWODAWSTWA KRAJOWEGO





KAZIMIERZ BANDARZEWSKI

ORCID: 0000-0002-8783-8820

Uniwersytet Jagielloński

[Brak adresu e-mail]

## Udział izb gospodarczych w decentralizacji władzy publicznej

**Abstrakt:** Izby gospodarcze stanowią organizację zrzeszającą przedsiębiorców, będącą według ustawy formą samorządu gospodarczego. Samorząd ten, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego, ma zróżnicowaną postać. Zawarta w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP regulacja samorządu gospodarczego nie pozwala na jego zakwalifikowanie do kategorii podmiotów prawa publicznego i nie można go uznać za formę decentralizacji władzy publicznej. Nie stanowi to przeszkody przed sporadycznym przekazywaniem izbom gospodarczym zadań publicznych.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja, samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy, izby gospodarcze, Krajowa Izba Gospodarcza.

### Wprowadzenie

W jednej z istotniejszych prac w dwudziestowiecznej nauce polskiej dotyczącej problematyki instytucji samorządu terytorialnego, zatytułowanej *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*<sup>1</sup>, Profesor Tadeusz Bigo część miejsca poświęcił ówczesnym organizacjom izb przemysłowo-handlowym. Wynikało to z obowiązującej regulacji konstytucyjnej<sup>2</sup> zakładającej włączenie samorządu gospodarczego w strukturę podmiotów będących związkami publicznoprawnymi<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 56, 64–67, 100–102.

<sup>2</sup> Art. 68 ustawy z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

<sup>3</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 51, s. 70–71; K. Dąbrowski, *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucja samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, t. 10, Kraków-Lublin-Lódź 2007, s. 306–308.

Trwałym wkładem w naukę polską zapisała się wyrażona w wyżej wymienionej publikacji istota związku publicznoprawnego, zgodnie z którą jest nią posługiwanie się przez wyodrębniony podmiot władztwem administracyjnym polegającym na możliwości stosowania przymusu administracyjnego i wykluczeniu drogi sądowej w sporach między takim związkiem a jego członkami, a także powoływanie takiego związku przez państwo lub przy jego udziale<sup>4</sup>.

Niewątpliwie od czasów, w których Profesor Tadeusz Bigo pisał swoje dzieło, zmienił się system nie tylko prawny, ale także społeczny, gospodarczy i polityczny. Tym niemniej nadal pozostaje kwestą otwartą, czy wykonywanie władzy publicznej powinno być skupione przede wszystkim na administracji samorządowej i rządowej, czy też należałoby „dopuścić” do tej dychotomicznej struktury także samorząd gospodarczy (izby gospodarcze).

Celem niniejszego artykułu będzie przedstawienie normatywnego modelu samorządu gospodarczego oraz możliwości jego udziału w wykonywaniu zadań publicznych, przy czym analizą zostanie pominięta Polska Izba Ubezpieczeń stanowiąca wyjątkowy w prawie polskim przykład obligatoryjnego samorządu gospodarczego w prawie polskim<sup>5</sup>.

## 1. Pojęcie decentralizacji

Podstawowym pojęciem opisującym w polskim systemie prawnym udział innych struktur niż administracji rządowej w wykonywaniu władzy publicznej jest decentralizacja.

Profesor Tadeusz Bigo zdefiniował decentralizację (ściślej ujmując: decentralizację prawno-administracyjną) jako taki system organów, w którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centrum władzy i nie podlegają hierarchicznemu podporządkowaniu<sup>6</sup>. Definicja ta pozostaje aktualna także współcześnie. Wskazuje się, że decentralizacją jest ustalony przez prawo pewien stopień samodzielności w wykonywaniu określonych zadań przez jednostkę zdecentralizowaną. Jest to samodzielność względna, ponieważ jej granice w działaniach organów wykonujących zadania wyznaczają środki nadzoru oraz podmiot kreujący zadania publiczne dla samorządu<sup>7</sup>. Decentralizacja zakłada brak hierarchicznego podporządkowania dyrektywom organów nadrzędnych wobec jed-

<sup>4</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 80–85, 116–119.

<sup>5</sup> Art. 422 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 895 ze zm.).

<sup>6</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 120–123.

<sup>7</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 84–88; J. Boć, *Decentralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 225–228.

nostek zdecentralizowanych oraz brak możliwości ingerencji organu wyższego szczebla w działalność organu szczebla niższego<sup>8</sup>.

Definiując decentralizację, nie możemy pominąć jej regulacji zawartej w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)<sup>9</sup>. Przepis ten wskazuje, że decentralizacja władzy publicznej jest zapewniona (zagwarantowana) poprzez ustrój terytorialny. Ustrój terytorialny Polski stanowi jeden z elementów szerszego pojęcia, czyli wskazanego w art. 10 Konstytucji RP ustroju Rzeczypospolitej Polski. Tym samym, skoro ustrój Rzeczypospolitej Polskiej dotyczy władzy publicznej, jej podziału i wzajemnych relacji (opartych na ich równowadze)<sup>10</sup>, to także ustrój terytorialny winien dotyczyć którejs z wyżej wymienionych władz w odniesieniu do szczebla terytorialnego (terenowego).

Terytorialny podział władzy obejmuje dwa podstawowe aspekty: po pierwsze, kryteria samego podziału, po drugie, funkcje (charakter) władzy terenowej. Pierwszy z nich wprost rozwija Konstytucja RP w art. 15 ust. 2, stanowiąc, że zasadniczy podział terytorialny państwa ma uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Poprzez zaakcentowanie więzi jako podstawy to tworzenia zasadniczego podziału terytorialnego ustrojodawca wprost wskazuje, że zasadniczo podział terytorialny to podział oparty o wspólnoty mieszkańców<sup>11</sup>. Potwierdza to art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, wskazując, że zasadniczy podział terytorialny państwa dotyczy wyłącznie wspólnot samorządowych, a wspólnoty te, stanowiąc samorząd terytorialny, uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej.

Art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP reguluje drugi aspekt ustroju terytorialnego, mianowicie funkcję władzy wykonywanej terytorialnie. Zgodnie z tym przepisem sprawowanie przez samorząd terytorialny władzy publicznej oznacza, że samorząd ten wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Z powyższego wynika, że samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej, dla której zadania określa tylko ustawodawca<sup>12</sup>.

Rekapitulując ten fragment rozważań, musimy stwierdzić, że pojęcie decentralizacji wynikającej z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP oznacza przekazanie przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego władzy wykonawczej obejmującą istotną część zadań publicznych, przy czym zadania te są wykonywane we

---

<sup>8</sup> P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, teza nr 1 do art. 15; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Decentralizacja i centralizacja administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 95–97.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>10</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 10.

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 roku, sygn. K 30/02, OTK-A 2003/2/16.

<sup>12</sup> P. Tuleja, *op. cit.*, teza nr 2 do art. 15.

własnym imieniu i na własną odpowiedzialność struktur zasadniczego podziału, a więc ze wskazaniem przez ustawodawcę jakiegoś zakresu samodzielności<sup>13</sup>.

Tak definiowana decentralizacja dotyczy przede wszystkim samorządu terytorialnego. Czy definicja ta ma charakter uniwersalny i powinna być stosowana także do samorządu gospodarczego? Nie budzi wątpliwości, że doktrynalna definicja decentralizacji akcentująca wykonywanie zadań publicznych w granicach przyznanej samodzielności obejmuje także samorząd gospodarczy.

Wydaje się, że także konstytucyjne ujęcie decentralizacji można odnieść do samorządu gospodarczego. Wprawdzie samorząd gospodarczy, w przeciwieństwie do terytorialnego, stanowi korporację przedsiębiorców, tym niemniej tworzenie jego struktur mogłoby być oparte na istniejącym ustroju zasadniczego podziału kraju, jeżeli nie od szczebla gmin, to z pewnością od szczebla powiatu (wraz z miastami na prawach powiatu). Tym samym wpisanie samorządu gospodarczego w zasadniczy podział terytorialny kraju byłoby realne nawet bez wykorzystania każdego szczebla. Odrębną kwestią byłaby efektywność takiego podziału na potrzeby samorządu gospodarczego. Wydaje się również, że podział ten uwzględniałby także więzi między przedsiębiorcami mającymi swoje siedziby na terenie na przykład danego powiatu, a w szczególności więzi gospodarcze.

W związku z powyższym należy twierdzić, że także samorząd gospodarczy nie tylko w ujęciu teoretycznym stanowi jedną z form decentralizacji władzy publicznej, ale także i art. 15 Konstytucji RP nie stanowiłby przeszkody, aby struktury tego samorządu tworzone na podstawie struktur zasadniczego podziału terytorialnego kraju mogły być uznane jako forma decentralizacji władzy publicznej.

## 2. Izby gospodarcze jako forma samorządu gospodarczego

Definicję izby gospodarczej zawiera art. 2 ustawy o izbach gospodarczych (dalej: u.i.g.)<sup>14</sup>. Zgodnie z tym przepisem izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej. Poza reprezentacją, kolejnymi celami działania izb gospodarczych są: 1) kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej, w szczególności opracowywanie i doskonalenie norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym (art. 3 u.i.g.); 2) wyrażanie opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz możliwość uczestniczenia, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie (art. 4 ust. 1 u.i.g.); 3) dokonywanie ocen wdrażania

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, OTK-A 2003/2/11.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 579).

i funkcjonowania przepisów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2 u.i.g.).

Wątpliwości wywołuje zdefiniowanie przez ustawodawcę izby gospodarczej jako organizacji samorządu gospodarczego. W orzecznictwie sądowym nie ma jednolitego poglądu na temat zakwalifikowania izb gospodarczych do kategorii organizacji społecznych lub jednostek samorządu gospodarczego. Wydaje się jednak przeważać pogląd, zgodnie z którym izby gospodarcze nie są organizacjami społecznymi, ale organizacjami samorządu gospodarczego zrzeszającymi przedsiębiorców, powołanymi do obrony interesów własnych członków<sup>15</sup>. Odmiennie poglądy traktujące izby gospodarcze jako organizacje społeczne znajdują się w mniejszości<sup>16</sup>.

W doktrynie natomiast wydaje się zdecydowanie przeważać stanowisko przeciwko uznaniu izb gospodarczych za organizacje samorządu. Podnosi się bowiem, że z analizy ustawowo określonych zadań tych izb nie wynika, aby wypełniały one jakiegokolwiek funkcje z zakresu administracji publicznej, a przy tym już fakultatywność członkostwa w izbach pozbawia je cech samorządu<sup>17</sup>.

Dominuje pogląd, zgodnie z którym uznanie samorządu gospodarczego za samorząd w ujęciu publicznoprawnym wymaga spełnienia następujących cech: a) wykonywanie przekazanych przez prawodawcę zadań publicznych; b) możliwość samodzielnego wykonywania tych zadań w sposób uwzględniający potrzeby przedsiębiorców; c) obecność organów wybieranych w powszechnych wyborach<sup>18</sup>. Dodatkowo podnosi się kwestię obligatoryjnego członkostwa przedsiębiorców w samorządzie gospodarczym<sup>19</sup>.

Traktowanie samorządu gospodarczego jedynie jako samorządu o obligatoryjnym członkostwie wszystkich przedsiębiorców, wykonujących na ich rzecz określone zadania publiczne jest metodologicznie poprawne, ale nie odnosi się do

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 roku, sygn. II FSK 1330/10, LEX nr 1125422; wyrok NSA z dnia 3 marca 2015 roku, sygn. II FSK 1933/13, LEX nr 1666132.

<sup>16</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 roku, sygn. II OSK 1864/15, LEX nr 2316638; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 roku, sygn. II OSK 499/17, LEX nr 2651532.

<sup>17</sup> T. Jastrzębski, *Samorząd gospodarczy. Izba Domów Składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10, s. 83-84; M.A. Waligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 94-95; S. Biernat, *Administracyjnoprawne zasady podejmowania działalności gospodarczej* (de lege lata i de lege ferenda), [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 50; R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 150-151; K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 211; K. Sikora, *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 17, 2012, s. 109-112, 130-133.

<sup>18</sup> R. Kmieciak, *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 3, 2016, nr 2 (10), s. 91.

<sup>19</sup> M. Błachucki, *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace stadialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 3, Kraków 2014, s. 23-24.

specyfiki tej formy samorządu. Samo pojęcie samorządu gospodarczego — w odróżnieniu od pojęcia samorządu terytorialnego — nie jest bowiem jednolite i nie jest identycznie postrzegany w nauce innych państw<sup>20</sup>. Pośród czterech generalnych modeli samorządu gospodarczego: kontynentalnego (francuskiego), anglosaskiego, mieszanego i administracyjnego<sup>21</sup> nie ma zgodności zarówno co podstawowego zakresu i charakteru ich zadań, jak i członkostwa w takich strukturach. Model francuski (kontynentalny) samorządu traktuje go jako obligatoryjną część administracji terenowej wykonującej zadania publiczne na rzecz i wobec przedsiębiorców<sup>22</sup>; taki właśnie model jest w nauce polskiej traktowany jako właściwy.

Natomiast koncepcja anglosaska samorządu gospodarczego statuuje go jako organizację prawa prywatnego, skupiającą się na reprezentowaniu członków tworzących takie struktury i pomaganiu w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>23</sup>. Model mieszany samorządu stanowi połączenie koncepcji samorządu przymusowego (model francuski) i samorządu dobrowolnego (model anglosaski). Koncepcja administracyjna traktuje samorząd jako część administracji rządowej, wykonującej zadania rządowe wobec samorządu, przybierającej postać albo odrębnej administracji rządowej, albo agencji rządowej, w skład których nie wchodzi przedsiębiorcy<sup>24</sup>.

Wielość koncepcji samorządu gospodarczego stanowi podstawę do stwierdzenia, że wyeliminowanie *a limine* dopuszczalności nazwania w art. 2 u.i.g. izb gospodarczych jako formy samorządu gospodarczego nie jest uzasadnione. Nie ma bowiem jednolitej koncepcji samorządu gospodarczego i nie ma potrzeby w dążeniu do jednolitości. Samorząd gospodarczy uregulowany w ustawie o izbach gospodarczych jest najbliższy koncepcji anglosaskiej samorządu (a w szczególności jej tak zwanej wersji belgijskiej, polegającej na tym, że organizacje samorządu tworzone są jako stowarzyszenia)<sup>25</sup>.

### 3. Dopuszczalność udziału izb gospodarczych w decentralizacji

Rozważania na temat udziału izb gospodarczych w decentralizacji władzy publicznej należałoby rozpocząć od analizy art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Samo

<sup>20</sup> P. Bilancia, F. Pizzetii, *Chambers of Commerce in Italy and in some European Union Countries: a study of functional and autonomous bodies*, Roma 2000, s. 74–79.

<sup>21</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 279–291.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 280–284.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 285–287.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 289.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 285; S. Pawłowski, *Samorząd (organizacje) pracodawców*, [w:] *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, red. M.A. Waligórski, S. Pawłowski, Poznań 2005, s. 303–308.



umiejscowienie art. 17 jest symptomatyczne. Artykuł ten jest kolejny po zawartej w art. 15–16 Konstytucji RP regulacji konstytucyjnych podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego, będącego, co nie ulega wątpliwości, podstawową formą decentralizacji władzy publicznej. Ponadto, zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP formą decentralizacji władzy publicznej jest samorząd zawodowy. Tym samym logiczne byłoby, aby art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej regulujący inne rodzaje samorządu także wskazywał samorząd jako formę decentralizacji. Gdyby samorząd (inny niż terytorialny lub zawodowy) nie miał być formą decentralizacji władzy publicznej, to wystarczającą konstytucyjną podstawą jego funkcjonowania byłby art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z którym zapewnia się wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji oraz art. 58 Konstytucji RP zawierającym wolność zrzeszania się w różnorodne organizacje.

Logiczne więc wydaje się, że inne rodzaje samorządu, o których stanowi art. 17 ust. 2 Konstytucji RP miały być w zamierzeniu ustrojodawcy kolejną formą decentralizacji. Dodatkowo można podnieść, że skoro w nauce polskiej pojęcie samorządu implikuje traktowanie go jako formy publicznoprawnej wykonywania zadań publicznych, to zasadnym było uregulowanie tego samorządu właśnie w art. 17 Konstytucji RP.

Jednakże analiza treści art. 17 ust. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że inne samorządy niż terytorialny lub zawodowy nie mogą być zaliczone do formy decentralizacji władzy publicznej, i to mimo że regulacja art. 15 ustawy zasadniczej nie sprzeciwiałaby się takiemu zakwalifikowaniu tego samorządu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP każdy organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa, co wyklucza stosowanie domniemania zarówno kompetencji jak i zadań takich organów. Tylko takie podmioty wykonują władzę publiczną, które zostaną wskazane wprost we właściwych przepisach, czyli przepisach rangi konstytucyjnej, ponieważ to Konstytucja RP określa ustrój państwa, a więc i podstawowe struktury władzy. Przepisy konstytucyjne wprost zakwalifikowały samorząd terytorialny i zawodowy do udziału we władzy wykonawczej, określając ich zadania.

Natomiast samorząd gospodarczy został objęty art. 17 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP nawet bez określenia jego nazwy poprzez zakwalifikowanie go do kategorii „innych rodzajów samorządu”. Mogłoby się wydawać, że w ujęciu konstytucyjnym jest jedna formuła „samorządu” z podziałem na jego rodzaje. Takim rodzajem byłby samorząd terytorialny, samorząd zawodowy i inne rodzaje samorządu. Gdyby przyjąć taką konstrukcję, to jej konsekwencją byłaby wewnętrzna sprzeczność samej regulacji art. 15–17 Konstytucji RP. Oto ustrojodawca odrębnie zdefiniował samorząd terytorialny i samorząd zawodowy, wprost wskazując, że mają one charakter korporacji terytorialnej i zawodowej ze wskazaniem na zakres za-

dań publicznych do wykonywania, natomiast pozostałe rodzaje samorządu (to jest gospodarczy) nie posiadałyby żadnego konstytucyjnego umocowania do udziału we władzy publicznej.

Można przyjąć inny sposób wykładni art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, który nie prowadzi do sprzeczności wyżej wskazanych przepisów. Inne rodzaje samorządu, o których stanowi art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, dotyczą jakiegokolwiek innej formuły samorządu niezależnie od tego, czy samorząd ten, jak w przypadku gospodarczego, oparty jest o koncepcję anglosaską wykluczającą co do zasady uznanie jego struktury za część władzy wykonawczej (podmiotu administracji publicznej), czy też inne jeszcze formy samorządu (na przykład rolniczego). Tym samym wydaje się zasadnym zaakcentowanie określenia „rodzaj” jako tego elementu, który odróżnia samorząd terytorialny, zawodowy od innych rodzajów samorządu. Pod pojęciem rodzaju będzie można określić różne formuły samego pojęcia samorządu.

Tym samym prowadzi to do swoistego powrotu do dylematu zawartego w pracy Profesora Tadeusza Bigi, w której analizowano istotę organizacji noszącej nazwę „samorząd” celem wyodrębnienia samorządu w znaczeniu podmiotu prawa publicznego i samorządu w znaczeniu organizacji prywatnoprawnej. Na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji RP owo zróżnicowanie także zostało zaakcentowane i skupia się na pojęciu „rodzajów” samorządu.

Powyższe pozwala na objęcie pojęciem samorządu zarówno samorządu terytorialnego, jak i samorządu gospodarczego, mimo że będą to różne rodzaje samorządu. Taka interpretacja prowadzi do uznania zgodności art. 17 Konstytucji RP zarówno z ustawami regulującymi samorządy zawodowe, jak i z ustawami regulującymi inne samorządy (nie tylko samorząd gospodarczy<sup>26</sup>), ponieważ będą to różne rodzaje samorządu. Skutkiem tego będzie również i ten wniosek, że obecnie Konstytucja RP nie utożsamia pojęcia samorządu jedynie z podmiotem wykonującym administrację publiczną.

Artykuł 17 ust. 2 zdanie 2 Konstytucji RP wprost wskazuje, że „inne rodzaje samorządu” nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Takie sformułowanie powołanego przepisu wyraźnie dotyczy samorządu gospodarczego albo samorządu, którego członkami są przedsiębiorcy. Poprzez negatywne określenie, jakimi sprawami nie mogą zajmować się samorządy objęte terminem „inny rodzaj samorządu”, w istocie ustawodawca wykluczył możliwość powierzania im zadań publicznych, a przynajmniej ich istotniejszej części. Jeżeli samorząd gospodarczy ma obejmować przedsiębiorców, to zrozumiałym byłoby przyznanie prawa do wykonywania zadań w zakresie działalności gospodarczej, każde zaś przyznane w tym zakresie zadanie mogłoby ingerować w wolność albo wykonywania zawo-

---

<sup>26</sup> Na przykład samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców — ustawa z dnia 30 maja 1989 roku o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 1989 r. Nr 35, poz. 194 ze zm.).

du, albo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Ustrojodawca nawet nie przyznał takiemu samorządowi prawa do reprezentacji przedsiębiorców (jak zrobiono to w przypadku samorządu zawodowego).

Sama nazwa „samorząd gospodarczy” mimo jej braku w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP pojawia się w art. 61 ustawy zasadniczej w zakresie regulacji zasady jawności obejmującej prawo każdego obywatela dostępu do informacji pochodzących od organów samorządu gospodarczego w zakresie wykonywania władzy publicznej lub gospodarowania mieniem publicznym. Wydaje się, że to nie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, ale art. 17 ust. 2 Konstytucji RP określa pozycję samorządu gospodarczego jako podmiotu, którego ustrojodawca nie zalicza do kategorii podmiotów wykonujących zadania publiczne. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP reguluje zasadę jawności i tylko w zakresie tej zasady należy interpretować ten przepis<sup>27</sup>.

#### 4. Dopuszczalność przekazania izbom gospodarczym zadań publicznych w drodze rozporządzenia

Analizując zadania izb gospodarczych pod kątem ingerencji w podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, musimy stwierdzić, że nawet te z tych zadań, które mogłyby być samodzielnie interpretowane jako pozwalające na jakąkolwiek ingerencję, nie mogą podlegać takiej wykładni, ponieważ treść art. 17 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP nie dopuszcza takiego kierunku interpretacji. Przykładowo zapisane w art. 2 u.i.g. prawo do reprezentowania przez izbę gospodarczą interesów gospodarczych zrzeszonych w niej przedsiębiorców nie może w żaden sposób ani narzucać tym przedsiębiorcom zakresu lub formy prowadzenia działalności gospodarczej, ani też ograniczać ustawowo przyznanej swobody w prowadzeniu tej działalności przez jakąkolwiek formę jej regulowania. Analogicznie kształtowanie i upowszechnianie przez izbę gospodarczą zasad etyki w działalności gospodarczej, w tym norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym, nie może prowadzić do ograniczenia w działalności gospodarczej nawet tego przedsiębiorcy, który owe zasady narusza.

W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 3 u.i.g. Zgodnie z tym przepisem na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, powierzyć tej izbie wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej.

Tak zawarta delegacja ustawowa nie została dotychczas wykorzystana i wydaje się, że trudność sprawiałoby skorzystanie z niej po wejściu w życie Konstytucji RP. Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP posia-

---

<sup>27</sup> Inaczej wydaje się Z. Leóńskiemu (*Zasada wolności gospodarczej a samorząd gospodarczy*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005, s. 78).

da kompetencje do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP upoważnienie powinno zawierać określenie organu właściwego do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu.

Zawarte w art. 5 ust. 3 u.i.g. upoważnienie w istocie stanowi upoważnienie blankietowe<sup>28</sup>, ponieważ pozwala Radzie Ministrów na przekazanie izbom gospodarczym dowolnych zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną, a jedynym ich sprecyzowaniem jest zwrot „niektórych”. Nie zawiera w szczególności wskazania, jaki charakter mają mieć te zadania, w jakich sferach mają one się mieścić (czy w zakresie gospodarki, czy poza tym zakresem?). Wykonanie tej delegacji ustawowej nie zawiera żadnych ograniczeń treściowych i w zasadzie pozwala na pełną dowolność ustalania zadań, które byłyby przekazywane przez Radę Ministrów izbie gospodarczej. Taka zaś „ogólność” sformułowań zawartych w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia jest traktowana w doktrynie jako niezgodna z art. 92 ust. 2 Konstytucji RP<sup>29</sup>.

Jak wprost stwierdził TK w jednym z wyroków, prawidłowe upoważnienie ustawowe musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), 2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz 3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)<sup>30</sup>. Co istotne, wytyczne nie mogą dotyczyć samej procedury wydania rozporządzenia<sup>31</sup>. Ponadto zakres materii, która może być przekazana ustawą do regulacji w rozporządzeniu, powinien zostać określony „poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy”<sup>32</sup>. Trudno uznać, aby art. 5 ust. 3 u.i.g. zawierał treść niezbędną do realizacji ustawy o izbach gospodarczych.

Także zgodnie z § 63 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>33</sup>, przepis upoważniający do wydania rozporządzenia winien wskazywać: organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazy-

<sup>28</sup> Zob. wyrok TK z dnia 17 marca 2015 roku, sygn. K 31/13, OTK-A 2015/3/31; wyrok TK z dnia 17 lipca 2014 roku, sygn. K 59/13, OTK-A 2014/7/73.

<sup>29</sup> Por. M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydawania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 30.

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 roku, sygn. K 33/13, OTK-A 2014/11/120; wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 roku, sygn. K 38/12, OTK-A 2013/1/1.

<sup>31</sup> Por. wyrok TK z dnia 26 października 1999 roku, sygn. K 12/99, OTK 1999/6/120; wyrok TK z dnia 29 maja 2002 roku, sygn. P 1/01, OTK-A ZU 2002/3/36; M. Żabicka-Kłopotek, *op. cit.*, s. 32; K. Spryszak, *Upoważnienie do wydania rozporządzenia — model konstytucyjny i jego interpretacje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 10, s. 57–58.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 8 stycznia 2013 roku...

<sup>33</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

wanych do uregulowania w rozporządzeniu i wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Są to więc cztery odrębne elementy.

Delegacja ta ma charakter ogólny, pozwalający Radzie Ministrów na dowolne ustalenie, które zadania wykonywane przez administrację publiczną mogłyby być przekazywane izbom gospodarczym, czym ingerowano by w kompetencje ustawodawcy uprawnionego do określenia, jakie organy administracji rządowej wykonują określone zadania<sup>34</sup>.

W każdym przypadku, gdy ustawodawca zamierza upoważnić organ administracji publicznej do powierzania kompetencji publicznoprawnych izbom gospodarczym, wprowadza odrębne delegacje ustawowe, zawierające dużo bardziej precyzyjną delegację. Przykładem są art. 26 i art. 32 ustawy o transporcie drogowym<sup>35</sup>, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw transportu może upoważnić do wydawania zezwoleń zagranicznych na przewóz osób i rzeczy, w drodze rozporządzenia, polskie organizacje o zasięgu ogólnokrajowym zrzeszające międzynarodowych przewoźników drogowych, uwzględniając właściwe zabezpieczenie dokumentów związanych z wydawaniem tych zezwoleń uniemożliwiające dostęp do nich osób niepowołanych, wyposażenie pomieszczeń w urzędzenia gwarantujące bezpieczeństwo przechowywanych dokumentów, ubezpieczenie od wszelkiego ryzyka oraz sposób rozliczania się w przypadku zaginięcia, zniszczenia lub utraty tych dokumentów.

Takimi organizacjami, którym wyżej wymieniony minister przekazał kompetencję do wydawania wzmiankowanych zezwoleń, są: Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji z siedzibą w Warszawie oraz Sądecka Izba Gospodarcza z siedzibą w Nowym Sączu<sup>36</sup>.

## 5. Krajowa Izba Gospodarcza

Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) stanowi jedną z form samorządu gospodarczego. Regulacja KIG jest zbieżna z regulacją pozostałych izb gospodarczych, ale z pewnymi wyjątkami. Odmienne od pozostałych izb gospodarczych przedstawia się skład KIG. O ile członkami izb gospodarczych są przedsiębiorcy, o tyle w skład KIG wchodzi izby gospodarcze oraz te pozostałe organizacje społecz-

---

<sup>34</sup> Por. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentali* ferenda, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 20.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.).

<sup>36</sup> Pkt 12 i 15 załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 lipca 2011 roku w sprawie upoważnienia polskich organizacji o zasięgu ogólnokrajowym zrzeszających międzynarodowych przewoźników drogowych do wydawania zezwoleń zagranicznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 146, poz. 869).

ne i gospodarcze, których celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego (art. 11 ust. 1 u.i.g.). Wspólny jest dobrowolny charakter członkostwa oraz zadania objęte art. 5 u.i.g. (art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.i.g.). Mimo dobrowolności zrzeszania się w KIG ustawodawca zlikwidował z dniem 8 czerwca 1989 roku Polską Izbę Handlu Zagranicznego wprowadzając jednocześnie obowiązek przejścia przez KIG wszelkich spraw, zobowiązań i majątku dotychczasowej Polskiej Izby Handlu Zagranicznego.

Ustawa o izbach gospodarczych określiła przede wszystkim zadania, ale i kompetencje KIG. Należą do nich:

a) reprezentowanie wspólnych interesów gospodarczych zrzeszonych członków (art. 11 ust. 2 u.i.g.);

b) przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspierania inicjatyw gospodarczych członków (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 1 u.i.g.);

c) popieranie, we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwoju kształcenia zawodowego, wspieranie nauki zawodu w zakładach pracy oraz wspieranie doskonalenia zawodowego na przykład poprzez certyfikację szkoleń, a także prowadzenie szkoleń adresowanych do przedsiębiorców (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 2 u.i.g.);

d) delegowanie swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestniczenia w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 3 u.i.g.)<sup>37</sup>;

e) organizowanie i stwarzanie warunków do rozstrzygnięcia sporów w drodze postępowania polubownego i pojednawczego oraz uczestniczenie na odrębnie określonych zasadach w postępowaniu sądowym w związku z działalnością gospodarczą jej członków wraz z powołaniem Kolegium Arbitrów do rozstrzygnięcia sporów wynikłych w związku ze współpracą gospodarczą z zagranicą, poddanych orzecznictwu Kolegium Arbitrów, jak również opracowywanie i doskonalenie zasad etyki obowiązującej przedsiębiorców (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 4 u.i.g. oraz art. 12 ust. 4 pkt 4 u.i.g.);

f) wydawanie opinii o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 5 u.i.g.);

---

<sup>37</sup> Przykładowo KIG ma prawo do: a) zgłoszenia przedstawicieli do Rady Dostępności jako organu opiniotwórczo-doradczego przy ministrze właściwym ds. rozwoju regionalnego (art. 13 ust. 1, ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, Dz.U. z 2020 r. poz. 1062); b) wskazania Ministrowi Edukacji Narodowej przedstawiciela powołanego do składu Rady Interesariuszy Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (§ 1 pkt 1 zarządzenia nr 24 Ministra Edukacji Narodowej z 6 sierpnia 2020 roku w sprawie powołania członków Rady Interesariuszy Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji na kadencję w latach 2020–2024, Dz. Urz. MEN z 2020 r. poz. 24).



g) informowanie o funkcjonowaniu przedsiębiorców oraz wyrażanie opinii o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby (art. 12 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 2 pkt 6 u.i.g.);

h) utworzenie funkcjonalnie i organizacyjnie wyodrębnionej Polskiej Izby Handlu Zagranicznego dla wykonywania wspólnych zadań w zakresie promocji handlu zagranicznego oraz określenie zasad bezpośredniej współpracy Polskiej Izby Handlu Zagranicznego z przedsiębiorcami w zakresie handlu zagranicznego (art. 12 ust. 2 i ust. 3 u.i.g.);

i) organizowanie wystaw oraz międzynarodowych targów w kraju i za granicą (art. 12 ust. 4 pkt 1 u.i.g.);

j) współpracowanie z organizacjami międzynarodowymi i zagranicznymi oraz uczestniczenie w nich, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, w których Rzeczpospolita Polska jest stroną, a także tworzenie za zgodą ministra właściwego do spraw zagranicznych i ministra właściwego do spraw gospodarki swoje przedstawicielstwa zagraniczne (art. 12 ust. 4 pkt 2 u.i.g.);

k) wykonywanie czynności izb przemysłowo-handlowych na podstawie umów między Rzeczpospolitą Polską lub kontrahentem polskim a obcymi państwami lub kontrahentami albo na podstawie międzynarodowych zwyczajów handlowych, a zwłaszcza uwierzytelnianie dokumentów oraz wydawanie certyfikatów, świadectw i zaświadczeń (art. 12 ust. 4 pkt 3 u.i.g.);

l) wystawianie świadectw potwierdzających niepreferencyjne pochodzenie towarów wywożonych z terytorium Polski<sup>38</sup> (art. 12 ust. 5 u.i.g.);

m) inicjowanie i tworzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dwu- lub wielostronnych izb gospodarczych oraz określanie liczby członków założycieli wymaganej do utworzenia izby (art. 12<sup>1</sup> ust. 1 u.i.g.).

Powyższy katalog nie jest wyczerpujący, ale zawiera jedną istotną kompetencję. Zgodnie z art. 12 ust. 5 u.i.g. KIG została ustawowo upoważniona do wystawiania świadectw potwierdzających niepreferencyjne pochodzenie towarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 Prawa celnego. Powołany przepis pozwala na wystawianie takich świadectw przez inne niż organy administracji celnej podmioty upoważnione na podstawie odrębnych ustaw. Pomijając częściową zbędność podwójnego ustawowego upoważnienia (art. 10 ust. 2 Prawa celnego pozwala ustawodawcy na upoważnienie innych niż organy celne podmiotów, a art. 12 ust. 5 u.i.g. zawiera ustawowe upoważnienie dla KIG do wystawiania takich świadectw), to nie budzi wątpliwości, że powołany przepis ustawy o izbach gospodarczych przyznał ustawowo KIG kompetencję publicznoprawną obejmującą prawo do wydawania dokumentu (świadectwa niepreferencyjnego pochodzenia

<sup>38</sup> Świadectwa niepreferencyjnego pochodzenia towarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 marca 2004 roku — Prawo celne (Dz.U. z 2020 r. poz. 1382), obejmujące pochodzenie towarów, o którym mowa w art. 59–63 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 roku ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U.UE.L.2013.269.1), dotyczące towarów wywożonych z terytorium kraju.



towaru) w imieniu własnym tego podmiotu. Przedsiębiorca będący eksporterem lub nadawcą towaru może więc wybrać, czy zamierza uzyskać takie świadectwo o organu administracyjnego, czy od podmiotu wykonującego w tym zakresie administrację publiczną.

Ponadto odrębne ustawy nakładają na rzecz organów KIG dodatkowe kompetencje o charakterze publicznoprawnym.

Taka regulację zawiera art. 255 § 1b i § 1c Kodeksu morskiego<sup>39</sup> oraz § 3 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie powoływania dyspaszerów oraz postępowania dyspaszerskiego<sup>40</sup>, zawierająca uprawnienie dla Prezesa KIG do powoływania w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej dyspaszerów i wpisywania oraz skreślania ich z listy dyspaszerów<sup>41</sup>.

## 6. Tworzenie izb dwustronnych i wielostronnych

KIG ma prawo do udziału w tworzeniu izb gospodarczych dwustronnych i wielostronnych. Izby dwustronne lub izby wielostronne to odrębne podmioty posiadające własną osobowość prawną, zrzeszające przedsiębiorców co najmniej z dwóch państw: z Polski i przynajmniej z jednego innego państwa. Wprowadzie podział na izby dwustronne i wielostronne nie został określony w ustawie o izbach gospodarczych; tym niemniej jest on czytelny. Izba gospodarcza dwustronna to taka, która zrzesza przedsiębiorców z Polski i jednego innego kraju; izba gospodarcza wielostronna to taka, która zrzesza przedsiębiorców z Polski i co najmniej dwóch innych państw<sup>42</sup>.

Tryb i przesłanki tworzenia dwustronnych lub wielostronnych izb gospodarczych zostały w sposób fragmentaryczny uregulowane przede wszystkim w ustawie o izbach gospodarczych. Zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ust. 1 u.i.g. KIG ma wyłączne prawo inicjowania tworzenia na terytorium RP obu wyżej wymienionych izb<sup>43</sup>, przy czym wszczęcie procedury tworzenia tych izb powinien wynikać z wniosku zainteresowanych przedsiębiorców.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 8 września 2001 roku Kodeks morski (Dz.U. z 2018 r. poz. 2175 ze zm.).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 kwietnia 2004 roku w sprawie powoływania dyspaszerów oraz postępowania dyspaszerskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1158).

<sup>41</sup> Dyspaszerem jest osoba ustalająca (rzeczoznawca) na zlecenie armatora, czy zachodzi awaria wspólna, oblicza wysokości strat awarii wspólnej i ich rozdzielenia — art. 255 § 1 Kodeksu morskiego. Sporządzona przez dyspaszera dyspasza ma jednak charakter ekspertyzy, a nie aktu rozstrzygającego; por. M.A. Nesterowicz, [w:] *Kodeks morski. Komentarz*, red. D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, LEX/el. 2012, komentarz do art. 255.

<sup>42</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 238–241.

<sup>43</sup> Prezydium KIG uregulowało ten tryb w uchwale z 21 listopada 2002 roku, nr 41/11/2002 w sprawie trybu inicjowania tworzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dwu- lub wielostronnych izb gospodarczych i określenia liczby założycieli tych izb; za: *ibidem*, s. 237–241.

Zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ust. 4 u.i.g. członkami izb mogą być przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców<sup>44</sup> oraz przedsiębiorcy zagraniczni w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>45</sup>.

Wprawdzie zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ust. 3 u.i.g. utworzenie takich izb odbywa się na zasadach określonych w ustawie o izbach gospodarczych, ale jest to odesłanie tylko częściowo prawidłowe. Artykuł 7 ust. 1 u.i.g. określa minimalną liczbę założycieli izb gospodarczych, natomiast zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ust. 1 zdanie 2 u.i.g. to KIG określa liczbę członków założycieli wymaganą do utworzenia takich izb. Prezydium KIG uregulowało tryb i warunki tworzenia dwustronnych i wielostronnych izb gospodarczych i przepisy tej uchwały regulują nie tylko wymagania co do liczby założycieli, ale i treść wniosku i załączników do wniosku o wszczęcie procedury utworzenia takich izb oraz określa w jakich okolicznościach KIG nie wyraża zgody na utworzenie izby. Ponadto wniosek o utworzenie izby podlega ocenie KIG zarówno pod względem legalności, jak i zasadności. Zgodnie z art. 12<sup>1</sup> ust. 5 u.i.g. wyłącznym prawem KIG jest także złożenie wniosku do KRS o zarejestrowanie izby dwustronnej lub wielostronnej.

Powyższe wskazuje, że ustawodawca upoważnił KIG do częściowego uregulowania istotnych elementów procedury tworzenia izb dwustronnych oraz wielostronnych. Przy czym istotnym jest to, że upoważniono KIG do regulacji takiej materii, która ma charakter ustawowy jak na przykład określenie minimalnej liczby założycieli danych izb<sup>46</sup>. Wyraźnie kontrastuje to na przykład z art. 7 ust. 1–1b u.s.g., w którym dla pozostałych izb gospodarczych ustawodawca uregulował minimalną liczbę założycieli.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje na brak koncepcji regulacji samorządu gospodarczego. Niewątpliwie w 1989 roku, kiedy tworzono regulacje dotyczące wolnej gospodarki rynkowej, wprowadzanie obligatoryjnego samorządu gospodarczego mogło być traktowane jako inna forma ingerencji w samodzielność przedsiębiorców. Tym niemniej, podczas przygotowywania Konstytucji RP należało w sposób dalekosiężny określić koncepcję

---

<sup>44</sup> Definicję przedsiębiorców zawiera art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

<sup>45</sup> Definicję przedsiębiorcy zagranicznego zawiera art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1252).

<sup>46</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 238, 240.

samorządu gospodarczego. Istniejący art. 17 ust. 2 Konstytucji RP nie pozwala na zakwalifikowanie samorządu gospodarczego jako części zdecentralizowanej administracji publicznej, tworzonej celem wykonywania zadań publicznych, a w szczególności uniemożliwia ustawowe przyznanie izbom gospodarczym uprawnień w zakresie ingerowania w wolność podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej<sup>47</sup>. Brak jednoznaczności ustrojodawcy w zaliczeniu samorządu gospodarczego do kategorii podmiotów władzy publicznej powinien skutkować rezygnacją z obecnej treści art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

Bliższa analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje jednak, że samorząd gospodarczy wykonuje, aczkolwiek nieliczne, zadania publiczne, i to nawet takie, które ingerują w prowadzenie działalności gospodarczej poprzez prawo na przykład do wydawania zezwoleń.

Ponadto wyjątkowo KIG uzyskała prawo do regulowania — w zakresie osób prawnych stanowiących dwu- lub wielostronne izby gospodarcze — materii ustawowej. Także wyjątkowy charakter PIG bardziej zbliża ją bardziej do publicznego organu administrującego niż stowarzyszenia przedsiębiorców.

Powyższe prowadzi do wniosku, że aktualnie samorząd gospodarczy jest na etapie sprawdzania przez ustawodawcę, w jaki sposób wykona powierzone mu zadania. Co do zasady to prawidłowa droga. Sami przedsiębiorcy powinni przekonać się, czy określone zadania publiczne mogą być wykonywane skuteczniej i bardziej prawidłowo przez samorząd gospodarczy niż na przykład administrację rządową lub samorządu terytorialnego. W ten sposób oddolnie buduje się potrzebę „przekazywania” zadań na rzecz istniejących organizacji gospodarczych. Dopiero stwierdzenie, że w praktyce skutecznie wykonują zadania te właśnie organizacje, powinno, zgodnie z zasadą pomocniczości, skutkować radykalniejszym przekazywaniem zadań na rzecz samorządu i być może w dłuższej perspektywie także na włączenie samorządu gospodarczego do struktury publicznych podmiotów administrujących. Problematiczna pozostanie wówczas dotychczasowa regulacja art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

Budowy samorządu gospodarczego jako części struktury administracji publicznej nie powinno się dokonywać w sposób odgórny, podyktowany samym założeniem potrzeby czy wyższości samorządu gospodarczego mającego charakter publiczny nad samorządem niemającym takiego charakteru<sup>48</sup>. Wydają się przedwczesne te poglądy w doktrynie, które wskazują na konieczność tworzenia samorządu gospodarczego jako publicznych podmiotów administrujących<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Za dopuszczalnością takiego rozwiązania opowiedziano się w doktrynie por. M. Jurewicz, *Ustrój prawny izb gospodarczych — propozycje jego usprawnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 79, 2009, s. 127.

<sup>48</sup> Por. np. S. Wykrętowicz, *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013, s. 13–14; R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 97–102.

<sup>49</sup> M. Stahl, *op. cit.*, s. 517; Z. Leoński, *op. cit.*, s. 78–79; M.A. Waligórski, *op. cit.*, s. 96.

W szczególności wątpliwym jest nieraz podnoszona teza o większej efektywności i konkurencyjności gospodarek tych państw, które posiadają obligatoryjny dla przedsiębiorców samorząd gospodarczy<sup>50</sup>. Takiego samorządu nie ma na przykład w USA, Kanadzie, Australii, Wielkiej Brytanii czy państwach skandynawskich, a kraje te trudno uznać za słabo rozwinięte.

Ponadto należałoby bliżej przyjrzeć się doświadczeniom innych państw, w których samorząd istnieje jako struktura władzy publicznej i samorząd jako struktura prywatnoprawna oraz na tej podstawie dokonać wszechstronnej oceny „zysków i strat” obu tych form. W doktrynie zachodnioeuropejskiej wskazuje się bowiem na istotne wady i zalety obu tych form. Samorząd gospodarczy w modelu anglosaskim traktowany jest jako bardziej sprawna formuła pomagająca przedsiębiorcom, między izbami występuje konkurencja wzmagająca potrzebę większej efektywności i otwartości dla przedsiębiorców<sup>51</sup>. Model kontynentalny z jednej strony zapewnia reprezentację ogółu przedsiębiorców, ale z drugiej jest z założenia mniej dynamiczny niż anglosaski, ponieważ tworząc strukturę obligatoryjną dla przedsiębiorców, izby te nie muszą w sposób ciągły dostosowywać się do potrzeb przedsiębiorców<sup>52</sup>.

Pozostaje otwartym pytanie, czy dla polskich przedsiębiorców bardziej atrakcyjny (czyli skuteczniej pomagający im w prowadzeniu działalności gospodarczej) byłby model kontynentalny z przymusowym członkostwem i ze stałymi zadaniami publicznymi wykonywanymi na rzecz przedsiębiorców, czy też istniejący model anglosaski z fakultatywnym członkostwem i z założenia brakiem zadań publicznych, ponieważ w tym zakresie przede wszystkim podstawowe znaczenie miałyby stanowisko samych przedsiębiorców.

Polski ustawodawca nie powinien powielać błędów znanych w innych rozwiązaniach prawnych, lecz wykorzystać najlepsze wzorce celem dostosowania ich do warunków, w jakich polscy przedsiębiorcy prowadzą działalność.

Rekapitułując, musimy stwierdzić, że izby gospodarcze zostały przez ustawodawcę zaliczone do modelu anglosaskiego samorządu gospodarczego i w związku z tym nie stanowią części decentralizacji władzy publicznej. Tym niemniej przekazywane są izbom niektóre zadania publiczne analogicznie jak organizacjom pozarządowym. Wyposażanie izb gospodarczych w trwały zakres zadań publicznych może doprowadzić do włączenia samorządu w strukturę władzy wykonawczej, ale wymagałoby to zmiany art. 17 ust. 2 Konstytucji RP.

---

<sup>50</sup> Por. np. A. Arendarski, *Samorząd gospodarczy będzie zwieńczeniem transformacji*, „Magazyn Teraz Polska” 2014, nr 2, s. 59.

<sup>51</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 297; M. Pilgrim, R. Meier, *National Chambers of Commerce. A primer on the organizational and role of chambers system*, Bonn 1995, s. 53.

<sup>52</sup> K. Bandarzewski, *op. cit.*, s. 296–299.

## Bibliografia

- Arendarski A., *Samorząd gospodarczy będzie zwieńczeniem transformacji*, „Magazyn Teraz Polska” 2014, nr 2.
- Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Biernat S., *Administracyjnoprawne zasady podejmowania działalności gospodarczej (de lege lata i de lege ferenda)*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bilancia P., Pizzetti F., *Chambers of Commerce in Italy and in some European Union Countries: a study of functional and autonomous bodies*, Roma 2000.
- Błachucki M., *Przemiany ustrojowe samorządu specjalnego w polskim prawie administracyjnym*, [w:] *Prace stadialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji*, t. 3, Kraków 2014.
- Boć J., *Decentralizacja* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Dąbrowski K., *Izby przemysłowo-handlowe Drugiej Rzeczypospolitej jako instytucja samorządu przemysłowo-handlowego. Ujęcie doktrynalne i konstytucyjne*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, t. 10, Kraków-Lublin-Łódź 2007.
- Jastrzębski T., *Samorząd gospodarczy. Izba Domów Składowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 10.
- Jurewicz M., *Ustrój prawny izb gospodarczych — propozycje jego usprawnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 79, 2009.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Kmieciak R., *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 3, 2016, nr 2 (10).
- Leoński Z., *Zasada wolności gospodarczej a samorząd gospodarczy*, [w:] *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2005.
- Nesterowicz M.A., [w:] *Kodeks morski. Komentarz*, red. D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, LEX/el. 2012.
- Pawłowski S., *Samorząd (organizacje) pracodawców*, [w:] *Samorząd zawodowy i gospodarczy*, red. M.A. Waligórski, S. Pawłowski, Poznań 2005.
- Pilgrim M., Meier R., *National Chambers of Commerce. A primer on the organizational and role of chambers system*, Bonn 1995.
- Sikora K., *Izby rolnicze jako forma samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, nr 17.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Spryszak K., *Upoważnienie do wydania rozporządzenia — model konstytucyjny i jego interpretacje*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 10.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Waligórski M.A., *Izby samorządu gospodarczego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Decentralizacja i centralizacja administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008.

Wykrętowicz S., *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu gospodarczego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.  
Żabicka-Kłopotek M., „Wytoczne” jako element upoważnienia do wydawania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.

## The Participation of Chambers of Commerce in the Decentralization of Public Authority

### Summary

Chambers of commerce are an organization associating entrepreneurs, constituting, according to the act, a form of business self-government. This self-government, unlike local one, has a varied form. Included in art. 17 sec. 2 of the Constitution of the Republic of Poland, the regulation of business self-government does not allow for its classification into the category of public law entities and cannot be considered a form of decentralization of public authority. This does not prevent the occasional delegation of public tasks to chambers of commerce.

**Keywords:** decentralization, local self-government, business self-government, chambers of commerce, the Polish Chamber of Commerce.





JOLANTA BEHR

ORCID: 0000-0002-2688-2836

Uniwersytet Wrocławski  
jolanta.behr2@uwr.edu.pl

## Usługi publiczne w czasie pandemii COVID-19\*. Analiza z uwzględnieniem specyfiki świadczenia usług niematerialnych

**Abstrakt:** Pandemia COVID-19 jest jedną z wielu pandemii, z którymi ludzkość będzie musiała się zmierzyć w nieodległym czasie. Wywiera ona wpływ na funkcjonowanie podmiotów publicznych i stosunki społeczne. Jednym z obszarów najbardziej dotkniętym jej skutkami są usługi niematerialne, których świadczenie należy do głównych zadań związków publicznoprawnych, czyli jednostek samorządu terytorialnego. Sposób i zakres świadczenia usług publicznych uległ istotnej zmianie. Z powodu ryzyka wystąpienia kolejnych pandemii, ważne jest zidentyfikowanie jak największej liczby problemów i wyzwań związanych z tą sferą oraz wypracowanie skutecznych ich rozwiązań, aby podmioty publiczne były jak najlepiej przygotowane do funkcjonowania w trudnych warunkach, a jednocześnie by nie były naruszane prawa i wolności człowieka i obywatela. W pracy wskazano główne problemy związane ze świadczeniem usług niematerialnych w czasie pandemii i zaproponowano sposoby ich rozwiązania.

**Słowa kluczowe:** związki publicznoprawne, pandemia COVID-19, usługi publiczne, usługi niematerialne, wykluczenie usługowe, problemy, postulaty *de lege ferenda*.

---

\* Zastosowane w tytule określenie „pandemia COVID-19” dotyczy pandemii potwierdzonej przez Światową Organizację Zdrowia w dniu 11 marca 2020 r., jest to zatem pojęcie medyczne (*WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 — 7 September 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020>, dostęp: 30.04.2021). Jeśli idzie o kontekst prawny (krajowy) — praca dotyczy stanu epidemii uregulowanego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.), który poprzedzał stan zagrożenia epidemicznego (zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 roku w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. poz. 433 ze zm.).

## Wstęp

Administracja publiczna jest coraz częściej określana mianem administracji usług<sup>1</sup>. Główni organizatorzy usług publicznych to związki publicznoprawne, w postaci jednostek samorządu terytorialnego, omawiane szeroko przez Tadeusza Bigę<sup>2</sup>. I chociaż w czasach, w których Autor analizował te podmioty, obowiązywały inne przepisy prawa, inna również była struktura samorządu terytorialnego, to rozważania dotyczące jego istoty i zadań — w tym usług publicznych<sup>3</sup> — pozostają aktualne. Także i dziś do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy nieprzerwane świadczenie określonych ustawami usług materialnych<sup>4</sup> i niematerialnych<sup>5</sup>, których beneficjentem jest każdy z nas, ponadto zaś zapewnienie odpowiednich warunków do ich świadczenia<sup>6</sup>. Nawet jeśli jednostki te zlecają wykonywanie zadań z tego zakresu innym podmiotom, w tym niepublicznym, nadal pełnią rolę gwaranta ich właściwej realizacji<sup>7</sup>.

Sposób i zakres świadczenia usług publicznych podlega ciągłym zmianom. Ma na to wpływ wiele czynników, obiektywnych i subiektywnych; niektóre z nich są zależne od administracji publicznej, na inne nie ma ona natomiast wpływu. Ogół czynników to przede wszystkim: dynamiczny rozwój nowych technologii,

---

<sup>1</sup> Z. Niewiadomski, *Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21.

<sup>2</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 55–64.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 59.

<sup>4</sup> Do materialnych zalicza się między innymi: doprowadzanie wody i odprowadzanie ścieków, transport publiczny, dostarczanie energii elektrycznej, ciepłej i gazu oraz odbiór i utylizowanie odpadów komunalnych.

<sup>5</sup> Są to przede wszystkim usługi z zakresu: oświaty, kultury, kultury fizycznej i turystyki oraz zdrowia.

<sup>6</sup> Szerzej zob. T. Kuta, *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowokulturalnych obywateli*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski *et al.*, Przemysł 2000; J. Behr, *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019, s. 33–40; J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, nr 1; J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego)*. *Studium administracyjno-prawne*, Rzeszów-Przemysł 2004; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.

<sup>7</sup> Szerzej zob. J. Behr, *Prywatyzacja usług gminnych*, [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium administracyjno-prawne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 53–71; *eadem*, *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017, s. 65–75.

zmienne preferencje usługobiorców oraz presja społeczeństwa oczekującego od administracji publicznej przejmowania do zrealizowania coraz to nowych zadań i świadczenia kolejnych usług powszechnie dostępnych.

Przyczyn zmian można poszukiwać również w ramach administracji publicznej, która dąży do zwiększenia efektywności podejmowanych działań, optymalizacji procesów oraz do generowania oszczędności, niezbędnych do wykonywania innych zadań publicznych.

Różnice wynikają niekiedy także ze zmian podmiotów świadczących usługi. Prywatyzowanie zadań z tego obszaru, polegające na odstąpieniu od bezpośredniego świadczenia usług przez podmioty publiczne na rzecz podmiotów niepublicznych<sup>8</sup>, skutkuje niejednokrotnie oferowaniem innego zakresu usług i zmianą dotychczasowej formy ich świadczenia.

Źródłem różnic mogą być ponadto czynniki zewnętrzne i niezależne względem usługodawców i usługobiorców. Należy do nich, niewątpliwie, pandemia COVID-19, której skutki są wielopostaciowe i długofalowe. Można je zaobserwować w zasadzie w każdym obszarze funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Dotyczą one pojedynczych osób, oddziałując na sposób wykonywania przez nie pracy, dysponowanie majątkiem, spędzanie wolnego czasu oraz nawiązywanie relacji. Oddziałują również globalnie, wpływając na gospodarkę, inicjując dynamiczny i kierunkowy rozwój nowych technologii oraz niektórych dziedzin nauki, a także skłaniając rządzących do przemysłów odnośnie do zakresu i formy wykonywania zadań publicznych, które w wielu przypadkach nie są już wystarczające.

Obecna pandemia spowodowała rewolucyjne zmiany, zmuszając nas do wypracowania nowych i trwałych rozwiązań, umożliwiających funkcjonowanie w trudnych realiach. Ustalenie właściwych form i przewidywalnych procedur działania zyskało na znaczeniu po wypowiedzi Dyrektora Generalnego Światowej Organizacji Zdrowia, Tedrosa Adhanoma Ghebreyesusa, który dostrzega ryzyko wystąpienia kolejnych, bardziej dotkliwych w skutkach, pandemii w nieodległej przyszłości i rekomenduje podjęcie działań mających na celu poprawę systemu zdrowia publicznego i doinwestowywanie podmiotów publicznych, realizujących zadania z tego zakresu<sup>9</sup>. W kontekście tych stwierdzeń ważne jest wnikliwe obserwowanie rzeczywistości i zidentyfikowanie jak największej liczby negatywnych następstw pandemii, aby było możliwe wypracowanie skutecznych rozwiązań na przyszłość.

---

<sup>8</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25 n.

<sup>9</sup> *WHO Director-General's opening...*

# 1. Świadczenie usług publicznych w czasie pandemii COVID-19

Wspomniane rozwiązania powinny dotyczyć również usług publicznych. Obszar ten ma szczególne znaczenie, ponieważ beneficjentem rzeczonych usług jest każdy z nas. Skutki pandemii dotknęły go w różnym zakresie, co było zależne przede wszystkim od rodzaju określonej usługi. Mniejsze oddziaływanie występuje w sferze usług materialnych. W usługach niewymagających bezpośredniego kontaktu jest znikome. Przykładem są zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków<sup>10</sup>.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadkach, gdy warunkiem *sine qua non* świadczenia usługi jest jednoczesna obecność usługodawcy<sup>11</sup> i usługobiorcy oraz korzystanie z określonego rodzaju infrastruktury. Do przykładów należy transport zbiorowy<sup>12</sup>, gdzie nie można świadczyć usług inaczej, jak tylko w sposób bezpośredni. Ścisły związek z infrastrukturą wymusza zatem dostosowanie zakresu i sposobu świadczonych usług do warunków pandemicznych. Inaczej organizuje się przestrzeń w pojazdach, wyłącza się niektóre strefy z użytkowania oraz wprowadza limity osób mogących jednocześnie korzystać z oferowanych usług, w sposób zapewniający zachowanie reżimu sanitarnego. W związku z tym zmianie ulega również częstotliwość świadczenia usług, konieczne było bowiem wprowadzenie dodatkowych przewozów, aby w pełni zaspokoić potrzeby usługobiorców.

Największe oddziaływanie występuje natomiast w zakresie usług niematerialnych, ponieważ przyjęto, że można je skutecznie świadczyć bez jednoczesnej obecności usługodawcy i usługobiorcy — na odległość, zdalnie. Zdecydowano o czasowym zamknięciu lub ograniczeniu korzystania z zakładów administracyjnych, co uzasadniano zapewnieniem ochrony zdrowia i życia mieszkańców. W niektórych przypadkach uregulowano prawnie korzystanie z usług z zastosowaniem Internetu<sup>13</sup>. Dokonano zatem istotnych modyfikacji w formie i zakresie świadczenia usług.

---

<sup>10</sup> Należą one do zadań własnych gminy, określonych w art. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028).

<sup>11</sup> Określenie „usługodawca” jest pewnym uproszczeniem. Chodzi o osobę upoważnioną do podejmowania działań w imieniu i na rzecz usługodawcy.

<sup>12</sup> Zob. zadania związane ze świadczeniem usług w ramach transportu zbiorowego, określone w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm.).

<sup>13</sup> Zob. np. ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842 ze zm.) oraz liczne rozporządzenia z tego zakresu.

W pierwszej fazie pandemii podejmowane były działania polegające przede wszystkim na zapewnieniu dostępności usług hybrydowych, a więc tych, z których korzystanie jest jednocześnie prawem i obowiązkiem usługobiorcy, a zagwarantowanie ich dostępności jest obowiązkiem władz publicznych<sup>14</sup>. Dążono również do zagwarantowania dostępności usług podstawowych, czyli tych, dla których świadczenia zostały utworzone zakłady administracyjne<sup>15</sup>.

Mniejszą uwagę przywiązywano natomiast do prawnego uregulowania i zapewnienia faktycznej dostępności usług dodatkowych, a więc tych, które są świadczone ponad podstawowy zakres usług oferowanych w danym zakładzie administracyjnym. Przyczynił się do tego szeroki zakres spraw poddanych regulacji, krótki czas na przyjęcie nowych unormowań — utrudniający prowadzenie wszechstronnych analiz — oraz nieprzewidywalny rozwój sytuacji. Pandemia uwypukliła bowiem liczne problemy systemowe i nasiliła skutki wieloletnich zaniedbań, wymuszając podjęcie wieloobszarowych i skoordynowanych działań. Prowadzone są one równoległe z działaniami zmierzającymi do zapewnienia ochrony zdrowia i życia mieszkańców, w które są zaangażowane różne typy związków publicznoprawnych, w tym jednostki samorządu terytorialnego i samorządy zawodów medycznych<sup>16</sup>.

Na ograniczeniach w dostępie do usług dodatkowych ucierpiały najbardziej osoby słabsze<sup>17</sup>. Sytuacja zwiększyła różnice w społeczeństwie, pogłębiając wykluczenie społeczne tych osób i zmuszając je do poszukiwania wsparcia poza

---

<sup>14</sup> Obowiązek ten wynika najczęściej z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i aktów prawa międzynarodowego. Przykładem są usługi edukacyjne świadczone przez jednostki systemu oświaty, do korzystania z których są zobowiązane określone przepisanymi prawa osoby. Podstawy prawne ich świadczenia omówiono w: J. Behr, *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych: analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 5, 2016, nr 2, s. 168–171.

<sup>15</sup> Usługi podstawowe są kluczowe dla danego zakładu administracyjnego. Przykładowo, usługami podstawowymi w jednostkach systemu oświaty będą usługi edukacyjne, a usługami dodatkowymi — których zapewnienie jest jednak obligatoryjne dla niektórych osób — zajęcia rewalidacyjne, wspomagające kształcenie i zmierzające do poprawy ogólnej sprawności oraz umiejętności ucznia. Zajęcia rewalidacyjne określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2017 roku w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1309). Innym przykładem usług podstawowych są usługi kulturalne świadczone w teatrach (spektakle), obok których świadczone są usługi edukacyjne i wychowawcze (półkolonie dla dzieci organizowane w tych zakładach).

<sup>16</sup> Szerzej na ich temat zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 104–107.

<sup>17</sup> Przykładowo, niektórym uczniom z niepełnosprawnościami ograniczono dostęp do zajęć rewalidacyjnych (zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich: *Edukacja w czasie pandemii dyskryminuje dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami — RPO wystąpił do MEiN*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/edukacja-dyskryminujaca-dzieci-i-mlodziez-z-niepelnosprawnoscia-mi-w-czasie-pandemii>, dostęp: 30.04.2021), a uczniom zmagającym się z trudnymi sytuacjami życiowymi ograniczono możliwość bezpośredniego kontaktu z psychologiem szkolnym. Mimo zagwarantowania formalnego kontaktu z psychologiem, wielu uczniów zrezygnowało z korzystania

zinstytucjonalizowanym, publicznym systemem usług publicznych. Wiązało się to z koniecznością ponoszenia dodatkowych opłat, co stanowiło istotną barierę w dostępie dla wielu osób.

## 2. Usługi niematerialne w czasie pandemii COVID-19

Cechą usług niematerialnych jest świadczenie ich w sposób bezpośredni, w ramach zakładu administracyjnego, z którego korzystają tylko jego użytkownicy. W wielu zakładach — z uwagi na ciągłość i regularność korzystania z usług — wytwarza się wśród użytkowników, a także między nimi a pracownikami zakładu, określona relacja (więź). Jest ona unikalna, bowiem nie występuje w obszarze usług materialnych, świadczonych w innych formach organizacyjnoprawnych<sup>18</sup>. Zatem nie bez powodu już w pierwszych definicjach zakładu administracyjnego akcentowano jedność „osób, rzeczy i praw”<sup>19</sup>. Jedność ta jest bowiem kwintesencją istnienia zakładu administracyjnego, którego celem jest nie tylko świadczenie usług jego użytkownikom, lecz także umożliwienie im nawiązania trwałej relacji, przekazywania wzorców prawidłowego postępowania, wzajemnego wspierania się oraz budowania na wspólnym fundamencie wiedzy, umiejętności i doświadczeń poprzednich pokoleń.

Tak pojmowany zakład administracyjny nie może zostać skutecznie i ostatecznie zastąpiony żadną inną formą prawną, a w szczególności uniemożliwiającą nawiązanie bezpośredniego kontaktu między osobami. W warunkach wymuszających izolację konieczne jest jednak stosowanie alternatywnych form i narzędzi stwarzających możliwość świadczenia tych usług za pośrednictwem Internetu. W skrajnych przypadkach — w szczyt zachorowań — są one niewątpliwie pożyteczne dla ogółu i powinny być wykorzystywane na szeroką skalę.

Warto jednak pamiętać, że zdalne nauczanie, wirtualne muzea, interaktywne czytelnie i biblioteki, zdalne koła rozwijania pasji oraz leczenie w formie teleporady nigdy nie zastąpią w pełni bezpośredniego kontaktu z osobą ani dziełem. W wirtualnym świecie nie stworzymy odpowiedniej atmosfery, nie odczytamy właściwie sygnałów niewerbalnych ani nie dostrzeżemy niepokojących zachowań, na które powinniśmy w porę zareagować.

---

z tej formy wsparcia z powodu braku warunków lokalowych. Dzieci niechętnie opowiadają o problemach w towarzystwie współdomowników.

<sup>18</sup> Na temat przedsiębiorstw typu zakładowego zob. T. Kuta, *Administracja usług*, Poznań 2000, s. 25–27.

<sup>19</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawo-administracyjne*, Lublin 1933, s. 74.



W świecie tym nie jest również możliwe świadczenie niektórych rodzajów usług bez istotnego uszczerbku dla dobra i interesu usługobiorcy. Dotyczy to przede wszystkim usług zdrowotnych, które w czasie pandemii uległy polaryzacji. Znaczenie priorytetowe przyznano usługom zmierzającym do ochrony zdrowia i życia mieszkańców w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 oraz usługom medycyny ratunkowej, jednocześnie można odnotować trudności w dostępie do pozostałych usług, w szczególności związanych z długotrwałym leczeniem chorób niezakaźnych oraz diagnozowaniem nowych przypadków. Stanowiło to problem w skali globalnej, podobnie jak realizacja praw pacjenta do kontaktu z innymi osobami<sup>20</sup>.

Stosowanie formy zdalnej przez dłuższy czas prowadzi ponadto do wielu problemów, przede wszystkim wśród osób najmłodszych oraz tych, które były dotychczas aktywne fizycznie. Coraz częściej zwraca się uwagę na „pandemiczną otyłość”, pogłębiające się problemy ze zdrowiem psychicznym oraz uzależnienie od Internetu<sup>21</sup>. Ograniczeniu ulegają także kontakty towarzyskie, a ludzie niechętnie angażują się w rozwiązywanie problemów społecznych<sup>22</sup> i partycypację społeczną<sup>23</sup>.

Zdalna forma świadczenia usług nie dorównuje również formie tradycyjnej pod względem jakości i efektywności. Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia. Dotyczy to przede wszystkim zdalnego nauczania, w obszarze którego problem został już dostrzeżony przez rządzących. W związku z tym planowane jest ograniczenie wymogów egzaminacyjnych i wprowadzenie dodatkowych lekcji celem wyrównania poziomu<sup>24</sup>. Obniżanie wymogów — związane z niższym poziomem świadczenia usług — jest działaniem doraźnym, nie powinno być jednak regułą. Zależy nam bowiem na świadczeniu usług na jak najwyższym poziomie. Ponadto zdalna forma świadczenia usług pozbawia niekiedy usługobiorców możliwości korzystania z usług dodatkowych, zgodnych z ich zainteresowaniami i przyczyniającymi się do ich wszechstronnego rozwoju.

<sup>20</sup> Zob. np. A.R. Jazieh *et al.*, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Cancer Care: A Global Collaborative Study*, „JCO Global Oncology” 2020, nr 6, s. 1428–1438; Rzecznik Praw Pacjenta, *Prawa pacjenta w czasie COVID-19 zostały ograniczone*, <https://www.gov.pl/web/rpp/dorzeczy-rzecznik-praw-pacjenta-prawa-pacjenta-w-okresie-covid-19-zostaly-ograniczone> (dostęp: 9.07.2021). Prawa pacjenta, o których mowa, reguluje art. 5 i art. 33 ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 849 ze zm.).

<sup>21</sup> *Długotrwałe nauczanie zdalne w szkołach i uczelniach źle wpływa na psychikę młodych ludzi*, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C87027%2Cekspertka-dlugotrwałe-nauczanie-zdalne-w-szkolach-i-uczelniach-źle-wplywa-na> (dostęp: 30.04.2021).

<sup>22</sup> K. Jaśko, *Wpływ pandemii COVID-19 na chęć zaangażowania się na rzecz problemów społecznych*, [https://www.ncn.gov.pl/sites/default/files/pliki/covid\\_jasko\\_pl.pdf](https://www.ncn.gov.pl/sites/default/files/pliki/covid_jasko_pl.pdf) (dostęp: 30.04.2021).

<sup>23</sup> M. Bazylak *et al.*, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w czasie epidemii i po*, „Alert Samorządowy” 2020, nr 6, s. 1–10.

<sup>24</sup> *Środki finansowe na dodatkowe zajęcia wspomagające dla uczniów po powrocie do szkół z nauki zdalnej*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/srodki-finansowe-na-dodatkowe-zajecia-wspomagajace-dla-uczniow-po-powrocie-do-szkol-z-nauki-zdalnej> (dostęp: 30.04.2021).



Problemem o fundamentalnym znaczeniu w zakresie świadczenia usług w formie zdalnej okazała się jednak ich dostępność. Mimo wdrożenia licznych programów<sup>25</sup>, których celem było zagwarantowanie dostępu do Internetu jak największej liczbie mieszkańców naszego kraju, nadal określona część gospodarstw domowych jest go pozbawiona<sup>26</sup>. W czasie pandemii coraz częściej dostrzega się występowanie wykluczenia cyfrowego, uniemożliwiającego osobom nim dotkniętym korzystanie z usług publicznych. Wśród głównych barier przyczyniających się do jego powstania i utrwalenia wskazuje się: brak odpowiedniego sprzętu, problemy lub ograniczenia w dostępie do Internetu, brak odpowiednich kompetencji, brak odpowiednich warunków do korzystania ze sprzętu oraz ograniczony dostęp do usług i zasobów edukacyjnych<sup>27</sup>.

Dostrzeżone problemy występują przede wszystkim po stronie usługobiorców. Równie istotne są jednak ograniczenia, których źródłem są podmioty świadczące usługi, bowiem oddziałują one na szeroką grupę usługobiorców. Zakłady administracyjne nie są zasadniczo przygotowane do funkcjonowania w zmienionej formie. W ograniczonym zakresie korzystały one dotychczas z nowych technologii, a ich pracownicy nie zawsze posiadają wymagane przeszkolenie, ułatwiające im wykonywanie pracy w formie zdalnej. Niezbyt często decydowano się ponadto na realizowanie projektów mających na celu „przeniesienie” usług do Internetu. W ograniczonym zakresie korzystano również z oprogramowania, umożliwiającego podejmowanie tych działań. Istotne zmiany w tym obszarze nastąpiły dopiero w ostatnim czasie<sup>28</sup>.

## Podsumowanie

Opisane problemy nie są możliwe do wyeliminowania w nieodległym czasie z uwagi na ich zakres i skomplikowanie. Wymagają one podjęcia zrównoważonych i długofalowych działań, faktycznych i prawnych. Istotnym wyzwaniem w tym obszarze jest umiejętne ważenie kolidujących wartości i dóbr oraz ustalenie pierwszeństwa niektórych z nich, z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady

<sup>25</sup> Sztandarowym jest program Polska Cyfrowa (zob. <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/>).

<sup>26</sup> W ostatnich latach nastąpiło zwiększenie odsetka gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu. Wynosi on obecnie 90,4%. Statystycznie nadal jednak niemal co dziesiąta osoba jest pozbawiona dostępu do niego w miejscu zamieszkania (Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa-Szczecin 2020, s. 24).

<sup>27</sup> *Problem wykluczenia cyfrowego w edukacji*, „Ekspertyza” 3, s. 4–6, <https://oees.pl/wp-content/uploads/2020/04/Ekspertyza-3.pdf> (dostęp: 30.04.2021).

<sup>28</sup> Zob. przykładowo: konwersje cyfrowe domów kultury, digitalizacje i archiwizacje zbiorów muzealnych, projekt e-zdrowie, wprowadzenie awatara opiekuna osoby starszej, udostępnianie samorządowych aplikacji mobilnych oraz samorządowych centrów e-usług.

proporcjonalności<sup>29</sup>. Dotyczy to przede wszystkim występującego w tym zakresie konfliktu konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP) z innymi konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela.

Kolejną trudnością jest dynamika zmian w tym obszarze. Z uwagi na to, że nie da się *a priori* przewidzieć rozwoju sytuacji pandemicznej, wszelkie zmiany muszą być wprowadzane z uwzględnieniem aktualnej liczby zachorowań, stopnia zagrożenia zdrowia i życia mieszkańców oraz możliwości osobowych, finansowych i organizacyjnych podmiotów świadczących usługi publiczne, przy czym niekiedy konieczne jest niezwłoczne ich wprowadzenie. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera uwzględnienie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>30</sup> oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych<sup>31</sup>, aby w jak najpełniejszym zakresie zabezpieczyć prawa i wolności człowieka i obywatela.

Należy ponadto dążyć do wszelkich starań, aby zagwarantować powszechną dostępność usług w warunkach izolacji, a więc wyeliminować wykluczenie usługowe. Należy ustalić odpowiedni i — w miarę możliwości — przewidywalny zakres i sposób ich świadczenia, aby dynamiczne zmiany z nimi związane nie zaskakiwały usługodawców ani usługobiorców. Szczególne starania powinny być poczynione w zakresie zapewnienia dostępności wszystkich usług zdrowotnych, a nie tylko tych związanych ze zwalczaniem skutków zakażeniem wirusa SARS-CoV-2.

Oprócz tego, należy zadbać o wypracowanie odpowiednich mierników kontroli, umożliwiających weryfikowanie jakości świadczenia usług, aby móc odpowiednio wcześniej skorygować wadliwe działania.

Równie ważną kwestią jest dążenie do wyeliminowania wykluczenia cyfrowego, które w czasie pandemii skutkuje bezpośrednio wykluczeniem usługowym, czyli uniemożliwieniem korzystania z innych rodzajów usług. W tym obszarze priorytetem jest zapewnienie dostępu do Internetu jak największej liczbie gospodarstw domowych oraz zagwarantowanie jego odpowiedniej szybkości, umożliwiającej równoległe korzystanie z usług przez większą liczbę osób. Ponadto, konieczne jest podejmowanie działań mających na celu podnoszenie kompetencji cyfrowych osób szczególnie narażonych na wykluczenie w tym obszarze<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Na temat ważenia wartości i dóbr zob. A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.

<sup>30</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 roku, sygn. K 45/01; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 roku, sygn. P 3/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1988 roku, sygn. K 1/88.

<sup>31</sup> Zob. np. I. Niżnik-Dobosz, *Zasada ochrony praw słusznie nabytych*, [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, H. Zięba-Załucka, Warszawa 2012; J. Zimmermann, *Zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych*, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 164.

<sup>32</sup> Są nimi w szczególności seniorzy (zob. D. Rak, M. Petrowicz, W. Pokojka, *Potrzeby szkoleniowe i kompetencje seniorów w zakresie korzystania z internetu*, [w:] *Inspiracje i innowacje*:

Kolejną sprawą jest systematyczne podejmowanie działań mających na celu zapewnienie dostępności usług niematerialnych w formie zdalnej. Szczególnie istotne w tym obszarze jest nabycie przez zakłady administracyjne odpowiedniego oprogramowania ułatwiającego pracę zdalną oraz zwiększenie kompetencji cyfrowych pracowników w formie kursów i szkoleń, aby mogli odpowiednio realizować nałożone na nich zadania. Nie mniej ważne jest realizowanie projektów zmierzających do „przenoszenia” usług niematerialnych do sieci. Należy zadbać o zapewnienie odpowiedniej infrastruktury cyfrowej oraz — jeśli pozwala na to charakter usług — umożliwić korzystanie z nich w każdym czasie. Przyczyni się to do złagodzenia skutków czasowego ograniczenia dostępu do Internetu. W tym zakresie można skorzystać z dotychczasowych doświadczeń, także tych wypracowanych przez inne państwa i organizacje<sup>33</sup>.

Należy ponadto rozważyć prawne uregulowanie rozwoju „usług wielu prędkości” w ramach państwa. Chodzi o to, aby umożliwić decydowanie o formie i zakresie świadczenia usług na niższym poziomie, bliżej usługobiorców, a w niektórych przypadkach nawet na poziomie zakładu administracyjnego. Aby ograniczyć dowolność w tym obszarze, działania te powinny być podejmowane w porozumieniu z właściwymi organami administracji publicznej. Dzięki temu będzie możliwe sprawne podejmowanie decyzji, z uwzględnieniem aktualnych warunków epidemicznych w miejscu świadczenia usługi. Zyskają na tym użytkownicy zakładów administracyjnych położonych w miejscowościach oddalonych od ognisk choroby i w których odnotowywana jest niewielka liczba zachorowań.

Wszelkie proponowane działania powinny uwzględniać najnowsze kierunki rozwoju polityki Unii Europejskiej w obszarze cyfrowym oraz kluczowe dziedziny unijnej strategii cyfrowej, których celem jest transformacja cyfrowa. W założeniu ma ona skutkować osiągnięciem do 2030 roku pełnej dostępności najważniejszych usług publicznych online (dla obywateli i przedsiębiorstw Unii), zagwarantowaniem dostępu do dokumentacji medycznej w formie elektronicznej

*zarządzanie informacją w perspektywie bibliologii i informatologii*, red. S. Cisek, Kraków 2016, s. 127–143).

<sup>33</sup> Zob. np. Rada Europy, *The Internet, a public service accessible by everyone*, <https://www.coe.int/en/web/portal/public-service-accessible-by-everyone> (dostęp: 6.07.2021); European Commission, *Digital Public Services in the Digital Economy and Society Index*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-digital-public-services> (dostęp: 6.07.2021); O. Velsberg, U.H. Westergren, K. Jonsson, *Exploring smartness in public sector innovation — creating smart public services with the Internet of Things*, „European Journal of Information Systems” 29, 2020, nr 4, s. 350–368; M. Sourbati, *“It could be useful, but not for me at the moment”: older people, internet access and e-public service provision*, „New Media & Society” 11, 2009, nr 7, s. 1083–1100; B. Oppenheim *et al.*, *Assessing global preparedness for the next pandemic: development and application of an Epidemic Preparedness Index*, „BMJ Global Health” 4, 2019, nr 1, s. 1–9; J.M. Kauzya, E. Niland, *The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic*, „United Nations Department of Economic and Social Affairs Policy Briefs” 2020, nr 79, s. 1–4. Zob. także postępowe projekty wyróżnione w konkursie Innowacyjny Samorząd 2021, <https://innowacyjnysamorzad.pap.pl/laureaci/> (dostęp: 6.07.2021).

wszystkim obywatelom Unii oraz korzystaniem przez 80% obywateli Unii z rozwiązań w zakresie cyfrowej tożsamości. Jej skutkiem ma być również usprawnienie działań sektora zdrowia i opieki<sup>34</sup>.

## Bibliografia

- Bazylak M., Churski P., Dawydzik A., Dutkiewicz R., Erbel J., Hausner J., Korta A., Kubalski G., Kudłacz M., Łoś A., Szałucki K., Wolański M., Węgrzyn B., Zachariasz I., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w czasie epidemii i po*, „Alert Samorządowy” 2020, nr 6.
- Behr J., *Gmina jako podmiot administracji świadczącej w zakresie usług niematerialnych*, Warszawa 2019.
- Behr J., *Prawo do nauki w podmiotach leczniczych: analiza na przykładzie publicznej szkoły podstawowej specjalnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 5, 2016, nr 2.
- Behr J., *Prywatyzacja usług gminnych*, [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej: studium administracyjno-prawne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020.
- Behr J., *Udział trzeciego sektora w świadczeniu gminnych usług niematerialnych*, [w:] *Trzeci sektor i ekonomia społeczna: uwarunkowania prawne. Kierunki działań*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Wrocław 2017.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Długotrwałe nauczanie zdalne w szkołach i uczelniach źle wpływa na psychikę młodych ludzi*, <https://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C87027%2Cekspertka-dlugotrwałe-nauczanie-zdalne-w-szkołach-i-uczelniach-źle-wplywa-na>.
- Edukacja w czasie pandemii dyskryminuje dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami — RPO wystąpił do MEiN*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/edukacja-dyskryminujaca-dzieci-i-młodzież-z-niepełnosprawnościami-w-czasie-pandemii>.
- European Commission, *Digital Public Services in the Digital Economy and Society Index*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-digital-public-services>.
- Główny Urząd Statystyczny. Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, Warszawa-Szczecin 2020.
- Jazieh A.R., Akbulut H., Curigliano G., Rogado A., Alsharm A.A., Razis E.D., Mula-Hussain L., Errihani H., Khattak A., De Guzman R.B., Mathias C., Alkaiyat M.O.F., Jradi H., Rolfo Ch., *Impact of the COVID-19 Pandemic on Cancer Care: A Global Collaborative Study*, „JCO Global Oncology” 2020, nr 6.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawo-administracyjne*, Lublin 1933.
- Kauzya J.M., Niland E., *The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic*, „United Nations Department of Economic and Social Affairs Policy Briefs” 2020, nr 79.
- Konkurs Innowacyjny Samorząd, <https://innowacjynysamorząd.pap.pl/laureaci/>.
- Kuta T., *Administracja usług*, Poznań 2000.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie*, COM/2021/118 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (dostęp: 7.07.2021).

- Kuta T., *Rola administracji usług w zaspokajaniu potrzeb socjalno-bytowych i oświatowokulturalnych obywateli*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemysł 2000.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Niewiadomski Z., *Uwarunkowania kształtu współczesnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 21.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasada ochrony praw słusznie nabytych*, [w:] *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, H. Zięba-Załucka, Warszawa 2012.
- Oppenheim B., Gallivan M., Madhav N.K., Brown N., Serhiyenko V., Wolfe N.D., Ayscue P., *Assessing global preparedness for the next pandemic: development and application of an Epidemic Preparedness Index*, „BMJ Global Health” 4, 2019, nr 1.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej (na przykładzie szkolnictwa wyższego). Studium administracyjnoprawne*, Rzeszów-Przemysł 2004.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2005, nr 1.
- Problem wykluczenia cyfrowego w edukacji*, „Eksperyta” 3, <https://oees.pl/wp-content/uploads/2020/04/Eksperyta-3.pdf>.
- Rada Europy, *The Internet, a public service accessible by everyone*, <https://www.coe.int/en/web/portal/public-service-accessible-by-everyone>.
- Rak D., Petrowicz M., Pokojska W., *Potrzeby szkoleniowe i kompetencje seniorów w zakresie korzystania z internetu*, [w:] *Inspiracje i innowacje: zarządzanie informacją w perspektywie bibliologii i informatologii*, red. S. Cisek, Kraków 2016.
- Rzecznik Praw Pacjenta, *Prawa pacjenta w czasie COVID-19 zostały ograniczone*, <https://www.gov.pl/web/rpp/do-rzeczy-rzecznik-praw-pacjenta-prawa-pacjenta-w-okresie-covid-19-zostaly-ograniczone>.
- Sourbati M., *'It could be useful, but not for me at the moment': older people, internet access and e-public service provision*, „New Media & Society” 11, 2009, nr 7.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Środki finansowe na dodatkowe zajęcia wspomagające dla uczniów po powrocie do szkół z nauki zdalnej*, <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/srodki-finansowe-na-dodatkowe-zajecia-wspomagajace-dla-uczniow-po-powrocie-do-szkol-z-nauki-zdalnej>.
- Velsberg O., Westergren U.H., Jonsson K., *Exploring smartness in public sector innovation — creating smart public services with the Internet of Things*, „European Journal of Information Systems” 29, 2020, nr 4.
- WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 — 7 September 2020*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020>.
- Zimmermann J., *Zasada ochrony praw dobrze (słusznie) nabytych*, [w:] *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

# Public Services during the COVID-19 Pandemic: An Analysis Taking into Account the Specificity of Providing Intangible Services

## Summary

The COVID-19 pandemic is one of many pandemics that humanity will have to face in the near future. It influences the functioning of public entities and social relations. One of the areas most affected by its effects are intangible services, the provision of which is among the main tasks of public-law associations, which are the local government units. The manner and scope of providing public services has changed significantly. Due to the risk of further pandemics, it is important to identify as many problems and challenges as possible related to the provision of these services and to develop effective solutions for them, so that public entities are best prepared to operate in difficult conditions and that human and civil rights and freedoms are not violated. The paper identifies the main problems related to the provision of intangible services during a pandemic and suggests ways to solve them.

**Keywords:** public-law associations, COVID-19 pandemic, public services, intangible services, services exclusion, problems, *de lege ferenda* postulates.





MACIEJ BŁAŻEWSKI

ORCID: 0000-0003-2812-8199

Uniwersytet Wrocławski  
maciej.blazewski@uwr.edu.pl

# Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego

**Abstrakt:** Związki jednostek samorządu terytorialnego mogą posiadać status organizatora publicznego transportu zbiorowego. Realizują one wówczas dwa rodzaje obowiązków: zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Powierzenie wykonania tego zadania związkowi jednostek samorządu terytorialnego służy zwiększeniu sprawności oraz zmniejszeniu kosztowności jego wykonania.

**Słowa kluczowe:** związek jednostek samorządu terytorialnego, publiczny transport zbiorowy, nadzór regulacyjny, efekt skali.

## Wstęp

Jedną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest ich związek. Normatywnym celem jego utworzenia może być wspólne wykonywanie zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Związek jednostek samorządu terytorialnego nabywa status organizatora publicznego transportu zbiorowego, który powinien realizować takie zadanie publiczne w obu jego płaszczyznach, obejmujących zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Niejednolity charakter tych płaszczyzn rzutuje na zróżnicowane korzyści związane z tą formą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: zwiększenie sprawności oraz zmniejszenie kosztowności wykonania tego zadania publicznego.

## Płaszczyzny zadania publicznego obejmującego zapewnienie transportu publicznego

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu wspólnego wykonywania zadania publicznego w postaci zapewnienia transportu zbiorowego<sup>1</sup>. Zadanie to ma dualistyczny charakter: publicznoprawny oraz prywatnoprawny. Przekłada się on na dwie płaszczyzny: zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej oraz sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe<sup>2</sup>. Zapewnienie usług przewozowych użyteczności publicznej ma jednocześnie charakter publicznoprawny i prywatnoprawny. Sprawowanie nadzoru regulacyjnego ma charakter publicznoprawny. Związek jednostek samorządu terytorialnego, któremu powierzono wykonanie tego zadania, będzie realizował obie jego płaszczyzny, ponieważ są one wzajemnie związane. Zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb transportowych mieszkańców, związanych z umożliwieniem im dotarcia do ośrodków mieszkalnych, usługowych i przemysłowych<sup>3</sup>. Sprawowanie nadzoru regulacyjnego ma celu zapewnienie jakości i ciągłości świadczenia usług przewozowych przez prywatnych przewoźników<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Szerszą analizę problematyki związków jednostek samorządowych przedstawia Tadeusz Bigo. Zob. *idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 113–115.

<sup>2</sup> Problematykę dualizmu zadań publicznych, które mają charakter administracyjnoprawny oraz cywilnoprawny, a są wykonywane przez związek międzygminny, szerzej przedstawia M. Ciepiela, *Mienie związków komunalnych — wątpliwości dotychczasowe i nowe*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8, s. 42. Zdaniem J. Kastelik-Fendryk zadania publiczne wykonywane przez związek jednostek samorządu terytorialnego obejmują z jednej strony działania władcze, w tym wydawanie aktów prawa miejscowego oraz decyzji indywidualnych, a z drugiej strony działania związane z administracją świadcząca; zob. *eadem*, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez związek komunalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 71. Jak zauważa T. Turek, obowiązek organizowania publicznego transportu zbiorowego obejmuje czynności cywilnoprawne, takie jak zawieranie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jak również czynności o charakterze publicznoprawnym, takie jak wydawanie aktów administracyjnych i normatywnych o władczym charakterze; zob. *idem*, *Związek międzygminny jako organizator usług publicznych transportu zbiorowego — uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4, s. 45.

<sup>3</sup> Szerzej problematykę wykluczenia transportowego analizuje P. Żmuda-Trzebiatowski, *Dostępność transportowa a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, nr 12, s. 755. Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo” 331, 2020, s. 41; *idem*, *Prawne uwarunkowania ograniczenia wykluczenia transportowego*, [w:] J. Blicharz, T. Kocowski, M. Paplicki, *Spółdzielnie socjalne oraz organizacje pozarządowe wsparciem dla zagrożonych wykluczeniem*, Wrocław 2019, s. 12–13.

<sup>4</sup> Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 42, 45.

Status prawny związku jednostek samorządu terytorialnego umożliwia mu całościową realizację zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Jego status prawny jest regulowany z jednej strony przez ustawy samorządowe, takie jak ustawa o samorządzie gminnym<sup>5</sup> oraz ustawa o samorządzie powiatowym<sup>6</sup>, które określają sposób zarówno tworzenia i przystępowania do związku jednostek samorządu terytorialnego, jak i jego funkcjonowania. Z drugiej strony, ustawa o publicznym transporcie zbiorowym<sup>7</sup> reguluje sposób wykonania zadania publicznego związanego z zaspokojeniem transportu publicznego.

W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym związek jednostek samorządu terytorialnego jest podmiotem prawa, samodzielnym względem swoich członków. Posiada jednocześnie osobowość administracyjnoprawną oraz cywilnoprawną<sup>8</sup>. Związek ten jako podmiot prawa wykonuje powierzone mu zadania w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>9</sup>; nabywa podmiotowość prawną z chwilą ogłoszenia jego statutu przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym<sup>10</sup>. Strukturę organizacyjną związku tworzą dwa organy: zarząd związku będący jego organem wykonawczym<sup>11</sup> oraz zgromadzenie związku będące jego organem stanowiącym i kontrolnym<sup>12</sup>. Zasady funkcjonowania związku określa jego statut przyjęty przez organ stanowiący i kontrolny członków związku<sup>13</sup>.

W myśl ustawy o publicznym transporcie zbiorowym związek jednostek samorządu terytorialnego może posiadać status organizatora publicznego transportu zbiorowego, któremu może zostać powierzone zadanie publiczne w postaci za-

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm. (dalej: u.s.g.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 (dalej: u.s.p.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1944 ze zm. (dalej: u.p.t.z.).

<sup>8</sup> Art. 65 ust. 2 u.s.g.; art. 66 ust. 2 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 66 ust. 2 u.s.p. Zob. A. Chridu-Budnik, J. Korczak, *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2, s. 102.

<sup>9</sup> Art. 65 ust. 1 u.s.g.; art. 66 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 66 ust. 1 u.s.p.;

<sup>10</sup> Art. 67 ust. 2b w zw. z art. 67 ust. 2a u.s.g.; art. 67 ust. 4 w zw. z art. 67 ust. 3 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 67 ust. 3 u.s.p. Zob. M. Ciepela, *op. cit.*, s. 44. Por. K. Ziemiński, *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016, s. 25.

<sup>11</sup> Art. 73 ust. 1 u.s.g.; art. 71 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 71 ust. 1 u.s.p. Zob. A. Chridu-Budnik, J. Korczak, *op. cit.*, s. 102. Por. J. Kastelik-Fendryk, *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 74.

<sup>12</sup> Art. 69 ust. 1 u.s.g.; art. 69 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 69 ust. 1 u.s.p. Zob. A. Chridu-Budnik, J. Korczak, *op. cit.*, s. 102; J. Kastelik-Fendryk, *op. cit.*, s. 95.

<sup>13</sup> Art. 67 ust. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 u.s.g.; art. 67 ust. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 u.s.p.; art. 72a w zw. z art. 67 ust. 2 oraz art. 67 ust. 1 u.s.p.

pewnienia transportu zbiorowego<sup>14</sup>. Zakres zadania publicznego powierzonego związkowi obejmuje obie płaszczyzny tego zadania, czyli realizuje świadczenia niematerialne obejmujące usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej, a także wykonuje nadzór regulacyjny o prewencyjnym i bieżącym charakterze, którego przedmiotem jest działalność prywatnych przewoźników.

## Cele utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego posiadającego status organizatora publicznego transportu zbiorowego

Celem utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego posiadającego status organizatora publicznego transportu zbiorowego jest wspólne wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego będące członkami tego związku<sup>15</sup>. Cel ten ma realny wymiar, który obejmuje usprawnienie wykonania zadania oraz osiągnięcie efektu skali umożliwiającego bardziej optymalne wykorzystania środków finansowych i rzeczowych. Ze względu na swobodę jednostek samorządu terytorialnego do tworzenia związków ocena realnej możliwości osiągnięcia tego celu pozostaje w gestii członków samorządu w chwili utworzenia związku lub dołączenia do niego<sup>16</sup>.

Związek jednostek samorządu terytorialnego może sprawniej wykonywać zadanie związane z zapewnieniem transportu publicznego, ponieważ jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na tym zadaniu. Zapewnienie transportu publicznego może być jedynym lub jednym z wielu zadań realizowanych przez ten związek. Podkreślenia wymaga, że w każdej z tych sytuacji związek jednostek samorządu terytorialnego jest podmiotem skoncentrowanym na tym zadaniu. Zakres przedmiotowy zadań tego związku jest mniejszy względem zakresu zadań tworzących go jednostek samorządu terytorialnego. Skoncentrowanie się na realizacji jednego lub kilku wybranych zadań publicznych umożliwi związkowi sprawniejsze ich wykonanie<sup>17</sup>. Nauka ekonomii przyjmuje, że specjalizacja

<sup>14</sup> Art. 7 ust. 1 pkt 2; art. 7 ust. 1 pkt 4; art. 7 ust. 1 pkt 4a; art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. a u.p.t.z.

<sup>15</sup> Art. 64 ust. 1 zd. 1 u.s.g.; art. 65 ust. 1 zd.1 u.s.p.; art. 72a ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 zd.1 u.s.p.,

<sup>16</sup> Szerzej problematykę uwarunkowań organizacyjno-gospodarczych przedstawia J. Kotlińska, *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 19–20.

<sup>17</sup> Zdaniem J. Kastelik-Fendryk związek komunalny umożliwia skuteczniejsze i efektywniejsze wykonywanie zadania publicznego (*eadem, op. cit.*, s. 74). Jak słusznie podkreśla J. Kotlińska, współpraca związków jednostek samorządu terytorialnego umożliwia lepszą realizację zadania publicznego przez wyspecjalizowane jego wykonanie (*eadem, op. cit.*, s. 23).

umożliwia zwiększenie sprawności i wydajności wykonywanych czynności<sup>18</sup>. Korzyści ze specjalizacji odnoszą się do podmiotów przynależnych do sektora gospodarczego, jak również sektora publicznego. Korzyści te dotyczą zatem także realizowania zadania publicznego przez związek samorządu terytorialnego.

Związek jednostek samorządu terytorialnego może także osiągnąć efekt skali związany z obniżeniem kosztów realizacji zadania publicznego lub zwiększeniem wykorzystania dostępnych środków finansowych lub rzeczowych. Efekt ten łączy się z możliwością wykonywania zadania względem większej ilości odbiorców. Część kosztów ma stały charakter, a pokrycie ich przy realizacji większego zakresu działań umożliwia obniżenie kosztów jednostkowych przy realizacji zadania publicznego. Jednocześnie szerszy zakres realizowanego zadania publicznego umożliwia bardziej optymalne wykorzystanie środków finansowych oraz rzeczowych, w porównaniu do ich samodzielnego wykorzystania przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego, będącą członkiem tego związku<sup>19</sup>. Związek jednostek samorządu terytorialnego może osiągnąć efekt skali, ze względu na szerszy zakres przestrzenny realizowanego zadania w porównaniu do zakresu jego realizacji przez jego członków. Związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwy do wykonywania przewozów pasażerskich na obszarze jednostek samorządu terytorialnego, które tworzą ten związek<sup>20</sup>. Zaznaczyć należy, że

<sup>18</sup> Poglądy dotyczące korzyści związanych ze specjalizacją wykonywania pracy są ugruntowane w nauce ekonomii, która przedstawia je od czasu oświecenia. Zob. J. Belczyński, *Rozwój myśli z zakresu zarządzania w okresie przednaukowym — od Kartezjusza do Fredericka W. Taylora*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2018, nr 1, s. 41, 47; S. Lachiewicz, M. Matejun, *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012, s. 87.

<sup>19</sup> Zdaniem J. Kotlińskiej współdziałanie, w tym w formie związku jednostek samorządu terytorialnego, przy wykonywaniu zadań publicznych przez małe jednostki samorządu terytorialnego umożliwia rozwój tych jednostek. Współdziałanie w formie związku jednostek samorządu terytorialnego umożliwia osiągnięcie efektu skali, a w konsekwencji obniżenie kosztów realizacji zadania publicznego; zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 20, 29. Jak słusznie zauważa T. Turek, związek międzygminny ma możliwość wykonywania zadań publicznych wykraczających poza granicę gminy, co przyczynia się do osiągnięcia wymiernych efektów ekonomicznych; zob. *idem*, *op. cit.*, s. 44. Problematykę efektu skali szerzej przedstawia E. Stola, *Ekonomia skali a Efektywność skali na przykładzie banków komercyjnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, z. 6, s. 290–291. Szerszy przegląd literatury dotyczący efektu skali przedstawia M. Kachniarz, *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477, s. 96.

<sup>20</sup> W świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. związek międzygminny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z. związek powiatów jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z. związek powiatowo-gminny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w powiatowo-

prawodawca limitował potencjalny efekt sakli poprzez ograniczenie możliwej realizacji zadania publicznego związanego z zapewnieniem transportu zbiorowego jedynie do jednostek samorządu terytorialnego tworzących ten związek. Z zasady jednostki samorządu terytorialnego niebędące członkami tego związku nie mogą mu przekazać do realizacji tego zadania na ich terytorium. Zasada ta odnosi się do związku międzygminnego, związku powiatów oraz związku powiatowo-gminnego<sup>21</sup>. Wyjątkiem jest związek metropolitalny, któremu może zostać powierzone wykonywanie przewozów pasażerskich przez jednostkę samorządu terytorialnego niebędącą jego członkiem<sup>22</sup>.

## Płaszczyzna zapewnienia usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu realizacji świadczeń niematerialnych<sup>23</sup>. Świadczeniem takim jest na przykład wykonywanie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego będące członkami związku przekazują mu do wykonania zadanie publiczne w postaci zapewnienia transportu zbiorowego, czyli między innymi obowiązek zapewnienia realizacji usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. Zaznaczenia wymaga, że przekazanie tego obowiązku służy jednoczesnemu usprawnieniu wykonania usług przewozowych, jak i obniżeniu kosztów ich realizacji i zwiększeniu wykorzystania dostępnych środków.

Przekazanie do zapewnienia usług przewozowych związkowi jednostek samorządu terytorialnego służy usprawnieniu wykonania tego zadania, gdy związek jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na tym zadaniu. Przekazanie do zapewnienia usług przewozowych służy także obniżeniu kosztów realizacji tego zadania i zwiększeniu wykorzystania dostępnych środków, ponieważ

---

wo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. a u.p.t.z. związek metropolitalny jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego właściwym w metropolitalnych przewozach pasażerskich.

<sup>21</sup> *A contrario* art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z., *a contrario* art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z., *a contrario* art. 7 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4b lit. b u.p.t.z. jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć w drodze porozumienia związkowi metropolitalnemu zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego.

<sup>23</sup> Jak podkreśla Kastelik-Fendryk, analizując problematykę związku komunalnego, związek ten może wykonywać działania związane z administracją świadczącą; zob. *eadem, op. cit.*, s. 71.



pozwała osiągnąć efekt skali związany z większą długością obsługiwaną linią komunikacyjną oraz wielkością obsługiwaną sieci komunikacyjnej<sup>24</sup>.

Sposób zapewnienia usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej przez organizatora został określony przez ustawę o publicznym transporcie zbiorowym. Zapewnienie tych usług obejmuje trzy etapy: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym<sup>25</sup>.

Planowanie rozwoju transportu obejmuje opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>26</sup>. Prawodawca uzależnił obowiązek uchwalenia planu transportowego od ilości osób mieszkających w granicach administracyjnych związku jednostek samorządu terytorialnego. Związek międzygminny oraz związek powiatowo-gminny mają obowiązek opracować plan transportowy, gdy obejmują one obszar liczący co najmniej 80 tysięcy mieszkańców<sup>27</sup>. Związek powiatów ma obowiązek opracować plan transportowy, gdy obejmuje on obszar liczący co najmniej 120 tysięcy mieszkańców<sup>28</sup>. Związek metropolitalny ma obowiązek opracować plan transportowy niezależnie od ilości mieszkańców<sup>29</sup>. Plan transportowy jest aktem prawa miejscowego<sup>30</sup>, na podstawie którego związek jednostek samorządu terytorialnego jako organizator publicznego transportu zbiorowego będzie wykonywał czynności związane z organizowaniem tego transportu i zarządzaniem nim.

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego obejmuje między innymi wyznaczenie przez organizatora podmiotu, który będzie bezpośrednio wykonywał przewozy transportowe<sup>31</sup>. Organizator może zapewnić usługi przewozowe o charakterze użyteczności publicznej, powierzając ich wykonanie przedsiębior-

---

<sup>24</sup> Jak słusznie podkreśla Kotlińska, współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego umożliwia osiągnięcie efektu synergii i skali, a także obniżenie kosztów związanych z realizacją zadań publicznych; zob. *eadem*, *op. cit.*, s. 20, 29.

<sup>25</sup> W świetle art. 8 u.p.t.z. zadaniami organizatora publicznego transportu zbiorowego są: planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

<sup>26</sup> A. Misiejko, *Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę — wybrane zagadnienia*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego...*, s. 37.

<sup>27</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z.

<sup>28</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.

<sup>29</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 4b u.p.t.z.

<sup>30</sup> Art. 9 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 1 u.p.t.z.

<sup>31</sup> M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44. Szerszy zakres obowiązków związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego przedstawia A. Misiejko, *op. cit.*, s. 37–38. Jak słusznie podkreślają B. Popowska oraz M. Chołodecki, organizator z zasady wykonuje przewozy pasażerskie przy współdziałaniu z operatorem, co umożliwia najpełniej wykorzystać możliwości przedsiębiorcy nabywającego status operatora oraz zasoby organizatora; zob. *eidem*, *Współdziałanie gminy i przedsiębiorców prywatnych w realizacji gminnych przewozów pasażerskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014, s. 114.



cy uprawnionemu do przewozu osób na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>32</sup> albo samodzielnie podejmując się ich realizacji w formie samorządowego zakładu budżetowego<sup>33</sup>.

Zarządzanie publicznym transportem zbiorowym obejmuje<sup>34</sup> między innymi ocenę i kontrolę realizowanych przez operatora przewozów transportowych<sup>35</sup>, a także ich ewaluację<sup>36</sup> oraz aktualizację usług<sup>37</sup>. Zarządzanie obejmuje także finansowanie przewozów transportowych realizowanych przez operatora zgodnie z umową o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Wykonanie każdego z tych etapów przez związek jednostek samorządu terytorialnego może być bardziej sprawne i optymalne w porównaniu do wykonania ich osobno przez każdą z członkowskich jednostek samorządu terytorialnego. Związek tych jednostek będzie miał możliwość zapewnienia realizacji usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej na linii komunikacyjnej lub sieci komunikacyjnej położonych w granicach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego będących jego członkami<sup>38</sup>. Dla porównania, każda z tych jednostek może samodzielnie zapewnić realizację rzeczonych usług jedynie w swoich granicach, a wyjątkowo poza tymi granicami, gdy zawrze porozumienie z sąsiednią jednostką samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. Ze względu na dłuższe linie komunikacyj-

<sup>32</sup> Organizator może powierzyć przedsiębiorcy wykonanie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej zawierając z nim umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w jednym z trzech trybów: 1. trybie przetargowym zgodnym z ustawą Prawo zamówień publicznych (art. 19 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 11 września 2019 roku — Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2019 ze zm.); 2. trybie przetargowym zgodnym z ustawą o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (art. 19 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. w zw. z ustawą z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1528 ze zm.); 3. bezpośrednim zawarciu umowy, co może mieć miejsce wyjątkowo z uwagi na ograniczony przedmiot tej umowy (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 i art. 22 ust. 2 u.p.t.z.), gdy mają albo mogą mieć miejsce zakłócenia w zapewnianiu usług przewozowych (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 4 u.p.t.z.), a także gdy powierza realizację usług przewozowych podmiotowi wewnętrznemu, czyli podmiotowi, który jest od niego zależny (art. 19 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 lit. j. r.u.p.). Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44.

<sup>33</sup> Art. 19 ust. 2 u.p.t.z.

<sup>34</sup> Szerzej problematykę zarządzania publicznego transportu zbiorowego przedstawia A. Miesiejko, *op. cit.*, s. 40–41.

<sup>35</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z. oraz art. 43 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 46 u.p.t.z. Zob. M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 44.

<sup>36</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 5 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

<sup>37</sup> Art. 43 ust. 1 pkt 1, 4, 6–7 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

<sup>38</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 2; art. 9 ust. 1 pkt 4; art. 9 ust. 1 pkt 4a u.p.t.z. Odrębnie uregulowany został zakres przestrzenny przewozów o charakterze użyteczności publicznej realizowanych przez związek metropolitalny. W świetle art. 9 ust. 1 pkt 4b lit. b u.p.t.z., związek ten może wykonywać także przewozy powierzone mu przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze porozumienia.

<sup>39</sup> Gmina jako organizator publicznego transportu zbiorowego jest właściwa do zapewnienia przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w jej granicach administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.). Powiat jako organizator

ne lub większe sieci komunikacyjne związek jednostek samorządu terytorialnego może wykorzystać powierzone środki finansowe i rzeczowe bardziej optymalnie, niż gdyby wykorzystywali je oddzielnie jego członkowie na fragmentach tych linii lub sieci komunikacyjnych.

## Płaszczyzna sprawowania nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usług przewozowych

Związek jednostek samorządu terytorialnego może być także utworzony w celu stosowania władczych form administracji publicznej<sup>40</sup>, do którym można zaliczyć między innymi sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Sprawowanie tego nadzoru służy zapewnieniu przez organy administracji publicznej zgodności z wymaganiami prawnymi usług świadczonych przez prywatnych przewoźników<sup>41</sup>.

Sprawowanie nadzoru regulacyjnego obejmuje wykonywanie dwóch środków nadzorczych, które mogą mieć charakter prewencyjny lub bieżący. Środkiem nadzorczym o charakterze prewencyjnym jest decyzja potwierdzająca zgłoszenie przewozu. Stanowi ona zezwolenie, czyli podstawę do wykonywania usług przewozu osób związanym z publicznym transportem zbiorowym, który nie ma charakteru użyteczności publicznej<sup>42</sup>. Środkiem nadzorczym o bieżącym charakterze jest decyzja o cofnięciu potwierdzenia zgłoszenia przewozu. Jej przedmiotem są wykonywane przewozy transportowe, które nie spełniają wymagań prawnych<sup>43</sup>.

Przekazanie obowiązku sprawowania nadzoru regulacyjnego może służyć usprawnieniu jego wykonywania. Związek jednostek samorządu terytorialnego jest wyspecjalizowanym podmiotem koncentrującym się na wykonywaniu tego

---

publicznego transportu zbiorowego jest właściwy do zapewnienia przewozu osób w ramach publicznego transportu zbiorowego wykonywanego w jego granicach administracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z.). Gmina może zapewniać przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego także na terenie gminy sąsiedniej, jeżeli zawarła z tą gminą stosowne porozumienie (art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.t.z.). Powiat może zapewniać przewóz osób w ramach publicznego transportu zbiorowego także na terenie powiatu sąsiedniego, jeżeli zawarł z tym powiatem stosowne porozumienie (art. 7 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 10 u.p.t.z.).

<sup>40</sup> Jak podkreśla Kastelik-Fendryk, analizując problematykę związku komunalnego, związek ten może wykonywać działania władcze obejmujące wydawanie aktów prawa miejscowego oraz decyzji administracyjnych; zob. *eadem, op. cit.*, s. 71.

<sup>41</sup> M. Błażewski, *Niepomijalność administracji samorządowej...*, s. 45.

<sup>42</sup> Art. 34 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 u.p.t.z. Zob. *ibidem*.

<sup>43</sup> Art. 35 ust. 4 u.p.t.z. Zob. *ibidem*, s. 46.

obowiązku. Podkreślenia wymaga, że możliwość zwiększenia sprawności wykonania tego nadzoru, jest jednym z czynników faktycznych, które jednostki samorządu terytorialnego powinny uwzględnić, gdy tworzą taki związek lub do niego przystępują. Ocena sprawności wykonywania nadzoru przez związek jednostek samorządu terytorialnego jest możliwa, dopiero gdy związek ten zostanie utworzony i podjęcie realizację zadań publicznych.

## Zakończenie

Związek jednostek samorządu terytorialnego może zostać utworzony w celu wspólnego wykonania zadania publicznego w postaci zapewnienia publicznego transportu zbiorowego. Związek jednostek samorządu terytorialnego nabywa wówczas status organizatora publicznego transportu zbiorowego. Ze względu na zróżnicowany charakter tego zadania publicznego można wyróżnić dwie jego płaszczyzny obejmujące zarówno zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej, jak i sprawowanie nadzoru regulacyjnego nad działalnością prywatnych przewoźników świadczących usługi przewozowe. Związek jednostek samorządu terytorialnego może wykonywać to zadanie w obu jego płaszczyznach. Utworzenie takiego związku powinno być oparte także na przyjętych przez jego członków założeniach o charakterze gospodarczym. Związek jednostek samorządu terytorialnego jako forma współpracy powinien służyć optymalizacji wykorzystania środków finansowych i rzeczowych przy wykonywaniu zadania publicznego. Z tego względu jednostki samorządu terytorialnego powinny ocenić, czy taka forma współpracy ma gospodarczy sens. Pozytywnym gospodarczym aspektem utworzenia związku jednostki samorządu terytorialnego jest między innymi zapewnienie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej w sposób bardziej sprawny i mniej kosztochłonny.

## Bibliografia

- Beliczyński J., *Rozwój myśli z zakresu zarządzania w okresie przednaukowym — od Kartezjusza do Fredericka W. Taylora*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2018, nr 1.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błażewski M., *Niepomijalność administracji samorządowej w zapewnieniu publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo” 331, 2020.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Związek jednostek samorządu terytorialnego jako struktura sieciowa*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1–2.

- Ciepiela M., *Mienie związków komunalnych — wątpliwości dotychczasowe i nowe*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.
- Kachniarz M., *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
- Kastelik-Fendryk J., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez związek komunalny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11.
- Kastelik-Fendryk J., *Struktura organizacyjna związku komunalnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1.
- Kotlińska J., *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9.
- Lachiewicz S., Matejun M., *Ewolucja nauk o zarządzaniu*, [w:] *Podstawy zarządzania*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Misiejko A., *Realizacja zadań związanych z lokalnym transportem zbiorowym przez gminę — wybrane zagadnienia*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Popowska B., Chołodecki M., *Współdziałanie gminy i przedsiębiorców prywatnych w realizacji gminnych przewozów pasażerskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014.
- Stoła E., *Ekonomia skali a efektywność skali na przykładzie banków komercyjnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2013, z. 6.
- Turek T., *Związek międzygminny jako organizator usług publicznych transportu zbiorowego — uwagi ogólne na tle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 4.
- Ziemiński K., *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji ich zadań*, [w:] *Organizacja publicznego transportu zbiorowego przez jednostki samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem prawnych aspektów współdziałania*, red. K. Ziemiński, A. Misiejko, Poznań 2016.
- Żmuda-Trzebiatowski P., *Dostępność transportowa, a partycypacja w aktywnościach, ubóstwo oraz zagrożenie wykluczeniem społecznym*, „Autobusy” 2016, nr 12.

## Union of Local Self-Government as the Organizer of Collective Public Transport

### Summary

Unions of local self-government units may have the status of the organizer of public collective transport. The union then performs two types of tasks, i.e., providing transport services of public utility and exercising regulatory supervision over the activities of private carriers providing transport services. Entrusting the performance of this task to a union of local self-government allows increasing the efficiency and reducing the costs.

**Keywords:** union of local self-government, collective public transport, regulatory supervision, scale effect.



JOANNA CZŁOWIEKOWSKA

ORCID: 0000-0001-9584-9821

Uniwersytet Jagielloński

joanna.czlowiekowska@uj.edu.pl

## O pojęciu i klasyfikacji związków publicznoprawnych

**Abstrakt:** Artykuł przedstawia podstawowe założenia koncepcji związków publicznoprawnych Tadeusza Bigi i akcentuje jej aktualność. Koncepcja wskazuje na związek między pojęciami: związki (korporacje) publicznoprawne, samorząd, decentralizacja.

**Słowa kluczowe:** związek publicznoprawny, korporacja prawa publicznego, samorząd, samorząd terytorialny, decentralizacja.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie podstawowych aspektów koncepcji Profesora Tadeusza Bigi opisanej w monografii *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*<sup>1</sup> i wskazać na jej aktualność oraz potrzebę badań w obszarze związków (korporacji) publicznoprawnych.

Zacząć należy od tego, że punktem wyjścia do rozważań Tadeusza Bigi nad związkami publicznoprawnymi było mierzenie się z „odwiecznym” problemem dualizmu prawa, jego podziału na prawo publiczne i prywatne. Jak wskazywał, określenie „związek publicznoprawny”<sup>2</sup> można ująć pojęciowo tylko drogą zróżnicowania części „związek” na dwa gatunkowo odrębne terminy: związek publiczny (publicznoprawny) oraz związek prywatny (prywatnoprawny)<sup>3</sup>. Bigo stawia hipotezę o dualizmie polskiego systemu i istnieniu tendencji do przeprowadzania

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, reprint w I Serii Klasyki Samorządowej — Warszawa 1990.

<sup>2</sup> Pisownia przymiotnika „publicznoprawny” zmieniała się na przestrzeni dziejów. W czasie działalności Tadeusza Bigi przymiotnik ten pisano z łącznikiem: „publiczno-prawny”. Aktualnie zasady pisowni nakazują pisownię łączną.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 1.

linii demarkacyjnej między obydwooma działami prawa mniej więcej w ten sam sposób, co w systemie niemieckim. Jej sprawdzenie, zdaniem badacza, wymagało przeanalizowania całego ustawodawstwa polskiego metodą indukcji, w wyniku czego można by ustalić taką linię i pokusić się o syntezę, czyli wskazanie kryterium<sup>4</sup>. Jako zadanie dla dalszej części rozważań wskazuje „przeprowadzić próbę rozgraniczenia prawa prywatnego od publicznego na jednym, małym odcinku: korporacyj”<sup>5</sup>, precyzując, że chodzi o zbadanie natury prawnej korporacji nazwanych przez ustawodawcę publicznymi i w czym ona się przejawia.

Tytuł monografii nie pozostawia wątpliwości, że podstawowym stosowanym przez Bigę określeniem jest „związek publiczno-prawny”. Autor posługuje się jednak równorzędnie pojęciem korporacji publicznej<sup>6</sup>. To określenie przeważa obecnie w nauce prawa administracyjnego. Rozumie się pod nim „organizacyjnie wyodrębnione i uporządkowane zrzeszenie osób fizycznych wyróżnionych w oparciu o kryterium wykonywania zawodu, kryterium zamieszkania czy inne kryterium (kryteria), które na podstawie uregulowań ustawowych lub w obrębie okoliczności prawnie określonych jest zdolne przez tworzone przez siebie organy do podejmowania czynności prawnych i aktów o charakterze publicznoprawnym wobec własnych członków w zakresie dysponowania własnym majątkiem lub własnym władztwem lub także wobec innych podmiotów w określonych sytuacjach, wyłączonych niekiedy spod kontroli sądowej”<sup>7</sup>. Według innego poglądu, korporacja stanowi organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, które na mocy przypisania jest zdolne do objawiania woli i podejmowania czynności prawnych, istniejące niezależnie od zmiany poszczególnych członków. Członkowie korporacji są nie tylko uprawnieni, ale i zobowiązani do udziału w jej samorzeczywistnianiu i realizacji jej celów<sup>8</sup>.

Wypada również podkreślić stanowisko Bigi odnośnie do problemu osobowości publicznoprawnej, które sam określa jako negatywne. Sprowadza się ono do tego, że — zdaniem Bigi — osobowość prawna jest jedna na całym obszarze prawa i oznacza zdolność stawiania się podmiotem praw i obowiązków. Jak wskazuje: „Pewne organizacje prawne, posiadające osobowość prawną, mogą zajmować szczególne stanowisko w państwie (np. zakłady samoistne, związku publ.-prawne). Uzasadnienia tej odrębności nie można jednak szukać w samej istocie osobowości prawnej; ta zawsze jest jednakowa”<sup>9</sup>.

Przyglądając się samej istocie związku publiczno-prawnego, Bigo wychodzi z założenia, że problematyka tego rodzaju związków może być przedmiotem analizy wyłącznie z punktu widzenia prawa pozytywnego, a nie teoretycznego.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> J. Boć, *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, Wrocław 2005, s. 194.

<sup>8</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 34 n.

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



W jego ocenie istnienie samego problemu zależy od tego, czy ustawodawstwo zna omawianą instytucję<sup>10</sup>.

Zauważyć należy przy tym, że w czasach współczesnych Uczonemu, w szczególności w czasie powstania rzeczonyj monografii, pojęcie związku publicznoprawnego było pojęciem prawnym, nie tylko prawniczym. Wyraźne odniesienia do związków publicznoprawnych zawierała nawet ówczesna Konstytucja<sup>11</sup>. Wskazać tu można art. 109, stanowiący, że w drodze osobnych ustaw państwowych zabezpieczony zostanie mniejszościom narodowym „w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego”. O publicznoprawnym charakterze związków samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego stanowił art. 65 ust. 4, w kontekście możliwego nadania takim związkom, w drodze ustawy, osobowości publicznoprawnej.

O pozytywnoprawnych odniesieniach pisze Bigo, używając najbardziej dobitnych przykładów przepisów, w których ustawodawca używał określenia „związek publicznoprawny” oraz nazw zbliżonych, takich jak: „osoba publicznoprawna”, „instytucja publicznoprawna”, uznając je za terminy o szerszym zakresie niż związek (korporacja)<sup>12</sup>. Bigo wskazuje wiele regulacji posługujących się wprost określeniem „osoba publicznoprawna”, „związek publicznoprawny”, „korporacja prawa publicznego” (publicznoprawna), czy też „instytucja publiczna”<sup>13</sup>. Z przywołanych przepisów Bigo wyprowadza następujące wnioski: „1) Związki samorządowe są osobami (związkami) publ.-prawnymi, 2) Związki samorządowe nie wyczerpują zakresu związków publ.-prawnych [...], 3) »Samorządy« i »zw. Samorządowe« to są nazwy zw. sam. terytorialnego, 4) »Samorządy» terytorialne inaczej nazywane są związkami komunalnymi”. Wniosków tych Autor nie uznawał jednak za szczególnie istotne, określając je „subsydiarnymi”<sup>14</sup>.

Drogą, którą obrał Bigo dla ustalenia kryteriów wyodrębnienia związków publicznoprawnych, przeciwstawnych związkom o charakterze prywatnym, była analiza przepisów ustawowych normujących działalność związków nazwanych przez ustawodawcę „publiczno-prawnymi”.

Bigo zauważa, że przeanalizowane przez niego związki wykazują „wybitne odrębności” pod trzema względami: sposobu powstania i członkostwa, stosunku do państwa, środków działania. Zaliczył więc związki publicznoprawne do organizacji przymusowych w tym sensie, że ich powstanie nie zależy od woli członków albo przynajmniej nie zależy od niej w pierwszym rzędzie, a przynależność

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>11</sup> Zob. art. 65 ustawy z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

<sup>12</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 52.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 52–55.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 55.

do związku zależy od pewnego, określonego w ustawie, stanu faktycznego, z wyjątkiem związków międzykomunalnych powstających na drodze dobrowolnego porozumienia. Dalej, autor dopatruje się odrębności w nadzorze państwa nad tymi związkami. Nie jest on jedynie tak zwanym nadzorem policyjnym, lecz obejmuje środki o charakterze pozytywnym, w tym: rozwiązywanie organów związku, ustanawianie zastępczych, komisarycznych zarządów, zatwierdzanie uchwał, przymusowe wykonanie zadań związku. Wreszcie Bigo dostrzega, że środki działania tych związków wykazują „uderzające różnice w stosunku do prywatnych korporacji”, akty organów związkowych mogą być bowiem wykonywane bez pośrednictwa drogi sądowej, a nawet bez użycia przymusu administracyjnego; władza związku przekracza granice zwykłej władzy korporacyjnej, dyscyplinarnej, a w pewnych wypadkach obejmuje także osoby trzecie (niecłonków)<sup>15</sup>. Analizując te cechy w odniesieniu do związków publicznoprawnych, dochodzi jednak do przekonania, że tylko dwie spośród nich mogą stanowić o ich wyodrębnieniu, co prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą związek publicznoprawny to związek uposażony we władztwo administracyjne, to jest uprawnienie do stosowania przy realizacji swych aktów przymusu, bez pośrednictwa sądów, i powołany do życia przez państwo względnie przy jego czynnym współudziale<sup>16</sup>.

Przedstawione rozważania doprowadziły Bigę do punktu, w którym stwierdził, że oprócz odróżnienia związków publicznoprawnych od związków prywatnoprawnych konieczne jest dostrzeżenie, że związki publicznoprawne (w przeciwieństwie do związków prywatnoprawnych) operują środkami działania właściwymi organom państwa. Działania organów administracyjnych państwa i działalność związków publicznoprawnych postawił tym samym na jednej płaszczyźnie, przypisując im wspólną cechę — działalność polegającą na administracji publicznej. Określa ją jako działalność państwa (z wyłączeniem wymiaru sprawiedliwości i ustawodawstwa) polegającą na realizowaniu prawa przy pomocy przymusu bezpośredniego (sankcji stosowanych bez ingerencji sądów). Konieczne zatem okazało się odróżnienie omawianych związków od organów administracji państwowej. Zdaniem Bigi cel ten byłby możliwy do osiągnięcia tylko wówczas, gdy wyjaśni się, na czym polega decentralizacja administracji<sup>17</sup>. Tę zaś utożsamiał z samorządem, którego samodzielnymi podmiotami są korporacje. Wskazał przy tym, że „samorząd jest oznaczeniem formy administracji, wyraża stosunek osób administrujących do państwa, określa tylko jedną relację podmiotu administracji. Związek publ.prawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji”<sup>18</sup>.

Co do analizowanych związków publicznoprawnych, Bigo wyróżnił typy związków, które uczynił przedmiotem szczegółowej analizy i które posłużyły do wyprowadzenia powyższych wniosków. Do tej grupy zaliczył następujące związ-

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 76–77.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 118–119.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 115.

ki: 1) gmina miejska i związek powiatowy, 2) izby przemysłowo-handlowe, 3) żydowski związek religijny, 4) związki jednostek samorządowych, 5) zakłady ubezpieczeń pracowników umysłowych i związek zakładów, 6) izby rolnicze, 7) związki mniejszości. Przepisy te grupuje według istotnych zagadnień: 1) sposób powstania i rozwiązania związku, 2) przynależność do związku, 3) organa związku, 4) stosunek do państwa, 5) środki działania (w szczególności stosunek związku do członków)<sup>19</sup>. Oprócz wymienionych typów Bigo poddał analizie, ze względu na kryterium władztwa administracyjnego, inne podmioty o charakterze korporacyjnym w celu zweryfikowania zakresu badanej instytucji w polskim ustawodawstwie. W tej grupie znalazły się: kasy chorych, korporacje przemysłowe i cechy, izby rękodzielnicze, izba rolnicza śląska, izby lekarskie i naczelna izba lekarska, izby adwokackie, spółki wodne, spółki drogowe, spółki łowieckie, związki samorządu wojewódzkiego, wyznaniowe gminy żydowskie<sup>20</sup>. Nie wszystkie jednak spośród analizowanych podmiotów przeszły pomyślnie test władztwa.

Trudno przecenić znaczenie koncepcji związków publicznoprawnych T. Bigi, uznawanego za „ojca samorządu terytorialnego”. Trwale wpłynęła na pokolenia administratywistów i naukę prawa administracyjnego, szczególnie w zakresie, w jakim problematyka związków publicznoprawnych związana jest z decentralizacją władzy publicznej w Polsce. Zainteresowanie tą tematyką, tak jak i samą monografią Bigi, uległo wzmoczeniu wraz ze zmianami ustrojowymi rozpoczętymi w 1989 roku. Szczególne oddziaływanie i przemożny wpływ koncepcji Bigi widoczny jest w pracach autorów podejmujących zagadnienia podmiotowości publicznoprawnej, decentralizacji i samorządu terytorialnego, ostatnio między innymi w publikacjach Iwony Skrzydło-Niżnik<sup>21</sup>, Sławomira Fundowicza<sup>22</sup>, Jerzego Korczaka<sup>23</sup>, Ireny Lipowicz<sup>24</sup>.

Warto, za Lipowicz, zwrócić uwagę na jeden z aspektów oddziaływania koncepcji Bigi, pomimo odmiennych uwarunkowań prawnoustrojowych i historycznych:

prace Tadeusza Bigo o samorządzie, powstające na przełomie lat 20. i 30., w epoce nagłego, niemal powszechnego deprecjonowania samorządu w literaturze zachodnioeuropejskiej i równoczesnego odrzucania samorządu jako „burżuazyjnej idei” w komunistycznej Rosji, cechuje konsekwentne podnoszenie demokratycznych wartości samorządu, użyteczności teoretycznej i praktycznej zarówno pojęcia, jak i instytucji samorządu — w czasie, gdy wielu przepowiadało jego rychłą zagładę. Należy docenić taką suwerenność intelektualną polskiej doktryny, zachowującą dystans i krytycyzm

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>21</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

<sup>22</sup> S. Fundowicz, *op. cit.*

<sup>23</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.

<sup>24</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

wobec działań ustawodawcy lat 30. Tadeusz Bigo do końca bronił idei samorządowej, próbując nawet konstytucję kwietniową interpretować prosamorządowo<sup>25</sup>.

Akcentowany przez Lipowicz szczególny związek w poglądach Bigi samorządu i demokracji pozostaje aktualny, a nawet — rzec by można — staje się coraz wyraźniej aktualny w momencie, w którym w prawie krajowym widać coraz mocniejsze tendencje centralizacyjne, w którym coraz częściej kwestionuje się ideę decentralizacji oraz samorządu, w szczególności samorządu terytorialnego, stawianego w opozycji do władzy centralnej. Poglądy prof. Tadeusza Bigi powinny stanowić impuls do pogłębionych badań nie tylko nad samorządem terytorialnym, lecz również nad innymi rodzajami korporacji publicznoprawnych stojących na uboczu głównych nurtów badawczych, a także ich klasyfikowania, po to, by — jak chciał Bigo — dobrze poznać istotę zjawiska.

## Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.  
Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.  
Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.  
Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI*, Warszawa 2019.  
Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

## The Concept and the Classification of Public Law Associations

### Summary

The article presents the basic assumptions of the public law associations concept by Tadeusz Bigo and emphasizes its timeliness. The concept indicates relations between three notions: public law associations (corporations), self-government, and decentralization.

**Keywords:** public law association, public law corporation, self-government, decentralization.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 54–55.

MARTA KISIELOWSKA

ORCID: 0000-0002-2914-3166

Uniwersytet Jagielloński

[marta.zapala@uj.edu.pl](mailto:marta.zapala@uj.edu.pl)

## Publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego

**Abstrakt:** Tadeusz Bigo w swojej publikacji *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* dokonał analizy pojęcia samorządu terytorialnego, a przede wszystkim relacji państwa względem samorządu. W pracy poruszył niezwykle ważne zagadnienie możliwości przysługiwania jednostkom samorządu terytorialnego publicznych praw podmiotowych. W niniejszym artykule dokonano analizy poglądów T. Bigi na tle obowiązujących uregulowań prawnych oraz stanowiska współczesnej doktryny.

**Słowa kluczowe:** publiczne prawa podmiotowe, podmiotowość publicznoprawna, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, stanowienie prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego.

### Wstęp

Problematyka publicznych praw podmiotowych należy do wciąż żywych i kontrowersyjnych zagadnień w doktrynie prawa administracyjnego. Jedną z budzących wątpliwości kwestii jest odpowiedź na pytanie, kto może być podmiotem publicznych praw podmiotowych. To zagadnienie kluczowe, ponieważ, jak słusznie zauważa Wojciech Jakimowicz, publiczne prawo podmiotowe bez podmiotu jest kategorią pustą<sup>1</sup>. W doktrynie panuje zasadniczo zgoda co do tego, że publiczne prawa podmiotowe przysługują osobom fizycznym i prawnym, brak jest natomiast jednolitości poglądów w odniesieniu do możliwości ich przysługiwania państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego. Kontrowersję tę wyraż-

---

<sup>1</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 194.

nie widać w pracy Tadeusza Bigi pod tytułem *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Autor, dokonując analizy dzieła Jerzego Panejki<sup>2</sup>, przedstawia swoje niezwykle interesujące rozważania dotyczące hipotetycznego stwierdzenia, że publiczne prawa podmiotowe przysługują również jednostkom samorządu terytorialnego. Zaznaczyć należy, że zagadnienie to jest rzadko podejmowane w doktrynie, a wydaje się łączyć w sobie kluczowe dla dzieła Bigi wątki związane z pojęciem samorządu terytorialnego i jego relacji do państwa.

## 1. Definicje publicznych praw podmiotowych

W teorii prawa publiczne prawa podmiotowe są określane jako złożone sytuacje prawne: bądź to swoisty zespół pochodnej sytuacji prawnej oraz wolności (czy rzadziej: obowiązku), bądź to zespół funkcjonalnie powiązanych ze sobą uprawnień i kompetencji oraz wolności albo obowiązku czynienia z nich użytku, a więc zespół pochodnych i podstawowych sytuacji prawnych wyznaczanych jakiemuś podmiotowi przez obowiązujące normy prawne<sup>3</sup>. Przy czym zwrot „ma prawo” oznacza, że jakiś podmiot dysponuje „wolnością dwustronną”, „jest uprawniony”, ma „wolność prawnie chronioną” (jako rodzaj uprawnienia), „kompetencję” i „roszczenie” (jako rodzaj kompetencji)<sup>4</sup>. W przypadku kompetencji przedmiotem prawa ze względu na rozważaną normę kompetencyjną są czynności konwencjonalne podmiotu, w następstwie dokonania których rozważana norma znajduje zastosowanie i aktualizuje obowiązek określonego zachowania podmiotu podległego kompetencji<sup>5</sup>.

W literaturze pojęcie praw podmiotowych jest rozumiane również jako przyznana przez przepisy prawne i wynikająca ze stosunku prawnego sfera możliwości postępowania osoby fizycznej lub prawnej w określony sposób, umożliwiająca ochronę interesów uprawnionego tylko w granicach określonych przez przepisy prawne. Prawu podmiotowemu odpowiadają obowiązki innych osób, a naruszenie tych obowiązków umożliwia uprawnionemu korzystanie z przymusu aparatu państwowego<sup>6</sup>.

W definicji publicznych praw podmiotowych kluczową rolę odgrywa ich publiczny charakter. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego publiczny to dotyczący całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości; dostępny lub przeznaczony dla wszystkich; związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną;

<sup>2</sup> Autor odwołuje się do publikacji J. Panejki, *Geneza samorządu europejskiego*, Paryż 1924.

<sup>3</sup> A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 153.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>6</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, Kraków 2002, s. 164 i cytowana tam literatura.

odbywający się przy świadkach, w sposób jawny<sup>7</sup>. Słownikowe ujęcie odpowiada postrzeganiu pojęcia „publiczny” przez Jana Zimmermanna, który wskazuje, że może ono być ujmowane od góry lub od dołu. Termin „publiczny”, który rozumiany jest jako zależny od państwa, oznacza, że państwo jest zobowiązane do pieczy, kontroli, regulowania, ustalania, nadzorowania wszystkiego, co mieści się w tym pojęciu<sup>8</sup>. Z kolei ujęcie od dołu oznacza spojrzenie z perspektywy obywatela: należący do ogółu, do wszystkich, czy do większej wspólnoty<sup>9</sup>. Dla określenia publicznych praw podmiotowych znaczenie ma spojrzenie od góry.

Jakimowicz definiuje publiczne prawa podmiotowe jako pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa, pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego — zbiorowego podmiotu publicznego prawa podmiotowego.

W doktrynie przyjmuje się, że źródłem publicznych praw podmiotowych są normy prawa przedmiotowego<sup>10</sup>. Ze względu na przyjęte określenia publicznych praw podmiotowych należy założyć, że ich źródłem mogą być normy prawa publicznego, czyli prawa, w którym realizowane są cele, interesy, dobro i zadania publiczne oraz regulowane są organizacja i działalność administracji publicznej<sup>11</sup>. W demokratycznym państwie prawnym źródłem praw podmiotowych mogą być wyłącznie normy zawarte w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim Konstytucji i ustawach.

Analiza przywołanych określeń publicznych praw podmiotowych prowadzi do wniosku, że odwołują się do one do pojęć odgrywających kluczową rolę w prawie administracyjnym, a równocześnie pozbawionych jednoznacznych definicji. Jakimowicz słusznie zwraca uwagę, że ustalenie pojęcia publicznych praw podmiotowych wymaga przyjęcia określonego rozumienia kompetencji i uprawnień, które są używane do jego definiowania<sup>12</sup>. Zaznaczyć należy, że w obrębie prawa administracyjnego pojęcie kompetencji łączy w sobie uprawnienie i obowiązek, a zatem dwa elementy pojawiające się w definicji publicznych praw podmiotowych. Kompetencja jest to zdolność organu do skonkretyzowania sformułowanego przez prawo obowiązku działania<sup>13</sup>. Pojęcie kompetencji wiąże się ze „zdolnością”, „możliwością”, „upoważnieniem” oraz „uprawnieniem”<sup>14</sup>. Normy kompetencyjne równocześnie upoważniają (uprawniają) i obligują organ do czynienia użytku z kompetencji w określonym przez normę stanie prawnym. Wydaje

<sup>7</sup> *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/publiczny.html> (dostęp: 1.02.2022).

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 50.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>10</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 143; W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 176.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 51.

<sup>12</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 164.

<sup>13</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 143.

<sup>14</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 163.



się, że w świetle tych ustaleń przysługiwanie publicznych praw podmiotowych na przykład jednostkom samorządu terytorialnego będzie miało inny charakter niż w wypadku jednostek. Jednostka bowiem sama decyduje, czy będzie korzystała z przysługujących jej praw, tymczasem organy i podmioty wyposażone w kompetencje nie mają swobody decyzyjnej; w przypadku zaistnienia stanu faktycznego w normie prawnej określonego, mają obowiązek tę normę realizować. W przypadku zatem jednostek samorządu terytorialnego istnienie publicznego prawa podmiotowego może się wiązać z obowiązkiem korzystania z niego.

Z przedstawionych definicji publicznych praw podmiotowych nie wynika jednoznacznie, kto może być podmiotem publicznych praw podmiotowych, a w rezultacie nie dają one podstawy do wykluczenia z kategorii podmiotów publicznych praw podmiotowych jednostek samorządu terytorialnego.

W pojęcie prawa podmiotowego wpisane jest istnienie obowiązku określonego działania (lub jego zaniechania) przez jeden podmiot na rzecz innego<sup>15</sup>. W związku z tym w literaturze dokonuje się klasyfikacji publicznych praw podmiotowych na prawa o treści negatywnej, które polegają na roszczeniu o zaniechanie ingerencji w sferę uprzednio przyznanej wolności lub przyznanego stanu prawnego, oraz prawa o treści pozytywnej, które polegają na żądaniu od państwa (organu państwa), aby zapewniło możliwość korzystania z przysługujących świadczeń. W odniesieniu do praw o charakterze negatywnym zwraca się uwagę, że państwo ma normatywny obowiązek nie tylko nieingerowania w sferę praw jednostki, ale też stworzenia skutecznego systemu ochrony i zabezpieczania swobody obywateli przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów<sup>16</sup>.

Według Stanisława Kasznicy publiczne prawa podmiotowe mogą być podzielone na trzy kategorie: 1) prawa wolnościowe, które zapewniają jednostce roszczenie wobec państwa o powstrzymanie się od ingerencji w sferę wolności przysługującej jednostce; 2) prawa polityczne, które gwarantują jednostce udział w procesie wyborczym (w wyborach i referendach) i w ten sposób w sprawowaniu władzy; 3) prawo do pozytywnych świadczeń<sup>17</sup>.

## 2. Podmioty publicznych praw podmiotowych

W literaturze przyjmuje się, że pojęcie publicznego prawa podmiotowego służy określeniu relacji pomiędzy jednostką a państwem. Prawa te stanowią, obok pojęcia interesu faktycznego i prawnego, jeden z elementów triady Bernatzika ukazujących podstawowe relacje podmiotów zewnętrznych i państwa. Publiczne

<sup>15</sup> M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, s. 259, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl> (dostęp: 1.02.2022).

<sup>16</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 224.

<sup>17</sup> S. Kasznica, cyt. za: M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *op. cit.*, s. 262.

prawa podmiotowe definiowane są jako podstawowe i pochodne sytuacje prawne obywateli, w skład których wchodzi roszczenie prawne<sup>18</sup>. Z istoty pojęcia publicznego prawa podmiotowego wynika zatem, że podstawowym jego podmiotem jest jednostka (obywatel). Wskazuje się, że jednostka, której przysługuje publiczne prawo podmiotowe poprzez dokonanie konwencjonalnej czynności, może wyznaczyć sposób zachowania organom państwa.

W literaturze kontrowersje budzi możliwość przysługiwania publicznych praw państwu, a także jednostkom samorządu terytorialnego. Część autorów zdaje się odrzucać tę możliwość<sup>19</sup>; takie stanowisko prezentował Panejko, wprost wskazując, że jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługują publiczne prawa podmiotowe<sup>20</sup>.

Z kolei analiza współcześnie przyjmowanych w doktrynie definicji prowadzi do wniosku, że publiczne prawa podmiotowe są uznawane za pojęcie opisujące relacje jednostki względem państwa. Adam Błaś i Jan Boć przyjmują, że publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywateli (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel, opierając się na chroniących jego interesy prawne normach, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez prawo coś zdziałać<sup>21</sup>. W ujęciu Małgorzaty Masternak-Kubiak i Pawła Kuczmy publiczne prawo podmiotowe to określony ze względu na normę konstytucyjną stosunek prawny zachodzący między oznaczonym podmiotem danego prawa (adresatem) a podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa (władzą publiczną). Podmiotem zobowiązanym do działania zgodnego z prawem podmiotowym są władze publiczne, czyli organy państwa i samorządu terytorialnego<sup>22</sup>. Analiza przywołanych definicji prowadzi do wniosku, że w tych ujęciach publiczne prawa podmiotowe są korzyściami, które przysługują określonej jednostce i mogą być przez nią skutecznie realizowane, co zostało poręzione przez porządek prawny. W tych ujęciach publiczne prawa podmiotowe dotyczą wyłącznie relacji administracji publicznej i podmiotów zewnętrznych, a zatem relacji pomiędzy podmiotami znajdującymi się poza państwem. Wydaje się jednak, że zacytowane definicje nie wykluczają uznania, że podmiotem publicznych praw podmiotowych może być jednostka samorządu terytorialnego, zależy to bowiem od pierwotnego ustalenia wzajemnych stosunków państwa i samorządu.

Część autorów wprost opowiada się za uznaniem, że publiczne prawa podmiotowe mogą przysługiwać również innym niż jednostka podmiotom. Jest to konsekwencją wyposażenia ich przez prawodawcę w podmiotowość publiczno-prawną osób prawa publicznego, a w konsekwencji przyjęcia, że publiczne prawa

<sup>18</sup> W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 77.

<sup>19</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 373.

<sup>20</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 132.

<sup>21</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 501.

<sup>22</sup> M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *op. cit.*, s. 263.

podmiotowe mogą przysługiwać jednostkom samorządu terytorialnego, mimo braku ich autonomicznego charakteru<sup>23</sup>.

### 3. Stanowisko T. Bigi w kwestii przysługiwania publicznych praw podmiotowych jednostkom samorządu terytorialnego

Zagadnienie przysługiwania jednostkom samorządu terytorialnego publicznych praw podmiotowych dotyka poruszanego przez Tadeusza Bigę tematu relacji samorządu do państwa. Analiza prezentowanych w doktrynie ujęć publicznych praw podmiotowych, pozwala na stwierdzenie, że przysługują one względem państwa (wyznaczają zachowanie państwa). W rezultacie konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w tym aspekcie może dojść do przeciwstawiania samorządu państwu oraz do przyjęcia, że samorząd może być podmiotem publicznych praw podmiotowych.

Bigo był zwolennikiem wielopodmiotowej koncepcji samorządu terytorialnego. Zgodnie z przyjętym przez autora stanowiskiem, pojęcie samorządu zostało wprowadzone po to, aby zaznaczyć, że funkcją zarządzania w sposób samodzielny zajmuje się inny podmiot praw i obowiązków niż państwo<sup>24</sup>. Zdaniem Bigi istota „samorządzenia” wyłącza z zakresu podmiotów samorządzących państwo, gdyż pojęcie to nie powstało dla oznaczenia administracji państwa, lecz przeciwnie: dla odróżnienia i odgraniczenia od administracji państwowej<sup>25</sup>.

Autor przyjmuje, że samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną administracją wykonywaną przez samodzielne związki publicznoprawne (samorządowe)<sup>26</sup>. Rozważania Bigi opierają się na następujących тезach: 1) samorząd jest typem decentralizacji, 2) przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej, 3) podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, ale odrębne podmioty, odrębne osoby prawne (dopuszczalne jest przeciwstawienie administracji samorządowej i rządowej); 4) jednostki samorządowe jako osoby prawne wyróżniają się tym, że posiadają obowiązki i prawa (publiczne) zapewniające im stanowisko równorzędne z władzami rządowymi, to jest władztwem administracyjnym<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> W. Jakimowicz, *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 166.

<sup>24</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Model samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowe-ga prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 178.

<sup>25</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 105.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 154. Autor wskazuje, że pojęcie związku publicznoprawnego i samorządowego są synonimami.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 140–141.

W swoich rozważaniach autor przyjmuje, że samorząd stanowi decentralizację administracji publicznej, której samodzielными podmiotami są korporacje powołane przez ustawę<sup>28</sup>. Bigo w pracy *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* odwołuje się do publikacji Panejki, a krytyka tego dzieła pozwala na określenie poglądów autora, w szczególności dotyczących przysługiwania jednostkom samorządu terytorialnego publicznych praw podmiotowych. W ocenie Bigi Panejko neguje istnienie praw podmiotowych samorządu wobec państwa<sup>29</sup>. Stwierdzenie to opiera na wypowiedziach Panejki, który przyjmuje, że państwu nie można przeciwstawić jednostek samorządu terytorialnego, prawa jednostek samorządu terytorialnego bowiem mogą być w każdej chwili odwołane<sup>30</sup>.

Naturalną konsekwencją przyjęcia przez Bigę koncepcji wielopodmiotowości administracji publicznej i samorządu terytorialnego, jest stwierdzenie, że samorząd jako podmiot prawa publicznego dysponuje publicznymi prawami podmiotowymi<sup>31</sup>. Bigo podkreśla, że przysługujące samorządowi publiczne prawa podmiotowe nie są niewzruszalne, obowiązują one tak długo, jak długo w obrocie prawnym obowiązuje norma będąca ich źródłem. Równocześnie z wypowiedzi autora wynika wniosek, że wpływ państwa (władzy ustawodawczej) na treść tych praw nie daje podstaw do przyjęcia, iż są one prawami państwa.

Bigo w swoich rozważaniach odwołuje się do poglądów Waltera Jellinka i Otto Mayera, którzy twierdzili, że jednostki są samodzielными podmiotami „własnych” (samodzielnych) praw o pochodnym charakterze (czyli mających źródło w porządku prawnym)<sup>32</sup>. Bigo przyjmuje również, że publiczne prawa podmiotowe czerpią swoje obowiązywanie z normy prawnej, a zatem ich źródłem jest prawo przedmiotowe<sup>33</sup>. W ocenie autora bycie podmiotem praw publicznych oznacza możliwość określenia zachowania państwa oraz jego organów. Wpisuje się to we współczesne ujęcie publicznych praw podmiotowych, które pozwalają determinować treść zachowania organów administracji publicznej. Bigo podkreśla, że osobowość (podmiotowość) prawna oznacza zdolność do stawiania się podmiotem praw i obowiązków, a zatem także publicznych praw podmiotowych<sup>34</sup>. W jego ocenie struktura praw samorządowych odpowiada ogólnemu schematowi prawa podmiotowego. W ramach niego autor wyróżnia: prawa, którym odpowiadają pozytywne obowiązki innych podmiotów, oraz prawa, którym odpowiednikiem są obowiązki państwa zaniechania pewnych aktów, a te, w ocenie Bigi, nie różnią się od innych publicznych praw podmiotowych przysługujących jednostkom wobec państwa<sup>35</sup>. Autor wskazuje, że prawom podmiotowym gminy odpowiada obowiązek państwa

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 130.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 181.

<sup>32</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 131 i cytowana tam literatura.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 142.

polegający na nienaruszalności granic zakresu działania gminy<sup>36</sup>. W rezultacie wy-  
daje się, że kategorię publicznych praw podmiotowych przysługujących jednost-  
kom samorządu terytorialnego ogranicza do wyróżnianej w doktrynie kategorii  
negatywnych publicznych praw podmiotowych.

Iwona Niżnik-Dobosz, dokonując analizy poglądów Bigi, zwraca uwagę na  
fakt, że uzasadnienie istnienia publicznych praw podmiotowych samorządu tery-  
torialnego w stosunku do państwa opiera się na instytucji norm sankcjonowanych  
i norm sankcjonujących. Różnica pomiędzy kompetencjami gminy a kompeten-  
cjami organów administracji publicznej (działających w imieniu państwa) polega  
na tym, że gmina wykonuje swoje prawa w imieniu własnym. W ocenie autorki  
różnica wyraża się w sankcjach związanych z wykonywaniem kompetencji<sup>37</sup>. Jak  
bowiem przyjmował Bigo, inne są środki obrony kompetencji organu pozostają-  
cego w zależności hierarchicznej, inne zaś organu samorządowego. Wojewoda nie  
może zaskarżyć decyzji ministra do Najwyższego Trybunału Administracyjnego  
(dalej: NTA), ponieważ jego kompetencja nie jest prawem podmiotowym, nato-  
miast gmina może zaskarżyć decyzję wojewody do NTA, ponieważ jest podmio-  
tem prawnym<sup>38</sup>. Podkreślić należy aktualność tej tezy: jednostkom samorządu  
terytorialnego przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego jako środek  
ochrony ich samodzielności.

## 4. Publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego a regulacja konstytucyjna

Dokonanie oceny, czy jednostkom samorządu terytorialnego przysługują pu-  
bliczne prawa podmiotowe, wymaga odwołania się do postanowień obowiązującej  
Konstytucji. Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP samorząd uczestniczy w sprawowa-  
niu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań pu-  
blicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przepis ten  
wyraża zasadę samodzielności samorządu terytorialnego. W doktrynie wskazuje  
się, że zwrot „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” ma na celu pod-  
kreślenie zasady decentralizacji i samodzielności samorządu terytorialnego oraz  
rozgraniczenie zakresu władzy publicznej administracji samorządowej i rządowej.  
Sformułowanie to oznacza również odpowiedzialność prawną i polityczną jedno-  
stek samorządu terytorialnego, a także ich organów, za sposób sprawowania wła-  
dzy publicznej<sup>39</sup>. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 146.

<sup>37</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 183.

<sup>38</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich, wyd. Juliusz Rodkowski)*, [Lwów?] 1932, cyt. za: I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 183.

<sup>39</sup> P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

podkreśla, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, a pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną „władzą”, lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, władzy tego samego, jednego państwa polskiego<sup>40</sup>. Istnienie samorządu nie jest bowiem przejawem autonomii, lecz decentralizacji władzy publicznej.

Artykuł 163 Konstytucji stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych władz publicznych. W literaturze podnosi się, że zawiera on formułę domniemania właściwości na rzecz samorządu terytorialnego<sup>41</sup>. Oznacza to, że w sferze zadań samorządu państwo ma obowiązek powstrzymać się od działania. Możliwe jest oczywiście powierzenie zadań w drodze ustawy innym władzom publicznym, jednakże, jak się wskazuje, musi to być dokonane zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>42</sup>.

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Samorząd jest podmiotem praw i obowiązków, przysługują mu też mechanizmy służące obronie przyznanej przez prawo samodzielności, a ponadto prawa podmiotowe (między innymi własności). Z zacytowanych postanowień Konstytucji wynika, że samorząd terytorialny został wyposażony przez prawodawcę w podmiotowość prawną w sferze prawa publicznego, a ponadto zostały mu przyznane mechanizmy służące obronie przysługujących mu praw.

W doktrynie wyróżnia się kilka teorii samorządu terytorialnego: naturalistyczną, naturalistyczno-państwową, państwową, socjologiczną oraz polityczną<sup>43</sup>. W ogólnym ujęciu samorząd stanowi formę korporacji, której państwo przekazało część swojej funkcji administracyjnej, wyposażając go w osobowość prawną w obrębie prawa publicznego<sup>44</sup> (oczywiście też prywatnego). Analiza postanowień Konstytucji prowadzi do wniosku, że została w niej przyjęta państwowa teoria samorządu lokalnego, zgodnie z którą samorząd powstaje przez przekazanie mieszkańcom i ich wspólnotom części funkcji państwa polegającej na sprawowaniu administracji publicznej<sup>45</sup>.

Wojciech Jakimowicz wskazuje, że podmiotowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego powinna być uzasadniona państwową teorią samorządu<sup>46</sup>. Istota samorządu polega na wykonywaniu praw zwierzchnich, odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo.

<sup>40</sup> Por. wyrok TK z dnia 26 maja 2015 roku, sygn. Kp 2/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 65.

<sup>41</sup> M. Masternak-Kubiak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkońska, Warszawa 2014.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *op. cit.*, s. 167 n.

<sup>44</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 180.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne...*, s. 206.



W tak rozumianym samorządzie upatruje się skryształizowania publicznego prawa podmiotowego określanego jako możliwość rozporządzania władzą publiczną, a uznanie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego łączy się z ich prawem do samodzielnego sprawowania części administracji publicznej<sup>47</sup>.

Prawa te przysługują wszystkim wspólnotom samorządowym: gminnym, lokalnym, regionalnym<sup>48</sup>. Polegają one przede wszystkim na możliwości rozporządzania władzą publiczną przez jednostki samorządu terytorialnego w sposób i na zasadach określonych przez prawo przedmiotowe. Publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają prawom, z których korzystają osoby fizyczne, nie mogą się one jednak mieścić w zakresie, w jakim jednostki te działają w imieniu państwa. Każda jednostka ma prawo żądania nieingerowania w sferę przyznanej jej przepisami prawa samodzielnności. Jednostki mają zagwarantowane prawo podmiotowe do skargi do sądu administracyjnego, a także do żądania części dochodów publicznych na realizację zadań samorządowych<sup>49</sup>.

Wskazać należy, że państwo ma zabezpieczać pozycję samorządu, przyznając mu roszczenie o zachowanie przyznanego zakresu zadań i samodzielnności. Wpisuje się to zatem w prezentowane przez Bigę poglądy dotyczące charakteru publicznych praw podmiotowych samorządu terytorialnego, polegających na możliwości żądania nieingerowania przez państwo w sferę przyznanej uprzednio wolności.

## 5. Marian Zimmermann o publicznych prawach podmiotowych samorządu terytorialnego

Rozważając zagadnienie publicznych praw podmiotowych samorządu terytorialnego, warto przywołać twierdzenie sformułowane przez Mariana Zimmermanna w publikacji *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*<sup>50</sup>. Autor ten, prowadząc rozważania nad prawem miejscowym, odwołał się do prawa stanowionego przez organy niemieckiego samorządu terytorialnego i wskazał, że wydawane przez nich przepisy były przejawem autonomii stanowiącej „publiczne prawo podmiotowe związku samorządowego”<sup>51</sup>. W przysługującym związkom samorządowym władztwie korporacyjnym mieściło się wydawanie przepisów terenowych<sup>52</sup>, które ograniczone było podmiotowo (tylko do członków danej wspól-

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 207.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 206.

<sup>49</sup> Por. art. 165 ust. 2, art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Gmina ma również prawo podmiotowe do określania własnych podatków, por. art. 168 Konstytucji. Zob. też *ibidem*, s. 201.

<sup>50</sup> M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 16.



noty) oraz przedmiotowo (tylko do własnych spraw samorządu). Równocześnie autor zastrzegał, że prawo to może zostać rozszerzone przez ustawodawcę.

Jak wskazano, analiza postanowień Konstytucji i charakteru samorządu terytorialnego wyklucza przyjęcie, że stanowienie prawa miejscowego może przejawem autonomii jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ istnienie samorządu terytorialnego wyrazem decentralizacji władzy publicznej, a nie ich autonomii. Zaznaczyć jednak należy, że zgodnie ze słownikiem języka polskiego autonomia to „prawo jakiejś zbiorowości do rozstrzygania swoich spraw wewnętrznych”, „samodzielność i niezależności w decydowaniu o sobie”<sup>53</sup>. W takim ujęciu autonomia odpowiada raczej pojęciu „samodzielności” samorządu terytorialnego, a nie całkowitej odrębności i niezależności od państwa. Przyjęcie zatem słownikowego znaczenia terminu autonomii (synonimu samodzielności) pozwala stwierdzić, że stanowienie prawa miejscowego przez jednostki samorządu terytorialnego jest jednym z elementów ich samodzielności, a zatem w takim ujęciu stwierdzenia Zimmermanna nie pozostaje w opozycji do aktualnych uregulowań konstytucyjnych.

W świetle zaprezentowanych ustaleń zasadnym wydaje się przyjęcie, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawa podmiotowe względem państwa. Te w szczególności polegają na nieingerowaniu w sferę samodzielności samorządu, a także stworzeniu systemu ochrony i zabezpieczenia tych praw przed niedozwoloną ingerencją innych podmiotów. Przy tak określonych założeniach można stwierdzić, że obowiązująca Konstytucja daje podstawy do przyjęcia, iż prawo stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest publicznym prawem podmiotowym. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Konstytucja określa zatem prawo jednostek samorządu terytorialnego (oraz terenowych organów administracji rządowej) do stanowienia prawa miejscowego, choć oczywiście każdorazowo jego realizacja przez konkretny organ samorządu terytorialnego wymaga istnienia ustawowej podstawy prawnej.

Wskazać należy, że art. 169 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Niewątpliwie zatem Konstytucja zawiera normatywną podstawę stanowienia przepisów o charakterze ustrojowym. Jak już podniesiono, samodzielność organizacyjno-ustrojowa jest istotą samorządu jako odrębnego podmiotu prawa publicznego w państwie<sup>54</sup>. Z kolei w ocenie Marka Szewczyka stanowienie przez samorząd terytorialny aktów prawa miejscowego wymaga co do zasady „upoważnienia kazuistycznego”, a zatem upoważnienia wyraźnego i szczegółowego zawartego w ustawie. Tymczasem akty określające ustrój jed-

<sup>53</sup> *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/autonomia.html> (dostęp: 1.02.2022).

<sup>54</sup> Por. P. Tuleja, *op. cit.*

nostek samorządu terytorialnego mogą być kreowane w granicach określonych przez ustawy, a podstawą normatywną do ich stanowienia może być sama norma wyrażona w Konstytucji<sup>55</sup>. W tym zatem kontekście już sama Konstytucja jest źródłem prawa samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego regulującego ustrój.

Artykuł 168 Konstytucji z kolei stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Prawo to jest realizowane przez stanowienie aktów prawa miejscowego, jednakże kompetencja w tym zakresie jest reglamentowana przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>56</sup>. W rezultacie nie jest możliwe uznanie, że art. 168 Konstytucji może być samodzielną podstawą stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu.

Analiza prawa do stanowienia przepisów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego wymaga zatem sięgnięcia do uregulowań zarówno konstytucyjnych, jak i ustawowych, które precyzują i rozwijają założenia określone w Konstytucji. Trzeba jednak zaznaczyć, że w prawie administracyjnym szeroko akceptowana jest derywacyjna koncepcja wykładni, zgodnie z którą norma może być konstruowana w oparciu o przepisy mogące się znajdować w różnych jednostkach redakcyjnych, a nawet w aktach prawnych różnego rzędu. Nie ma zatem przeszkód, aby dekodować normę określającą publiczne prawo podmiotowe w oparciu o przepisy ustawowe i konstytucyjne. Co więcej, w świetle ustaleń Bigi możliwość zmiany prawa określającego kompetencje samorządu do stanowienia prawa miejscowego nie daje podstaw do przyjęcia, że są to prawa państwa. Fakt zatem, uzależnienie treści prawa stanowienia przepisów miejscowych od prawodawcy nie wyłącza możliwości uznania ich za publiczne prawa podmiotowe.

Jak wskazano, publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego oznaczają możliwość żądania nieingerowania przez państwo w sferę przyznaną uprzednio praw. W związku z tym, w zakresie przyznanym przez Konstytucję oraz w ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo żądania powstrzymania się od ingerencji w sferę przekazaną prawodawcy lokalnego. Tezę tę w odniesieniu do prawa stanowienia przepisów miejscowych zdają się potwierdzać przyjęte uregulowania dotyczące nadzoru, w szczególności nad realizacją kompetencji prawotwórczych<sup>57</sup>. Konstytucyjnie określonym

<sup>55</sup> M. Szewczyk, *Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego — w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 246.

<sup>56</sup> Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 roku, sygn. K. 21/2001, LexisNexis nr 357953, OTK-A 2002, nr 2, poz. 17.

<sup>57</sup> M. Kisielowska, *Pojęcie terenowych przepisów prawnych i ich klasyfikacja w poglądach Profesora Mariana Zimmermanna a dzisiejsze koncepcje prawa miejscowego*, [w:] *Myśl Mariana*

kryterium nadzoru jest legalność, a zgodnie z postanowieniami ustaw ustrojowych, organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami<sup>58</sup>. Wyraźnie zatem ustawodawca uregulował kwestie nadzoru tak, aby chronić samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oraz uniemożliwić organom nadzoru wkraczanie w nią w innych sytuacjach niż naruszenie prawa przez organy samorządowe. Co więcej, istota praw podmiotowych polega również na tym, że państwo ma zagwarantować możliwość korzystania z nich przez uprawniony podmiot oraz stworzenie warunków do tego korzystania, co w szczególności przejawia się zakazem ingerencji organów nadzoru w działalność prawodawczą poza sytuacjami określonymi przez prawo i dokonanie jej wyłącznie w oparciu o kryterium legalności. Konstytucja daje ponadto jednostkom samorządu terytorialnego możliwość obrony przysługujących praw przed sądem administracyjnym, które jest w szczególności realizowane przez skargę na akt nadzoru. W rezultacie, wydaje się zasadne uznanie za M. Zimmermannem, że prawo do stanowienia prawa miejscowego jest publicznym prawem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego<sup>59</sup>.

## Podsumowanie

Bigo prowadził swoje rozważania na temat związków publicznoprawnych, ich istoty, a także pojęcia samorządu terytorialnego oraz jego relacji do państwa prawie sto lat temu. Lektura tez i twierdzeń autora prowadzi do kilku wniosków. Rozważania podjęte przez Bigę ukazują, że problem przysługiwania publicznych praw podmiotowych jednostkom samorządu terytorialnego nie musi być wyłącznie postrzegany przez pryzmat samego pojęcia publicznych praw podmiotowych. Kluczowe znaczenie na gruncie tego zagadnienia odgrywa samo rozumienie pojęcia samorządu. W przypadku bowiem uznania, że pomiędzy samorządem i państwem nie ma jednolitości, że można te pojęcia sobie przeciwstawiać, otwarta jest droga do uznania, że publiczne prawa podmiotowe mogą przysługiwać samorządowi względem państwa. Jest to być może oczywisty wniosek, jednakże w mojej ocenie pozwala on ukazać kilka niezwykle istotnych zagadnień.

Przede wszystkim analiza dzieła Bigi potwierdza, jak bardzo potrzebne jest dbanie o jedność prawa administracyjnego. Mimo że prawo administracyjne jest niezwykle rozległe, nieskodyfikowane, to jednak więzy pomiędzy jego normami

---

*Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 61.

<sup>58</sup> Por. art. 87 u.s.g., art. 76 ust. 2 u.s.p., art. 78 ust. 2 u.s.w.

<sup>59</sup> Trzeba zwrócić uwagę, że w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionego przez organy administracji rządowej, szeroko zostały określone kompetencje do ich zmiany bądź uchylecia przez Prezesa RM. Por. art. 61 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej.

są wystarczająco ściśle, aby mówić o jedności tej gałęzi prawa<sup>60</sup>. Wyraźnie można to dostrzec w ujęciu dzieła Bigi. Ustalenia dotyczące ustrojowego prawa administracyjnego wpływają bezpośrednio na zagadnienie publicznych praw podmiotowych, które zaliczamy tradycyjnie do materialnego prawa administracyjnego. Jest to istotne nie tylko dla przedstawicieli doktryny, ale też dla prawodawcy, który czasami zdaje się zapominać, że uchwalane przez niego ustawy nie funkcjonują w próżni, lecz stanowią element rozbudowanego prawa administracyjnego. W rezultacie wpływają na pozostałe uregulowania tej gałęzi prawa, mogąc prowadzić do zaburzeń i sprzeczności w jej obrębie. Jest to również wskazówka dla doktryny. Prowadząc rozważania, ustalenia terminologiczne, nie możemy się ograniczać do wycinka analizowanego prawa administracyjnego, konieczne jest całościowe spojrzenie nie tylko na tę gałąź, ale również system prawa. Jedność prawa administracyjnego w ocenie J. Zimmermanna może być uznana za aksjomat, czyli cechę odróżniającą prawo administracyjne od innych gałęzi prawa<sup>61</sup>.

Analiza dzieła Bigi prowadzi również do stwierdzenia, że warto sięgać po tak zwane „klasyczne tematy” prawa administracyjnego, nie ma bowiem, jak się wydaje, sfery, w której powiedziano już wszystko, postanowiono „kropkę nad i”. Prawo administracyjne w swej dynamiczności i zmienności wymaga również ciągłego redefiniowania, weryfikowania, uaktualniania kluczowych pojęć. Niewątpliwie do tematów, do których warto wracać, zaliczyć należy publiczne prawa podmiotowe, a sięgnięcie do klasycznych pozycji doktryny prawa administracyjnego, takich jak dzieło Bigi, może stanowić impuls do poszukiwania nowych płaszczyzn badawczych.

## Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, [Lwów 1932?].
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Jakimowicz W., *Normatywne uwarunkowania realizowania kompetencji prawodawczych przez organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Kisielowska M., *Pojęcie terenowych przepisów prawnych i ich klasyfikacja w poglądach Profesora Mariana Zimmermanna a dzisiejsze koncepcje prawa miejscowego*, [w:] *Myśl Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl>.

<sup>60</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 46.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 8.

- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.
- Szewczyk M., *Quasi-autonomia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określania ustroju wewnętrznego — w świetle postanowień Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Skrzydło- Niżnik I., *Model samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zimmermann M., *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963.

## Public Subjective Rights of Territorial Self-Government Entities

### Summary

In his publication *Public Law Associations in the Light of Polish Legislation*, Tadeusz Bigo carries out an analysis of the territorial self-government concept and, most importantly, the relation of the state to the local government. The author raises an immensely important issue regarding the possibility of entitlement to public subjective rights by the territorial self-government entities. The following article examines the views of Tadeusz Bigo against the background of applicable legal provisions and the contemporary doctrine.

**Keywords:** public subjective rights, public law subjectivity, independence of territorial self-government entities, enacting local law by territorial self-government entities.



JERZY KORCZAK

ORCID: 0000-0003-1104-4837

Uniwersytet Wrocławski  
jerzy.korczak@uwr.edu.pl

## Gmina wyznaniowa w świetle koncepcji Tadeusza Bigi

**Abstrakt:** Artykuł poświęcony jest analizie statusu prawnego gmin wyznaniowych w świetle przepisów prawa przełomu wieków XIX i XX oraz okresu II Rzeczypospolitej. Jego celem jest ustalenie, czy status ten odpowiada założeniom koncepcji Tadeusza Bigi zaliczenia gmin wyznaniowych do kategorii pojęciowej związków publicznoprawnych.

**Słowa kluczowe:** gmina wyznaniowa, prawo wyznaniowe, kościół, związek wyznaniowy.

### Wstęp

W dorobku naukowym Tadeusza Bigi problematyka związków publicznoprawnych należy do jednej z kluczowych. Mimo upływu blisko 100 lat od opublikowania habilitacji poświęconej wynikom jego ówczesnych badań zachowuje ona ciągle aktualność, chociaż współcześnie badania w doktrynie prowadzone są raczej w wybranych dla każdego z jej przedstawicieli obszarach korporacji osobowych bądź terytorialnych. Bez wątplenia restytucja samorządu terytorialnego od 1990 roku spowodowała znaczny wzrost zainteresowania korporacjami terytorialnymi, ale nie oznacza to zarzucenie badań nad korporacjami osobowymi. Zdaniem Tadeusza Bigi należą do nich gminy wyznaniowe, które na tle publikowanych wyników badań dotyczących innych korporacji osobowych, wydają się być nieco zapoznane i rzadko obejmowane bardziej szczegółową uwagą badawczą.

Chociaż z racji liczebnej dominacji wyznawców w doktrynie zasadniczą uwagę poświęca się Kościołowi Katolickiemu i jego stosunkom z państwem, zwłaszcza po zawarciu konkordatu, to jednak z uwagi na zobowiązania prawno-



międzynarodowe i konstytucyjne gwarancje swobody wyznań, każde wyznanie bez względu na liczbę osób, którą skupia, jest tak samo ważne i zajmuje tę samą pozycję prawną. Problematyka gmin wyznaniowych jest jednak rzadko podejmowana we współczesnej doktrynie administratywistycznej i tym bardziej zasługuje na uwagę. Zdawać sobie przecież należy sprawę z tego, że w istocie każde z wyznań, które dzisiaj funkcjonuje jako kościół, zaczynało swój byt jako gmina wyznaniowa, czego przykładem może być sam Kościół katolicki<sup>1</sup>. Jest zatem wartym badania zagadnienie przekształcania się gmin w kościoły, jak również pozostawania w formie gminy i istoty różnic między gminą wyznaniową a kościołem jako takim.

## 1. Pojęcie korporacji publicznoprawnej w ujęciu Tadeusza Bigo

Tematyka korporacji publicznoprawnych wyprowadzona została przez Tadeusza Bigę z jego szerszych rozważań o istocie rozdziału prawa prywatnego i publicznego. Dochodził on do wniosku, że jest podział ten „tworem pozytywnego prawa i rezultatem specyficznego rozwoju historycznego”<sup>2</sup>. To prowadziło do ustaleń, że możliwe do wyróżnienia w XIX i na początku XX wieku systemy prawne — francuski, angielski i niemiecki — różniły się zasadniczo, od negacji dualizmu (system angielski), przez czysto formalne podstawy (system francuski), po oparte na kryterium władztwa cechującego sferę prawa publicznego (system niemiecki). Na tle stanu polskiego porządku prawnego, a zwłaszcza art. 3 Konstytucji marcowej, Bigo przyjmował, że system polskiego prawa „jest dualistyczny i że istnieje tendencja przeprowadzenia linii demarkacyjnej między obydwooma działami prawa mniej więcej w ten sam sposób, co w systemie niemieckim”<sup>3</sup>. Skłaniało to Bigę do ustalenia kręgu podmiotów, którym można było przypisać osobowość prawa publicznego, co przesądzało o odróżnieniu go od prawa prywatnego o zbiorowym podmiocie. Jak pisał, „osoba prawna jest konstrukcją, której odpowiada zawsze pewna grupa osób, a nigdy sam substrat rzeczowy”<sup>4</sup>. W dalszej kolejności było to przyczynkiem do skupienia uwagi na korporacjach<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> O gminach pierwszych chrześcijan pisze Andrzej Luft, *Kościół pierwszych chrześcijan*, [w:] *Eucharystia pierwszych chrześcijan. Ojcowie Kościoła nauczają o Eucharystii*, wyb. M. Starowieyski, Kraków 2014, s. 41.

<sup>2</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 16.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 47–48.

<sup>5</sup> Zaliczane do podmiotów publicznoprawnych fundacje Bigo celowo wyłączał z dalszych rozważań z uwagi na ich odmienny cel i zasadę działania, wskazując, że o ile w korporacji substratem osobowym są członkowie, którzy ustalają aktem konstytucyjnym jej powstanie, a tym samym jej

przy czym jak wskazywał, w języku prawniczym termin „korporacja” był używany synonimicznie z terminem „związek publicznoprawny”, co pozwalało na używanie obu tych określeń, a także terminu „osoba publicznoprawna” czy też „osoba prawa publicznego”<sup>6</sup>.

W stosunku do istniejących wcześniej korporacji prywatnych funkcjonowała definicja zaproponowana przez Romana Longchamps de Bèrier, który określał je jako „związki ludzkie, do których powstania potrzeba zgodnej woli więcej ludzi i których substrat realny stanowią kaźdocześni członkowie związku” i który był korporacji uzależniał od owej woli akcentując tym samym dobrowolność zrzeszania się<sup>7</sup>. Bigo podkreślał, że istotą korporacji publicznoprawnych jest przymus ich tworzenia<sup>8</sup> i przymus przynależności<sup>9</sup>, co wyposaża je we władztwo administracyjne, które odróżniał od władztwa korporacyjnego korporacji prywatnych<sup>10</sup>. Tak pojmowane korporacje publicznoprawne traktował jako typ administracji od-

---

organizację i organy, o tyle akt utworzenia fundacji należy do fundatora, który określa organizację i dokonuje wskazania organu, co powoduje, że substratem osobowym fundacji jest jej zarząd — zob. *ibidem*, s. 49.

<sup>6</sup> Bigo dokonał w tym zakresie analizy przepisów prawa szeregu aktów normatywnych używających wszystkich ww. terminów — *ibidem* s. 52–56.

<sup>7</sup> R. Longchamps de Bèrier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 108 n.

<sup>8</sup> Choć zarazem powołując się na rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o związkach międzykomunalnych (Dz.U. Nr 39, poz.386), które nie znało związków przymusowych, wskazywał, że ich tworzenie zależne jest woli przyszłych członków — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 83. W świetle współczesnych regulacji polskiego prawa, zważywszy na art. 64 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), ustawa może nałożyć jednak obowiązek utworzenia związku, czego przykładem było nie tylko m. st. Warszawa w latach 1990–2002 będące związkiem gmin warszawskich z mocy prawa (na mocy ustaw o ustroju tegoż miasta: z dnia 18 maja 1990 roku i z dnia 25 marca 1994 roku), ale też — na razie w praktyce martwy przepis — art. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1662) nakładający obowiązek utworzenia związku gmin w razie przekraczania granic gminy przez granice uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej lub co najmniej pokrywania się tych granic z granicami gminy więcej niż jednej gminy. Można stwierdzić, że stanowisko to nie jest już tak jednolicie aktualne.

<sup>9</sup> Zarazem jednak zwracał uwagę, że dla pewnych celów, na przykład ewidencyjnych, może być ustanowiony przymus przynależności do korporacji prywatnej, jak choćby stowarzyszenia, co ilustrował przykładem towarzystw hodowców gołębi pocztowych z ustawy z dnia 2 kwietnia 1925 roku o gołębiach pocztowych (Dz.U. poz. 311), wskazując, że skoro ustawowo towarzystwom tym powierzono rejestrację hodowców, to tym samym hodowca musi przynależać do towarzystwa, ale nie zyskuje ono przez to cechy korporacji publicznoprawnej — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 116.

<sup>10</sup> Zob. *ibidem*, s. 85. Zauważał przy tym, że istotą korporacji prywatnych jest ograniczenie władztwa korporacyjnego wyłącznie do ich członków (na przykład nakładania kar w różnej postaci w tym pieniężnych), z kolei władztwo korporacji publicznoprawnych może rozciągać się na inne osoby (współcześnie ilustracją są bez wątpienia akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego). Jednak bez wątpienia analizowane w niniejszej publikacji gminy wyznaniowe są przykładem korporacji publicznoprawnej, która obejmuje władztwem wyłącznie jej członków przynależnych przymusowo do gminy z racji swego wyznania religijnego, co wcale nie odbiera jej publicznoprawnego charakteru.

mienny od sprawowanej przez administrację rządową, będący przejawem decentralizacji administracji, którą określał jako „podział terytorjalny państwa połączony z podziałem władzy między różne organy [...], w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej”<sup>11</sup>. Najdalej idącym efektem decentralizacji był, zdaniem Bigi, samorząd terytorjalny rozumiany jako forma decentralizacji administracji wykonywana przez jednostki tego samorządu<sup>12</sup>, ale zaliczał do niej także pozycję ustrojową:

1. kas chorych i ich związków,
2. korporacji przemysłowych (samorząd gospodarczy),
3. cechów i izb rękodzielniczych,
4. izb rolniczych (samorząd rolników),
5. samorządu zawodowego,
6. spółek wodnych, drogowych i łowieckich,
7. gmin wyznaniowych (głównie na przykładzie gmin żydowskich).

## 2. Korporacje osobowe a terytorialne

W prowadzonych rozważaniach należy wziąć pod uwagę przesłankę przynależności do korporacji. Otóż bez wątplenia przynależność do korporacji typu kasa chorych<sup>13</sup>, korporacje przemysłowe<sup>14</sup> czy izby lekarskie<sup>15</sup> opierała się na określonej sytuacji prawnej osób, które z racji swego zatrudnienia czy zarobkowania były zobowiązane albo uprawnione do uczestnictwa w danej korporacji. Nietrudno zauważyć, że członkostwo w nich odbywało się w ramach ich terytorialnej organizacji, żadna z tych korporacji nie funkcjonowała bowiem w nieograniczonej przestrzeni. Kasy chorych zgodnie z art. 1 tworzone były „po jednej na każdy powiat”, ale w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców mogły zostać utworzone oddzielne kasy, przy czym zakładano też oddzielne kasy dla określonych grup zawodowych, na przykład pracowników kolei. Korporacje przemysłowe zgodnie z art. 72

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 121.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>13</sup> Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 3 ustawy z dnia 19 maja 1920 roku o kasach chorych (Dz.U. Nr 44, poz. 272), który przewidywał, że „Obowiązkowi ubezpieczenia podlegają wszystkie osoby bez różnicy płci, zatrudnione na podstawie stosunku roboczego lub służbowego”.

<sup>14</sup> Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 69 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 roku — Prawo przemysłowe (Dz.U. Nr 53, poz. 468), który przewidywał, że „prowadzący samodzielnie przemysł mogą zrzeszać się [...] w korporacje”, jak również na art. 160 tegoż rozporządzenia, stanowiącego wówczas, że „Prowadzący samoistnie rzemiosło mogą zrzeszać się [...] w wolne cechy t.j. wolne korporacje rzemieślników”.

<sup>15</sup> Bigo opierał analizę na brzmieniu art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1921 roku o ustroju i zakresie działania izb lekarskich (Dz.U. Nr 105, poz. 763), który przewidywał, że „Izbę lekarską tworzą wszyscy zamieszkali w jej okręgu i zapisani na jej listę lekarze, jako członkowie Izby”.

ustawy organizowane były w okręgach tożsamych z poszczególnymi powiatami, ale mogły za zgodą odpowiednich władz wojewódzkich obejmować więcej niż jeden powiat lub przynależne do sąsiedniego powiatu gminy na obszarze danego województwa, za zezwoleniem zaś Ministra Przemysłu i Handlu — wykraczać poza granice województw. Izby lekarskie zorganizowane zostały w okręgach stanowiących co do zasady obszar województwa (art. 2 ust. 4), ale art. 2 ust. 5 dopuszczał powoływanie izb na części województwa, przynależności części województwa do obszaru sąsiedniego okręgu lub tworzenie izby dzielnicowej dla połączonych województw. Jak zatem można ustalić, to nie z faktu miejsca zamieszkania lub też miejsca prowadzenia działalności przemysłowej czy rzemieślniczej lub wykonywania zawodu lekarza wynikał obowiązek przynależności do struktury terytorialnej odpowiedniej korporacji. Wynikał on natomiast z właściwości miejscowa danej korporacji dla zrealizowania w niej nałożonego prawem obowiązku wpisania się na listę lub uprawnienia do przynależności czy wręcz utworzenia korporacji, jak w przypadku prowadzących samodzielnie przemysł czy rzemiosło.

Zupełnie inny charakter miała natomiast korporacja publicznoprawna samorządu terytorialnego. Tu bowiem członkostwo jest, jak pisał Bigo, „przymusowe, powstaje *ipso iure*, gdy tylko zachodzą oba warunki ustawowe”, czyli „posiadanie obywatelstwa i zamieszkania”. Jak zaznaczał też, „wola członków jest zatem na drugim planie; o powstaniu, przekształceniu i skasowaniu związku decydują władze państwowe”<sup>16</sup>. Oczywiście członkowie samorządów miejskich i powiatowych dokonywali wyboru swoich organów i to w dodatku spośród siebie — tak jak miało to miejsce w przypadku rad jednostek samorządu terytorialnego, co więcej także w przypadku organów wykonawczych. Pamiętać należy, że zarządy gmin i miast a także wydziały powiatowe pochodziły wyłącznie z łona rad nie było dopuszczalne jak obecnie wybieranie wójta, burmistrza, prezydenta, czy członków zarządów powiatu i województwa z osób niezamieszkałych na terytorium tych jednostek. Jak jednak podkreślał „Nie mają natomiast członkowie związku sam. wpływu na samo powstanie, zmianę obszaru jako podstawy terytorialnej związku ani na jego likwidację – co wynika z charakteru przymusowego tych organizacji”. Zatem w tym przypadku pierwiastek terytorialny stanowił czynnik wyznaczający sytuację prawną członka korporacji terytorialnej, sama zaś kwestia przestrzennej organizacji korporacji odgrywała znaczenie drugorzędne nie tylko z racji pozostawania poza wpływem jej członków (podobnie zresztą jak ma to miejsce w przypadku korporacji osobowych), ale też dlatego, że opiera się ona na istniejącym już podziale terytorialnym państwa. Innymi słowy, dla jej powstania nie wprowadza się jednostek organizacyjnych, które odnosi się dopiero do siatki podziału zasadniczego, jak w przypadku każdej z korporacji osobowych (co zostało już wcześniej opisane).

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 57.

### 3. Gminy wyznaniowe w świetle ustawodawstwa polskiego

#### 3.1. Uwagi wstępne

Jak wspomniano we wstępie, w istocie każde z wyznań, które dzisiaj funkcjonuje nawet jako kościół, zaczynało swój byt jako gmina wyznaniowa. Nie jest współcześnie możliwe odtworzenie procesu ewolucji form organizacyjnych, a zachowane źródła historyczne są niekompletne i nie dokumentują ciągłości tego procesu. Przyjąć jednak można, że podobnie jak w przypadku innych form organizacyjnych, także i tu na pewnym poziomie złożoności elementów składowych charakteryzujących dane wyznanie oraz liczebności wyznawców musiało dojść do ich instytucjonalizacji, a następnie formalizacji ich zachowań i przekształcenia luźnych form organizacyjnych w instytucje ze swoimi strukturami organizacyjnymi. Struktury te dotyczą zwłaszcza organów kierujących ich funkcjonowaniem, w tym decydujących zarówno o dostępie do organizacji, jak i o wykluczeniu z niej.

Państwowe prawo prywatne i publiczne nie obejmuje regulacji prawnych odnoszących się do kwestii wyznań jego obywateli w ramach samej organizacji wyznaniowej, poza potwierdzeniem ich prawa w zakresie wyznania, jak również w zakresie umożliwienia organizacjom tworzonym przez wyznawców realizacji tego prawa. Jednak w sytuacji, gdy struktury te uzyskują uprawnienia odnoszące się do kształtowania praw i obowiązków ich członków rzutuujących na ich prawa jako obywateli, państwo jest wręcz zobowiązane do uregulowania relacji między tymi organizacjami a sobą i swoimi organami<sup>17</sup>. Przejawiało się to przede wszystkim w zezwoleniu na osiadanie wyznawców danej grupy wyznaniowej na terenie państwa, nabywanie przez nich własności nieruchomości na rzecz swoich gmin wyznaniowych, łączenie wyznania z funkcjami państwowymi czy też realizacją obowiązków publicznoprawnych<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> W prawie wyznaniowym podkreśla się ogromny wpływ religii na kształtowanie się nie tylko życia indywidualnego, ale społecznego, narodowego i państwowego — zob. M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 11. Nie bez przyczyny Erich Fromm uważał, że nie było i nie będzie kultury bez religii — zob. E. Fromm, *Szkice z psychologii religii*, Warszawa 1966, s. 134. Zarazem podkreśla się, że jest to jedna z najbardziej konfliktowych sfer stosunków prawnych, bo „władcy świeccy natomiast uważali się często za absolutnych suwerenów nie tylko w dziedzinach życia materialnego, ale i duchowego swoich podwładnych” — H. Miszał, *Pojęcie prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004, s. 11–12.

<sup>18</sup> Przykładem mogą być Karaimi, których 383 rodziny Wielki Książę Witold sprowadził do Wielkiego Księstwa Litewskiego, osadzając na granicy z ziemiami krzyżackimi i nadając im odpowiednie przywileje. Odnawiane były one przez następnym władców Obojga Narodów w latach 1441, 1507 i 1646. Każda gmina (dżymat) posiadała wybieralnego dożywotniego wójta (hazzana)

## 3.2. Regulacje prawa na ziemiach polskich do końca I wojny światowej

Po aktach o charakterze incydentalnym w rodzaju przywilejów dotyczących poszczególnych grup wyznaniowych, a nawet wręcz odnoszących się do poszczególnych gmin, pod koniec XVIII wieku pojawiają się regulacje o charakterze generalnym odnoszące się do praw wyznaniowych poddanych, czego dobrym przykładem jest pruski *Landrecht*<sup>19</sup>. Zwraca przy tym uwagę dominacja regulacji odnoszących się do niektórych wyznań zdecydowanie mniejszościowych na tle powszechnych odłamów chrześcijańskich, stąd też najwięcej regulacji dotyczyło wyznania mojżeszowego i żydowskich gmin wyznaniowych.

Po upadku I Rzeczypospolitej zaborcy wprowadzali na ziemiach polskich swoje odrębne regulacje prawne, niekiedy odnoszące się wyłącznie do tych ziem, a niekiedy dotyczące całości terytorium państwa zaborczego. Przykładem pierwszego rozwiązania może być Generalne urządzenie Żydów w prowincjach Prus Wschodnich i Nowowschodnich nadane przez Fryderyka Wilhelma III dnia 17 kwietnia 1797 roku<sup>20</sup>, na mocy którego między innymi w Warszawie utworzono dwie gminy żydowskie, a ich członkom przyznano prawo swobodnego handlu i pobytu w mieście<sup>21</sup>. Po powstaniu Księstwa Warszawskiego rozwiązania te znacznie ograniczono poprzez wydanie dekrétów z 7 września i 17 października 1808 roku, zawieszających prawa obywatelskie i polityczne na dziesięć lat, a poprzez dekret z 19 listopada 1808 roku również na dziesięć lat prawo nabywania nieruchomości. Ponadto podjęto prace nad dekretem, który miał uregulować kompleksowo sytuację żydów i gmin wyznaniowych w Księstwie. Choć projekt przygotowano 14 listopada 1809 roku, to nigdy nie został wydany i tym samym nie wszedł w życie. Istotne są jednak projektowane przepisy o charakterze poli-

---

odpowiedzialnego jedynie przed monarchą. Karaimi zajmowali się wojskowością, obejmując wiele znaczących funkcji w armiach królów polskich, ale też byli zatrudniani w komorach celnych i innych urzędach publicznych, wreszcie prowadzili działalność handlową. Zob. M. Tomczak, *Karaimi — najmniejsza mniejszość w Polsce*, <https://histmag.org/karaimi-najmniejsza-mniejszosc-w-Polsce.-14005> (dostęp: 20.02.2021).

<sup>19</sup> Por. *Allgemeine Landrecht für preußischen Staaten*, cz. II, tytuł XI. *Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und Geistlichen Gesellschaften*, dostępny w 4 częściach wydanych nakładem Gottfrieda Carla Naucka w 1804 roku w Berlinie (<https://digital.staatsbibliothek-berlin.de/suche?queryString=PPN646281224>, dostęp: 30.06.2018). W komentarzach podkreśla się, że *Landrecht* znacznie ograniczył znaczenie religii z racji swego laickiego charakteru — zob. K. Jackowska, *Przepisy Landrechtu Pruskiego z 1794 r. dotyczące pogwałcenia moralności i zdrowia publicznego oraz nierządu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10, s. 160.

<sup>20</sup> Generaljudenreglement für Süd- und Neu-Ostpreußen, Berlin den 17. April 1797, <https://polona.pl/item/general-juden-reglement-fur-sud-und-neu-ostpreussen-de-dato-berlin-den-17-april,NzUzMDI3NTk/0/#info:metadata> (dostęp: 20.02.2021).

<sup>21</sup> Szersza analiza w Z. Filipiak, *Projekt urządzenia ogólnego ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim w 1809 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 68, 2016, z. 2, s. 149–154.



cyjnym dotyczące organizacji gmin wyznaniowych zwanych kahałami, na czele których stać mieli rabini lub kantor ze służą kahałowym (art. 29–30 projektu). Poza czynnościami czysto obrzędowymi rabinom przyznawano prawo godzenia stron w sporach cywilnych (art. 40), obrzezania i udzielania ślubów (art. 42–49) oraz sprawiania pochówku (art. 50–54), jak również sprawowania nadzoru nad kahałnymi szkołami i szpitalami (art. 59). Kahały w liczbie 3–5 organizowane miały być w synagogi, na czele których planowano ustanowić dyrektora i sekretarza mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych, którym projektowano przyznać szerokie uprawnienia nadzorcze nad kahałami między innymi w zakresie rozstrzygania sporów w sprawach wewnętrznych kahałów (art. 64 i 66) oraz gospodarki finansowej i mieniem (art. 67–70). W każdym z departamentów projektowano utworzenie konsystorza z prezesem i sekretarzem oraz sześcioma powoływanymi przez monarchę asesorami (art. 76–77), który poza rozstrzyganiem w sprawach religijnych (na przykład zatwierdzania ksiąg modlitewnych) miał szerokie uprawnienia nadzorcze względem synagog, mogąc egzaminować rabinów i kantorów oraz usuwać ich z urzędu (art. 94–95), nadzorując finanse i zarządzanie majątkiem (art. 96–99)<sup>22</sup>.

Upadek Księstwa i ponowny podział jego ziem między zaborców spowodował między innymi powrót władzy carskiej z jej równie antysemickim nastawieniem, jak to obecne w pozostałej części Rosji. Stąd też zarówno samych żydów, jak i ich gminy wyznaniowe starano się usuwać z wielu miast Królestwa Kongresowego lub przynajmniej wyznaczać rewiry, w których wolno było im się osiedlać, a tym samym prowadzić obrzędy religijny, wznosić budowle sakralne i cmentarze wyznaniowe. Jak dowodzą badania Henryka Bartoszewicza, w większości miast bez względu na ich rozmiar w ciągu kilku lat wydano kilkadziesiąt dekretów i postanowień regulujących ściśle te kwestie<sup>23</sup>. Dominacja na obszarze zaboru wyznania i Kościoła Prawosławnego wynikająca z faworyzowania go przez władze carskie powodowała nie tylko ograniczenie swobody wyznań, ale i osłabienie pozycji pozostałych kościołów<sup>24</sup>. Dopiero ukaz z dnia 17/30 kwietnia 1905 roku o utwier-

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 154–162.

<sup>23</sup> H. Bartoszewicz, *Projekty rewirów dla ludności żydowskiej w miastach mazowieckich 1807–1830*, „Rocznik Mazowiecki” 18, 2006, s. 104–120. Osobno zostało wydane postanowienie carskie z dnia 7 maja 1822 roku o urządzeniu mieszkań żydów po miastach (Dz.Pr.Kr.P. 1820, Nr 31, T. 7, s. 384–390).

<sup>24</sup> Przykładem są ukazy podporządkowujące kościoły protestanckie z dnia 8/22 lutego 1849 roku dla Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Królestwie Polskim oraz o zarządzie spraw Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. XLII, Nr 129, s. 4–247), ale też dotyczące Kościoła Katolickiego: z dnia 27 października/8 listopada 1864 roku o klasztorach rzymskokatolickich w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. LXII, Nr 192, s. 406–419), który stał się podstawą do kasaty zakonów i z dnia 14/26 grudnia 1865 roku o urządzeniu duchowieństwa świeckiego Rzymsko-Katolickiego w Królestwie Polskim (Dz.Pr.K.P. T. LXIII, Nr 206, s. 368–389), na mocy którego władze uzyskały uprawnienie do obsadzania stanowisk duchownych oraz skonfiskowały majątek kościelny.



dzeniu zasad tolerancji religijnej deklarujący swobodę wyznań oraz ich równoprawność, a następnie ukaz z dnia 16/30 października 1906 roku zezwalający na rejestrowanie nowych gmin wyznaniowych przez osoby, które opuściły dotychczasowe wyznanie, w połączeniu z ukazem z dnia 25 czerwca/8 lipca 1905 roku anulującym kary za zmianę wyznania prawosławnego<sup>25</sup>, złagodził tę asymetrię. W ocenie współczesnych była ona jednak ciągle odczuwalna, a tolerancja bardziej pozorowana niż rzeczywista w porównaniu z innymi zaborami<sup>26</sup>. Niemniej po zatwierdzeniu przez właściwe władze zarejestrowana gmina zyskiwała prawo do budowania domów modlitwy, odprawiania w świątyniach i domach modlitewnych należących do nich nabożeństw, wyboru władz gmin i duchownych, a także otwierania towarzyszących wyznaniu zakładów dobroczynnych i szkół, nabywania i zbywania składników majątkowych służących realizacji zadań statutowych gminy, jak również prowadzenia gospodarki finansowej.

Polacy z zaboru rosyjskiego często odwoływali się do zaboru austriackiego, na którego obszarze obowiązywała wielość regulacji spraw wyznaniowych przynoszących obywatelom monarchii znacznie większą swobodę wyznaniową. W przeciwieństwie do regulacji prawnych z XVIII wieku, w których monarcha autorytarnie ustalał prawa swoich poddanych w zakresie praktykowania ich wyznań<sup>27</sup>, w drugiej połowie wieku XIX zasadniczą rolę odgrywała kompleksowa ustawa o międzywyznaniowych stosunkach obywateli państwa<sup>28</sup>, która w art. 4 gwarantowała każdemu po ukończeniu 14. roku życia swobodę wyboru wyznania religijnego pod ochroną władz państwowych. Wolność ta łączyła się jednak z obowiązkiem powiadomienia władz gminnych właściwych ze względu na miejsce zamieszkania, jak również przełożonych lub duszpasterzy kościoła lub stowarzyszenia religijnego, do którego od urodzenia na mocy wyboru jego rodziców należał, przy wystąpieniu, a złożenia odpowiedniego oświadczenie tymże

<sup>25</sup> Zob. P. Ludwiczak, *Prawo karne Królestwa Polskiego w latach 1815-1905*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 70, 2018, z. 11, s. 234-238.

<sup>26</sup> Por. F. Nowodworski, *Tolerancja religijna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1905, nr 31, s. 497 n.; J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 360 n. oraz H. Świątkowski, *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego. Część I. Wyznania i związki religijne*, Warszawa 1937, s. 47 n.

<sup>27</sup> Przykładowo patent tolerancyjny cesarza Józefa II z 7 maja 1789 roku był ostatnim etapem jego procesu zmniejszenia izolacji ludności żydowskiej od pozostałych poddanych, w ramach której zakazywał niektórych form działalności gospodarczej a preferował osadnictwo rolne, nakazywał przyjmowanie nazwisk niemieckojęzycznych, a ostatecznie zlikwidował samorząd żydowski i podzielił ludność żydowską Galicji między 141 gmin wyznaniowych oraz ustalił ogólne zasady organizacji gminy mojżeszowej zob. *Patent. Kraft welchen den Juden alle Begünstigungen und Rechte der übrigen, Unterhalten gewähret sind*, [w:] *Cintinuatio edictorum* (1789), s. 90–100.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 25 maja 1868 roku o uregulowaniu międzywyznaniowych stosunków obywateli państwa (Dz.U.P. nr 49) zob. *Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązującym do użytku organów c.k. Władz rządowych i Władz autonomicznych*, zebrał, ułożył i spisał J.R. Kasperek c.k. Starosta, t. 3, Kraków 1873, s. 2168 n.

przełożonym lub duchownym przy wstąpieniu (art. 6)<sup>29</sup>. Ustawa przewidywała w art. 5, że z chwilą zmiany wyznania przez wystąpienie ustawały wszelkie prawa korporacyjne kościołów i stowarzyszeń religijnych względem tej osoby. Ponadto w art. 7 zakazywano korporacjom religijnym nakłaniania „członków innej korporacji przymusem lub podstępem do przestąpienia”, zakazywano też dokonywania jakichkolwiek czynności religijnych względem osób przynależnych do innych korporacji religijnych z sankcją bezskuteczności podejmowanych w ich ramach aktów prawnych (art. 8), jak również nakładania jakichkolwiek danin i świadczeń — z wyłączeniem ponoszonych na pokrycie kosztów zakładania i utrzymania wspólnych szkół — na osoby nienależące do ich kościoła lub stowarzyszenia religijnego (art. 9 i 10). Przy takiej swobodzie wyznaniowej ustawa respektowała zarazem określone regulacje statutowe korporacji religijnych w zakresie wzajemnego poszanowania przez nie dni świątecznych swoistych dla poszczególnych wyznań (art. 13), a także zakładania i utrzymania swoich cmentarzy wyznaniowych. Zakazywała jednak gminom religijnym w art. 12 odmowy pochówku osób należących do innej korporacji, jeśli chodziło o pochowanie w „grobie familijnym” oraz „jeśli tam, gdzie zgon nastąpił, lub zwłoki znaleziono, w obrębie gminy miejscowej nie znajduje się cmentarz, dla przynależnych kościoła albo stowarzyszenia zmarłej osoby przeznaczony”.

Natomiast uregulowanie samego prawa do tworzenia i funkcjonowania związków religijnych nastąpiło w ustawie z 1874 roku<sup>30</sup>, która uznawała istniejące wcześniej kościoły i żydowskie gminy wyznaniowe z mocy prawa, dla tworzenia zaś nowych związków w § 2 wymagała uznania przez ministra wyznań, który winien był zbadać, czy nazwa związku oraz zasady wyznania, nabożeństw i organizacji nie są gorszące lub sprzeciwiające się ustawie zgodnie z § 1. Ustawa zastrzegła możliwość wyboru osób sprawujących funkcje religijne wyłącznie spośród obywateli austriackich

Na uwagę zasługuje kwestia gmin żydowskich, które były przedmiotem osobnego uregulowania w statucie organicznym dla izraelitów z dnia 7 maja 1789 roku<sup>31</sup> ostatecznie zniesionego wspomnianą ustawą z 1868 roku, a w jej następstwie

<sup>29</sup> Prawo statutowe poszczególnych wyznań regulowało tok i formę czynności przyjęcia do danej korporacji, zob. np. Reskrypt c.k. Naczelnej Rady kościelnej ewangelickiej wyzn. a. i h. z dnia 7 listopada 1893 roku, l. 1525 z prowizoryczną mocą obowiązującą a na podstawie uchwał synodów generalnych ewang. wyzn. a. i h. 1895 z reskryptem z dnia 7 listopada 1896 roku, l. 1824 z definitywną mocą obowiązującą ogłoszone „Postanowienia o przyjęciu kościelnym osób, przechodzących na łono kościoła ewangelickiego wyzn. a. względnie wyzn. h.” (Dz. Rozp. NRK, rocznik XX, zeszyt 2, względnie rocznik XXIII, zeszyt 2, Nr 10, za: *Patent Cesarski z dnia 8. kwietnia 1861 r. Ustawa kościoła ewangelickiego z dnia 9. grudnia 1891 r. w jej brzmieniu obowiązującym od chwili ogłoszenia zmian potwierdzonych przez Monarchę Najwyższem postanowieniem z dnia 11. lipca 1913 r. i inne dodatki*, Wiedeń 1913, s. 140–143).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1874 roku o uznawaniu prawnym społeczności religijnych (Dz.U.P. Nr 68).

<sup>31</sup> Zob. *Zbiór ustaw administracyjnych...*, s. 2250.

szczególne regulacje następowały w drodze aktów ministerialnych. Przykładowo na mocy rozporządzenia z dnia 28 lutego 1869 roku utworzenie nowych gmin wyznaniowych mogło nastąpić jedynie za zgodą administracji rządowej, jeżeli żądający wykazali, że „posiadają bożnicę i nauczyciela do uczenia dzieci religii, potem cmentarz i łaźnię, urządzonej stosownie do przepisów religijnych”. Przy tym wnioskujący winni byli wskazać, „na które gminy polityczne rozciągać się ma okręg nowy gminy wyznaniowej, i że w tym okręgu mieszkający izraelici zgadzają się na wydzielenie ich z dotychczasowej i na przydzielenie do nowo utworzyć się mającej gminy wyznaniowej”<sup>32</sup>. Zgodnie zaś z reskryptem z dnia 1 stycznia 1872 roku przyznano gminom wyznaniowym prawo ustanowienia własnych statutów (po zatwierdzeniu przez odpowiednie organy), w których ustalały swoje terytorium, prawo przynależności do gminy, prawa wyborcze, organy gminy wraz z zakresem ich właściwości oraz kadencją, zasady zarządu majątkiem oraz finansami gminy, zasady rozstrzygania sporów w ramach gminy i wyłączność gminnych sądów polubownych, zasady powoływania i odwoływania funkcjonariuszy gminnych i ich wynagradzania, zasady zmiany statutu oraz rozwiązywania gmin wraz z kwestiami majątkowymi w ich następstwie<sup>33</sup>.

Jeśli idzie o zabór pruski, to po okresie wspomnianej już odrębnej regulacji dla ziem wschodnich włączonych do państwa po rozbiorach, w połowie XIX wieku rozpoczął się okres jednolitego dla całego państwa regulowania kwestii praw obywatelskich w zakresie swobody wyznań i zrzeszania się w tym celu. Począwszy od pierwszej Konstytucji Państwa Pruskiego z 1850 roku<sup>34</sup>, która w art. 12 zagwarantowała swobodę wyznań i przynależności do stowarzyszeń religijnych równość wyznań, a w art. 15 przy odpowiednim zastosowaniu art. 14 równość kościołów i towarzystw religijnych, przez ustawę z 1869 roku o równouprawnieniu wyznawców religii w dostępie do funkcji publicznych<sup>35</sup>, po ustawy gwarantujące nieporównywalne z zaborem rosyjskim i austriackim swobody występowania ze związków religijnych<sup>36</sup>, ukształtowany został stan dużych swobód religijnych tak indywidualnych, jak i zorganizowanych, choć oczywiście państwo w różnych okresach z większą lub mniejszą aktywnością sprawowało nadzór nad kościołami i związkami religijnymi. Praktycznie każdy mógł zatem w zaborze pruskim praktykować dowolny kult religijny i organizować jego praktykowanie z innymi wyznawcami, korzystając z ogólnych przepisów o stowarzyszeniach i zebra-

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 2253.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 2254.

<sup>34</sup> Verfassungsurkunde für den Preußischen Staaten vom 31. Januar 1850 (Preußische Gesetz Versammlung 1850, S. 17 ff).

<sup>35</sup> Gesetz, betreffend die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung vom 3. Juli 1869 (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1869, Nr. 28, S. 292).

<sup>36</sup> Gesetz, betreffend den Austritt aus der Kirche vom 14. Mai 1873 (Gesetzsamml. S. 207); Gesetz, betreffend die Erleichterung des Austritts aus der Kirche und aus den jüdischen Synagogengemeinde vom 13. Dezember 1918 (Gesetzsamml. S. 199).

niach<sup>37</sup>. Natomiast kościoły i związki religijne posiadały osobowość publicznoprawną i tym samym funkcjonowały na podstawie albo uznania przez państwo stanu zastanego (dotyczyło to zwłaszcza kościołów chrześcijańskich oraz gmin żydowskich), albo wyrażenia zgody na ich utworzenie. Porządek prawny jednak gwarantował im prawo do regulacji wewnętrznej organizacji oraz zasad przynależności a także nakładania na wyznawców wynikających z nich obowiązków<sup>38</sup>.

### 3.3. Gminy wyznaniowe w II RP

Odrodzona Rzeczypospolita, oprócz wielu innych obszarów prac legislacyjnych związanych ze scaleniem byłych dzielnic rozbiorowych, musiała podjąć działania także w zakresie jednolitego uregulowania spraw wyznaniowych obywateli nowego państwa. W jakimś stopniu była do tego zobligowana tak zwanym Małym Traktatem Wersalskim<sup>39</sup>, którego art. 2 zobowiązał władze polskie do zapewnienia ochrony życia i wolności obywateli bez względu na wyznawaną religię oraz „[prawa] swobodnego wykonywania praktyk zarówno publicznie jak i prywatnie każdej wiary, religii lub wierzenia, o ile praktyki nie będą niezgodne z porządkiem publicznym i dobrymi obyczajami”, art. 7 zaś równość wobec praw politycznych i cywilnych „bez różnicy [...] religii”, w tym zwłaszcza „gdy chodzi o dopuszczenie do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, lub o wykonywanie różnych zawodów i przemysłu”. Na uwagę zasługuje podkreślenie w Traktacie konieczności ochrony mniejszości etnicznych, językowych i religijnych, dlatego też w art. 8 Polska zobowiązywała się do zapewnienia osobom należącym do mniejszości religijnych takiego samego traktowania i takich samych gwarancji ustawowych, a zwłaszcza „prawa do zakładania, prowadzenia i kontrolowania własnym kosztem instytucji dobroczynnych, religijnych lub społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych”, jak również swobodnego wykonywania praktyk religijnych we właściwym dla nich języku. Również w art. 9 założono, że w przypadku zamieszkiwania w gminach i innych jednostkach terytorialnych osób należących do danej mniejszości w liczbie znaczącej w stosunku do ogółu ich populacji, zapewniony będzie im odpowiedni udział w budżetach lokalnych w zakresie środków publicznych przeznaczanych na cele wychowawcze, religijne i dobroczynne. Osobno potraktowano kwestię gmin żydowskich, którym zostały zapewnione między innymi możliwości finansowe utrzymania szkół żydowskich (art. 10), ochrona dni świątecznych tego wyznania (szabasu) i praw żydów do ich przestrzegania (art. 11). W art. 12 twórcy zawarli gwarancje przestrzegania

<sup>37</sup> Zob. K. Kościński, *Nowe prawo o stowarzyszeniach i zebraniach z 19-ego kwietnia 1908 r.*, Poznań 1908, który powoływał się na orzeczenia Najwyższego Sądu Rzeszy w Lipsku oraz Najwyższego Pruskiego Sądu Administracyjnego w Berlinie dla uzasadnienia tej tezy.

<sup>38</sup> Zob. K. Rothenbücher, *Die Trennung von Staat und Kirche*, München 1908, s. 458–462.

<sup>39</sup> Traktat między głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 roku (Dz.U. z 1920 r. Nr 110, poz. 728).

tych postanowień względem mniejszości, poddając je pod kontrolę Rady Związku Narodów, bez której zgody przepisy prawa krajowego nie mogły być w tym zakresie zmieniane, jak również która mogła zwracać uwagę na przekraczanie tych postanowień. Co więcej, spory wynikłe na tym tle miały być poddane jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości.

Realizacja tych zobowiązań nie przebiegała jednak bezproblemowo<sup>40</sup>. Zdecydowana większość społeczeństwa była wyznania katolickiego i pochodzący z niej parlamentarzyści oraz członkowie władz administracyjnych reprezentowali raczej interesy Kościoła Katolickiego, który zresztą ustawicznie o to zabiegał<sup>41</sup>. Powodowało to, że prace legislacyjne w sprawach wyznaniowych przebiegały na ogół wolno i w atmosferze sporów, a ich wynik często był odmienny od oczekiwań przedstawicieli innych kościołów oraz związków wyznaniowych. Przykładem jest sama Konstytucja Marcowa<sup>42</sup>, w której ostatecznie znalazły się przepisy nawiązujące do zobowiązań traktatowych (art. 95 gwarantujący ochronę życia i wolności obywatela bez względu na jego wyznanie, art. 110 gwarantujący ochronę praw mniejszości, w tym religijnych, art. 111 gwarantujący wolność sumienia i wyznania oraz równość wobec prawa), zarazem jednak dawały o sobie znać pozostałości regulacji z okresu zaborów, gdy uznawano podporządkowanie wyznania władzy rodziców lub opiekunów nad dziećmi (art. 112). Deklaracja równości wyznań z art. 113 gwarantującego związkom religijnym uznanym przez Państwo prawo urządzania publicznych i zbiorowych nabożeństw, prowadzenie własnych spraw wewnętrznych, dysponowania majątkiem i funduszami, a także prowadzenia „zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych”, była zrównoważona gwarancją dominacji wyznania rzymskokatolickiego (art. 14) oraz uzależnieniem uznania kościołów i związków mniejszości religijnych od decyzji

<sup>40</sup> Przede wszystkim z uwagi na brak stosownych regulacji prawa krajowego nie ustalono jednoznacznie charakteru prawnego postanowień traktatowych dla realizacji praw obywateli w konstytucjach i ustawach, co skutkowało nie tylko odmiennymi wypowiedziami doktrynalnymi, ale też orzeczeniami sądów różnych typów i instancji. Ostatecznie kwestie te rozstrzygnęło Orzeczeniem Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 1923 roku, Z.S. 15/21, „Zbiór Orzeczeń Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego r. 1922, 1923, 1924 i 1925”, Warszawa 1926, nr 14, w którym ustalono, że dotyczą one zobowiązań Państwa wobec innych stron Traktatu, ale nie wobec jego obywateli i tym samym nie mogli się oni powołać na swoje uprawnienia, które miałyby z niego wynikać.

<sup>41</sup> Nastawienie to dawało się odczuć w publikacjach czołowych przedstawicieli nauk prawnych, w tym prawa administracyjnego, czego przykładem może być artykuł W.L. Jaworskiego, *Kościół Rzymskokatolicki a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, Kwartał I, s. 8, w którym wyrażał zaniepokojenie dominacją racjonalizmu nad religijnością. W tym samym czasie jednak inny uznawany za przedstawiciela nurtu katolickiego autor, W. Abraham (*Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół*, „Nasza Konstytucja” [cykl odczytów], Kraków 1922, s. 112–118), wręcz aprobował równość wyznań gwarantowaną przez ówczesne konstytucje większości państw europejskich i odejście od tradycji określania religii panującej w danym państwie.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

państwa i podporządkowania ich działania odrębnym regulacjom prawnym o ich stosunku do państwa (art. 15), podobnie jak nowo tworzonych związków wyznaniowych wcześniej prawnie nieuznanych (art. 116). W międzywojniu nigdy nie doszło do kompleksowego uregulowania sprawy wyznań, a tym samym kościołów i związków wyznaniowych, ostatecznie gmin wyznaniowych. Były one natomiast przedmiotem regulacji jednostkowych.

Chociaż Bigo do związków publicznoprawnych zaliczył jedynie gminy żydowskie<sup>43</sup>, to w świetle obowiązujących w II RP przepisów prawa należałoby tę kategorię pojęciową rozszerzyć na inne konfesje. Z uwagi na wielość wyznań i tym samym ich organizacji w doktrynie wprowadzano klasyfikacje porządkujące, które ułatwiały analizy stanu prawnego oraz odpowiednie wnioski z nich wynikające. Jerzy Stefan Langrod w ślad za przepisami Konstytucji marcowej dokonywał podziału związków religijnych na:

1. Kościół Katolicki wszystkich obrządków i kościoły mniejszości religijnych niewymagające osobnych aktów uznania oraz inne prawnie uznane związki religijne (Żydowski Związek Religijny, Wschodni Kościół Staroobrzędowy, Muzułmański Związek Religijny, Karaimski Związek Religijny, Kościół Ewangelicko-Augsburski, Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny);

2. Kościoły i związki religijne o stosunku uregulowanym nie w drodze ustawowej (6 Kościołów ewangelickich, Kościół Starokatolicki, Kościół Mariawicki, Mennonici), związki religijne prawnie nieuznane (Adwentyści dnia siódmego, Anglikański Kościół, Badacze Pisma Świętego, Baptyści, Ewangeliczni chrześcijanie) oraz związki o nieunormowanym statusie publicznoprawnym (przykładowo wymieniał 13 związków)<sup>44</sup>.

O ile jednak w strukturach organizacyjnych głównych Kościołów (Katolickiego, Prawosławnego i części ewangelickich) nie wyodrębniano jednostek organizacyjnych określanych mianem gminy i tym samym pozbawionych osobowości publicznoprawnej, o tyle w części pozostałych kościołów oraz związków religijnych występowały osobne gminy wyznaniowe.

---

<sup>43</sup> Uzasadniał to tym, że jedynie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o uporządkowaniu stanu prawnego organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego (Dz.U. z 1928 r. Nr 52, poz. 500) w art. 2 określiło związek religijny gmin żydowskich związkiem publicznoprawnym — zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 68 i 112.

<sup>44</sup> Por. J.S. Langrod, *Wyznania*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 326–328. Z kolei K.W. Kumaniecki poświęcał zasadniczą uwagę 4 kościołom i żydowskim gminom wyznaniowym, a w stosunku do pozostałych 20 kościołów i związków wyznaniowych ograniczał się jedynie do ich wyliczenia, zastrzegając zarazem, że „Ponadto istnieją w Polsce jeszcze i takie związki religijne, które nie mają dotąd praw korporacji” — K.W. Kumaniecki, *Administracja wyznaniowa*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 208–239.



Przykładów dostarczał Kościół Starobrzędowy, którego gminy wyznaniowe były uznane za osoby prawne podlegające osobnej rejestracji przez wojewodów, w związku z czym posiadały własne organy i mogły rozporządzać własnym majątkiem<sup>45</sup>. Zgodnie z jego statutem „gminy wyznaniowe tworzy społeczność osób wyznania starobrzędowego na danym terenie, mająca na celu zaspokojenie swych potrzeb religijnych” (§ 33)<sup>46</sup>. Przynależność do gminy wynikała ze stanu zastanego przed zatwierdzeniem statutu (to jest gmin wcześniej utworzonych i zarejestrowanych), zapisu w księgach stanu cywilnego odnośnie do danej gminy oraz przystąpienia do gminy za zgodą jej duchownego z prawem odwołania do Sądu Duchownego razie odmowy (§ 34). Statut w § 35 przyznał grupie co najmniej 50 pełnoletnich osób wyznania starobrzędowego uprawnienie do złożenia Naczelnej Rady Starobrzędowców deklaracji utworzenia nowej gminy wyznaniowej, która na podstawie § 37 decydowała o jej utworzeniu i komunikowała odpowiedniemu wojewodzie celem jej zarejestrowania. W deklaracji zgodnie z § 36 należało określić nazwę i teren przyszłej gminy, miejscowość świątyni, domu modlitwy lub innego odpowiedniego pomieszczenia (istniejących lub projektowanych) oraz imiona, imiona rodziców i nazwiska oraz miejsca zamieszkania sygnatariuszy deklaracji. Przepis § 40 regulował przekształcanie gmin co do nazwy i terytorium oraz miejsca świątyni, z treści przepisu § 43 wynikało zaś, w jaki sposób gmina mogła ulec rozwiązaniu.

Ustrój gminy zgodnie z § 42 najwyższą władzę powierzał walnemu zgromadzeniu członków gminy oraz wybranej przez niego radzie gminy. Walne zgromadzenia — poza pierwszym po utworzeniu gminy zwoływanym przez sygnatariuszy deklaracji – zwoływane były przez rady gminy z własnej inicjatywy co najmniej raz w roku, na wniosek co najmniej jednej dziesiątej członków gminy lub na żądanie Naczelnej Rady (§ 44). Do ich kompetencji należały, w myśl § 45, sprawy personalne (wybór: duchownych, prezesa i członków rady oraz komisji rewizyjnej a także pełnomocników gminy, jak również zwalniania z tych stanowisk oraz pozbawiania prawa głosu członka gminy), sprawy finansowe (zawieranie rocznego bilansu wydatków i dochodów, ustanawianie opłat na rzecz gminy, zaciąganie pożyczek), majątkowe (zbywanie i nabywanie składników majątkowych, decydowanie o obudowie świątyń i innych budynków), organizacyjnych (wprowadzania zmian dotyczących terytorium gminy, otwieranie instytucji dobroczynnych i oświatowych). Ważność obrad walnego zgromadzenia warunkowana była obecnością co najmniej  $\frac{1}{3}$  członków mających prawo głosu (§ 49), przy czym w obradach brali udział pełnoletni członkowie gminy z wyłączeniem zalegających z opłatami na rzecz gminy i Naczelnej Rady oraz pozbawionych

<sup>45</sup> Zob. art. 9–11 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 roku o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Starobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej (Dz.U. Nr 38, poz. 363).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 1928 roku o uznaniu statutu Wschodniego Kościoła Starobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej (M.P. Nr 210, poz. 482).



prawa głosu, natomiast udział kobiet w zgromadzeniu oraz radzie zgodnie z § 46 był uzależniony od zgody walnego zgromadzenia. Walne zgromadzenie obradowało pod przewodnictwem przewodniczącego wybieranego większością głosów spośród uczestników i podejmowało uchwały w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów, z wyjątkiem spraw wymienionych w § 49 wymagających dwóch trzecich większości głosów, ponadto na wniosek co najmniej 5 członków głosowanie odbywało się tajnie. Osoby przeciwne podjętym uchwałom miały prawo zgłosić *votum separatum* do protokołu. Można było również wnosić skargi na uchwały do Naczelnej Rady (§ 50). Rada gminy była organem kolegialnym składającym się z co najmniej 5 osób (w tym prezesa) wybieranych na trzyletnią kadencję spośród członków walnego zgromadzenia (§ 51), na członkostwo w radzie mógł wyrazić zgodę także duchowny gminy (przy większej ich liczbie wchodził najstarszy wiekiem). Spośród członków rady wybierano prezydium składające się z prezesa, wiceprezesa, sekretarza i skarbnika (§ 52). Rada obradowała przy obecności co najmniej połowy swego składu podejmując uchwały bezwzględną większością głosów (§ 53), a do jej kompetencji należało wykonywanie uchwał walnego zgromadzenia, przekazywanie uchwał zgromadzenia oraz protokołów z jego posiedzenia Naczelnej Radzie, jak również sporządzanie budżetów i bilansów, utrzymywanie świątyń, domów modlitwy, cmentarzy, instytucji filantropijnych i innych, opieka nad majątkiem, ściąganie opłat i przyjmowanie ofiar, sporządzanie umów oraz zatrudnianie i zwalnianie pracowników gminnych (§ 54). Członek rady mógł zostać zawieszony przez Naczelną Radę w razie stwierdzenia jego działalności szkodliwej dla dobra państwa lub Kościoła, lub gminy (§ 55).

Podobnie Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej dla zaspokojenia potrzeb religijnych wyznawców Islamu mógł tworzyć na obszarze państwa gminy wyznaniowe na podstawie zarządzeń Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego za zgodą Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego<sup>47</sup>, które zgodnie z art. 35 ustawy były wyposażone w osobowość prawną. Ustawa określała bezpośrednio ustrój gminy, ustanawiając na jej czele imama, który podobnie jak jego zastępca i pomocnik *muezzin* wybierany był przez ogólne zebranie członków gminy spośród kandydatów wcześniej zgłoszonych wojewodzie właściwemu ze względu na położenie gminy przez Muftiego stojącego na czele Związku, z możliwością wniesienia odwołania do ministra w razie sprzeciwu wojewody wobec kandydata (art. 18). W art. 20 ustawa przewidywała środek nadzoru o charakterze *ad personam* w postaci żądania właściwego wojewody do Muftiego o wydanie odpowiednich zarządzeń zapobiegawczych lub wręcz usunięcia imama lub muezzina w razie stwierdzenia ich szkodliwej działalności dla państwa. W razie braku jego realizacji wojewoda występował do właściwego ministra, który mógł „uznać stanowisko odnośnego duchownego za opróżnione”. Ustawa

<sup>47</sup> Zob. art. 17 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 240 z późn. zm.).

w art. 31 przyznała imamom funkcje urzędników stanu cywilnego prowadzących księgi stanu cywilnego dla ludności muzułmańskiej na obszarze danej gminy stanowiącej odpowiednio okręg stanu cywilnego na podstawie upoważnienia wojewody wydawanego na wniosek Muftiego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 imamowie używali pieczęci z godłem wyznaniowym i nazwą gminy, w tym także w zakresie prowadzenia ksiąg stanu cywilnego (art. 31 ust. 5). Gminy wyznaniowe, wyposażone w osobowość prawną, mogły posiadać majątek ruchomy i nieruchomy oraz zarządzać nim w granicach prawa dla celów wyznaniowych i dobroczynnych, przy czym jednak do działań prawnych tak całego Związku jak i poszczególnych gmin uprawniony był ustawowo Mufti (art. 36), a zbycie nieruchomości wchodzących w skład mienia gminy wymagało zgody właściwego miejscowo wojewody (art. 37). Gminy były uprawnione do zakładania, rozszerzania i zamykania cmentarzy wyznaniowych oraz zarządu nimi (art. 40).

Postanowienia ustawy uszczegóławiały i rozszerzały przepisy statutu Związku<sup>48</sup>, ustalając między innymi maksymalną liczbę muezzinów — dwóch (§ 29 ust. 3), określając szczegółowy zakres zadań imama, na przykład nadawanie imion, udzielanie ślubów i grzebanie zmarłych (§ 30 ust. 1) oraz zarządzanie meczetem, cmentarzem i majątkiem gminy (§ 31). Statut w § 32 określał kwalifikacje kandydatów na imama i muezzina (poza wyznaniem muzułmańskim i obywatelstwem polskim wymóg ukończenia co najmniej dwudziestego piątego roku życia dla imama i dwudziestego trzeciego roku dla muezzina, posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz niekaralności), a w § 33 procedurę wyboru imama i muezzina, co do zasady wybieranych przez zebranie członków gminy i zatwierdzanych przez muftiego, z powtarzalnością wyboru w razie odmowy zatwierdzenia, a w razie bezskuteczności wyboru mianowanych przez muftiego. Ponadto w § 34 określał przesłanki zawieszenia, złożenia z urzędu lub ukarania dyscyplinarnie imama lub muezzina przez muftiego. W rozdziale VII Statutu regulował organizację i działanie ogólnego zebrania członków gminy wyznaniowej, jako że ustawa ograniczała się jedynie do wskazania jego zwoływania celem dokonywania wyborów imama i muezzina oraz zobowiązywała imama lub muezzina do zawiadamiania starosty o terminie ogólnego zebrania (art. 21). I tak w § 36 ustalono, że ogólne zebrania zwołuje Najwyższe Kolegium Muzułmańskie (organ pomocniczy Muftiego) za pośrednictwem imama lub muezzina, a w § 37 — że członkami ogólnego zebrania są wszyscy mężczyźni wyznania muzułmańskiego będący obywatelami polskimi, którzy ukończyli dwudziesty pierwszy rok życia, zamieszkujący od co najmniej roku w danej gminie wyznaniowej i posiadający pełną zdolność do czynności prawnych oraz umieszczeni w spisie uprawnionych do głosowania sporządzanym przez imama lub muezzina (z możliwością przeglądania i wnoszenia zażaleń z powodu nieumieszczenia w nim do Najwyższego

<sup>48</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 roku o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 517).

Kolegium). Zgodnie z § 38 prawomocność zebrania była warunkowana obecnością co najmniej zwykłej większości uprawnionych (w razie braku spełnienia tego warunku po upływie trzech godzin odbywało się następne niezależnie od liczby uczestniczących), a wybór następował, gdy kandydat uzyskał największą liczbę głosów (każdy był odnotowywany w spisie głosowania). Przy tym sposób głosowania określało samo zebranie, z kolei w przypadku równej liczby rozstrzygnięcie następowało w drodze losowania.

Oczywiście spełnienie cech osobowej korporacji publicznoprawnej w stopniu najwyższym występowało w przypadku wspomnianych już gmin żydowskich. Ich status prawny w odrodzonym państwie kształtowany był już od pierwszych miesięcy jego istnienia w ramach procesu wyrównywania różnic między byłymi dzielnicami rozbiorowymi. Za przykład można uznać dekret Naczelnika Państwa z 1919 roku<sup>49</sup>, który nie tylko rozciągał przepisy wprowadzone w 1916 roku na obszarach Królestwa Polskiego okupowanych przez armię niemiecką<sup>50</sup> na pozostałą jego część (art. 1), ale też dokonywał w tych tymczasowych przepisach licznych zmian (art. 2–12). W następnych latach następowało sukcesywne rozciągnięcie tych przepisów na kolejne województwa<sup>51</sup>, ale dopiero w 1927 roku doszło do połączenia wszystkich gmin żydowskich w jeden związek<sup>52</sup> i tym samym do utraty mocy obowiązującej przepisów prawa zaborców. Rozporządzenie z 1927 roku w przepisach o organizacji gmin wyznaniowych stanowiących jego załącznik wyposażało w art. 1 gminy w prawa korporacyjne, co Bigo ostatecznie kwalifikował jako korporację przymusową<sup>53</sup>, uzasadniając to głównie tym, że jest gmina jest związkiem przymusowym powstającym z mocy ustawy bez wpływu

---

<sup>49</sup> Dekret z dnia 7 lutego 1919 roku o zmianach w organizacji gmin żydowskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 175).

<sup>50</sup> Rozporządzenie Generalnego Gubernatora Warszawy z dnia 1 listopada 1916 roku o organizacji Żydowskiego Towarzystwa Religijnego (Dz.Rozp.GG Nr 56, poz. 184).

<sup>51</sup> Na województwa wołyńskie, poleskie i nowogrodzkie, powiaty grodzieński i wołkowyjski oraz niektóre gminy powiatu bielskiego województwa białostockiego, a także okręg administracyjny wileński — rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 1925 roku (Dz.U. Nr 114, poz. 807); na niektóre powiaty województwa białostockiego — rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 9 marca 1927 roku (Dz.U. Nr 23, poz. 175).

<sup>52</sup> Nastąpiło to rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 14 października 1927 roku o uporządkowaniu stanu prawnego organizacji gmin żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województw: poznańskiego, pomorskiego i śląskiego (Dz.U. Nr 52, poz. 500), z praktycznym rozciągnięciem na województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie doprowadziło ono do połączenia żydów byłych zaborów austriackiego i rosyjskiego. Jednak dopiero rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku zmieniające to rozporządzenie (Dz.U. Nr 28, poz. 259) rozciągające jego skutki na województwa pomorskie i poznańskie połączyło żydów wszystkich trzech zaborów w jeden związek (terytorium województwa śląskiego jako nienależące do I Rzeczypospolitej nie mogło być traktowane jako były zabór).

<sup>53</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 68.

jej członków na akt powstania, choć członkostwo ich było przymusowe<sup>54</sup>. Zarazem przyjmował, że „[z] punktu widzenia kryterjum władztwa admin. musimy także wyznaniowe żyd. gminy zaliczyć do związków publi.-prawnych”<sup>55</sup>. Zwracał przy tym uwagę, że gmina na podstawie art. 48 miała prawo nakładać składki i opłaty, które mogła ściągać w drodze egzekucji administracyjnej<sup>56</sup>. Zarazem gmina winna była zapewnić swoim członkom zaspokojenie potrzeb religijnych, a w tym organizowanie i utrzymanie rabinatu, zakładanie i utrzymanie synagogi, domu modlitwy, kąpieli rytualnych i cmentarzy, czuwania nad religijnym wychowaniem młodzieży, troszczenie się o dostarczenie koszernego mięsa, zarządzanie majątkiem gminnym i fundacjami, urządzeniami i zakładami, a ponadto była uprawniona do udzielania pomocy dobroczynnej i zakładania instytucji dobroczynnych (art. 3).

Przepisy organizacyjne z 1927 roku dokonywały podziału gmin na mniejsze i większe<sup>57</sup>, co przekładało się na ich ustrój. W gminach mniejszych — liczących do pięciu tysięcy mieszkańców żydów — jedynym organem był zarząd złożony z rabina i ośmiu członków, wybierany w wyborach powszechnych, równych, tajnych, bezpośrednich i proporcjonalnych na czteroletnią kadencję (art. 4 ust. 1

<sup>54</sup> W art. 2 przepisów przyjęto, że gminę wyznaniową tworzą żydzi będący mieszkańcami jednej gminy politycznej (czyli gminy samorządu terytorialnego) „o ile są dość liczni by ponosić ciężary utrzymania instytucji i funkcjonariuszów gminnych”. Przepis dopuszczał: 1) utworzenie gminy wyznaniowej obejmującej kilka gmin politycznych, 2) połączenie kilku gmin wyznaniowych w jedną, 3) podział gminy wyznaniowej na kilka terytorialnie oddzielnych gmin, z wyjątkiem przypadku gminy wyznaniowej utworzonej w jednej gminie politycznej. O tworzeniu gmin i zmianach w tym zakresie decydował Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego po wysłuchaniu opinii Rady Religijnej Gmin Żydowskich. Jak ocenia to współcześnie P. Borecki, *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Glosa do wyroku SN z dnia 19 lutego 2007 r., III CSK 411/06*, „Glosa” 2020, nr 2, s. 121: „społeczność żydowska w II RP nie cieszyła się pełną samorządnością”. Por. M. Winiarczyk-Kossecka, *Sytuacja gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7–8, s. 44–45.

<sup>55</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 112.

<sup>56</sup> Przepis co prawda zastrzegł, że nałożenie przymusowych składek i opłat musi być uzasadnione brakiem pokrycia potrzeb gminy i Rady Religijnej z dochodu z majątku gminy, a uchwała gminy wymaga zatwierdzenia władz nadzorczych. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 9 września 1931 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Ministrem Skarbu w sprawie gospodarki finansowej gmin wyznaniowych żydowskich (Dz.U. Nr 89, poz. 698) wymieniało taksy za ubój (§ 9–10) oraz opłaty za miejsca cmentarne i pomnikowe (§ 11) wraz z ich granicami, a także ustalało zasady nakładania obowiązku płacenia składki (§ 14), podstawę jej obliczania i granice wymiaru (§ 15–25) oraz rozkładania na raty (§ 26). W § 31 rozporządzenie odwoływało się do ogólnych przepisów o ściągnięciu należności w trybie przymusowym.

<sup>57</sup> Zgodnie z danymi podanymi w *Polski słownik judaistyczny. Dzieje, kultura, religia, ludzie*, t. 1, red. Z. Borzmińska, R. Żebrowski, Warszawa 2003, s. 493, w 1939 roku istniało 81 gmin większych i 727 gmin mniejszych, zaś P. Borecki (*Status prawny wyznawców judaizmu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 9, s. 46) podaje liczbę łączną 818 gmin, czyli o dziesięć więcej, jednak bez wskazania, której kategorii i w jakiej liczbie różnica ta dotyczy.

i art. 5 ust. 1). Czynne prawo wyborcze przysługiwało jedynie mężczyznom o wyznaniu żydowskim zamieszkałym przez co najmniej jeden rok w obrębie gminy, którzy ukończyli 25 lat, z wyłączeniem pozbawionych praw obywatelskich, ubezwłasnowolnionych, karanych pozbawieniem wolności, korzystających z dobroczynności publicznej, poza tym prawo wyborcze było zawieszane na czas postępowania upadłościowego (art. 5). Kandydować zaś mogli posiadający czynne prawo wyborcze posiadający obywatelstwo polskie, ukończone 30 lat i nieskazitelną obywatelską (art. 6), przy czym każdy członek gminy mógł wnieść zażalenie do miejscowej władzy nadzorczej (starosty) w ciągu czternastu dni od dnia opublikowania wyniku wyborów (art. 7). Funkcje rabina i pozostałych członków zarządu były wyłącznie honorowe, a w miarę potrzeb wybierano też podrabina (art. 5 ust. 1 i art. 8). Zgodnie z art. 9 zarząd wybierał zwykłą większością głosów (w razie braku wyniku rozstrzygającego wybór następował w drodze losowania) przewodniczącego zwoływającego zebrania i kierującego obradami zarządu (w razie potrzeb zastępowanego najstarszym wiekiem członkiem zarządu). Do zadań zarządu należało reprezentowanie gminy we wszystkich stosunkach prawnych (art. 10) oraz sporządzanie budżetu na każdy rok obrachunkowy (art. 12). Zarząd miał także prawo tworzenia odpowiednich komisji i powoływania osób spoza zarządu do wykonywania poszczególnych zadań (art. 11). Z kolei w gminach wielkich, czyli liczących powyżej pięciu tysięcy członków, ustawowo istniała rada gminy i zarząd, których liczbę ustalał właściwy minister sprawujący nadzór dla poszczególnych gmin. Przy tym co do zasady zarząd winien był liczyć co najmniej osiem osób i rabina (zgodnie z art. 23 Rada Religijna mogła za zgodą właściwego ministra dokonywać podziału gminy na okręgi rabiniczne z osobnymi rabinami wybieranymi przez rady gmin), a minister mógł powołać do zarządu jeszcze trzy osoby spośród członków gminy posiadających bierne prawo wyborcze (art. 15). W konsekwencji podstawowa różnica w stosunku do gminy mniejszej dotyczyła procedury wyborczej; w wyborach powszechnych wybierano radę gminy, ta zaś dokonywała wyboru zarządu — oba organy na czteroletnią kadencję. Oba również wybierały swoich przewodniczących (art. 16–19). Kolejna dotyczyła podziału kompetencji między organy, w tym bowiem przypadku to rada uchwalała budżet, ustalała składki i opłaty, decydowała o zaciąganiu pożyczek, zakładała i przekształcała zakłady gminne, a także podejmowała decyzje dotyczące spraw majątkowych (art. 21 ust. 1). Uchwały podejmowane były na wniosek zarządu, którego członkowie mogli brać udział w posiedzeniach rady z głosem doradczym, i zapadały zwykłą większością głosów (art. 21 ust. 2). Zarząd w pozostałym zakresie zarządzał gminą (art. 22).

Gminy wyznaniowe, podobnie jak ich związki, podlegały nadzorowi sprawowanemu przez Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, natomiast miejscową władzą nadzorczą byli starostowie (art. 50). Jednakże przepisy rozporządzeń wykonawczych wprowadzały bardziej szczegółowe regulacje w tym zakresie, przewidując zatwierdzanie budżetów przez wojewodów z daleko



idącymi uprawnieniami, takimi jak skreślanie, obniżanie lub podwyższanie pozycji w budżecie lub zmiany ich wysokości<sup>58</sup>.

Osobnej uwagi wymaga Karaimski Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej, który, mimo że należał do kategorii mniejszości religijnych, miał uregulowany stosunek do państwa i swój ustrój<sup>59</sup>. Otóż zarówno ustawa w art. 12–13, jak i statut uznany przywołanym rozporządzeniem w rozdziale VII przewidywały, że „[celem] zaspokajania potrzeb religijnych Karaimów Hachan może tworzyć na całym obszarze Państwa karaimskie gminy wyznaniowe” (art. 12 ustawy i § 19 Statutu). Ustalały też ich ustrój, ustanawiając na czele gminy *hazzana* z *szamaszem* jako zastępcą i pomocnikiem oraz *ochuwczu* jako pomocnika szamasza (art. 13 ust. 1 ustawy i § 20, 21, 23) wybieranych przez ogólne zebranie członków gminy spośród kandydatów zatwierdzonych przez *Hachana* (art. 13 ust. 1 ustawy i § 22 Statutu, ochuwczy był powoływany przez *Hachana* zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy i § 23 Statutu), a także co najmniej pięcioosobowy zarząd gminy wybierany przez ogólne zebranie członków gminy na czteroletnią kadencję do zarządzania majątkiem Związku położonym w obrębie gminy, w skład którego z urzędu wchodził *hazzan* (art. 31 ustawy i § 26 Statutu). Ogólne zebranie karaimskiej gminy wyznaniowej było zwoływane celem wyboru organów gminy (*hazzana*, *szamasza* i zarządu) oraz delegata do dokonania wyboru *Hachana* (§ 29), brali w nich udział mężczyźni Karaimowie posiadający obywatelstwo polskie, mający ukończone 21 lat, mieszkający co najmniej rok na terenie gmin, posiadający zdolność do czynności prawnych i umieszczeni w spisie wyborców (§ 28), wybory zaś odbywały się zwykłą większością głosów (*hazzana* bezwzględną większością) w głosowaniu tajnym. Przy tym bierne prawo wyborcze przysługiwało członkom gminy posiadającym czynne prawo wyborcze, którzy ukończyli 30 lat z wyłączeniem karanych pozbawieniem wolności, osób, które są „pozostające pod śledztwem za przestępstwo, zagrożone karą więzienia” oraz zawieszonych przez władzę duchowną lub złożonych z urzędu (§ 33). Wiele zatem z rozwiązań prawnych wydawałoby się zbliżonych do wcześniej analizowanych w odniesieniu do kościołów i związków wyznaniowych posiadających w swych strukturach gminy wyznaniowe będące osobowymi korporacjami publicznoprawnymi, jednak w tym przypadku art. 28 ust. 1 ustawy przesądza negatywnie o takiej kwalifikacji karaimskich gmin wyznaniowych. Oto bowiem jedynie Związek posiada osobowość prawną. Ustawa nie przyznawała jej gminom, przyjmując, że jedynym właścicielem mienia pozostaje Związek, zarządy gmin zaś zarządzają jedynie składnikami tego majątku położonymi w obrębie danej gminy pod ścisłym nadzorem *hazzana*, który z kolei podlega *Hachanowi* (art. 29).

<sup>58</sup> Zob. § 1–6 rozporządzenia z 1931 roku.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 roku o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 30, poz. 241) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1936 roku o uznaniu statutu Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 72, poz. 518).

Obok terminu „gmina wyznaniowa” w Polsce międzywojennej w prawie politycznym pojawiał się też termin „gmina kościelna”, jak miało to miejsce w przypadku Ewangelickiego Kościoła Unijnego, który z racji braku polskich regulacji opierał się na ordynacji o gminach kościelnych i synodach z 1873 roku<sup>60</sup> oraz incydentalnych regulacjach polskich<sup>61</sup>. Gminy owe występowały jedynie w województwie poznańskim i pomorskim<sup>62</sup>. Jak charakteryzował ustrój tego Kościoła Langrod, „jest więc synodalno-konsystorski z osobowością prawną gmin”<sup>63</sup>. Na Górnym Śląsku istniał osobny Ewangelicki Kościół Unijny działający na podstawie odrębnej ustawy<sup>64</sup>, zgodnie z którą każdy ewangelik zamieszkały na obszarze górnośląskiej części Województwa Śląskiego należał do jednej z jego gmin (art. 1 ust. 3), przy czym zgodnie z art. 7 ust. 1 wszystkie gminy tworzył z mocy ustawy Górnośląski Związek Synodalny z siedzibą w Katowicach. Członkowie gmin kościelnych nabywali prawa wyborcze czynne z chwilą ukończenia dwudziestego czwartego roku życia pod warunkiem co najmniej trzymiesięcznego zamieszkania na obszarze danej gminy, bierne z ukończeniem trzydziestego roku życia pod warunkiem posiadania prawa czynnego (art. 6 ust. 2 i 3). Ponieważ jednak ustawa zasadniczą uwagę poświęcała Górnośląskiej Radzie Kościelnej, toteż nie ustalała kwestii osobowości prawnej gmin kościelnych ani ich wewnętrznego ustroju. Fakt ten zdaniem Langroda pozwalał ocenić, że „Prowizoryczny ustrój tego Kościoła pokrywa się z ustrojem Ewang. Kościoła Unijnego w Polsce przy silnym zaakcentowaniu nadzoru rządowego”<sup>65</sup>, co przesądza o osobowości prawnej gmin kościelnych i w tym wypadku.

Z kolei w Kościele Ewangelicko-Augsburskim i Helweckiego wyznania pojawił się termin „gmina parafialna”. W tym przypadku również nie doszło do uregulowania jego ustroju w przepisami prawa polskiego a jedynie rozdzielono część superintendentury galicyjskiej na pozostającą w granicach nowego państwa. Jak

<sup>60</sup> Gesetz, betreffend die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 25. Mai 1874 (Gesetzsammlung, S. 147), która zmieniała wcześniejszą ordynację wprowadzoną zarządzeniem królewskim Allerhöchste Erlaß, betreffend die Einführung in Posen, Schlesien und Sachsen, sowie die Berufung einer außerordentlichen Generalsynode für die acht älteren Provinzen vom 10. September 1873 (Gesetzsammlung, S. 418).

<sup>61</sup> Najpierw rozporządzenie Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 3 lipca 1920 roku (Dz.U.b.Dz. Pr. Nr 35, poz. 327) ograniczyło organizację Kościoła do granic Polski i podporządkowanie Konsystorzowi w Poznaniu oraz kontroli administracyjnej Ministra (później Ministra Wyznań i Oświecenia), a następnie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1928 roku o zwołaniu Synodu Nadzwyczajnego Ewangelickiego Kościoła Unijnego (Dz.U. Nr 30, poz. 278) powołało ów Synod.

<sup>62</sup> Ich wykaz znajdował się we wspomnianym rozporządzeniu z 1928 roku. W 1937 roku istniało 407 gmin skupionych w 27 superintendenturach — zob. S. Grelewski, *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej*, Lublin 1937, s. 327–333.

<sup>63</sup> J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 363.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 1937 roku o tymczasowej organizacji Ewangelickiego Kościoła Unijnego na Górnym Śląsku (Dz.U. Śl. Nr 16, poz. 33).

<sup>65</sup> J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 364–365.



oceniał Langrod, istniejące w nim gminy parafialne korzystały z osobowości prawnej<sup>66</sup>, a zdaniem Kumanieckiego pozwalały, by świecki zarząd był wybierany (podobnie jak proboszcz) przez członków gminy spośród jej członków, który kierował zbozem<sup>67</sup>.

Poza prowadzonymi tu rozważaniami pozostają wyznania występujących w niektórych regionach Polski o bardzo małej liczbie wyznawców, ale też o nieuregulowanym statusie prawnym, w których strukturach funkcjonowały gminy o innym charakterze. Stanisław Piekarski<sup>68</sup> wymieniał między innymi gminy braterskie u Braci Morawskich, gminy apostołskie u Irwingjanów, gminy nowoapostołskie, wolne gminy. Ich charakter prawny był na tyle nieuregulowany<sup>69</sup>, że nie jest możliwe ustalenie ich kwalifikacji jako gmin wyznaniowych w znaczeniu tu przyjętym.

## Zakończenie

Przeprowadzona w artykule analiza ukazuje bardziej złożony stan regulacji niż ten przyjęty dla potrzeb rozprawy Bigi. Zatem nie tylko żydowskie gminy wyznaniowe, ale też gminy wyznaniowe Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego i Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP należy zaliczyć do tej samej kategorii osobowych korporacji publicznoprawnych. Co więcej, należy też uwzględnić gminy kościelne Ewangelickiego Kościoła Unijnego w Polsce i Ewangelickiego Kościoła Unijnego na Górnym Śląsku oraz gminy parafialne Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego i Helweckiego wyznania. Wszystkie one bowiem posiadały odrębną od ich kościołów lub związków osobowość publicznoprawną, nosiły charakter korporacji przymusowych i dysponowały odpowiednim władztwem administracyjnym względem swoich członków, podlegały też osobno nadzorowi władz administracji publicznej, a nie tylko swoim władzom kościelnym czy związkowym.

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu materia mimo upływu czasu pozostaje nadal istotną i ważną dla współczesnych badań nad istotą osobowych korporacji publicznoprawnych. Mimo faktu znacznej redukcji liczby mniejszościowych kościołów i związków, a zwłaszcza śladowej liczby lub wręcz braku przedstawicieli niektórych wyznań tu opisanych z racji zmiany granic Polski po 1945 roku, jak również warunków politycznych z lat 1945–1990, należałoby nadal prowadzić badania nad fenomenem gminy wyznaniowej, podmiotu zupełnie odmiennego od występujących powszechnie w Polsce parafii jako jednostek or-

<sup>66</sup> Zob. *ibidem*, s. 365.

<sup>67</sup> Zob. K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 229.

<sup>68</sup> S. Piekarski, *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927, s. 76–92.

<sup>69</sup> K.W. Kumaniecki, *op. cit.*, s. 238–239.

ganizacyjnych nie tylko Kościoła Katolickiego. Odmienność gmin wyznaniowych jest oczywista, nie wymaga szczególnego dowodzenia i w obliczu nawet tak zdominowanej przez jedną konfesję sytuacji wyznaniowej w Polsce zasługuje na szczególną uwagę. Koncepcja Tadeusza Bigi, by zaliczyć gminy wyznaniowe do związków publicznoprawnych, zwłaszcza wobec jej zastosowania dla wyjaśniania istoty centralizacji i decentralizacji władzy, skłania do dalszych badań z perspektywy współczesnych regulacji prawa, gdy prawo polskie pozostaje pod istotnym wpływem międzynarodowego, a przede wszystkim konsekwencji akcesji unijnej z 2004 roku.

## Bibliografia

- Abraham W., *Konstytucja a stosunku wyznaniowe i Kościół*, „Nasza Konstytucja” (cykl odczytów), Kraków 1922.
- Bartoszewicz H., *Projekty rewirów dla ludności żydowskiej w miastach mazowieckich 1807–1830*, „Rocznik Mazowiecki” 18, 2006.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Borecki P., *Status prawny wyznawców judaizmu w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 9.
- Borecki P., *W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Glosa do wyroku SN z dnia 19 lutego 2007 r., III CSK 411/06*, „Glosa” 2020, nr 2.
- Filipiak Z., *Projekt urzędzenia ogólnego ludności żydowskiej w Księstwie Warszawskim w 1809 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 68, 2016, z. 2.
- Grelewski S., *Wyznania protestanckie i sekty religijne w Polsce współczesnej*, Lublin 1937.
- Fromm E., *Szkice z psychologii religii*, Warszawa 1966.
- Jackowska K., *Przepisy Landrechtu Pruskiego z 1794 r. dotyczące pogwałcenia moralności i zdrowia publicznego oraz nierzędu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10.
- Jaworski W.L., *Kościół Rzymskokatolicki a konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1922, Kwartał I.
- Kościński K., *Nowe prawo o stowarzyszeniach i zebraniach z 19-ego kwietnia 1908 r.*, Poznań 1908.
- Kumaniecki K.W., *Administracja wyznaniowa*, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Langrod J.S., *Wyznania*, [w:] K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Longchamps de Berier R., *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922.
- Ludwiczak P., *Prawo karne Królestwa Polskiego w latach 1815–1905*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 70, 2018, z. 11.
- Luft A., *Kościół pierwszy chrześcijan*, [w:] *Eucharystia pierwszych chrześcijan. Ojcowie Kościoła nauczają o Eucharystii*, wyb. M. Starowieyski, Kraków 2014.
- Nowodworski F., *Tolerancja religijna*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1905, nr 31.
- Misztal H., *Pojęcie prawa wyznaniowego*, [w:] *Prawo wyznaniowe w systemie prawa polskiego. Materiały I Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 14–16 stycznia 2003)*, red. A. Mezglewski, Lublin 2004.
- Piekarski S., *Wyznania religijne w Polsce*, Warszawa 1927.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.

- Polski słownik judaistyczny. Dzieje, kultura, religia, ludzie*, t. 1, red. Z. Borzmińska, R. Żebrowski, Warszawa 2003.
- Rothenbücher K., *Die Trennung von Staat und Kirche*, München 1908.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.
- Świątkowski H., *Wyznania religijne w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich stanu prawnego. Część I. Wyznania i związki religijne*, Warszawa 1937.
- Tomczak M., *Karaimi — najmniejsza mniejszość w Polsce*, <https://histmag.org/karaimi-najmniejsza-mniejszosc-w-Polsce.-14005>.
- Winiarczyk-Kossecka M., *Sytuacja gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7–8.
- Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązującym do użytku organów c.k. Władz rządowych i Władz autonomicznych*, zebrał, ułożył i spisał J.R. Kasperek c.k. Starosta, t. 3, Kraków 1873.

## Religious Municipality in the Light of Tadeusz Bigo's Concept

### Summary

The article is dedicated to analyzing the legal status of religious communes in the light of the law during the turn of the nineteenth and twentieth centuries as well as the Second Polish Republic period. Its purpose is to determine whether this status corresponds to the assumptions of Tadeusz Bigo's concept regarding including religious communities in the conceptual category of public law associations.

**Keywords:** religious municipality, religious law, Church, religious relationship.



MARIUSZ KOTULSKI

ORCID: 0000-0002-4957-2363

Uniwersytet Jagielloński  
mariusz.kotulski@uj.edu.pl

## Instytucje wzmacniające korporacyjny charakter gminy

**Abstrakt:** Instytucje prawne umożliwiają mieszkańcom gminy — członkom wspólnoty samorządowej — aktywny udział w sprawowaniu władzy, kontrolowanie jej, a także współdecydowanie o części budżetu. Zwiększają poczucie partycypacji i współodpowiedzialności za decyzje podejmowane przez członków korporacji. Korporacyjne podejście do gminy tworzy upodmiotowienie tej samorządowej wspólnoty pod względem prawnym, socjologicznym i aksjologicznym.

**Słowa kluczowe:** korporacja, gmina, samorząd, wybory, referendum, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, inicjatywa uchwałodawcza, jednostki pomocnicze gminy.

### 1. Korporacja jako rudymenatny element gminy

Jak słusznie wskazywał Tadeusz Bigo:

jeśli panuje zgoda co do tego, że samorząd jest formą administracji publicznej, to samorząd możemy łączyć tylko z osobami zbiorowymi, grupami. Jako predykcję możemy słowo: „samozarządzać” odnieść nie do każdego podmiotu, lecz do grup społecznych, podmiotów zbiorowych, bo wyobrażenie administracji publicznej drogą koniecznej asocjacji łączymy zawsze ze zbiorowością, grupą a nie jednostką izolowaną. [...] Tylko o grupach społecznych korporacyjnie zorganizowanych możemy powiedzieć, że same zarządzają, bo na mocy norm organizacyjnych one same (członkowie) ustanawiają organa, sprawujące administrację bezpośrednio<sup>1</sup>.

Ujęcie to było akceptowane w doktrynie już w okresie przedwojennym. Na rozstrzygającą cechę samorządu uwzględniającego w swojej organizacji „w naj-

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 150–151.

szerzej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania o sprawach publicznych” wskazywał między innymi Maurycy Jaroszyński<sup>2</sup>. W swoich rozważaniach podnosił on, że samorząd „o tyle ma rację bytu i spełnia swoje przeznaczenie, o ile w nim »czynnik obywatelski« rzeczywiście decyduje, czyli, o ile zbliża nas do ideału, w myśl którego praktyczna działalność samorządu pokrywa się z wyrazem woli danej społeczności”<sup>3</sup>. Należy zatem dążyć do tego, aby praktyczna działalność danej jednostki samorządowej odpowiadała „woli zbiorowej” tworzącej ją korporacji przynajmniej w zasadniczych kwestiach i ogólnych ramach.

Władztwo sprawowane przez mieszkańców to według Bigi *essentiale* związku. Z chwilą utraty przymiotu władztwa, tak jak i w przypadku braku mieszkańców, związek publicznoprawny przestaje istnieć. Władztwo przejawia się w formie przymusu tworzenia i przymusu członkostwa. Tak jak decentralizacja, zdaniem Bigi, stanowi kryterium rozróżnienia organów samorządowych od organów rządowych, tak korporacyjność wyodrębnia samorząd spośród innych typów decentralizacji<sup>4</sup>. Jak pisał: „tylko przy korporacji możemy mówić o samodzielności zarządu w szerszym zasięgu, bo nie tylko w znaczeniu uchylecia podporządkowania hierarchicznego, ale także w sensie autonomicznej organizacji”<sup>5</sup>.

Również po „przywróceniu” w 1990 roku gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wskazywano w doktrynie na korporacyjny charakter samorządu terytorialnego jako na niezbędny element tego pojęcia<sup>6</sup>.

Już w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego przyjętej przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 roku<sup>7</sup> podkreślony został element korporacji, a w konsekwencji jej rudymen tarne prawo do decydowania o własnych sprawach. W art. 3 Karty samorząd terytorialny ujęty został jako prawo i rzeczywista zdolność społeczności lokalnych; w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania — na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców — zasadniczą częścią spraw publicznych. Owo prawo jest realizowane w sposób pośredni przez rady i zgromadzenia oraz bezpośrednio, na przykład poprzez referendum. To społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej dziedzinie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym są w zasadzie całkowite i nienaruszalne, a one same powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, szczególnie w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach

<sup>2</sup> M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 8.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>4</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 82 n.

<sup>5</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 76.

<sup>6</sup> Zob. np. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne — część ogólna*, Lublin 1994 s. 130; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne — część ogólna*, Toruń 1996, s. 207; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 47; M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 1 s. 22.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 Karty). Każda modyfikacja granic terytorialnych społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji w tej społeczności, także w drodze referendum (art. 5 Karty). W preambule do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego podniesiono między innymi, iż społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego; prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi do zakresu demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, a prawo to właśnie na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni i stwarza warunki do zarządzania w bezpośredniej bliskości obywatela.

Powszechnie więc uznaje się, iż zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji publicznej przez powierzenie samorządnym korporacjom części administracji i obowiązku zaspokajania jej niektórych potrzeb jest bardziej efektywne i opłacalne. Zatem samorząd terytorialny tak w ujęciu doktrynalnym, jak i w praktyce funkcjonowania poszczególnych jego jednostek należy postrzegać i analizować w kontekście przyznanego mu władztwa publicznoprawnego oraz korporacyjnego charakteru. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie istnienia jakiegokolwiek samorządu (w tym oczywiście terytorialnego) bez elementu korporacji, która stanowi istotny substrat tego pojęcia<sup>8</sup>. Tym samym czynnik ludzki jest niewątpliwie istotną cechą samorządu terytorialnego, gdyż zasadza się na korporacyjności powołanego przez państwo związku publicznoprawnego<sup>9</sup>.

W ustawie o samorządzie gminnym wprost wskazuje się, że to mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a ta wraz z odpowiednim terytorium kreuje gminę<sup>10</sup>. Od czasu przywrócenia gminy samorządowej w Polsce ustawodawca stopniowo wprowadzał szereg regulacji wzmacniających jej korporacyjny charakter. Także idea społeczeństwa obywatelskiego (coraz chętniej i szerzej podejmowana przez świadomych swoich praw oraz odpowiedzialności za dobro wspólne członków korporacji tworzących wspólnotę samorządową) sprzyja szerzeniu się różnych form partycypacji politycznej i społecznej w sprawowaniu władzy, czy też w realizacji zadań (budżety obywatelskie, grupy inicjatyw lokalnych, młodzieżowe rady gmin, gminne rady seniorów itp.).

Instytucje, które wzmacniają korporacyjny substrat gminy, mogą mieć charakter: ustrojowy, organizacyjny, kontrolny, finansowo-majątkowy, albo mieszany. Mogą one odnosić się także do wszystkich mieszkańców gminy albo być kierowane tylko do wyodrębnionej wedle określonego kryterium części korporacji.

---

<sup>8</sup> „Podmiotowość samorządową przyznaje się ludności danego terenu, a nie temu terenowi, należy jednostkę samorządu terytorialnego ujmować wyłącznie w aspekcie podmiotowym” — B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989, s. 151.

<sup>9</sup> Zob. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 89.

<sup>10</sup> Art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.).



## 2. Wybory i system przedstawicielski

Podstawowym czynnikiem spajającym wspólnotę samorządową na szczeblu gminy jest sprawowanie przez nią władzy. Władza należy do mieszkańców gminy, którzy sprawują ją bezpośrednio lub pośrednio (art. 11 ust. 1 u.s.g.). W codziennym funkcjonowaniu gminy jest ona sprawowana pośrednio poprzez organy: stanowiący (radę gminy) i wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Istotne w przypadku gminy jest to, że oba organy, co do zasady, pochodzą z wyborów bezpośrednich. Niewątpliwie wzmacnia to ich legitymację do sprawowania władzy (zwłaszcza w przypadku organu wykonawczego, gdyż czyni go w tym aspekcie podmiotem równoważnym radzie gminy, inaczej niż ma to miejsce na szczeblu powiatu lub województwa samorządowego). To z własnie z organami gminy ustawodawca wiąże szereg zadań i kompetencji, z których część ma charakter wyłączny. Zatem wybory są podstawową instytucją spajającą i aktywizującą wspólnotę samorządową, umożliwiającą jej sprawowanie władzy (w sposób pośredni) poprzez wybór osób sprawujących funkcje organów gminy, a także dokonanie przy akcie wyboru oceny pracy radnych oraz organu wykonawczego w poprzedniej kadencji, jeżeli ubiegają się o reelekcję.

## 3. Referendum gminne

Obok wyborów instytucją wzmacniającą korporacyjny charakter gminy jest referendum gminne. Może mieć ono charakter ustrojowy (referendum jako element bezpośredniego sprawowania władzy — przeprowadzane w każdej istotnej dla gminy sprawie — art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>11</sup> czy też w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic — art. 4c u.s.g.), bezpośredniej kontroli (referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji — art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 u.r.l.), a nawet majątkowy i finansowy (na przykład referendum w sprawie samoopodatkowania — art. 2 ust. 2 pkt u.r.l.). Jednocześnie instytucja referendum w najszerszym zakresie i najpełniej realizuje koncepcję bezpośredniego działania korporacji tworzącej gminę. Możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum uzupełnia, wzbogaca, a czasami nawet modyfikuje system przedstawicielski. Różnorodne formy demokracji bezpośredniej (zwłaszcza referendum) oraz pośredniej (systemu przedstawicielskiego) powinny być wzajemnie komplementarne. Zakres i proporcje stosowania form demokracji pośredniej i bezpośredniej uzależnione są od szczebla zarządzania: im niższy szczebel, tym większe możliwości stosowania instytucji demokracji bezpośred-

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741, dalej: u.r.l.

niej. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodnie warunki do urzeczywistnienia<sup>12</sup>. Referendum lokalne w ujęciu materialnym zostało określone przez ustawodawcę jako wyrażenie przez członków wspólnoty samorządowej w drodze głosowania swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty. Zatem istota referendum zawiera się w powszechnym i bezpośrednim udziale uprawnionych obywateli, z których każdy dysponuje jednym głosem, a decydujące znaczenie ma wola większości<sup>13</sup>.

Mieszkańcy — członkowie wspólnoty samorządowej, podejmując rozstrzygnięcia w drodze referendum, „wchodzą” w kompetencje organów danej jednostki samorządu terytorialnego, przejmują ich kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy do podjęcia decyzji. Pogląd, że przedmiotem referendum nie mogą być sprawy należące do właściwości innych organów, byłby zaprzeczeniem istoty instytucji referendum ukształtowanej na gruncie prawa polskiego i stanowiłby, w świetle treści art. 2 ustawy o referendum, przejaw wykładni *contra legem*<sup>14</sup>.

Należy pamiętać, że takie referendum zostaje ograniczone w świetle art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż mieszkańcy w drodze referendum nie mogą zastępować organów jednostek samorządu terytorialnego, którym powierzona została wyłączna kompetencja. Dopuszczalne jest jednak referendum o skutku abrogacyjnym, „które będzie zobowiązywać właściwy organ stanowiący do uchylecia podjętego uprzednio rozstrzygnięcia”<sup>15</sup>. Szczególnie mobilizujące i integrujące gminną korporację są referenda (także fakultatywne, lecz zwłaszcza obligatoryjne) przeprowadzane z inicjatywy mieszkańców. Wynika to z wymogów związanych z przeprowadzeniem takiego referendum: konieczności uzyskania poparcia pozostałych mieszkańców dla idei przeprowadzenia referendum, przeprowadzenia kampanii referendalnej, wreszcie osiągnięcia odpowiedniej frekwencji w głosowaniu, aby referendum było ważne, oraz poparcia dla konkretnego rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum, aby wynik był rozstrzygający (art. 4, 5, 11, 14, 28, 55, 56 u.r.l.). Przykładowo referendum konsultacyjne jest świetnym probierzem nastrojów i preferencji danej wspólnoty samorządowej i stanowi swego rodzaju instrument korelujący porozumiewanie się pomiędzy korporacją kreującą

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 29.

<sup>13</sup> Zob. E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 5.

<sup>14</sup> Szerzej zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 135 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 roku (sygn. K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16), stwierdzający zgodność przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym z Konstytucją. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 2 ust. 1 u.r.l., rozumianego jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych — z art. 2 i 170 Konstytucji RP oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

<sup>15</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 września 2013 roku, sygn. III SA/Kr 899/13, LEX nr 1371548 oraz M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 109–118.

gminę a organami teje gminy. Oczywiście nie ma ono charakteru rozstrzygającego i wiążącego, ale zawiera stanowisko wspólnoty samorządowej, które w ten sposób wyrażone wzmacnia lub osłabia (albo wręcz jej pozbawia) legitymizację organów gminy do podjęcia określonego rozwiązania, inicjatywy, działania itp. w sprawie będącej przedmiotem referendum. Wydaje się, że wraz z upowszechnianiem się postaw i ruchów obywatelskich, znaczenie referendum lokalnego jako najistotniejszej z form demokracji bezpośredniej będzie nadal wzrastać, aż stanie się ono uzupełniającym (ale nie wykluczającym) elementem sprawowania władzy przez mieszkańców. „Jest ono bowiem istotną, wręcz pierwotną formą partycypacji członków we wspólnocie samorządowej, polegającą na uczestniczeniu w jej zarządzaniu poprzez akt wyboru”<sup>16</sup>.

## 4. Konsultacje społeczne

Kolejna instytucja to konsultacje z mieszkańcami gminy (art. 5a u.s.g.) w sprawach ważnych dla gminy, a także w sprawach zmiany granic gmin lub granic miasta polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy (art. 4a ust. 1 i 2, art. 4b ust. 1 u.s.g.). Wprawdzie konsultacje z mieszkańcami gminy, podobnie jak referendum gminne, mogą być obligatoryjne (na przykład w zakresie zmiany granic gminy) lub fakultatywne (w każdej innej ważnej sprawie — na podstawie prawa miejscowego, którym będzie uchwała rady gminy w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji<sup>17</sup>), to jednak co do zasady nie mają one wiążącego charakteru. O ile konsultacje nie dają mieszkańcom gminy bezpośredniego wpływu na decyzje (te nadal są ostatecznie zarezerwowane dla organów gminy), o tyle są czymś więcej niż tylko „zwykłym” informowaniem przez organy gminy członków wspólnoty samorządowej o planowanych działaniach lub jedynie sondażem co do preferencji mieszkańców. Celem takich konsultacji jest uzyskanie opinii, poznanie stanowiska, czy też preferencji mieszkańców co do przedstawianych przez organy gminy problemów, propozycji działań itp. dotyczących tego związku publicznoprawnego, a tym samym — bez-

<sup>16</sup> M. Kotulski, *Referendum...*, s. 118.

<sup>17</sup> Dopuszczalne jest przyjęcie zarówno uchwały „ogólnej”, na podstawie której mogą być prowadzone konsultacje społeczne w różnych sprawach, jak również uchwały „problemowej”, która ma zastosowanie do konkretnej sprawy. W każdym wypadku taka uchwała jest powszechnie obowiązującym prawem miejscowym (wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, sygn. II GSK 942/14, LEX nr 1982688). „W uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. rada gminy powinna określić między innymi: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzenia, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności lokalnej” — wyrok WSA we Wrocławiu z 10 maja 2013 roku, sygn. III SA/Wr 140/13, LEX nr 1330077.

pośrednio lub pośrednio — samych mieszkańców. W swej istocie zakładają więc komunikację pomiędzy organami gminy a tworzącymi ją członkami korporacji poprzez obostronny przepływ informacji. „Konsultacje są formą dialogu mieszkańców i NGO z władzami Miasta, wpływają na zaangażowanie mieszkańców w jego rozwój, kształtują wśród mieszkańców postawę współodpowiedzialności za podejmowane decyzje, budują współpracę międzysektorową pomiędzy NGO a Miastem oraz zapewniają mieszkańcom uczestnictwo w procesie podejmowania rozstrzygnięć bezpośrednio wpływających na sposób i jakość ich życia. Celem konsultacji społecznych jest polepszanie jakości współpracy mieszkańców oraz rozwój współpracy NGO z władzami Miasta. Informowanie na wczesnym etapie prac o planowanych przedsięwzięciach i ich efektach oraz zbieranie opinii i propozycji do wykorzystania przy podejmowaniu decyzji dotyczących tych przedsięwzięć, wzmacnianie kapitału społecznego poprzez rozwijanie idei społeczeństwa obywatelskiego”<sup>18</sup>. Zatem konsultacje są postrzegane jako dialog pomiędzy organami gminy a jej mieszkańcami, podczas którego zbierane są poglądy mieszkańców w poddanych konsultacjom przedmiocie, a na ich podstawie podejmowane są przez te organy optymalne decyzje z zakresu administracji publicznej. Co ważne i zarazem wzmacniające w tym procesie upodmiotowienia korporacji, konsultacje nie ograniczają się wyłącznie do przedstawienia i opiniowania gotowych już propozycji, na przykład aktów prawnych (ich zmiany lub uchwalania nowych), inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie i pracę mieszkańców, ale także mogą dotyczyć wypracowywania przyszłych rozwiązań lub diagnozowania potrzeby w obszarze, w którym w przyszłości podejmowane będą decyzje publiczne. Niewątpliwie odwołanie się do szerszej analizy społecznej i poszukiwanie rozwiązań dla przedmiotu konsultacji pomaga organom gminy podejmować decyzje przy poszanowaniu zasady dobra wspólnego. Są zatem konsultacje społeczne jedną z form partycypacji obywatelskiej, czyli włączania mieszkańców gminy w proces podejmowania decyzji dotyczących spraw publicznych. O tym, które sprawy są „ważne”, decydują w zasadzie organy gminy. Jedynym ograniczeniem jest to, aby ich zakres mieścił się w ramach zadań powierzonych przez ustawodawcę gminie. Przy wskazywaniu podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu konsultacji, z uwagi na ich istotę, celowe jest przyznanie takiej inicjatywy szerokiemu kręgowi podmiotów: nie tylko organom gminy, ale także mieszkańcom<sup>19</sup>, organizacjom społecznym, przedsiębiorcom, itp. Tym samym

<sup>18</sup> Paragraf 2 ust. 1 i 2 uchwały nr CXI/2904/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

<sup>19</sup> Sam zakres znaczeniowy kategorii „mieszkaniec” gminy rodzi jednak pewne problemy interpretacyjne. Zgodnie z przepisami prawa cywilnego, będzie nim osoba fizyczna, która przebywa

obok rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji mogą również wystąpić sami mieszkańcy (struktury organizacyjne skupiające lub reprezentujące mieszkańców). O tym, jak dużą grupę muszą stanowić, by zawnieść o przeprowadzenie konsultacji, decyduje rada gminy<sup>20</sup>. Natomiast o tym, czy przeprowadzić wnioskowane z inicjatywy mieszkańców konsultacje, decyduje organ gminy (najczęściej organ wykonawczy, gdyż to na nim spoczywa realizacja tego zadania).

## 5. Budżet obywatelski

Jak wskazuje sam prawodawca, szczególną formą konsultacji społecznych jest budżet obywatelski (art. 5a ust. 3 u.s.g.). Podkreślić jednak należy, że w przypadku budżetu obywatelskiego mieszkańcy mają „mocniejszą pozycję” niż w przypadku „typowych” konsultacji (stają się bowiem rzeczywistym partnerem organów gminy), gdyż to oni decydują o wyborze zadania lub zadań, na jakie mają zostać przeznaczone tak wyodrębnione środki finansowe gminy. Budżet obywatelski nazywany jest często budżetem partycypacyjnym<sup>21</sup>, gdyż mieszkańcy mogą aktywnie współuczestniczyć w kreacji istotnych dla nich celów w ramach zadań publicznych gminy (tak na szczeblu ogólnogminnym, jak i na poziomie jednostek pomocniczych) oraz realnie współdecydować o przeznaczeniu części środków budżetu gminy<sup>22</sup>. Szczególnie widoczne jest to w przypadku gmin bę-

w danym miejscu i posiada wolę stałego tam przebywania. W orzecznictwie wskazuje się, że nie jest dopuszczalne ustanawianie wymogu, od którego spełnienia zależne jest prawo do uczestnictwa w konsultacjach, w postaci figurowania w odpowiedniej ewidencji, na przykład rejestrze wyborczym lub zameldowania na pobyt stały lub czasowy na terenie danej gminy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 stycznia 2014 roku, sygn. I SA/GI 1291/13, LEX nr 1529502). Podobnie nie jest dopuszczalne wprowadzanie kryteriów opartych na wieku lub zamieszkiwania w danej części gminy, na przykład na terenie sołectwa, którego sprawy podlegają zaopiniowaniu w procesie konsultacji. Zatem takie szerokie ujmowanie pojęcia „mieszkaniec gminy” umożliwi uczestnictwo w konsultacjach społecznych każdej osobie fizycznej, a gmina nie ma podstaw prawnych do weryfikowania takiego przymiotu, stąd praktyczną podstawą do uznania za „mieszkańca” będzie jedynie stosowne oświadczenie osoby zainteresowanej.

<sup>20</sup> W Krakowie na podstawie § 5 pkt 3 cyt. wyżej uchwały z dnia 26 września 2018 roku z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji wystąpić mogą: a) grupa co najmniej 300 mieszkańców, b) Rada Dzielnicy Miasta Krakowa, c) grupa co najmniej 8 NGO, d) Krakowska Rada Działalności Pożytku Publicznego, e) Rada Krakowskich Seniorów, f) komisja lub zespół zadaniowy Rady, g) Młodzieżowa Rada Miasta Krakowa, h) Komisja Dialogu Obywatelskiego, i) Powiatowa Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych.

<sup>21</sup> Szerzej zob. D. Fleszer, *Budżet obywatelski — oczekiwania, realia*, [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.

<sup>22</sup> „Instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do u.s.g. w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Budżet obywatelski służy angażowaniu mieszkańców w proces podejmowania decyzji,

dących miastami na prawach powiatu, gdzie utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, a jego wysokość wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim sprawozdaniu z wykonania budżetu (art. 5a ust. 5 u.s.g.). W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy podczas konsultacji, ale w formie bezpośredniego głosowania, rozstrzygają corocznie część wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają następnie uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, a sama rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego (art. 5a ust. 4 u.s.g.). Równie ważne jest to, że środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące zarówno całość gminy, jak i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub ich grup (art. 5 ust. 6 u.s.g.). Taka możliwość podziału środków aktywizuje mieszkańców, a przez to wzmacnia więzi wewnątrzkorporacyjne także na poziomie jednostek pomocniczych gminy. Wymogi formalne projektów i tryb przeprowadzenia głosowania nad budżetem obywatelskim określa rada gminy (art. 5a ust. 7 u.s.g.). Powinna ona w sposób maksymalnie szeroki umożliwić mieszkańcom zgłaszanie projektów do budżetu obywatelskiego (sam ustawodawca ogranicza wymagany stopień poparcia zgłaszanego projektu do nie więcej niż 0,1 % mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, na którym zgłaszany jest dany projekt)<sup>23</sup>.

## 6. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza oraz skarga na uchwały i zarządzenia organów gminy

Biorąc pod uwagę zjawisko odwróconej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, w praktyce funkcjonowania organów gminy, a przez to także dla jej mieszkańców, szczególne znaczenie ma prawo miejscowe, gdyż wpływa ono w sposób istotny na kształtowanie ich sytuacji prawnej. Ustawodawca, uwzględniając lokalną specyfikę, powierzył między innymi gminie stanowienie przepisów prawa lokalnego. Wprawdzie prawo miejscowe jest stanowione przez radę gminy

---

które zadania publiczne w określonym roku budżetowym powinny zostać zrealizowane, a co za tym idzie — sfinansowane ze środków publicznych. Decydentami w powyższym zakresie nie mogą być zatem osoby nie będące mieszkańcami gminy” — wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2019 roku, sygn. II SA/Rz 1185/18, LEX nr 263465.

<sup>23</sup> W uchwale nr XXXV/903/20 z dnia 12 lutego 2020 roku w sprawie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta Krakowa podziału środków dokonano w proporcji 80% na zadania o charakterze dzielnicowym i 20% na zadania o charakterze ogólnomiejskim. Z projektem o charakterze dzielnicowym i ogólnomiejskim może wystąpić każdy mieszkaniec miasta, a w terminie siedmiu dni od dnia złożenia projektu ma on dołączyć listę poparcia dla zgłoszonego projektu podpisaną przez co najmniej 15 mieszkańców miasta.



(ewentualnie organ wykonawczy w przypadku przepisów porządkowych), lecz ze znaczną możliwością bezpośredniego wpływania członków wspólnoty samorządowej na kształt i zakres obowiązujących w gminie przepisów. Pomijając powołane wyżej referendum o skutku abrogacyjnym, szczególne znaczenie w tym zakresie mają dwie instytucje: obywatelska inicjatywa uchwałodawcza oraz skarga na uchwałę i zarządzenia organów gminy.

Inicjatywę uchwałodawczą możemy zaliczyć do przejawów demokracji bezpośredniej sprawowanej przez mieszkańców gminy. „Uprawnienie to jest więc instrumentem służącym uwalnianiu energii społecznej mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, które ma na celu podniesienie autorytetu i wzrost akceptowalności tworzonego prawa. Ponadto stanowi skuteczne narzędzie ułatwiające szybką i adekwatną reakcję prawną na zmieniającą się rzeczywistość”<sup>24</sup>. Niewątpliwie jest to także przejaw wyrazu woli lokalnego suwerena, który poprzez podjęta inicjatywę, dąży do bezpośredniego wpływu na kształtowanie prawa miejscowego obowiązującego na terenie gminy. Jeszcze przed wprowadzeniem art. 41a u.s.g.<sup>25</sup> Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uprawnienie do przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców należy wiązać z podmiotowym aspektem definicji wspólnoty samorządowej, zawartej w art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. „Wobec tego podmiotem terytorialnie zrzeszonej wspólnoty jest społeczność zamieszkała na danym obszarze [...] Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ten korporacyjny charakter samorządu pozwala na przyznanie inicjatywy uchwałodawczej tworzącej go społeczności”<sup>26</sup>. Takie poszerzenie kręgu podmiotów inicjujących proces uchwałodawczy ma doniosłe znaczenie dla demokratyzacji procesu prawotwórczego, a zwłaszcza udziału mieszkańców w decyzjach

<sup>24</sup> P.B. Zientarski, E. Mreńca, *Obywatelska inicjatywna uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2018, s. 5.

<sup>25</sup> Nowelą 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). W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że proponowane zmiany w ustawach samorządowych „realnie przyczynią się do zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w funkcjonowaniu organów danej jednostki samorządu terytorialnego, pochodzącej z aktu wyboru oraz zagwarantują obywatelom właściwą kontrolę nad władzą samorządową, a tym samym przyczynią się do zwiększenia więzi oraz odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, w której zamieszkują [...]. Projekt wprowadza instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Będzie ona przysługiwała odpowiednio grupie mieszkańców gminy, powiatu, województwa. Ustawa określa liczbę osób, mających prawo wystąpić z powyższą inicjatywą. Projekty ustaw zgłoszone w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będą musiały stać się przedmiotem obrad najbliższej sesji organu stanowiącego odbywającej się nie później niż po upływie trzech miesięcy od daty złożenia projektu. Komitet inicjatywy uchwałodawczej będzie miał prawo wskazać osoby, które będą uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac nad projektem uchwały” — druk sejmowy VIII.2001.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 roku, sygn. II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015, nr 3, poz. 52.



publicznych oraz wpływu obywateli na działalność organów państwowych i samorządowych<sup>27</sup>. Wprowadzając obywatelską inicjatywę uchwałodawczą ustawodawca wskazał, że grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, która może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą musi, w zależności od liczby mieszkańców gminy, liczyć co najmniej 100, 200 lub 300 osób (odpowiednio w gminach do 5 tysięcy, 20 tysięcy i powyżej 20 tysięcy mieszkańców). Natomiast szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów u.s.g., stanowi w drodze uchwały rada gminy. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), zasadami „wnoszenia inicjatyw obywatelskich”, a także „tworzenia komitetów obywatelskich” w rozumieniu delegacji ustawowej z art. 41a ust. 5 u.s.g., jest zbiór podstawowych reguł postępowania dla wnoszenia inicjatyw obywatelskich, a także tworzenia komitetów obywatelskich<sup>28</sup>. Realizacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wymaga szeregu czynności po stronie zarówno obywateli, jak i organów gminy, wynikających z treści art. 41a ust. 1–5 u.s.g. NSA wyróżnił w ramach tych przepisów dwa etapy działań dla realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W ramach pierwszego, organizacyjno-formalnego, następuje utworzenie komitetu, który podejmuje czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, kampanią promocyjną i organizacją zbierania podpisów mieszkańców posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. Podczas pierwszego etapu następuje też weryfikacja projektu uchwały pod względem formalnym, w szczególności w zakresie wymaganej liczby poparcia i kończy się on skierowaniem projektu pod obrady rady. Drugi etap, który można nazwać merytorycznym, dotyczy rozpatrywania projektu przez radę, a więc właściwego procedowania nad nim. Ta materia wykracza poza granice art. 41a ust. 5 u.s.g. Natomiast czynności podejmowane przez organy gminy w ramach pierwszego etapu organizacyjno-formalnego mieszczą się w granicach „zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”<sup>29</sup>. Dodać należy, że aktualnie brakuje podstaw prawnych rangi ustawowej do limitowania czasu, w jakim można zbierać podpisy pod projektem uchwały. W istocie bowiem ograniczanie czasu zbierania podpisów realnie uszczupla mieszkańcom gminy, posiadającym czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, możliwość skorzystania z obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Inicjatywa uchwałodawcza może więc być ważnym instrumentem w rękach świadomych i aktywnych mieszkańców w ich działaniach na rzecz korporacji.

<sup>27</sup> Zob. K. Działocha, *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 18, 1985, s. 7–28.

<sup>28</sup> Wyrok z dnia 22 listopada 2019 roku, sygn. I OSK 1410/19, LEX nr 2778120.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 roku, sygn. IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407.

W swoistej korelacji do stanowienia prawa miejscowego pozostaje instytucja skargi wnoszonej w trybie art. 101 u.s.g., która umożliwia uruchomienie kontroli sądowej podjętych przez organy gminy uchwał lub zarządzeń z zakresu administracji publicznej. Skargę na taką uchwałę lub zarządzenie można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę. Jest to niewątpliwie instytucja, która wraz z innymi — zasadą jawności działania organów gminy, dostępem do informacji publicznej oraz raportem o stanie gminy — stanowi instrument umożliwiający i wzmacniający kontrolę korporacji nad działalnością organów gminy.

## 7. Zasada jawności działalności organów gminy i dostęp do informacji publicznych

Jawność działalności organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (art. 11b u.s.g.), a także obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk z obrad gminy<sup>30</sup> (art. 20 ust. 1b u.s.g.). Również gospodarka finansowa gminy jest jawna, a wójt ma obowiązek informować mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych (art. 61 ust. 1 i 3 u.s.g.).

Skoro przepisy u.s.g. nie wyłączają stosowania ustawy z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>31</sup>, to również ona może służyć uzyskaniu informacji o działalności organów gminy. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, „prawo do uzyskiwania informacji” to prawo do informacji o „działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a także „innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym”. Z kolei art. 61 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje, że „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Wprawdzie posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne (art. 18 u.d.i.p.), jednak organy te „sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady” (art. 19 u.d.i.p.). Pojęcie „informacji

<sup>30</sup> Same nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.

publicznej” ustawodawca określił w przepisach art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., wskazując, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych. Sprawami publicznymi są sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako „publicznej” wskazuje, że jest to sprawa ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia „sprawa publiczna” związane jest z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem<sup>32</sup>.

## 8. Debata nad raportem o stanie gminy

Podobne cele — informacyjne i kontrolne — realizuje przedstawienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) raportu o stanie gminy, który obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ust. 1–3 u.s.g.). Co istotne, w debacie nad raportem o stanie gminy mogą zabierać głos nie tylko radni, ale również mieszkańcy gminy, którzy złożyli przewodniczącemu rady pisemne zgłoszenie poparte podpisami: w gminie do 20 tysięcy mieszkańców — co najmniej 20 osób a w gminie powyżej 20 tysięcy mieszkańców — co najmniej 50 osób (art. 28aa ust. 6 i 7 u.s.g.).

Umożliwienie mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie tej jednostki i zabierania w niej głosu ocenić należy jako wyraz umacniania społeczeństwa obywatelskiego w samorządzie [...]. Stanowi to daleko idącą formę zaangażowania mieszkańców w dokonywaną ocenę działalności organu wykonawczego. Można jednak się zastanawiać, czy głos mieszkańców w każdej sytuacji będzie miał charakter obiektywny i oparty będzie na rzetelnych, rzeczowych zarzutach odnoszących się do działalności organu wykonawczego, a nie na przykład na przymiotach osobistych jego samego lub jego członków czy przekonaniach politycznych<sup>33</sup>.

## 9. Młodzieżowa rada gminy oraz gminna rada seniorów

Instytucjami o charakterze organizacyjnym są młodzieżowa rada gminy oraz gminna rada seniorów (art. 5b i 5c u.s.g.). Co istotne, obie rady stanowią przykład instytucji kierowanych do określonej wedle kryterium wieku części korpo-

<sup>32</sup> Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209; wyroki NSA z dnia 30 września 2009 roku, sygn. I OSK 2093/14, LEX nr 1839074 oraz z dnia 9 lutego 2021 roku, sygn. III OSK 2946/21, LEX nr 3151398.

<sup>33</sup> W. Baranowska-Zajac, *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe UMW” 2019, nr 44, s. 13.

racji tworzącej gminę. Obie rady są tworzone przez radę gminy, która w ten sposób wspiera i upowszechnia ideę samorządową wśród młodzieży lub sprzyjając solidarności międzypokoleniowej, tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. O ile młodzieżowa rada młodzieżowa ma charakter jedynie konsultacyjny<sup>34</sup>, o tyle gminna rada seniorów poszerza charakterystykę o funkcje doradczą i inicjatywną. W przypadku powołania zarówno młodzieżowej rady gminy, jak i gminnej rady seniorów lokalny prawodawca umożliwia tym grupom społecznym zaangażowanie w sprawy dla nich istotne oraz udziału w procesie uchwałodawczym, chociaż ogranicza się on do wyrażenia niewiążących opinii<sup>35</sup>.

## 10. Programy inicjatyw lokalnych

W ujęciu organizacyjnym wspomnieć należy także o kreowanych w gminach programach inicjatyw lokalnych, które umożliwiają mieszkańcom gminy, organizacjom pozarządowym (NGO), jednostkom pomocniczym zgłaszanie wniosków o realizację zadania publicznego. Inicjatywa lokalna jest formą współpracy gminy z jej mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności gminy. Podejmowanie inicjatyw lokalnych służy realizacji przedsięwzięć zmierzających do zaspokajania zbiorowych potrzeb oraz przyczynia się do poprawy warunków życia i aktywizacji społeczności lokalnej.

## 11. Jednostki pomocnicze gminy

Niewątpliwie również tworzenie przez rady gminy jednostek pomocniczych gminy prowadzi do wzmocnienia wyodrębnionych tym razem terytorialnie części korporacji gminy. Wprawdzie utworzenie jednostki pomocniczej przez radę gminy jest fakultatywne, rada gminy czyni to po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Istotą wyodrębnienia takich części jest realizowanie zadań gminy w ramach wewnętrznej dekoncentracji, na niższym po-

<sup>34</sup> Owo zasięganie konsultacji młodzieżowej rady gminy może dotyczyć na przykład edukacji publicznej, kultury, sportu, miejsc rekreacji, urzędzeń sportowych, w sprawach związanych z rozwojem młodego pokolenia, organizowaniem imprez czy spotkań propagujących ideę samorządową. Zob. T. Moll, *Młodzieżowe rady gmin*, „Wspólnota” 2005, nr 15, s. 39 oraz *idem*, *Rada seniorów — sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 66–76.

<sup>35</sup> Istotne obawy dotyczące rad seniorów, tak od strony podmiotowej, jak i organizacyjnej sformułował M. Mączyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 142–144.

ziomie w maksymalnym przybliżeniu do mieszkańców, co należy odczytywać jako wyraz zasady subsydiarności. Jest to szczególnie istotne w dużych gminach miejskich<sup>36</sup>. Jednocześnie w małych gminach (przede wszystkim wiejskich) występujące w ramach korporacji danej jednostki pomocniczej więzi (społeczne, kulturowe, gospodarcze, zawodowe, ekonomiczne, religijne, czy też związane z identyfikacją lokalną) są dużo liczniejsze i silniejsze. Dodatkowo wspomnieć należy, że w przypadku sołectwa (i wyjątkowo osiedla) udział mieszkańców w sprawowaniu władzy przybiera formę demokracji bezpośredniej poprzez zebranie wiejskie (zebranie osiedla), które jest organem uchwałodawczym. Pomimo że jednostki pomocnicze zostały wyposażone we własne organy, a ich organy wykonawcze mogą uczestniczyć (bez prawa głosu) w obradach rady gminy, wydaje się, że potencjał tej instytucji nie został jeszcze w pełni wykorzystany<sup>37</sup>. Ich rola bowiem, w zależności od treści statusu, ogranicza się zazwyczaj do funkcji opiniodawczej aspektu konsultacyjnego i wykonywania zadań w ramach przekazanych im środków budżetowych oraz zarządzania i korzystania z mienia komunalnego (w tym także rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie).

W kontekście dysponowania mieniem wspólnym szczególną rolę ustawodawca przypisał sołectwom. Otóż rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego, a wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostają nienaruszone (art. 48 ust. 2 i 3 u.s.g.). Oznacza to, że zgoda mieszkańców wsi jest warunkiem koniecznym do uszczerplenia zakresu korzystania z mienia, a jej brak stanowi o nieważności uchwały rady gminy<sup>38</sup>. W skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy stanowiący społeczność wiejską i prawo do samodzielnego wyrażania zgody na zadysponowanie składnikiem majątkowym, o której mowa w art. 48 ust. 2 u.s.g. przysługuje tej społeczności jako podmiotowi. Jak wskazuje Kazimierz Bandarzewski:

ustawodawca zastrzegł na rzecz organu sołectwa prawo do samodzielnego wyrażania zgody na zadysponowanie składnikiem majątkowym. Uprawnienie to ma charakter prawnokształtujący. Podmiotem tego prawa jednak może być, i jest, dana społeczność (społeczność wiejska) i prawo to przysługuje właśnie takiej społeczności jako podmiotowi [...]. W ujęciu cywilnoprawnym, zebranie wiejskie, o którym stanowi art. 48 ust. 2 u.s.g., to nic innego jak społeczność lokalna. Pod takim właśnie „szyldem” zebranie to powinno wyrażać zgodę — nie jako jednostka pomocnicza, ale jako mieszkańcy wsi<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Dotyczy to również Warszawy, choć tu powołanie dzielnic przez radę m. st. Warszawy jest obligatoryjne, a ich nazwy, zakres działania i gospodarka finansowe zostały określone ustawowo art. 5 i nast. ustawy z 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, tekst jedn. Dz.U. 2018 r. poz. 1817.

<sup>37</sup> Zob. K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 34, 2015, s. 89 n.

<sup>38</sup> Zob. wyrok NSA z 10 stycznia 1995 roku, sygn. SA/Wr 411/94, LEX nr 964293.

<sup>39</sup> K. Bandarzewski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 694–695.

Należy również wspomnieć o możliwości wyodrębnienia przez radę gminy w ramach budżetu środków stanowiących tak zwany fundusz sołecki<sup>40</sup>. Środki z funduszu sołeckiego przeznaczone są na realizację przedsięwzięć będących zadaniami własnymi gminy, służących poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju gminy<sup>41</sup>. Przedsięwzięcia te powinny zostać zgłoszone we wniosku sołectwa, który uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

## Podsumowanie

Wskazane instytucje prawne, umożliwiające mieszkańcom gminy — członkom wspólnoty samorządowej — aktywne uczestnictwo w sprawowaniu władzy na tym poziomie, często w sposób bezpośredni (referendum lokalne, konsultacje, zebranie wiejskie), a także współdecydowanie o części budżetu (budżet obywatelski, fundusz sołecki), niewątpliwie wzmacniają identyfikację korporacji ze „swoją” gminą. Skoro władza należy do mieszkańców gminy<sup>42</sup>, to mają oni prawo do realnego, szerokiego, a przede wszystkim opartego na partnerstwie i wzajemnym szacunku uczestnictwa w sprawowaniu nad nią władzy poprzez prawem przewidziane instytucje. Te pozwalają także na podnoszenie poziomu społecznego zaufania do lokalnych władz (konsultacje) poprzez transparentność podejmowanych działań (zasada jawności, dostęp do informacji publicznej). Jednocześnie zwiększa to wśród członków korporacji poczucie współuczestnictwa, a także współodpowiedzialności za podejmowane decyzje. Już Perykles w mowie ku czci bohaterów poległych w pierwszym roku wojny peloponeskiej stwierdził, że obywatel niebiorący czynnego udziału w życiu polis jest jednostką nie bierną, lecz nieużyteczną<sup>43</sup>. Tym samym korporacyjne ujęcie gminy kreuje upodmiotowienie tej wspólnoty samorządowej tak w aspekcie prawnym, socjologicznym, jak i aksjologicznym. Natomiast pozostaje otwartą kwestia, czy i w jakim zakresie człon-

---

<sup>40</sup> „Tym samym uznać należy uprawnienie zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego sołectwa za przejaw udziału społeczności lokalnej (w tym przypadku tylko mieszkańców danego sołectwa) w procedurze uchwalania budżetu” — M. Agustyniak, *Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym — wnioski i postulaty*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Skrzydło, Warszawa 2014, s. 125.

<sup>41</sup> Zob. ustawa z 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014 r. poz. 301.

<sup>42</sup> Także w kontekście idei *good governance*, w której społeczeństwo powinno być źródłem wszelkiej władzy politycznej. W konsekwencji w koncepcji tej można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną”. Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 43.

<sup>43</sup> Za R. Piekarski, *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, Kraków 2001, s. 57.



kowie wspólnoty samorządowej tworzący gminę fakt ten sobie uświadamiają oraz na ile konstruktywnie i skutecznie, dla dobra wspólnego, potrafią korzystać z przysługujących im przejawów upodmiotowionego współuczestnictwa w sprawowaniu władztwa przez gminną wspólnotę samorządową.

## Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Agustyniak M., *Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym — wnioski i postulaty*, [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Skrzydło, Warszawa 2014.
- Bandarzewski K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Baranowska-Zajac W., *Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe UMW” 2019, nr 44.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Dolnicki B., *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989.
- Działocha K., *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 18, 1985.
- Fleszer D., *Budżet obywatelski — oczekiwania, realia*, [w:] *Partycypacja społeczna we wspólnym samorządzie terytorialnym*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2016.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000, nr 1–2.
- Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1.
- Mączyński J., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Moll T., *Młodzieżowe rady gmin*, „Wspólnota” 2005, nr 15.
- Moll T., *Rada seniorów — sposób realizacji potrzeby zwiększania aktywności społecznej osób starszych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne — część ogólna*, Toruń 1996.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.
- Piekarski R., *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, Kraków 2001.
- Ważny K., *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 34, 2015.
- Szreniawski J., *Prawo administracyjne — część ogólna*, Lublin 1994.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968.
- Zientarski P.B., Mreńca E., *Obywatelska inicjatywna uchwalodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2018.



# Institutions Strengthening the Corporate Character of the Commune

## Summary

Legal institutions enable the residents of the commune — members of the self-government community — to actively participate in exercising power, control it, as well as co-decide about part of the budget. They increase the sense of participation and shared responsibility for the decisions made by the members of the corporation. The corporate approach to the commune creates empowerment of this self-government community in legal, sociological, and axiological terms.

**Keywords:** corporation, commune, local government, elections, referendum, public consultation, participatory budget, resolution initiative, auxiliary units of the commune.

MARIUSZ KRAWCZYK

ORCID: 0000-0002-5961-1629

Uniwersytet Jagielloński  
mariusz.krawczyk@uj.edu.pl

## Związki publicznoprawne a podmiotowość w wykonywaniu władzy publicznej na tle myśli Tadeusza Bigi

**Abstrakt:** Tekst dotyczy podmiotowości w wykonywaniu władzy publicznej na przykładzie związków publicznoprawnych (samorządów). Podmioty te wykazują pewną specyfikę z uwagi na ich zdecentralizowaną postać i działanie w ramach zasady samodzielności. Nie chodzi jednak o wymiar strukturalno-organizacyjny, lecz o moment wykonywania władczych uprawnień. W tym obszarze zasady działania władz samorządowych są takie same jak innych podmiotów publicznych. Różnica sprowadza się zasadniczo do możliwości kreowania własnej polityki przez samorządy i zakresu władzy dyskrecyjnej.

**Słowa kluczowe:** władza publiczna, decentralizacja, samodzielność samorządu, podmiotowość władzy.

### Uwagi wprowadzające

Na samym początku rozważań wystarczy zauważyć, że dawna (ale tylko w pewnym sensie) myśl prawnicza stanowi ogromne dziedzictwo pozwalające zrozumieć, usystematyzować i zinterpretować współczesne problemy nauki prawa. To wartość sama w sobie, ponieważ „przeszłość ma znaczenie w poznawaniu prawa. Paradoks polegający na zmienności, ulotności regulacji prawnych i ciągłości, trwałości myśli prawnej można między innymi wyjaśnić odniesieniem [...] do wartości poznawczej w prawie”<sup>1</sup>. Samo prawo administracyjne pozostaje struk-

---

<sup>1</sup> J. Jeżewski, *Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcie współczesnego sposobu myślenia*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 141.

turą ukształtowaną na drodze swoistego rozwoju<sup>2</sup>. Są dzieła, które traktować należy nie tylko jako zapis niegdysiejszego porządku prawnego i związanych z nim poglądów, ale też jako skarbnicę wyobrażeń i idei warunkujących współczesność, a zarazem przesądających o niej. Takim dziełem jest niezaprzeczalnie monografia autorstwa Tadeusza Bigi, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, wydana w Warszawie w 1928 roku.

\* \* \*

Badać władzę publiczną można z wielu perspektyw, posługując się różnymi założeniami, odwołując się do różnych jej aspektów, wskazując różne punkty odniesienia. Jednym z możliwych ujęć staje się kwestia organizacyjnego podziału w strukturze wykonywania władzy czy też wykazywanie specyfiki poszczególnych typów podmiotów wyposażonych w możliwość uczestniczenia we władzy i sięgania do jej atrybutów. Już intuicyjnie da się wyczuć, że pewne rozwiązania sprzyjają „rozciąganiu” zakresu takiego udziału — na różnych jego poziomach. Mówiąc jeszcze inaczej, niektóre rodzaje — już w tym momencie można użyć takiego stwierdzenia — władz administracyjnych budowane są w oparciu o określoną niejako z góry podmiotowość wykonywania funkcji władzy.

Na tym tle, nie tylko od strony teorii, ale przede wszystkim wobec współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, europejskiego i krajowego, uwidacznia się rola tych bytów, które zakwalifikujemy jako samorząd, a już na pewno samorząd terytorialny (powszechny). W kwestii ustaleń terminologicznych, odwołując się do myśli Bigi, stwierdzić musimy, co połączy się od razu z podmiotowością w wykonywaniu władzy publicznej, że

samorząd [...] jest zdecentralizowaną administracją, wykonywaną przez samodzielne związki. Zatem związki publ.-prawne są związkami samorządowymi. Związki publiczno-prawne i związki samorządowe — to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się. Samorząd jest oznaczeniem formy administracji, wyraża stosunek osób administrujących do państwa, określa tylko jedną relację podmiotu administracji. Związek publ.-prawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Natomiast refleksja o historycznym charakterze pozwala udzielić odpowiedzi na wiele istotnych pytań co do dzisiejszych efektów tego rozwoju. Widać to bardzo wyraźnie w odniesieniu do konstrukcji samorządu a „reaktywowany w Polsce samorząd terytorialny [...] odpowiada zarówno definicji samorządu sformułowanej przez T. Bigę, jak też spełnia podstawowe tezy uzupełniające tę definicję” — J. Jendrośka, *Koncepcja samorządu terytorialnego T. Bigo*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej, Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji” 35, 1996, s. 21.

<sup>3</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 154.

Ponadto jeszcze w przedmiocie ustaleń wprowadzających:

istotą wzajemnego zrównoważonego stosunku państwa i samorządu jest współcześnie rozumienie samorządu jako jednego ze sposobów pluralizacji władzy, co jest elementem ustroju demokratycznego. [...] Samorząd nie powinien więc być traktowany jako techniczny sposób rozproszenia sprawowania władzy w państwie, ale jako istotny element konstrukcji samego państwa demokratycznego i prawnego, zwiększający jego stabilność<sup>4</sup>.

Klamrą spinającą uwagi wprowadzające niech będzie zachowujące pełną aktualność stwierdzenie, że „związek publ.-prawny — w rozumieniu polskiego ustawodawstwa — jest to związek uposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo wzgl. przy jego czynnym udziale”<sup>5</sup>; władztwo administracyjne to „sprawdzian charakteru publ.-prawnego związku”<sup>6</sup>. Nie jest celem opracowania odnoszenie się do rozumienia czy zakresu samego władztwa administracyjnego<sup>7</sup>; zakładamy, że związek (samorząd) z istoty swojej powołany zostaje do uczestniczenia we władzy publicznej i forma ta wykazuje jakies implikacje w wymiarze zakresu wykonywania takiej władzy (władztwa).

## Upodmiotowienie

Kategoria podmiotowości jest wieloznaczna. Z jednej strony

upodmiotowienie prawne [...] oznacza taki rezultat regulacji ustrojowego prawa administracyjnego, w którym wyodrębnienia prawne i strukturalno-organizacyjne czyni możliwym (późniejsze) przyporządkowywanie funkcji, władztwa administracyjnego i zadań publicznych oraz kompetencji (z tym że te ostatnie docelowo powinny trafić do organów administracji publicznej — zatem proces wyodrębnienia kompetencyjnego zakończy się dopiero po ustanowieniu organów podmiotów administracji publicznej)<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 198.

<sup>5</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 82.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 80. Nie jest to jednak, jak stwierdza Bigo, prawo do imperium czy prawo do władztwa — *ibidem*, s. 142.

<sup>7</sup> Kategoria „władztwa administracyjnego” to jedna z najbardziej fundamentalnych kwestii w nauce prawa administracyjnego, na przestrzeni dziesięcioleci akcentowano różne jej aspekty. Bigo stwierdzał, że „przez władztwo administracyjne rozumieć należy moc wydawania jednostronnych zarządzeń i rozkazów, które posiadają przywilej domniemania ważności i wprowadzania ich w życie przy użyciu bezpośredniego przymusu. Jest to cecha zasadnicza, która jest pomocna przy przeprowadzeniu granicy pomiędzy administracją, jako działalnością prywatną, a więc na przykład gdy chodzi o stwierdzenie, czy prawne związki, korporacje lub instytucje mają charakter publicznoprawny, czy prywatny. Przez przymus bezpośredni w tym znaczeniu rozumieć należy przywilej, iż władze administracyjne nie muszą się zwracać do sądów o zastosowanie środków egzekucyjnych przy wprowadzaniu w życie aktu administracyjnego” — *idem*, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* (stenogram wykładów uniwersyteckich), [Lwów 1932], s. 14.

<sup>8</sup> P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 24–25.

Z drugiej zaś, nie wchodząc nazbyt w szczegóły tych ustaleń, wymaga rozróżnienia pojęcia osoby prawa publicznego i podmiotu prawa publicznego czy też nieutożsamiania pojęcia podmiotowości prawnej (publicznoprawnej, administracyjnoprawnej) i pojęcia osobowości publicznoprawnej, to znaczy „każda osoba prawa publicznego jest podmiotem prawa publicznego, ale nie każdy podmiot prawa publicznego jest osobą prawa publicznego”<sup>9</sup>.

Jeżeli chodzi o atrybuty związku publicznoprawnego (samorządu), to — ponownie, nie odnosząc się do różnych sposobów uzasadniania takiego stwierdzenia — „tem co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia z pośród administracji jest — osobowość prawa jednostek samorządowych”<sup>10</sup>. Z kolei „ustawą oznaczony zakres działania [na przykład — M.K.] gminy jest czemś więcej niż kompetencją organu rządowego. Jest to kompleks praw i obowiązków gminy, które one wykonują we własnym imieniu, jako własne prawa i obowiązki, a nie w charakterze organu innej osoby prawnej”<sup>11</sup>. Ponadto podmiotami administracji samorządowej mogą być jedynie osoby prawne korporacyjnie zorganizowane, czyli związki<sup>12</sup>. Z tego względu, jeśli mowa o „podmiotowości” i na przykładzie samorządu terytorialnego, „podmiotowość samorządu terytorialnego należy rozpatrywać co najmniej w dwóch zakresach”, to znaczy, że istnieje potrzeba „wyodrębnienia podmiotowości samej wspólnoty samorządowej niezależnie od podmiotowości (osobowości prawnej) j.s.t.”<sup>13</sup>.

Powyższe ustalenia wychodzą od perspektywy prawa ustrojowego (w wymiarze konstytucyjnym i niższego rzędu). Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na inny jeszcze wymiar podmiotowości, to znaczy podmiotowości w wykonywaniu

<sup>9</sup> I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 276. Por. rozważania Bigo dotyczące kategorii osoby prawnej, gdzie odnalazł można, że „osobowość prawna jest jedna w całym obszarze prawa. Jest to zdolność stawiania się podmiotem praw i obowiązków” — *idem*, *Związki publiczno-prawne...*, s. 27 n.

<sup>10</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 141. Zob. *ibidem*, s. 129.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>13</sup> K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020, s. 69 i 70. Warto zwrócić uwagę jeszcze na wypowiedź odnosząca się do samej istoty samorządu: „Tym właśnie różni się samorząd terytorialny od administracji rządowej, której istnienie i funkcjonowanie skierowane jest do adresatów (będą nimi także mieszkańcy wspólnot samorządowych), ale nie jest uzależnione od woli tych mieszkańców; realizując zadania publiczne, administracja rządowa kieruje się celami wyznaczanymi przez naczelne i centralne organy administracji rządowej, a nie interesami wspólnot lokalnych” — *ibidem*, s. 72. Z kolei „przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można przeciwstawiać administracji samorządowej — administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej” — T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 140. Zob. również *ibidem*, s. 126. W dzisiejszej perspektywie na potrzeby odróżnienia tego przedmiotu da się wykorzystać formułę „zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej”, ale ono może okazać się zawodne. Nie przedmiot a wymiar takich zadań okazuje się istotny — por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 roku, sygn. K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

władzy, choć należy pamiętać, że ma ona swoje zakotwiczenie również w aspekcie strukturalno-organizacyjnym. Mając świadomość pewnych odmienności pojęciowych we współczesności, możemy przytoczyć, że „gmina ma cały szereg praw podmiotowych, które zapewniają jej zawiadywanie pewnymi działami administracji według jej uznania, a wyrażają się potencjalnie w zakazach pod adresem władz rządowych; dzięki tym prawom powstaje pewna sfera wolności gminy; w jej granicach gmina ma »prawo stanowienia« [...] tj. prawo decydowania według własnego uznania”<sup>14</sup>. W charakterystyce tego zakresu w literaturze pojawia się pojęcie samodzielności, a „problematyka prawnych zakresów samodzielności działania administracji staje się aktualna zarówno jako problem badawczy, jak i problem praktyczny, związany ściśle ze współczesnym renesansem doktryny państwa prawa”<sup>15</sup>. Wydaje się jednak, że samodzielność pozostaje wśród atrybutów natury organizacyjnej, to znaczy opisuje stworzone i konstrukcyjne warunki do przyszłego dopiero wykonywania administracji. Być może będzie to niepotrzebne mnożenie pojęć, ale jeżeli będziemy chcieli odnieść się już tylko do „konsumowania” tych warunków<sup>16</sup>, to uzasadnione stanie się także mówienie o podmiotowości — upodmiotowieniu w wykonywaniu władzy jako efekcie samodzielności<sup>17</sup>.

## Zdecentralizowanie

Kategoria decentralizacji również jest wieloznaczna, przynajmniej jeżeli chodzi o pola wiedzy, na których się jej używa. Decentralizacja prawno-administracyjna oznacza „taki system — w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej” i chodzi tu o ośrodki, „samodzielne podmioty sprawujące administrację”<sup>18</sup>. „O decentralizacji możemy mówić wtedy, gdy podmioty administrujące są źródłami [...] działalności, to znaczy — gdy samodzielnie ją

<sup>14</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 147.

<sup>15</sup> A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, „Prawo” 263, 1998, s. 48.

<sup>16</sup> Opieram się tu na terminologii P. Lisowskiego, *op. cit.*, s. 25.

<sup>17</sup> Jeszcze inaczej i z innej perspektywy można powiedzieć, że to upodmiotowienie będzie miało różne źródła, natomiast samodzielność — wobec ustaleń literatury z zakresu administracyjnego prawa ustrojowego — łączy się powszechnie z elementami natury strukturalnej i ustrojowej. Zob. np. rozważania Błasia, prowadzone w kontekście różnych zależności organizacyjnych pomiędzy różnymi podmiotami administracji publicznej — *idem, op. cit.*, s. 44–46. Bigo pisał z kolei, że jedynym miernikiem samodzielności są przepisy o nadzorze — zob. *idem, Z problematyki nadzoru nad organami administracji terenowej*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Kraków 1964, s. 27–32. Por. *idem, Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, s. 22–23.

<sup>18</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 121. Dodatkowo „oczywista, aby można mówić o decentralizacji, musi istnieć choćby jedna wspólna norma; w przeciwnym razie mielibyśmy do

rozwijają” i polega to na „zniesieniu podporządkowania” władzy centralnej<sup>19</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z interpretacją i systematyzowaniem „jakości” powiązań. Nie budzi także zastrzeżeń stwierdzenie, że samorząd nie jest tożsamy z decentralizacją, to znaczy samorząd stanowi jedynie (aczkolwiek mający niebagatelne znaczenie) jeden z typów decentralizacji<sup>20</sup> czy sposobów jej urzeczywistniania. Ponownie uwidaczniają się tu ustrojowe i strukturalne podstawy, ponieważ „decentralizacja nie ma nic wspólnego z wyobrażeniami treści działalności administracyjnej; [...] opiera się ona na momentach strukturalnych; moment treści okazuje się zgoła nieistotny”<sup>21</sup>. Nie można jednak powiedzieć, by nie miało to żadnego przełożenia na moment „konsumowania” określonych uprawnień władczych<sup>22</sup>.

Rozważania Bigi były prowadzone na gruncie Konstytucji marcowej<sup>23</sup>; dzisiejsza sytuacja wygląda o tyle odmiennie, że decentralizacja władzy publicznej zostało wprost podniesiona do rangi konstytucyjnej zasady ustrojowej<sup>24</sup> i z tego względu odnosi się nie tylko do samorządu<sup>25</sup>, ale całego ustroju terytorialnego państwa. W każdym razie

czynienia z większą ilością systemów równorzędnych, a wyrazy: centralizacja i decentralizacja w odniesieniu do takiego przypadku — nie miałyby wcale zastosowania ani żadnego sensu” — *ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 122. A. Błaś stwierdza, że „decentralizacja jest samodzielnością kreowaną zawsze przez ustawodawcę, nie zaś przez przełożonego służbowego. Przełożony służbowy nie może ograniczać zakresu samodzielności, która podmiot administrujący uzyskał od ustawodawcy. Nie może także wpływać na sposób korzystania z przyznanej ustawowo samodzielności [...]. Prawnie określone środki, które mogą w ściśle określonym ustawowo zakresie ograniczyć samodzielność podmiotu administrującego zdecentralizowanego, są jedynie środkami nadzoru” — *idem, op. cit.*, s. 45.

<sup>20</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 124.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>22</sup> Samodzielność można rozumieć jako atrybut o dynamicznej proveniencji — będzie się bowiem ujawniać w administrowaniu. „Z kolei określenie «samodzielny» wykazuje już bardziej statyczne (instytucjonalne) konotacje — zwrot ten służyć może [...] do charakteryzowania tego, kto korzysta z dostępu do samodzielnego administrowania. Samodzielność przejawia się zatem przedmiotowo, docelowo jednak ukierunkowana jest podmiotowo” — P. Lisowski, *Samodzielność w administrowaniu*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019, s. 92.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267, akt archiwalny. W interesującym nas zakresie zob. w szczególności art. 66, 67 i 70.

<sup>24</sup> Mówi o tym art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, co koresponduje także z zasadą pomocniczości (wrażoną w preambule). Na marginesie można dodać, że szereg rozwiązań z Konstytucji marcowej przypomina przynajmniej ustalenia współczesnej konstytucji, samą decentralizację wyinterpretowalibyśmy z jej art. 67. Jednakże wprost Konstytucja marcowa mówiła tylko o „dekoncentracji” (art. 66 zd. pierwsze).

<sup>25</sup> Inny pogląd prezentowany jest w większości komentarzy do Konstytucji: „Wprawdzie konstytucyjne pojęcie władzy publicznej jest szerokie i obejmuje wszystkie władze RP — ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, to w kontekście art. 15 ust. 2 należy przyjąć, że zasada ta dotyczy decentralizacji władzy publicznej realizowanej w postaci samorządu terytorialnego” — B. Bana-



decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. [...] Decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji<sup>26</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić jeszcze uwagę na ustalenia natury metodologicznej, które wskazuje Bigo. Przy ustalaniu istoty samorządu „metoda indukcyjna, którą posługuje się wielu autorów, nie prowadzi do zadowalających rezultatów”; „dlatego należy [...] szukać ustalenia tego pojęcia na innej drodze, mianowicie na drodze logicznej analizy wyobrażeń o cechach samorządu”<sup>27</sup>. Z drugiej strony „problem związków publ.-prawnych traktować można wyłącznie z punktu widzenia prawa pozytywnego, a nie teoretycznego”<sup>28</sup>. Wiemy już, że ustalenia dotyczą podmiotów zdecentralizowanych, co znajduje swe odzwierciedlenie w wielu wypowiedziach ustrojodawcy, na czele z zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Ponownie chodzi o wymiar strukturalno-organizacyjny a odbiciem decentralizacji jest wskazywana już (ustrojowa) samodzielność<sup>29</sup>. Oba te zakresy należy zaś uznać za wyznaczony przepisami Konstytucji i ustaw prawnych oraz praktyczny fundament wykonywania władzy publicznej przez związki publiczno-prawne (samorządy).

## Zakres podmiotowości

Nie jest nazbyt odkrywczym stwierdzenie, że poszczególne funkcje, zadania przypisane — w naszym wypadku — związkom (samorządom) realizowane są przez odpowiednie organy<sup>30</sup>. Posługując się sformułowaniem Bigi, możemy stwierdzić, że każda osoba prawna, w tym państwo, rozwija swoją działalność

szak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 133. Por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 73–74.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

<sup>27</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 148 i 149.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>29</sup> „Istotnym elementem definicyjnym decentralizacji jest prawnie chroniona samodzielność podmiotów bezpośrednio korzystających z decentralizacji” — H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 16–17.

<sup>30</sup> Nawet, gdy spojrzymy na tak zwany substrat osobowy — mieszkańców, wspólnotę, to ich upodmiotowienie w każdych okolicznościach znajduje jakiś połączenie z organami samorządowymi. Wystarczy tu prosty przykład: ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 741, przy przedmiocie tego referendum odsyła na przykład do „sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty”, ale „mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki” (art. 2 ust. 1 pkt 2).

za pośrednictwem organów<sup>31</sup>. Nie ma przy tym zasadniczej różnicy pomiędzy organami administracji samorządowej i organami administracji rządowej, jeżeli chodzi o sposoby i zasady kreowania ich działań, przynajmniej na płaszczyźnie *stricte* prawnej. Różnice spotkamy gdzie indziej, na przykład w odniesieniu do wyboru obsady personalnej. Abstrahując od modelu (typu) leżącego u podstaw konstruowania samorządu w naszych realiach, organy samorządowe objęte są tymi samymi regułami, co wszystkie inne podmioty władzy publicznej, między innymi zasadą legalności czy związaniem ustawowym, to znaczy nie ma kompetencji organów samorządowych poza tymi, które znajdują swoje podstawy w ustawie.

Zwróćmy uwagę teraz na normy zadaniowe, które nakazują realizację lub dążenie do osiągnięcia pewnego celu — określają zadania sformułowane najczęściej w powiązaniu z celem działania<sup>32</sup>. Zadania<sup>33</sup> (obowiązki wynikające z norm zadaniowych) realizowane są jedynie przez zespół określonych kompetencji i to kompetencje w ostateczności decydują o możliwości (zdolności) działania<sup>34</sup>. Można co najwyżej powiedzieć, że w określonych okolicznościach istnieje możliwość dostosowania — wyboru środków (kompetencji — form działania) realizacji określonych zadań przez upodmiotowiony byt wykonujący władzę publiczną (organ). Uzasadnione jest stwierdzenie, że

stan swobody charakterystyczny dla samodzielności [...] może dotyczyć zarówno funkcjonowania administracji publicznej w fazie jej „organizowania się”, jak i zmierzaniu do osiągnięcia celów zewnętrznych stawianych przed tego typu strukturami. [...] Legitymowanie się samodzielnością w tej *sui generis* fazie wstępnej (wewnętrznej) sprzyja samodzielności docelowego — zewnętrznego już administrowania<sup>35</sup>.

Okazuje się jednak, że z punktu widzenia mechanizmów rządzących działaniami organów samorządowych nie odnajdziemy w stosunku do nich formalnych różnic względem pozostałych podmiotów władzy<sup>36</sup>. To ustawodawca bowiem decyduje o możliwościach realizacji zadań samorządowych (jak i o samych zadaniach<sup>37</sup>), wyposażając organy samorządowe w odpowiednie kompetencje, to

<sup>31</sup> Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 131.

<sup>32</sup> W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa-Kraków 2006, s. 413.

<sup>33</sup> Na temat pojęcia zadania publicznego zob. G. Samitowski, *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2017, s. 33–44. Autor wprowadził podział zadań na zadania: analityczne, organizatorskie, kierunkujące i kontrolne — zob. *ibidem*, s. 51 n.

<sup>34</sup> „W oparciu o normę zadaniową organ zobowiązany jest do dokonywania wszelkich działań, które umożliwiają realizację nakazanego stanu rzeczy, jakkolwiek do dokonywania [na przykład — M.K.] czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie konieczne jest uzyskanie przezeń dodatkowo kompetencji do dokonywania tych czynności” — W. Jakimowicz, *Wykładnia...*, s. 414.

<sup>35</sup> P. Lisowski, *Samodzielność...*, s. 91–92.

<sup>36</sup> Można jeszcze dodać, że „jeśli przypisujemy jednostkom samorządowym osobowość, to nie dlatego, jakoby one były jakimiś suwerennymi organizacjami, lecz poprostu dlatego, że są podmiotami praw” — T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 129.

<sup>37</sup> W tym zakresie nie ma zasadniczo znaczenia podziału zadań na zadania własne i zlecone, choć pamiętać należy, że tak naprawdę tylko w granicach zadań własnych można mówić o samo-

znaczy możliwości posługiwania się formami działania; swoistość przejawia się zaś nie tyle w sposobie realizacji działań, co — najczęściej — w treści sformułowanych upoważnień.

Odwołując się teraz wprost do samorządu terytorialnego, który we współczesnych uregulowaniach jest formą najbardziej „rozwinętą”, zwracamy uwagę, że samorząd ten wykonuje przypisane mu zadania „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>38</sup>. Nie ma to jednak bezpośredniego przełożenia na prawny sposób określenia realizacji przypisanych funkcji. W niektórych momentach zwrot ten przybierze już jedynie postać „metaprawnej” kwalifikacji dla poczynań organów samorządowych. Co to oznacza? Nie budzi wątpliwości, że przywołanego stwierdzenia z Konstytucji i ustaw samorządowych nie można rozumieć dosłownie<sup>39</sup>. Wydaje się, że chodzi tu o możliwość samodzielnego określania i wykonywania polityki komunalnej (lokalnej, regionalnej) — w połączeniu z interesami mieszkańców<sup>40</sup>. Z perspektywy prawnej najważniejszy będzie poziom korzystania z przyznanych kompetencji i środków co przełoży się na władzę dyskrecjonalną i ewentualną fakultatywność działań<sup>41</sup>.

W tym zakresie nie mają znaczenia wypowiedziane przez ustrojodawcę i ustawodawcę tak zwane domniemania kompetencji, które już tylko determinują obszar możliwych działań a nie ich istotę. Da się to oczywiście połączyć w podmiotowością w wykonywaniu władzy, którą poza wskazywanym ujęciem — w pewnym sensie — „jakościowym” ilustruje również „podmiotowość ilościowa”, to znaczy ilość merytorycznie wyznaczonych obszarów na danym szczeblu struktury, któ-

---

rzędzie — *ibidem*, s. 193. Zakres zadań zleconych staje się „usamorządowieniem” wykonywania określonych działań „na pewien czas”.

<sup>38</sup> Formuła wypowiedziana w art. 16 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP, którą powtarzają ustawy samorządowe: art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.; art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r. poz. 920; art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm. Jest to także standard międzynarodowy określony w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku, ratyfikowanej 26 kwietnia 1993 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). W pozostałych obszarach samorządu spotkamy już inne wypowiedzi ustawodawcy, ale w swej treści mające podobny cel, np. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 roku o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz.U. z 2021 r. poz. 628, mówi, że „Samorząd jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa”.

<sup>39</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 261.

<sup>40</sup> Zwracano na to uwagę już w dawnej literaturze — zob. K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3, s. 30–31.

<sup>41</sup> Władztwo administracyjne (władze administracyjną) można rozumieć jako „tkwiące” w kompetencji administracyjnej, przez co sprowadzające się do wykonawczej roli administracji oraz jako władztwo w stosunku do kompetencji — zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, nr 20, s. 127. W praktycznym wymiarze popatrzmy tu na przykład na tak zwane uchwały kierunkowe (wydawane chociażby przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.), które wskazują organom wykonawczym możliwe sposoby wykorzystywania należnych im kompetencji

rych dotyczą wypowiedzi danej władzy, albo „ilość” adresatów tych działań<sup>42</sup>. Samorząd jako taki otrzymać może jedynie pewien wycinek obszaru zainteresowania państwa (względnie państwo „zaakceptuje” obecność jakiegoś podmiotu w tym obszarze) albo ukonstytuowany zostanie ogólnie — poprzez przekazanie przynajmniej istotnej części zadań publicznych (samorząd terytorialny, powszechny<sup>43</sup>).

Podsumowując tę część rozważań, stwierdzić możemy, że ustawa, która nakłada na samorząd zadania (obowiązki), winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie ich wykonywania<sup>44</sup>. Samodzielność ustrojowa powinna jakoś przekładać się na podmiotowość w wykonywaniu władzy, ale nie ma, co należy podkreślić, bezpośredniej implikacji pomiędzy tymi elementami. Na pewno w świetle współczesnych zasad nieuzasadniona jest teza o naturalistycznej czy „umiarkowanie naturalistycznej” koncepcji samorządu<sup>45</sup>, co mogłoby mieć przełożenie na możliwość kreowania podstaw swojego działania<sup>46</sup>. Uogólniając słowa Jakimowicza, możemy powiedzieć, że o istnieniu i zakresie władzy administracyjnej decyduje ustawodawca z jednej strony wyznaczający granice samodzielności samorządu, a z drugiej strony kreujący kompetencje jego organów<sup>47</sup>.

## Przejawy

Nie da się siłą rzeczy odnieść w ograniczonych ramach artykułu do wszelkich ważnych tu elementów. Reprezentatywnym obszarem dla ukazania omawianej w opracowaniu istoty stać się może planowanie i zagospodarowanie przestrzenne i pozycja gminy w tym zakresie. W literaturze i orzecznictwie dla opisanego tego

<sup>42</sup> Również w wymiarze terytorialnym, zob. rozważania J. Korczaka w kwestii władztwa terytorialnego — *idem*, *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 97–110.

<sup>43</sup> „Powszechność” to nie tylko *ex lege* udział wszystkich w takim samorządzie, ale także odniesienie do zakresu działania. Wobec poczynionych ustaleń można jeszcze dodać, że „tylko gmina [w dzisiejszej perspektywie i powiat i województwo samorządowe — M.K.] rozwija działalność z natury swej podobną do działalności państwowej. Inne związki (nieterytoriajne) działają tylko w obrębie pewnego koła osób, członków” — T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 172. I działania te dotyczą już tylko sprecyzowanego zadania/zadań, na przykład sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu.

<sup>44</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 roku...

<sup>45</sup> Por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 29. Jest to zgodne z ogólnym ujmowaniem istoty samorządu przez T. Bigo.

<sup>46</sup> Można mieć wątpliwości czy dozwolone jest na przykład mówienie o tak zwanych zadaniach „oddolnych” — por. G. Samitowski, *op. cit.*, s. 89 n.

<sup>47</sup> Stwierdzenie W. Jakimowicza wobec władztwa planistycznego gminy — *idem*, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 72.

przypadku używa się określenia władztwa planistycznego gminy, które realizowane jest przede wszystkim w postaci formy — aktu generalnego/normatywnego — aktu prawa miejscowego — miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>48</sup>. Zauważyć można jeszcze, że „ważnym rodzajem władztwa samorządowego jest władztwo prawodawcze. To ono wynosi samorząd terytorialny ponad inne rodzaje władztwa w państwie”<sup>49</sup>. Zadaniem gminy jest tu „sprawa ładu przestrzennego” (art. 7 ust. 1 pkt 1 *ab initio* u.s.g.). Plan przyjmuje się w sformalizowanej i szczegółowo ustalonej procedurze — zakres kompetencji rady gminy do uchwalenia planu ulokowano zasadniczo w art. 15 ust. 2 (obligatoryjne elementy planu) i 3 (fakultatywne elementy planu) ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>50</sup>. „Władztwa planistycznego nie można zatem opierać wyłącznie [...] na zadaniach publicznych powierzonych do wykonania gminie” i nie do zaakceptowania jest pogląd, zgodnie z którym

nie można racjonalnie założyć, że każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego przepisu upoważniającego. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby przekreślenie istoty władztwa, u podstaw którego leży samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów<sup>51</sup>.

Wskazywane tu władztwo ma być realizowane zatem na podstawie ściśle określonych warunków i można mieć wątpliwości, czy w niektórych przynajmniej planach pewne ustalenia „nie idą zbyt daleko” przy powołaniu się na samodzielność. To prawda, że występujące na przykład w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. pojęcia mają charakter niedookreślony, ale ich wykładnia nie może być dowolna<sup>52</sup>. Aktualność zachowuje stwierdzenie, że „zakres własny został zdeterminowany według przedmiotu, poruczony zaś według źródła, skąd czerpie moc obowiązku-

<sup>48</sup> W przypadku jego braku „zastępowany” jest przez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W orzecznictwie i literaturze budzi wątpliwości prawny charakter tej decyzji, to znaczy — czy jest aktem związanym czy swobodnym. Nie przesądzając tego zagadnienia, stwierdzić musimy, że z pewnością nie można uzasadniać jej „dowolności” ustrojową konstrukcją samodzielności — por. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 59 u.p.z.p.*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2013, pkt 5; J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 102–104.

<sup>49</sup> I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 221.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.

<sup>51</sup> W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy — kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2012, nr 1 (26), s. 17.

<sup>52</sup> Praktycznie każdy plan określa ograniczenia w zakresie kąta nachylenia i kształtu dachu typu wskazanej zabudowy. Będzie to element związany z „zasadami kształtowania zabudowy” (art. 15 ust. 2 pkt 6 *ab initio* u.p.z.p.), ale już w kontekście „zasad kształtowania krajobrazu” (art. 15 ust. 2 pkt 3a u.p.z.p.) nie jest niezbędny. Zdarza się, że na terenach z przewagą zabudowy (jednorodzinnej, wielorodzinnej) o dachach płaskich, zwłaszcza na terenach zurbanizowanych, plany wobec nowej zabudowy jednorodzinnej wymagają dachu dwuspadowego lub wielospadowego (najczęściej o nachyleniu połaci od 35° do 45°). Nie mówiąc już o wielu nakazach/zakazach związanych z wyglądem zewnętrznym elewacji.

jącą”<sup>53</sup>, jednakże i zakres własny musi być wykonywany nie tylko w granicach tego przedmiotu, ale i na podstawie zdeterminowanego prawnie upoważnienia w odniesieniu do tego przedmiotu.

Tradycyjnie kategorię władzy (władztwa) postrzega się przez pryzmat tych działań administracji, które z pozycji autorytatywnej jednostronnie i w bezpośredni sposób kształtują sytuację prawną podmiotów zewnętrznych (tak, jak w przykładzie dotyczącym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) i są zabezpieczone możliwością przymusowego wykonania (w odniesieniu do obowiązków). Wydaje się jednak, że dzisiejsza władza administracji posiada znacznie więcej przejawów<sup>54</sup> i uzasadnione jest także mówienie o przymusie o ekonomiczno-socjologicznym charakterze<sup>55</sup>. Nie rozwijając tego wątku, musimy zwrócić uwagę, że kolosalne znaczenie ma tu sposób organizowania wykonywania zadań przypisanych samorządom, co znajduje swoje ujście w działaniach faktycznych<sup>56</sup>. Te z kolei decydują przynajmniej o czasie i sposobie, „jakości” i efektywności realizacji przez podmioty zewnętrzne należnych im praw i wolności<sup>57</sup>. Uwidacznia się tu także rola tak zwanej administracji świadczącej i znaczenie samorządów powszechnych, które organizując usługi publiczne, istotnie przesądzają o stopniu „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Nieco inaczej przedstawia się to w stosunku do samorządów specjalnych, których władza pozostaje bliżej tradycyjnie rozumianego jądra władczości<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 194.

<sup>54</sup> Por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, *passim*. Wskazują na to także wcześniejsze ustalenia dotyczące samorządu terytorialnego (gminy) i ich późniejsze adaptacje — zob. J. Korczak, *władztwo terytorialne...*, s. 100–101. Zob. również wymiary (rodzaje) władztwa, które w literaturze wskazuje się w odniesieniu do samorządu terytorialnego — *idem*, *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012, s. 279–302.

<sup>55</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 204–205. Przy tym „dychotomia administracja władczą–niewładczą traci stopniowo swoje znaczenie; potencjalna władczość jest obecna stale w każdym działaniu władzy publicznej”; „należy zgodzić się z tymi autorami, którzy ukazują podział na władcze i niewładcze formy działania jako »zwietrzały« — lepiej bowiem w świetle badań socjologii administracji rozumiemy możliwość ukrytego władczego oddziaływania przy pozornej »nie władczości«” — I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 215 i 219.

<sup>56</sup> Co łączy się także z odpowiedzialnością władz samorządowych za zaspokajanie określonych potrzeb — zob. D. Wacinkiewicz, *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego działań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2020, s. 20–21.

<sup>57</sup> M. Krawczyk, *Podstawy...*, s. 358.

<sup>58</sup> To znaczy poza możliwością reprezentowania interesów swoich członków (tu także pewne znaczenie opisanych działań odnajdziemy, ale już w innej zupełnie skali niż przy samorządzie powszechnym), w ich wypadku chodzi najczęściej o „zastępcze” reprezentowanie państwa wobec grupy tworzącej taki samorząd w formach klasycznie władczych (dodatkowo występują tu różnice w odniesieniu do samorządów zawodowych i gospodarczych); zob. np. art. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1027.



Nie ma tu sprzeczności z ustaleniami poprzednimi; wbrew pewnej linii rozumowania występującej w literaturze, działania faktyczne mogą być podejmowane jedynie na podstawie kompetencji, które w tym akurat zakresie pozostają najczęściej — z uwagi na treść — ogólnymi klauzulami kompetencyjnymi<sup>59</sup>.

W każdym razie i zwłaszcza w stosunku do samorządu terytorialnego na tym polu należy poszukiwać istoty „pionowego” podziału władzy w państwie, to znaczy w tym zakresie polityka lokalna/regionalna (ewentualnie dotycząca wykonywania jakiegoś zawodu zaufania publicznego albo prowadzenia działalności jakiegoś rodzaju) urzeczywistniana przez określone decyzje (w tym miejscu nie chodzi o decyzje administracyjne), na przykład co do realizowanych przedsięwzięć służących wykonywaniu zadań na podstawie klauzul kompetencyjnych, zastępuje lub uzupełnia decyzje (centralnej) władzy politycznej. Takie stwierdzenie co do kreowania polityki można odnieść nie tylko do omówionych tu działań faktycznych — będzie ona także „tłem” działań prawnych, jednak nie w tym sensie, że pozwoli „rozciągać” (przy powołaniu na samodzielność) treść przyznanych kompetencji, ale stanie się sposobem ustalania wyborów w zakresie ich realizacji<sup>60</sup>. Uważam, że w tym sensie Bigo pisał, że „związki samorządowe mają prawo stanowienia”<sup>61</sup>.

## Zamiast konkluzji

Bigo na zakończenie swych rozważań pisał — pojawiają się poglądy mówiące, że „rozwój demokracji sprowadzić [...] musi niechybnie zanik [...] decentralizacji”, ale „jeśli doskonałą demokracja oznacza zespolenie (identyfikację) jednostki ze zbiorowością, to samorząd może być pośrednim etapem tego procesu, jego ogniwem”<sup>62</sup>. Dziś już chyba nie ma wątpliwości, że samorząd łączy się z ideami demokratycznymi<sup>63</sup>. Wykonywana w jego ramach władza otrzymuje „podwójną legitymację i legitymizację demokratyczną”.

Nie jest łatwo wykreślić pełen zakres samorządności, jednakże musi być on wyprowadzany z aktualnie obowiązującego prawodawstwa międzynarodowego, europejskiego i przede wszystkim krajowego:

Władztwo zostało udzielone jednostkom samorządu terytorialnego dla realizacji zadań publicznych, które państwo powierzyło samorządowi. Każdy z jego przejawów jest silnie uwarun-

<sup>59</sup> Por. M. Krawczyk, *W kwestii pojmowania kompetencji administracyjnej*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2016, nr 1 (42), s. 108–129.

<sup>60</sup> Odwołując się do przykładu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, stwierdzić możemy, że tu określona „polityka” zapisana będzie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

<sup>61</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 184.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 218.

<sup>63</sup> Por. I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 162 n.



kowany odpowiednimi podstawami prawnymi, bowiem to nie jednostka samorządu [na przykład — M.K.] terytorialnego kształtuje treść i zakres danego władztwa, ale obowiązujące przepisy prawa w myśl [...] art. 7 Konstytucji RP<sup>64</sup>.

Nie było celem opracowania odnoszenie się to pojawiających się we współczesności prądów odwracających czasem decentralizację, chociażby w zakresie „agresywnej konkurencji” o kompetencje ze strony rządu centralnego<sup>65</sup>. Niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że „rozciąganie” i „absolutyzowanie” rozumienia samodzielności ma być odpowiedzią na takie zjawiska.

Bez wątplenia konstrukcja samorządu (związku publicznoprawnego) wykazuje pewną swoistość z punktu widzenia podziałów władzy publicznej w państwie. Uosabia ona bowiem przekazanie czy „oddanie” jej pewnego zakresu samym zainteresowanym. Stąd konstrukcja samodzielności i niezależności, ale w wymiarze strukturalno-organizacyjnym, finansowym, itp. Samo prawo podmiotowe zbiorowości (korporacji) do samodzielnego zarządzania winno być jednak rozpatrywane na linii zbiorowość — państwo. Na tym poziomie

jeśli samorząd jest specyficzną formą administracji, mianowicie: administracją przez samodzielną związkę, to pierwszorzędne znaczenie ma pytanie, jaki jest stosunek tych związków do państwa, określenie tego stosunku pozwala nam [...] na ustalenie stopnia samodzielności podmiotów samorządowych. O stosunku tym zaś decydują przepisy dotyczące nadzoru państwa nad samorządem<sup>66</sup>.

Natomiast z punktu widzenia podmiotowości w wykonywaniu władzy — jej „konsumowania”, określona specyfika wynika nie tyle z samej (tak rozumianej) samodzielności, ale z treści poszczególnych upoważnień, które pozwalając działać, muszą też pozwalać na dostosowywanie konkretnych zamierzeń do specyfiki danej zbiorowości i jej potrzeb. Chodzi zatem — podobnie jak w przypadku innych podmiotów — o władzę dyskrecjonalną i fakultatywność działań, ale w połączeniu ze specyfiką „oddania” samorządowi pewnych zakresów. Zwłaszcza zakresu zadań własnych, ale również przy zadaniach zleconych, zgodnie z wymogami zasady pomocniczości, odszukać możemy pewne „usamorządowienie”: już samo wykonywanie takich funkcji przez byty obsadzone w drodze bezpośrednich wyborów będzie o tym świadczyło.

Zatem zasady wykonywania władzy są te same<sup>67</sup>. Swoistość polega zaś na możliwości kreowania odrębnej, osobnej „polityki” realizowania władzy, to znaczy autorytatywnego decydowania — na podstawie przyznanych kompetencji —

<sup>64</sup> J. Korczak, *Władztwo jako podstawa...*, s. 302.

<sup>65</sup> Zob. *ibidem*, s. 217 n.

<sup>66</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 188–189.

<sup>67</sup> Lisowski stwierdza w rozważaniach dotyczących postępowania administracyjnego z „czynnikiem” samorządowym: „Okazuje się bowiem, że w »normalnych« przypadkach (tzn. gdy zaangażowanie administracji samorządowej ogranicza się «tylko» do orzekania organu danej jednostki samorządu terytorialnego w znaczeniu procesowym) brakuje prawnych instrumentów do prostego przenoszenia atrybutów tej ustrojowej konstrukcji [samodzielności]” — P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2015, nr 76, s. 23.

o pewnych kwestiach tu, „na miejscu” bez bezpośredniego związania poleceniami wydanymi gdzieś wyżej, co jest charakterystyczne dla struktury pomyślanej hierarchicznie. Uwidacznia się tu także rola zadań, które połączymy z administracją świadczącą, i działań z natury swojej faktycznych.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bandarzewski K., *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020.
- Bigo T., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* (stenogram wykładów uniwersyteckich), [Lwów 1932].
- Bigo T., *Z problematyki nadzoru nad organami administracji terenowej*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Kraków 1964.
- Bigo T., *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 5.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*, „Prawo” 263, 1998.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2.
- Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012.
- Jakimowicz W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy — kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2012, nr 1 (26).
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa-Kraków 2006.
- Jeżewski J., *Wartość poznawcza dawnych poglądów nauki prawa administracyjnego w projekcie współczesnego sposobu myślenia*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Jendrośka J., *Koncepcja samorządu terytorialnego T. Bigo*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej, Materiały konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, „Przegląd Prawa i Administracji” 35, 1996.
- Korczak J., *Władztwo jako podstawa samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2012.
- Korczak J., *Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Krawczyk M., *W kwestii pojmowania kompetencji administracyjnej*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2016, nr 1 (42).
- Krzeczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1938, nr 3.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

- Lisowski P., *Samodzielność w administrowaniu*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019.
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.
- Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2015, nr 76.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Samitowski G., *Koncepcja systemu zadań publicznych w ramach gminnej gospodarki odpadami komunalnymi*, niepublikowana praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2017.
- Skrzydło-Niżnik I., *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1987, nr 20.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Wacinkiewicz D., *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego działań i kompetencji*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2020.
- Zachariasz I., *Komentarz do art. 59 u.p.z.p.*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

## Public Law Association and Subjectivity in the Exercise of Public Authority in the Context of Tadeusz Bigo's Thoughts

### Summary

The paper is dedicated to the subjectivity in exercising public authority on the example of public and legal associations (self-government). These entities represent some specificity due to their decentralized form and operate according to the principle of independence. However, the question is neither the structural nor organizational dimensions, but the moment of exercising authority. In this area, the principles of self-government authorities' operation are the same as those of other public bodies. The difference essentially boils down to the possibility of self-governments creating their own policies and the scope of discretionary power.

**Keywords:** public power, decentralization, independence of self-government, subjectivity of authority.

IRENA LIPOWICZ

ORCID: 0000-0001-6794-6683

Uniwersytet Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Warszawie  
i.lipowicz@uksw.edu.pl

## Ewolucja postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu na tle poglądów Tadeusza Bigi

**Abstrakt:** Przedmiotem opracowania jest rozważenie ewolucji instytucji Uniwersytetu na tle ostatnich zmian stanu prawnego w tym zakresie, w konfrontacji z klasyczną postacią zakładu samorządowego o charakterze samoistnym, konstrukcji wypracowanej w 1928 roku przez Tadeusza Bigę. Uniwersytet ujmowany był wtedy jako zakład publiczny, wspólnota uczonych i uczących się. Fascynacja efektywnością, podejściem menadżerskim typowym dla korporacji, w końcowych latach XX wieku oznaczała stopniowe odchodzenie od wizji Uniwersytetu jako przestrzeni wolności, autonomii akademickiej, kreatywności i samodzielności — uznanej formy decentralizacji.

W opracowaniu wskazano, na tle zróżnicowanych poglądów doktryny, na formę zakładu publicznego jako stopniowe ukształtowanie się przeważającego poglądu na uniwersytet w tym zakresie. Analizie poddano skutki prawne odchodzenia od uniwersalnej konstrukcji uniwersytetu na rzecz przyszłego dualizmu uczelni akademickich i zawodowych. Postępujące ograniczanie ich samodzielności następuje między innymi przez mnożenie mierników, wskaźników i ewaluacji, a także standaryzacji, formalnej punktacji osiągnięć naukowych. Uniwersytet, odmiennie niż w koncepcji Tadeusza Bigi, stał się „wyrazem zastrzeżonym” dla nazwy jednego z wielu rodzajów uczelni. Konkluzją artykułu jest wyrażenie przekonania o teoretycznej nośności i dalszej praktycznej przydatności omówionej uniwersalnej konstrukcji uniwersytetu jako pośredniej formy między korporacją a zakładem administracyjnym — zaproponowanej niegdyś przez Tadeusza Bigę — oraz wskazanie deficytów nowych rozwiązań legislacyjnych w odniesieniu do przyszłych zadań uniwersytetu, w czasach zarządzania w warunkach niepewności i kluczowej roli tworzenia środowiska sprzyjającego kreatywności i innowacjom.

**Słowa kluczowe:** uniwersytet, uczelnia, zakład publiczny, zakład administracyjny, zakład samorządowy, decentralizacja.

## Uwagi wstępne

Uniwersytet jest najczęściej opisywany jako wspólnota uczonych i uczących się oraz innych pracowników uniwersytetu, jako klasyczny zakład publiczny. To jedna z ważnych form decentralizacji, której częścią niezbywalną jest zagwarantowana w ustawie samodzielność, a także ingerencja organu nadzorującego — „punktowa” — występująca w przypadkach i formach przewidzianych prawem. Od tej klasycznej formy mającej swoje korzenie w odległym średniowieczu i w czasie kształtowania pierwszych uniwersytetów włoskich Bolonii i Padwy, przeszliśmy długą drogę. Fascynacja efektywnością, prywatyzacją, podejściem menadżerskim końca XX wieku doprowadziła — z punktu widzenia klasycznej nauki prawa administracyjnego — do swoistej ruiny ideału uniwersytetu jako wyjątkowej wspólnoty, azylu i oazy wolności<sup>1</sup>. Można postawić pytanie, czy koszty tej przemiany nie przewyższają korzyści? W tym celu warto spojrzeć na nią z szerszej perspektywy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rozważenie ewolucji postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu na tle poglądów profesora Tadeusza Bigi. Oczywiście podstawową pracą w tym zakresie jest monografia o związkach publiczno-prawnych<sup>2</sup> (z wydawnictwa kasy imienia Mianowskiego, z zasiłku Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego) wydana w 1928 roku. Warto podkreślić tę datę, albowiem to dopiero siedem lat po Konstytucji marcowej, okres początkowy kształtowania się samodzielnej polskiej doktryny, już nie podzielonej jak uniwersytety w państwach zaborczych, ale rozwijanej w warunkach niepodległego kraju. Refleksją tą od początku objęty był także sam uniwersytet<sup>3</sup> jako instytucja prawna. Tadeusz Bigo w przedmowie wskazuje, że studium na podstawie prawa polskiego mogło się wtedy spotkać z zarzutem, że jeszcze za wcześnie na taką pracę, skoro obok prawa polskiego obowiązywały wciąż jeszcze obce systemy prawne. Autor skromnie stwierdza, że nie rości sobie pretensji do syntezy, chce raczej ułatwić i przygotować następne badania.

Charakteryzując związki publiczno-prawne — główny temat książki, do których to związków nie zaliczał uniwersytetów — Bigo wypowiadał się równocześnie stanowczo przeciwko redukowaniu administracji do działalności organów administracji państwa, to znaczy administracji rządowej<sup>4</sup>. Bigo stwierdzał, że jeśli chcemy wyjść poza tę formułę, musimy poprzestać na kryterium środków działania. Administracja publiczna to działalność, która realizuje prawo przy pomocy przymusu bezpośredniego (sankcje stosowane bez ingerencji sądów). Równocześnie podkreślał, że podmioty wykonujące administrację publiczną mogą w pewnym zakresie obchodzić się bez tego władztwa i działać przy pomocy środków

<sup>1</sup> A. Bloom, *Umysł zamknięty. O tym, jak amerykańskie szkolnictwo wyższe zawiodło demokrację i zubożyło dusze dzisiejszych studentów*, Poznań 2007, *passim*.

<sup>2</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

<sup>3</sup> B. Wasiutyński, *Samorząd uniwersytecki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 4, 1926, s. 422 n.

<sup>4</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 118.

zwyczajnych, to jest podlegających kontroli i realizacji rzez sąd. Z tego wyrosło wczesne — nawiązujące do klasycznej formuły Otto Mayera<sup>5</sup> — ujęcie administracji przez autora; przy stwierdzeniu, że jest to działalność państwa (z wyłączeniem wymiaru sprawiedliwości i prawodawstwa) oraz związków publicznoprawnych i innych podmiotów stosujących przymus bezpośredni. Charakterystyczne, że Bigo podkreśla, co czasem było niedostrzegane w naszej doktrynie, iż związki publicznoprawne są jednym z typów decentralizacji i dają się teoretycznie oddzielić, nie tylko od administracji państwowej, ale także od innych typów administracji zdecentralizowanej dla wyznaczenia ich miejsca (zwróćmy uwagę na wczesne użycie tego pojęcia w Systemie Administracji Publicznej<sup>6</sup>).

Decentralizacja „prawno-administracyjna”, widziana przez autora w 1928 roku, to taki system, w którym istnieje większa liczba ośrodków administracji publicznej. Od decentralizacji odróżnia autor, w sposób do dziś aktualny, dekoncentrację, którą charakteryzuje „zróżniczkowanie w łonie samej administracji [...], ale źródłem jedynym działalności administracyjnej pozostaje — rząd”<sup>7</sup>. Należy podkreślić ważne słowa: „nie jest decentralizacją sam podział kompetencji między poszczególne resorty ministerjalne, bo ponad nimi niema innego wyższego źródła twórczej działalności administracyjnej”<sup>8</sup>. O decentralizacji, pisał Bigo, możemy mówić wtedy, gdy podmioty administrujące „samodzielnie rozwijają realizację norm ustawowych”. Kluczową kategorią w państwie pozostaje porządek hierarchiczny, charakterystyczny dla dekoncentracji. Silnie podkreślono cechę decentralizacji jako takiego systemu administracji, przy którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy<sup>9</sup>. Bardzo mocno uwydatniał jednak autor odrębność swojego poglądu na decentralizację w polskiej doktrynie; od początku za błędne uważał on utożsamianie decentralizacji tylko z samorządem. Samorząd to bowiem tylko jeden z typów decentralizacji, która jest pojęciem „szerszym, nadrzędnym”<sup>10</sup>. Powstaje więc pytanie, które podmioty w państwie są wystarczająco samodzielne w świetle prawa, aby uznać je za podmioty zdecentralizowane, a równocześnie nie są samorządami ani terytorialnymi, ani zawodowymi?

## 1. Uniwersytet jako zakład administracyjny

Zakład administracyjny, jakim ma być uniwersytet w ujęciu Tadeusza Bigi, pozwala ująć element korporacyjny — fakt, że uniwersytet stanowi wspólnotę

<sup>5</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, t. 1, s. 9.

<sup>6</sup> M. Stahl, *Zagadnienie ogólne, [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 28 n.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 121.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 124.



ludzi uczących i nauczanych posiadających oprócz samodzielności zagwarantowanej ustawą środki majątkowe, ruchome i nieruchome, określane dzisiaj chętnie jako infrastruktura, a także posiadające gwarancje finansowania ze strony państwa. Wyposażone są one w zdolność wydawania norm wewnętrznych, wiążących dla całej wspólnoty uniwersytetu, a w wyjątkowych przypadkach dla osób spoza uniwersytetu; typowym przykładem samodzielności normowanej w klasycznej organizacji uniwersytetu pozostaje statut. Jest rzeczą charakterystyczną, że w całej doktrynie przełomu XX i XXI wieku w Polsce przyjęła się linia teoretyczna Tadeusza Bigi. Była ona już zresztą przyjęta w szerokim rozumieniu decentralizacji wcześniej, bo przez Jerzego Starościaaka w latach siedemdziesiątych XX wieku — w warunkach ustrojowych PRL, skrajnie wrogich decentralizacji. Myśl, że samorząd terytorialny i samorządy zawodowe zdecydowanie nie wyczerpują — istniejących w polskim porządku prawnym okresu międzywojennego — form decentralizacji, okazała się więc trwałym i ważnym dorobkiem naukowym, niezależnym od wstrząsów ustrojowych i panujących przez lata praktyki.

Czy po wielu latach od śmierci Tadeusza Bigi, który wraz z Franciszkiem Longchamps'em położył podwaliny szkoły wrocławskiej prawa administracyjnego, możemy mówić o tym, że również teoria uniwersytetu jako ważnej formy decentralizacji była w naszej doktrynie wystarczająco rozwijana; a przede wszystkim czy w swoim obecnym kształcie ustrojowym wyznaczonym ustawą<sup>11</sup> z 2018 roku uniwersytet nadal stanowi formę decentralizacji? Czy możemy mówić o wystarczającym utrzymaniu korporacyjnego substratu uniwersytetu oraz o wystarczająco silnym zaakcentowaniu jego samodzielności? Podobne pytanie można by postawić także w odniesieniu do muzeum publicznego, uważanego również za klasyczną formę decentralizacji<sup>12</sup>. I w tym przypadku w ostatnich latach obserwujemy swoiste „zagęszczenie” prawa materialnego z silną tendencją do sprowadzania muzeum do roli zbliżonej do PRL-owskiej „placówki kulturalnej” (państwowej jednostki organizacyjnej kultury). Przez lata bowiem, jak wskazano w komentarzu, ulegała wzmocnieniu pozycja prawna Ministra (właściwego do spraw kultury) wobec muzeum publicznego, a osłabiano pozycję prawną występujących w muzealnictwie kolegialnych organów doradczych.

Jaka idea leżała u podstaw organizacji uniwersytetu, i to w jego klasycznej pruskiej humboldtowskiej formie, jako jednostki korporacyjnej obdarzonej pewną samodzielnością? Duchowi państwa pruskiego o wiele bardziej odpowiadała przecież ścisła hierarchia i silne podporządkowanie; oczywiście istotna była niemiecka tradycja silnych uniwersytetów lokalnych o sięgającej średniowiecza autonomii, oraz rola prawników (i ogólnie akademików) w pruskiej administracji publicznej. Nawet jednak tam rozumiano pożytki płynące z kultywowania pewnej

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2021 r. poz. 478).

<sup>12</sup> Por. Z. Cieślík *et al.*, *Komentarz do ustawy o muzeach*, Warszawa 2021.



ograniczonej autonomii<sup>13</sup>. Wyodrębnienie w państwie, nawet tak hierarchicznym, pewnych enklaw samodzielności i swobody, również w zamiarach Wilhelma von Humboldta — tak różnego przecież w poglądach od swojego brata Aleksandra — miało także swój państwowotwórczy sens<sup>14</sup>, budowało siłę państwa.

## 2. Samoistność zakładu publicznego

Rozważyć z kolei należy, jak postrzegał Tadeusz Bigo w polskim systemie prawnym szkoły akademickie. Wychodził on w tej analizie od pojęcia samoistnych zakładów publicznych; określił je także jako formę decentralizacji, która „zajmuje dość poczesne miejsce w polskim systemie”<sup>15</sup>. Samoistność ową zakład publiczny uzyskuje przez nadanie osobowości prawnej<sup>16</sup>, jednakże zakłady jako osoby prawne generalnie przeciwstawia Bigo korporacjom.

W czytelny sposób wskazywał bowiem, że podczas gdy w korporacji organizacja stanowi dzieło jej członków (grupy działającej), to w zakładzie jest ona — jak stwierdzał — „oktrojowana przez osobę trzecią: albo państwo albo publicznoprawny związek samorządowy (związek macierzysty)”. To od „związku macierzystego” pochodzi statut zakładu, a także z reguły substrat osobowy, zatem osoby mające działać w imieniu zakładu. Zakłady państwowe otrzymują statut w formie ustawy, czasem do jego zmiany dopuszczony jest zarząd zakładowy razem z władzą nadzorczą. W korporacji publicznoprawnej — podkreślał Bigo — jest „swoisty akt konstytucyjny”, który pochodzi od osoby trzeciej (państwa albo od członków korporacji i państwa). Zasadniczą różnicę postrzegał autor w tym, że członkowie korporacji publicznoprawnej mają zawsze udział w tworzeniu organów, tymczasem w zakładzie osoby działające w jego imieniu jako organy są powołane i ustanowione przez osobę trzecią — „związek macierzysty”. Dopuszczalny, co szczególnie ważne, z punktu widzenia niniejszych rozważań jest typ pośredni, a więc takie zakłady publiczne, w których substrat osobowy lub destynatariusze mają udział w tworzeniu organizacji. Powoduje to bowiem, że powstaje „pośredni typ strukturalny” o charakterze mieszanym (zakładowo-korporacyjny). Tą formą mieszaną są w szczególności zakłady o charakterze korporacyjnym zwane zakładami samorządowymi. W polskim systemie prawnym zaliczał do nich Tadeusz Bigo właśnie szkoły akademickie. Podkreślał przy tym jako rzecz najciece-

---

<sup>13</sup> <https://www.rp.pl/Plus-Minus/303029925-Kosmos-Humboldta-Jak-zapomnielismy-o-niemieckim-geniuszu.html> (dostęp: 30.01.2022).

<sup>14</sup> I. Zakowicz, *Idea uniwersytetu Wilhelma von Humboldta — kontynuacja czy zmierzch?*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2012, nr 2.

<sup>15</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 196.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 179.

kawszą, że według ówczesnego prawa<sup>17</sup> udział w tworzeniu organów mieli tylko członkowie ciała profesorskiego, choć jak należy rozumieć, byłoby logiczne, gdyby byli to też destynatariusze (studenci). To samo dotyczy statutu uniwersytetu.

Mimo odrębności korporacyjnych autor nie kwestionował charakteru zakładowego uniwersytetu i uważał za sukces przyjęcie tego jako powszechnie panującego poglądu. Uniwersytet ma być ściślej zespolony z organizmem administracyjnym państwa „niż jakikolwiek związek publicznoprawny”<sup>18</sup>.

Na podstawie ówczesnego prawa profesorowie uniwersytetu byli jeszcze właściwie urzędnikami państwowymi. Mimo że w latach dwudziestych XX wieku na tle ustawodawstw zaborczych kwestionowano jeszcze samoistność uniwersytetu, to jest jego podmiotowość publicznoprawną, opowiedział się nasz autor za przyznaniem uniwersytetowi takiej samoistności. Przypomnieć należy jeszcze te cechy, które Bigo uznał ogólnie za podstawowe cechy zakładu publicznego. Kryterium ma być „moment celu”, który pozwala odróżnić zakład od przedsiębiorstwa; o ile bowiem zakład służy trwale celowi administracji publicznej, przedsiębiorstwo zmierza do pomnożenia zysku, choć może także służyć celom administracji publicznej. Oryginalne było kryterium proponowane przez Bigę: przedsiębiorstwo może być samodzielne lub niesamodzielne pod względem prawnym<sup>19</sup>, podobna jest także forma powstania stosunku użytkowania. Autor podkreślał, że zakład rozporządza środkami szczególnymi: władztwem zakładowym i policją zakładową. Uważał też, że trzeba przyznać uniwersytetowi samoistność.

### 3. Elementy pojęcia zakładu

Istotnym elementem definiowania zakładu pozostaje władztwo zakładowe, które polega w ujęciu autora na jednostronnym regulowaniu stosunku użytkowania — stosunku do destynatariusza. Bigo odróżniał władztwo zakładowe od policji zakładowej, podążając w tym zakresie za nauką niemiecką. O ile władztwo dotyczy użytkowników, o tyle policja zakładowa osób trzecich, wyraża się ona z reguły w aktach o treści negatywnej, a więc jak pisał autor: „mających na celu usuwanie wszystkiego co by mogło być przeszkodą w normalnym funkcjonowaniu zakładu. W jednym i drugim zakresie zakład używa bezpośredniego przymusu administracyjnego”<sup>20</sup>. Przyjęcie koncepcji odmiennej od ówczesnego ujęcia doktryny francuskiej, że decentralizacja nie wyczerpuje się w samorządzie terytorialnym, ale posiada również inne formy (wśród nich autor charakteryzował między innymi uzdrowiska i ich organy), było doniosłą opcją na rzecz klasycznego ujęcia

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1920 roku o szkołach akademickich (Dz.U. Nr 72, poz. 494).

<sup>18</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 198.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 200.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

podobnego do doktryny niemieckiej. Doktryna ta następnie w latach trzydziestych XX wieku ulegnie znaczącej erozji pod wpływem ideologii faszystowskiej. Fascynację tym kierunkiem spośród polskich teoretyków wykazał niestety Jerzy Panejko<sup>21</sup>, Tadeusz Bigo trwał do końca przy klasycznej koncepcji władztwa i podstawowych wartościach samorządu i demokracji, choć jeszcze w roku 1928, w pracy o związkach publiczno-prawnych, żywił złudzenia co do pozytywnych kierunków przyszłego rozwoju nauki niemieckiej.

Pozwoliło to ujęcie szerzej pojmować polski system decentralizacji i ugruntować teorie samoistnego zakładu publicznego, z jego szczególną formą — uniwersytetem. Osobowość prawna i ekskluzywność charakteru publicznego „charakterystyczna dla samoistnego zakładu publicznego” łączy go ze związkiem publicznoprawnym, łączy je także władztwo administracyjne.

Renata Raszewska-Skałeczka w artykule *Zakłady* zwraca uwagę na zasługi Tadeusza Bigi dla definiowania pojęcia zakładu, autorka podkreśla rozróżnienie zakładów publicznych samoistnych i typów mieszanych, a także samoistnych zakładów publicznych o charakterze mieszanym. Autorka wskazuje, że pogląd ten nie stracił na aktualności i podnoszony jest we współczesnej literaturze przedmiotu — jako łączący status zakładu administracyjnego z formułą korporacyjną. Mimo więc prób definiowania szkoły wyższej jako korporacji prawa publicznego dominuje ujęcie uniwersytetu jako zakładu, odwołujące się do kryterium wyodrębnienia szkoły wyższej jako samodzielnego podmiotu administracji z osobowością prawną wydzielonego z ogólnej organizacji; wyraźną kontynuacją była tu monografia Wita Klonowieckiego<sup>22</sup>. Autorka zasadnie podnosi podobieństwo a równocześnie ewolucję poglądów w doktrynie międzywojennej i pogląd Klonowieckiego na tym tle — o samoistnych zakładach publicznych; takich, które mają sprawować funkcje administracji publicznej samodzielnie, nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej<sup>23</sup>, są zatem jedną z form decentralizacji. Dyskusyjne jest, na ile był to wpływ doktryny francuskiej, która również postrzega zakład publiczny jako formę decentralizacji — na co wskazuje Renata Raszewska-Skałeczka. Tadeusz Bigo i Wit Klonowiecki dokonali więc w swojej pracy pewnej twórczej syntezy wpływów francuskich i niemieckich<sup>24</sup>.

Również Stanisław Kasznica<sup>25</sup> akcentował jedność organizacyjną zakładów i związaną ze ściśle określonym celem. Często mylnie następuje odwoła-

<sup>21</sup> Por. J. Dobkowski, *Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska, *Podmiotowość samorządu terytorialnego-ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 296–297, 303.

<sup>22</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933, s. 121 n.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 221.

<sup>24</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Pałicki, Wrocław 2020, s. 19.

<sup>25</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1947, s. 13 n.

nie do diagnozy „pewnej dozy samodzielności” zakładu, którą Bigo określał jako „mieszczącą się w ramach dekoncentracji”. Dotyczyło to jednak wyłącznie zakładów niemających charakteru samoistnego ani osobowości prawnej; pozostałe zakłady są formą decentralizacji, a jej istota wyraża się — jak akcentował to Bigo — w wydzieleniu części majątku narodowego i oddania go we względnie samodzielny zarząd, utworzonym w tym celu organom<sup>26</sup>. W szczególności należy podkreślić kwestię samodzielności oraz zgodzić z poglądem autorki, że Tadeusz Bigo zapoczątkował w tym zakresie trwały kierunek doniosłych, teoretycznych badań szkoły wrocławskiej.

## 4. Inspiracja dla współczesności

W monografii Tadeusza Bigo uwagi o samoistnych zakładach publicznych stanowią kwestie uboczną, może być ona jednak dla nas bardzo inspirująca w stawianiu pytań o dalsze losy zakładu publicznego, takiego jak uniwersytet czy muzeum. W badaniach nad decentralizacją koncentrowano się przez ostatnie trzydzieści lat w naturalny sposób na samorządzie terytorialnym — było to w pełni zrozumiałe w świetle burzliwych zmian ustrojowych. Zakład publiczny od czasu klasycznych monografii Marka Elżanowskiego<sup>27</sup> i Eugeniusza Ochendowskiego<sup>28</sup> był przez długie lata co do swej istoty postrzegany praktycznie niezmiennie, choć nowsze monografie wniosły wiele ważnych ustaleń. Nie kwestionowano także tego, że uniwersytet mimo pewnych osobliwości ustrojowych i funkcjonalnych pozostaje samoistnym zakładem publicznym, zakładem samorządowym, w którym jednak „profesorowie”, jak ich określał Bigo, nie są już (jak to pojmowano na początku XX wieku) prawie identyczni z urzędnikami państwowymi, ale stanowią „personel” samoistnego zakładu.

Autonomia uczelni, ograniczenia we wkraczaniu sił porządkowych, wewnętrzne władztwo i samorząd uczelni trwały na zachodzie Europy przez lata prawie niezmiennie. W krajach Unii Europejskiej występowały z jedną korzystną zmianą: w pełni uzasadnione było już włączenie studentów i innych niż profesorowie pracowników uczelni do współdecydowania. Zmiana ustroju w Polsce w 1989 roku poszerzyła wolności akademickie.

Ostatnie radykalne zmiany ustawowe w Polsce, dotyczące szkolnictwa wyższego, każą jednak postawić pytanie, dokąd zaprowadziła nas ewolucja postrzegania statutu ustrojowego uniwersytetu. Czy Tadeusz Bigo rozpoznałby jeszcze

<sup>26</sup> R. Raszewska-Skałecka, *op. cit.*, s. 192. Szerzej o rozwoju szkoły wrocławskiej piszę w: *Sytuacja prawna człowieka wobec administracji publicznej w poglądach Franciszka Longchamps*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 5.

<sup>27</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

<sup>28</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

w tej instytucji ów „samoistny zakład samorządowy” — formę pośrednią pomiędzy klasycznym zakładem publicznym a samorządem terytorialnym? Czy obecne rozumienie wykonywania w tym obszarze władztwa administracyjnego odpowiada jeszcze klasycznym fundamentom polskiej nauki prawa administracyjnego, którą tak doskonale w swoich dziełach uosabiał Tadeusz Bigo?

Jak bardzo użyteczne jest obecnie, w latach dwudziestych XXI wieku, w świetle realizacji wartości konstytucyjnych i zasad prawa administracyjnego, postrzeganie uniwersytetu jako przestrzeni wolności, autonomii, ale też władztwa zakładowego i policji zakładowej, wspólnoty uczonych, studentów i innych pracowników uczelni? Po cóż nam jeszcze w ogóle taka szczególnie chroniona przestrzeń badań i wolności akademickiej? Takie pytanie stawiano zwłaszcza pod naciskiem teorii *New Public Management* (Nowego Zarządzania Publicznego, w skrócie określanego jako NPM), w okresie swoistej apoteozy prywatyzacji i rozliczania uniwersytetów z krótkoterminowej efektywności, publikacji i punktów. Ten trend, który już przemija w starych krajach Unii Europejskiej, w Polsce — jak się wydaje — osiąga swoje apogeum. Uniwersytet ze swoimi z natury wysokimi kosztami działania może być irytujący dla zwolenników radykalnej redukcji wydatków publicznych oraz skrajnej ekonomizacji wszystkich instytucji publicznych. Można przypuszczać, że wielu najwybitniejszych światowej klasy uczonych europejskich XIX i XX wieku musiałyby opuścić uczelnię długo przed swoimi sukcesami, nie mogąc się wykazać odpowiednią liczbą punktów i sukcesów nadających się do sprawozdań i wysoko punktowanych publikacji.

Z drugiej strony można stwierdzić, że zmiana pozycji prawnej uniwersytetu to jeden z pierwszych przykładów administracji opartej na wiedzy. Mamy przecież szereg obiektywnych mierników, takich jak indeksy cytowań oraz szczegółowa sprawozdawczość, które pozwalają obiektywizować osiągnięcia. Silniej niż w poprzednich latach rozliczane jest także, zgodnie z polskim prawodawstwem, działanie na rzecz otoczenia społeczno-gospodarczego. Również ono zostało wtłoczone w system mierników i sprawozdań, czasami jednak naturalne oddziaływanie uniwersytetu lub innej uczelni na całe otoczenie, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach, nie jest łatwo mierzalne, ale na pewno pozostaje kulturo- i miastotwórcze.

## 5. Uniwersytet w procesie zmian. Ku dominacji pojęcia uczelni?

Przejdźmy od poglądów Tadeusza Bigo na temat uniwersytetu jako — nadal — publicznej szkoły wyższej, czyli uczelni (w świetle ostatnich zmian ustawodawczych), do analizy obecnej pozycji prawnej tego podmiotu. W końcowej części artykułu pozwoli to na ocenę, jak daleko zaprowadziła nas ewolucja postrzegania statusu ustrojowego uniwersytetu ukazana na tle poglądów Bigo.

Od prostej konstrukcji zakładu administracyjnego, jakim był uniwersytet w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku (politechnika, akademia medyczna lub akademia sztuk pięknych), przechodzimy w legislacji do skomplikowanego systemu, który został określony przez obowiązującą ustawę — Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 roku, a w którym podstawową kategorią staje się uczelnia podzielona na dwa rodzaje: uczelni akademickiej i zawodowej. Uczelnie akademickie publiczne i niepubliczne zostały obciążone szeregiem zadań określonych w dziesięciu kategoriach, ale zadania te są podstawowe jedynie dla uczelni akademickiej; uczelnia zawodowa otrzymuje dodatkowo „prowadzenie kształcenia specjalistycznego” (art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 4), natomiast traci — jako podstawowe — prowadzenie działalności naukowej, świadczenie usług badawczych, a także prowadzenie kształcenia doktorantów, a więc elementy uważane poprzednio za nieodłączne dla uniwersytetu i instytucji pokrewnych.

W nowej ustawie z 2018 roku odnajdujemy oczywiście pojęcie uniwersytetu, jest przy tym pouczające to, jak zostaje on określony w art. 16 ust. 1. Jest to po prostu obecnie wyraz zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej sześciu dyscyplinach naukowych lub artystycznych zawierających się w co najmniej trzech dziedzinach nauki lub sztuki, a politechnika to także wyraz zastrzeżony dla nazwy uczelni akademickiej posiadającej kategorię naukową A+, A albo B+ w co najmniej dwóch dyscyplinach w zakresie nauk inżynierskich i technicznych (art. 11 ust. 2). Charakterystyczne zresztą, że uniwersytet umieszczono w art. 16 dopiero w trzeciej kolejności, po scharakteryzowaniu definicji legalnej akademii i politechniki. Spójrzmy więc, jak „głęboko” musimy szukać obecnie w ustawie klasycznego uniwersytetu. To rodzaj uczelni, ale nie każdej, tylko akademickiej, i wreszcie nie każdej akademickiej, ale tylko takiej, która spełnia wyśrubowane warunki w zakresie kategorii naukowych. Uniwersytet nie jest już jednak nazwą zastrzeżoną dla uczelni publicznej — może to być także uczelnia niepubliczna. To niezwykle redukcja dotychczasowego szerokiego pojęcia publicznego samorządowego zakładu, tak jak go postrzegał Bigo. Autonomia, samorządność, kreowanie pewnej zamkniętej wspólnoty o dużym stopniu samodzielności i władztwie zakładowym ulega znaczącej erozji. Świadczy o tym chociażby art. 22 ust. 1, stanowiący, że przewodniczącym ważnego organu uczelni, jakim jest Rada Uczelni, musi być członek pochodzący spoza wspólnoty uczelni, choć wybrany przez Senat. Pozostałością elementów samorządowych jest z kolei obligatoryjne wejście w skład Rady Uczelni przewodniczącego samorządu studenckiego.

Rada Uczelni jest więc w istocie organem hybrydowym o niejasnym charakterze prawnym z punktu widzenia celów ustawy. Kilka ważnych kompetencji, takich jak wskazywanie kandydatów na rektora czy zatwierdzenie sprawozdania finansowego (art. 18 ust. 1), które wskazywałyby na kierownictwo, a przynajmniej nadzór, jest otoczona kompetencjami w większości opiniodawczymi oraz obo-



wiązkiem składania Senatowi rocznego sprawozdania z działalności. Rada uczelni jest zresztą przez Senat wybierana, ale i tutaj następuje zasadnicze przełamanie wizji uniwersytetu jako „samorządzącej się wspólnoty”. Osoby spoza tej wspólnoty stanowić muszą co najmniej 50% osób powoływanych przez Senat. Ważnym elementem konstrukcji zakładu administracyjnego o charakterze samorządowym była też zawsze duża rola organów kolegialnych w zarządzaniu tą wspólnotą. Obecnie obowiązująca ustawa zrywa z tą tradycją, większość ciężaru zarządzania uczelnią przejmuje Rektor i wspierający go Senat. W wielu uczelniach tradycyjne Rady Wydziału albo zaniknęły, albo funkcjonują obok o wiele obecnie silniejszej kompetencyjnie Rady Dyscypliny Naukowej. Ciągle jeszcze ważną rolę odgrywa statut określający na przykład skład kolegium elektorów uczelni publicznych oraz tryb wyborów jego członków. Studenci i doktoranci obligatoryjnie stanowią 20% jego składu. Rektor uczelni publicznej może być powołany lub odwołany; warto przyjrzeć się możliwości odwołania, która, choć znacznie ją utrudniono (większość co najmniej trzech czwartych głosów *quorum* dwóch trzecich statutowego składu), podnosi rangę kolegium elektorów.

Ogólnie można jednak stwierdzić, że generalnie decentralizacja wewnętrzna uczelni ustępuje już w ustawie z 2018 roku miejsca dekoncentracji. Nawet jeżeli przewidziano także obligatoryjny udział innych członków wspólnoty akademickiej niż profesorowie, a swoje miejsce w organach uczelni mają także studenci i doktoranci oraz „młodszy” nauczyciele akademicki, oraz inni pracownicy uczelni — to ogólna tendencja wydaje się jasna. Jest ona dodatkowo wzmocniona tym, że Rektor jest nadal *ex lege* przewodniczącym Senatu. W najbliższych latach będziemy przeżywać swoistą „degradację” części uczelni do pozycji uczelni zawodowych publicznych i niepublicznych. Będzie się to łączyło z utratą wielu ważnych kompetencji, części samodzielności oraz stosunkowo łatwą możliwością likwidacji uczelni, będzie to także swoistym szokiem dla miejscowych ośrodków.

W świetle doktryny prawa administracyjnego uprawnienia nadzorcze ministra wobec jednostki zdecentralizowanej jaką jest uniwersytet powinny być wykonywane niezwykle powściągliwie. W świetle ostatnich zmian ustawowych możemy jednak powiedzieć o stałym wzmacnianiu pozycji prawnej Ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, a także pozostałych organów szczebla centralnego Państwowej Komisji Akredytacyjnej i Rady Doskonałości Naukowej.

Uniwersytet staje się częścią systemu administracji nauki i nauczania, a priorytety jego działania są obecnie określane w polityce naukowej uchwalanej przez Radę Ministrów. Skomplikowany system finansowania uzależniony jest od złożonego systemu punktowego i prowadzonej co pięć lat ewaluacji, który powinien mieć jasne oparcie w ustawie, a nie stosować akty wewnętrzne, pozostawiając niewielki margines swobody. Minister ma szereg skutecznych środków związanych przede wszystkim z zastosowaniem kryterium finansowania, ale też uprawnieniami do likwidacji uczelni. Szczególnie silne są oczywiście jego uprawnienia wobec



uczelni niepublicznych i zawodowych, ale potężnym instrumentem okazuje się pozwolenie na utworzenie studiów na określonym kierunku, poziomie i profilu. Tak wielkie uzależnienie wykracza poza klasycznie rozumiany system nadzoru.

## 6. Krytyczna diagnoza

Czy w perspektywie ogromnej zmienności, panujących obecnie warunków zewnętrznych, rosnącej niepewności administrowania związanej z cyfryzacją administracji i gospodarki, ale także nauczania i nauki potrzebujemy jeszcze klasycznej formy uniwersytetu tak jak ją postrzegał i analizował Tadeusz Bigo? Czy rzeczywiście przyszłość należy do „roztapiania” istoty uniwersytetu w wielości wielu różnych rodzajach jednostek systemu szkolnictwa wyższego? Czy zastąpienie wręcz pojęcia uniwersytetu/politechniki pojęciem uczelni (uczelnia akademicka, zawodowa) jest właściwym kierunkiem zmian? W toku tej ewolucji instytucji edukacyjnych długo ostawał się uniwersytet jako starodawna, ale wciąż żywa konstrukcja, instytucja europejskiego dziedzictwa. Dzisiaj staje się ona po prostu — jak reguluje to nasza nowa ustawa — „wyrazem zastrzeżonym”. Innym określeniem szczególnego rodzaju uczelni akademickiej spełniającej kryteria A+, A i B+, a także ustawowe kryteria dodatkowe. Również klasyczne zadania nauki i nauczania uniwersytetu „giną” wśród wielu nowych, różnorodnych, nakładanych na dawny tak przecież samodzielny zakład publiczny.

Sądzę, że należy sformułować krytyczną diagnozę. Obserwowane zmiany organizacji szkolnictwa wyższego wydają się późnym przejawem zastosowania przestarzałej już doktryny NPM, z typową dla tej doktryny przesadną wiarą w ekonomizację działania uczelni z jednej strony i pozbawioną limitów prywatyzacją z drugiej, wydaje się to owocem nowych tendencji recentralizacji poszukujących w ścisłym centralizowaniu zarządzania nauką lepszej realizacji zadań państwa i sprostania przyszłym wyzwaniom<sup>29</sup>. Tymczasem klasyczna konstrukcja zakładu samorządowego jako pewnej enklawy wewnętrznej autonomii i wolności badawczej oraz efektywnej postaci samorządu innego jednak niż samorząd terytorialny ma w sobie ogromny potencjał innowacji, ale także rozładowania napięć społecznych. Jest to samorząd nie tak ściśle związany z określonym terytorium, ale oparty na wyraźnym substracie osobowym i dobrowolnej przynależności, obdarzony zdolnością modyfikacji władztwa administracyjnego wobec swoich destynatariuszy i załatwianiem własnych spraw wspólnoty we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność.

<sup>29</sup> U. Stelkens, *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, s. 753 n.

W nowym świecie europejskiej transformacji cyfrowej, opóźniona w tym globalnym wyścigu Europa potrzebuje silnego impulsu innowacji. Impulsu, który wciąż jeszcze nie stał się, mimo Traktatu lizbońskiego, rzeczywistością. Realizacji tego europejskiego marzenia poszukiwano bardzo długo. Po pierwsze, w zasadniczym zwiększaniu europejskich wydatków na innowacje; takie myślenie ulega wzmocnieniu w ramach Europejskiego Planu Odbudowy. Po drugie, w zacieśnianiu związku szkół wyższych z gospodarką i zapisywaniu tego obowiązku uczelni bezpośrednio w ustawie. Mimo mnożenia podobnych zobowiązań (obowiązków w związku z praktyką społeczno-gospodarczą), poprawa w sensie przełomu od lat nie następuje. Mnożenie mierników, punktów, a nawet groźby swoistej degradacji uczelni nie spełniającej oczekiwań w tym zakresie okazuje się w praktyce kontrproduktywne, usztywnia bowiem i formalizuje badania w coraz bardziej zmiennym otoczeniu.

Nauka i w ogólności innowacje potrzebują nadal chronionych obszarów wolności i nieskrępowanej debaty. Wzmacnianie centralizacji, formalizacja planów i sprawozdań, utrudnia raczej krótkoterminową zmianę kierunków badań, akceptację błędów i porażek jako koniecznego etapu wielkich odkryć, elastyczność tworzenia i zamykania zespołu badawczego. Są to atrybuty niezbędne do działania w warunkach niepewności, których doświadczamy na przykład obecnie, nie tylko w związku z pandemią. Można stwierdzić, że rozwiązaniem może się okazać właśnie powrót do pierwotnej misji i koncepcji uniwersytetu, do jego prostej uniwersalnej struktury. Nie oznacza to oczywiście powrotu do uniwersytetu w jego postaci z lat dwudziestych XX wieku, likwidacji inkubatorów przedsiębiorczości czy start-upów przy uczelniach. W epoce zrównoważonego rozwoju — poszanowania praw człowieka, ery cyfrowej oraz konieczności działań zespołowych w nauce — będzie to już inny uniwersytet.

Należy jednak postulować zintensyfikowane badań nad pojęciem zakładu samorządowego, konstrukcji równie uniwersalnej jak samorząd terytorialny, który nie tylko w Europie przeżywa czas swojego rozkwitu. Nie jest to problem wyłącznie Polski. W słusznym dążeniu do zwiększenia efektywności i obniżenia kosztów budżetowych wprowadzono postępującą biurokratyzację zarządzania uniwersyte-tem, dyrektywnego kształtowania praw członków wspólnoty, uczonych i nauczających, w złudzeniu, że kuratela zewnętrznych podmiotów gospodarczych oraz wielkich korporacji wymusi postęp i poprawi ich finansowanie. Okazuje się jednak, uniwersytety w całej Europie, przytłoczone szczegółowością regulacji prawnej, mierników i sprawozdawczości, tracą swoją typowo europejską rolę krytycznej refleksji, koła zamachowego innowacji, a mogą stać się wręcz elementem „kapitalizmu inwigilacji” w znaczeniu nadanym przez Schoschanę Zuboff<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> S. Zuboff, *Wiek kapitalizmu inwigilacji inwigilacji*, Poznań 2020, s. 267 n.

## Podsumowanie

Reasumując, należy powrócić do konstrukcji zakładu publicznego w świetle obecnej teorii prawa administracyjnego; jak wskazuje Jan Zimmermann<sup>31</sup>, regulacja prawna zakładów publicznych nie jest ani spójna, ani uporządkowana; wyróżnić należy wśród nich zakłady tworzone w drodze ustawy i są to właśnie uniwersytety oraz inne państwowe szkoły wyższe (w świetle nowej ustawy należałoby powiedzieć raczej państwowe uczelnie). Szkoła wyższa według Zimmermanna należy do kategorii zakładu o ograniczonym zasięgu, wyznaczonym zarówno przez obowiązujące przepisy, jak i przez organy danego zakładu. Autor podkreśla<sup>32</sup>, że standardem demokratycznego państwa prawnego jest prawo do równego korzystania ze świadczeń zakładowych w zakładach publicznych, a miarkowanie dostępu (w przypadku szkoły wyższej) następuje ze względu na „fachową i specjalistyczną ocenę” kandydatów do zakładu; zakłada to bezstronność rekrutacji. W świetle zaproponowanej przez autora kategorii uniwersytety należy zaliczyć do zakładów samoistnych o największej samodzielności, posiadających statuty i regulaminy, wyposażone w autonomię zakładu publiczne (autonomia szkoły wyższej) — co zostaje określone jako „skrajna postać samodzielności zakładu”. Dawny dylemat tego, jak zaszeregować zakłady zbliżone do korporacji o wyjątkowo dużej samodzielności pozostaje nadal aktualny. Eugeniusz Ochendowski stwierdzał wręcz, że przestają one już być zakładami administracyjnymi<sup>33</sup>; należy przypomnieć w tym miejscu propozycję Tadeusza Bigi zmierzającą do rozwiązania tego dylematu, gdyż dyskusja o różnicy zakładu publicznego i korporacji stale powraca w doktrynie. Bigo proponował pośrednią kategorię zakładu samorządowego, co pozwalało zniwelować ostre przeciwstawienie klasycznego zakładu publicznego, który nie jest prowadzony przez jego członków oraz działa w interesie publicznym, korporacji realizującej własne interesy. Zimmermann zdaje się przychylić do propozycji Ochendowskiego, stwierdzając, że jeżeli w danym zakładzie administracyjnym występuje zarządzanie przez użytkowników, wspólnota interesów użytkowników i pracowników zakładu, można już mówić o korporacji, a nie o zakładzie. Określa on wprost:

dobrym przykładem takiej sytuacji jest uniwersytet, w którym studenci mają czynne prawo wyborcze i inne uprawnienia oraz istnieje założenie wspólnoty nauczanych i nauczających (*universitas*), którzy powinni tworzyć rzeczywistą wspólnotę, czyli właśnie „mikrodemokrację”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 206–208.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 207.

<sup>33</sup> E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego, czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filippek, Bielsko-Biała 2003, s. 455 n.

<sup>34</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 208.

Marek Wierzbowski wskazuje natomiast, że zakład administracyjny stanowi względnie samodzielną, państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadczenie usług socjalnokulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym<sup>35</sup>.

I tu akcentowana jest względna samodzielność.

Dla Raszewskiej-Skałeckiej na pojęcie zakładu składają się wydzielenie środków i organów zarządu tymi środkami oraz trwałość tego wydzielenia, ale jak podkreśla autorka, dla spełnienia określonego celu także względna samodzielność organów powołanych do zarządzania tymi środkami, wreszcie wyposażenie organów zakładu w prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych z użytkownikami i to „w zakresie podstawowej działalności zakładu”<sup>36</sup>.

Wydaje się, że propozycja Tadeusza Bigi mimo upływu wielu lat od jej powstania najlepiej rozwiązuje dylemat uznania istnienia formy pośredniej między korporacją a klasycznym zakładem publicznym w formie zakładu samorządowego. Odnowa pojęcia zakładu — jako uznanej formy decentralizacji — może pozwolić na silniejsze ugruntowanie tego nietypowego zakładu oraz obronę jego wciąż uszczuplanej samodzielności, ponieważ

cały sens tworzenia zakładów ziszcza się właśnie w tym, aby pewnej gałęzi administracji nadać większą sprawność techniczną, ta zaś daje się osiągnąć tylko przy pewnej samodzielności fachowych organów zarządzających danym działem<sup>37</sup>.

Jeszcze w latach pięćdziesiątych XX wieku, w okresie PRL, Maurycy Jaroszyński podkreślał, że dla ustalenia istnienia zakładu istotne jest stwierdzenie wyodrębnienia i usamodzielnienia organizacyjnego<sup>38</sup>. Nawet w latach sześćdziesiątych Gebert podkreślał, że zakład zostaje wyodrębniony w celu realizowania określonych zadań, których specyfika „wymaga samodzielnego kierownictwa”<sup>39</sup>.

Marek Elżanowski określał zakład administracyjny (wówczas państwowy) jako każdą względnie samodzielną państwową jednostkę organizacyjną wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym (statusowym) celem jest mający ciągły, wyspecjalizowany charakter bezpośrednie świadczenie usług socjalno-kulturalnych w dziedzinie określonej w akcie o jej utworzeniu<sup>40</sup>. Dostrzegamy tu także kwestię owej względnej samodzielności, na której koncentruje się debata.

---

<sup>35</sup> M. Wierzbowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część I*, red. J. Służewski, Warszawa 1985, s. 79.

<sup>36</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 68, 2005, s. 192.

<sup>37</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 179.

<sup>38</sup> *Polskie prawo administracyjne. Część I*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 176.

<sup>39</sup> S. Gebert, *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964, s. 118–120.

<sup>40</sup> M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 66–67.

Powróćmy jednak do debaty o zakładzie po roku 1989. Sławomir Fundowicz, pisząc o zakładach publicznych<sup>41</sup>, akcentował prawne upodmiotowienie i zorganizowanie, wyposażenie we władzę zwierzchnią, ale także „miarodajny wpływ podmiotu tworzącego, jeżeli nie jest to ustawowo wyłączone”. Charakterystyczne było ujęcie przez autora substratu osobowego w sposób różny od korporacji. Fundowicz wyróżniał grupy osób, które „wspierają skuteczność” zakładu, czyli użytkowników, jednak nieuprawnionych do prawnego wpływania na „skuteczność organów organizacji” i o pasywnej pozycji. Popieranie interesów destynatariuszy jest przedmiotem celu organizacji, a nie celem. Wyraźne jest też ostre odróżnienie korporacji i zakładu.

Jest rzeczą niezwykle charakterystyczną ogólnie dość duża powściągliwość doktryny w rozważaniu samodzielności zakładu. W tym zakresie Tadeusz Bigo wyprzedzał swoje czasy, przede wszystkim przez trafne rozpoznanie, że uniwersytet, jeżeli ma zachować autonomię oraz elementy unikalnej samodzielności uczelni będące fragmentem dziedzictwa kultury europejskiej, powinien być ujmowany jako zakład samorządowy, w którym użytkownicy (destynatariusze), sięgając ponownie do określenia Fundowicza, nie tylko nie są pasywni z mocy prawa, ale są aktywnymi, współkształtującymi elementami wspólnoty. Przy omawianiu w literaturze unikalności dziedzictwa europejskiego bardzo często akcentuje się właśnie uniwersytet jako ośrodek autonomiczny debaty i wolnych badań. We wszystkich cywilizacjach pozaeuropejskich, chińskiej, japońskiej czy arabskiej mamy do czynienia z wiekowymi szkołami wyższymi, często o ogromnym znaczeniu dla rozwoju tych cywilizacji. Unikalnym wynalazkiem Europy było właśnie owo połączenie w uniwersytecie substratu osobowego, materialnego i odpowiedniej części samodzielności oraz autonomii akademickiej, ułatwiającej krytyczne podejście do badań. Częścią tej unikalnej formuły było także zawsze współwystępowanie w ramach uczelni organów kolegialnych i jednoosobowych z wyboru.

Podobnie stało się z „wynalazkiem” samorządu terytorialnego. Wspólne dla dziejów obu instytucji było jednak także powstałe w XX wieku pod wpływem thatcheryzmu przekonanie o konieczności pilnej ekonomizacji i prywatyzacji szkół wyższych. Trendem dodatkowym w duchu NPM było deprecjonowanie wewnętrznych, demokratycznie wybieranych organów kolegialnych jako spowalniających procesy decyzyjne w szkole wyższej, a także w samorządzie.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego przełomu XX i XXI wieku prawna forma organizacyjna zakładu była określana krytycznie<sup>42</sup>, choć przesadna wydaje się ocena, że aktywność funkcjonowania zakładu podlegała wówczas powszechnej krytyce. Podnoszono wtedy, że przykłady świadczenia usług niematerialnych przez zakłady prywatne, na przykład szkoły wyższe, potwierdzają

<sup>41</sup> S. Fundowicz, *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 175 n.

<sup>42</sup> Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Rozdział VII. Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, s. 56.

użyteczność prywatyzacji; panowało przekonanie, że mogą być one wykonywane sprawnie i lepiej przez zakłady prywatne. Pozytywnie należy ocenić fakt, że polska doktryna prawa administracyjnego nie poddała się w tym zakresie panującym wówczas trendom. Przykładowo autorzy poruszający tą kwestię w Systemie Prawa Administracyjnego<sup>43</sup> podkreślali mocno, że państwo nie może zrzec się odpowiedzialności za wykonywanie wielu ważnych zadań administracji świadczącej ani nawet dzielić się tą odpowiedzialnością z podmiotami prywatnymi, a sfera usług publicznych, ze względu na swą specyfikę, nie może zostać poddana zasadom rynkowym. Czytamy wręcz o odporności na wpływy rynkowe i konieczności zapewnienia ciągłości świadczenia usług; chodzi w szczególności o zapobieżenie temu, aby odpowiedzialność państwa za wykonywanie konstytucyjnych zadań publicznych stała się fikcją; do tej kategorii autorzy zaliczają także edukację. I chociaż nie odrzucają całkowicie prywatyzowania zakładów publicznych, świadczących usługi niematerialne, stwierdzają, że nie można im przypisywać znaczącej roli, nie wyklucza to natomiast swoistej ekonomizacji działania zakładów publicznych. Ta przenikliwa powściągliwość wobec prywatyzacji, zwłaszcza zakładów samorządowych zasługuje na pozytywną ocenę. Nie sprawdziła się jednak prognoza, że docelowo bez znaczenia będzie charakter państwowy, samorządowy czy prywatny zakładu, a najważniejsza okaże się standaryzacja usług. Samodzielność i wewnętrzny samorząd zakładu, a także władztwo zakładowe pozostają w moim przekonaniu cennymi w odniesieniu do uniwersytetu wartościami<sup>44</sup>.

## Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bloom A., *Umysł zamknięty. O tym, jak amerykańskie szkolnictwo wyższe zawiodło demokrację i zubożyło dusze dzisiejszych studentów*, Poznań 2007.
- Cieślak Z., Gredka-Ligarska I., Gwoździwicz-Matan P., Lipowicz I., Matan A., Zeidler K., *Komentarz do ustawy o muzeach*, Warszawa 2021.
- Czarnik Z., Poślusznny J., *Rozdział VII. Zakład publiczny*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące system prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Dobkowski J., *Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki*, [w:] M. Stec, K. Małysa-Sulińska, *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> T. Skoczny, *Z zagadnień teorii i metod, prawne cele ingerencji*, [w:] *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, red. J. Boć, Wrocław 1985; S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych: problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.



- Fundowicz S., *Zakłady publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Gebert S., *Komentarz do ustawy o radach narodowych*, Warszawa 1964.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1947.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim studium prawno-administracyjne*, Lublin 1933.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895.
- Ochendowski E., *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego, czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Polskie prawo administracyjne. Część I*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952.
- Raszewska-Skałecka R., *Koncepcja zakładu administracyjnego w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 68, 2005.
- Raszewska-Skałecka R., *Zakłady*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Skoczny T., *Z zagadnień teorii i metod, prawne cele ingerencji*, [w:] *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, red. J. Boć, Wrocław 1985.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stelkens U., *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford 2020.
- Wasiutyński B., *Samorząd uniwersytecki*, „Przegląd Prawa i Administracji” 4, 1926.
- Wierzbowski M., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część I*, red. J. Służewski, Warszawa 1985.
- Zakowicz I., *Idea uniwersytetu Wilhelma von Humboldta — kontynuacja czy zmierzch?*, „Ogrody Nauk i Sztuk” 2012, nr 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zuboff S., *Wiek kapitalizmu inwigilacji inwigilacji*, Poznań 2020.

## The Evolving Perception of the University Systemic Status against the Background of Tadeusz Bigo's Views

### Summary

The aim of the study is to consider the evolution of the University institution against the background of recent changes in the legal status in this area, in confrontation with the classic form of a self-governing independent establishment, a construction developed in 1928 by Tadeusz Bigo. The university was then perceived as a public establishment, a community of scholars and learners. The fascination with efficiency, managerial approach typical for corporations, in the final years of the 20th century, meant a gradual departure from the vision of the University as a space of freedom, academic autonomy, creativity, and independence — a recognised form of decentralisation.

The paper points out, against the background of differing doctrine views, the form of a public establishment as the gradual formation of the prevailing view of the university in this respect. The legal effects of moving away from the universal university construction to the future dualism of



academic and vocational universities were analysed. Progressive limitation of their autonomy takes place, among others, through the multiplication of measures, indicators, and evaluation, as well as standardization, formal scoring of academic achievements. In the Polish language, university, in contrary to Tadeusz Bigo's concept, has become a "reserved word" for the name of one from among many types of universities. The conclusion of the article is a conviction about the theoretical bearing and further practical usefulness of the discussed universal construction of the university as an intermediate form between corporation and administrative establishment once proposed by Tadeusz Bigo. This indicates deficits of new legislative solutions in relation to future tasks of the university in times of management in conditions of uncertainty and a key role of creating an environment conducive to creativity and innovation.

**Keywords:** university, public establishment, administrative establishment, local government establishment, decentralization.



PIOTR LISOWSKI

ORCID: 0000-0002-8154-3167

Uniwersytet Wrocławski  
piotr.lisowski@uwr.edu.pl

ADAM OSTAPSKI

ORCID: 0000-0002-9365-9415

Uniwersytet Wrocławski

## Status sołectwa z perspektywy atrybutów związku samorządowego

**Abstrakt:** Sołectwo jest podmiotem administracji publicznej, który — pomimo braku w aktualnym stanie prawnym możliwości pełnego odwzorowania statusu jednostki samorządu terytorialnego — zasługuje na kwalifikację w randze związku samorządowego (a przy okazji — związku publicznoprawnego). Wykazanie takiego statusu w tym przypadku wymaga elastycznego podejścia do konstrukcji związku samorządowego, z koniecznością wykazania posiadania niezbędnego minimum atrybutów z zakresu korporacyjności i samorządności.

**Słowa kluczowe:** sołectwo; związek samorządowy; związek publiczno-prawny; korporacyjność; samorządność.

### 1. *Nolite iudicare secundum faciem* — czyli o nieustających wyzwaniach nauki prawa administracyjnego w zakresie dotyczącym prawa samorządu terytorialnego

Język prawny i język prawniczy odnoszą się do zjawisk strukturalno-organizacyjnych ze sfery administracji publicznej, aczkolwiek trudno mówić w kontekście ustrojowego prawa administracyjnego o kompleksowym i zunifikowanym

podejściu. Związane z tym deficyty terminologiczno-pojęciowe nie omijają nawet kluczowych segmentów administracji publicznej, a więc i administracji organizowanej na bazie samorządu terytorialnego. A przecież mogłoby się wydawać, że w tej bezspornie klasycznej materii, także w rodzimej perspektywie<sup>1</sup>, *nilhil novi sub sole* — przynajmniej na poziomie (i w kontekście) terminów (i pojęć) podstawowych. Tymczasem niekoniecznie i nie w każdym przypadku mamy do czynienia ze stanem w randze *communis opinio doctorum*.

Wystarczy przywołać następujący zestaw terminów: podmiot administracji publicznej, związek publicznoprawny, związek samorządowy, podmiot samorządu terytorialnego, korporacja (prawa publicznego, terytorialna), osoba prawa publicznego, samorządowa osoba prawna, jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego, jednostka pomocnicza gminy, samorządowa jednostka organizacyjna — i w tym kontekście zapytać o to, czy występują one w języku prawnym i prawniczym oraz o płaszczyzny i sposoby ich definiowania. Znaczenie ujawnianych w ten sposób wątpliwości i rozbieżności często bowiem wykracza poza ramy *stricte* teoretyczne, nierzadko dając o sobie znać w bezpośrednim kontakcie z praktyką administracyjną. Tego rodzaju problemy dość intensywnie uaktywnia zagadnienie jednostek pomocniczych gminy — i to już na etapie analizowania ich statusu w zakresie ograniczonym do regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>2</sup> (aczkolwiek diagnostyka ustrojowa jeszcze bardziej się komplikuje, gdy tego rodzaju analizy dotyczą sytuacji prawnej stołecznych dzielnic<sup>3</sup>). Mając na uwadze możliwą różnorodność ustrojową tych klasycznych (wyjściowych) typów jednostek pomocniczych gmin<sup>4</sup>, zamierzoną w tym przypadku analizę ograniczamy do sołectw — najliczniejszej grupy tych podmiotów, legitymujących się (aczkolwiek z uwzględnieniem ograniczeń charakterystycznych dla systemu rad narodowych) relatywnie najtrwalszym osadzeniem w strukturach polskiej administracji<sup>5</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów oczywiste jest, że sołectwo to zarówno jeden z rodzajów jednostek pomocniczego podziału terytorialnego (znajdującego obecnie zastosowanie tylko w ramach gmin), jak i jednostka pomocnicza gminy. W tym drugim ujęciu „przestaje” już być tylko czymś (terytorium, któremu moż-

<sup>1</sup> W ramach której niewątpliwie zasługi położył prof. Tadeusz Bigo, *nota bene* już prawie 100 lat temu konstatuujący szczególne zainteresowanie nauki prawa administracyjnego materią samorządu terytorialnego (*idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm. (u.s.g.).

<sup>3</sup> Zob. ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817).

<sup>4</sup> Choć mogące zachodzić różnice dotyczą „dopiero” poziomu organów tych podmiotów administracji (a nie „już” na poziomie pierwotnym — podmiotowym — poziomie organizowania struktur w administracji publicznej).

<sup>5</sup> Zob. art. 7 ust. 1–3 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) oraz art. 48 ust. 2 u.s.g.

na przypisać cechy obszaru wiejskiego) — tak jak i inne jednostki tego rodzaju — wykazuje się bowiem atrybutami właściwymi dla zjawiska strukturalno-organizacyjnego. Tego rodzaju modyfikacje dają asumpt do analiz z perspektywy właściwej dla statycznego (instytucjonalnego) ujmowania organizacji prawnej administracji publicznej. I nie są to zawsze rozważania prowadzące do jednoznacznych konkluzji.

W ramach tak zwanego rozwinięcia strukturalnego sołectwo zasługuje na kwalifikację jako podmiot administracji publicznej, jest bowiem prawnie wyodrębnionym tworem organizacyjnym, który realizuje zadania określone w jego statucie (choć niewykraczające poza zakres działania gminy), umożliwiającym osobom zamieszkującym na danym obszarze czynny udział w realizacji zadań publicznych gminy i wpływ na kierunek rozstrzygnięcia określonych spraw<sup>6</sup>. Istota zadań wykonywanych przez sołectwo świadczy o ich partycypacyjnym charakterze. Przydanie sołectwu zadań do realizacji, poza przede wszystkim strukturalnym wyodrębnieniem, pozwala zatem uznać, iż jest to byt organizacyjny w randze podmiotu administracji publicznej (choć niewątpliwie nietypowy<sup>7</sup>), uczestniczący w procesie administrowania, które nie musi przecież polegać na stosowaniu władczych form działania administracji publicznej. Przyjęcie innego wniosku stałoby w sprzeczności z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, skoro tenże — w duchu zasady pomocniczości — przewidział możliwość utworzenia przez gminę sołectwa o określonej wewnętrznej strukturze, uprawnionego do realizacji zadań przekazanych przez gminę. Takie spojrzenie na kwestię statusu sołectwa ma walor porządkujący (z punktu widzenia pojęć podstawowych prawa administracyjnego: podmiot administracji publicznej — organ administracji publicznej — aparat pomocniczy organu administracji publicznej<sup>8</sup>). Ponadto uwzględnia nie tylko wynik wykładni literalnej rozwiązań prawnych dotyczących sołectwa zawartych w ustawie gminnej, ale i rezultaty wykładni systemowej i funkcjonalnej tych regulacji. Nieuzasadnione jest zatem sprowadzanie sołectwa do roli „oddziału terenowego gminy” czy swoistej „delegatury gminy”, gdyż takie stanowisko — poza argumentami wskazanymi w tym opracowaniu — nie bierze pod uwagę również podstaw aksjologicznych tworzenia sołectw i ich społecznego potencjału. Co więcej, właśnie w warunkach wiejskich jednostek pomocniczych relatywnie

<sup>6</sup> Wojewoda Dolnośląski — w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 listopada 2009 roku, NP.II.0911-6/513/09 (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 210, poz. 3898) — stwierdził, że „pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych”.

<sup>7</sup> I ta nietypowość nie dość, że stanowi „startowy” znak rozpoznawczy tego zjawiska strukturalno-organizacyjnego, to jeszcze — jak wykaże przeprowadzona analiza — zmusza do uelastyczenia podejścia do niektórych konstrukcji administracyjnego prawa ustrojowego.

<sup>8</sup> Aczkolwiek ostatni z wymienionych elementów klasycznej triady wyznaczającej fazy rozwinięcia strukturalnego nie znajduje zastosowania w ramach wewnętrznej organizacji jednostek pomocniczych gmin (w tym sołectw).

częściej daje o sobie znać korzystna synergia pomiędzy decentralizacyjno-samorządowym konceptem a praktyką administrowania wywodzonego z właściwości konstrukcyjnych i możliwości uruchamianych na bazie korporacji terytorialnej (często bowiem dopiero na poziomie sołectwa uaktywniają się prawnie relewantne mechanizmy angażowania się członków wspólnoty samorządowej w administrowanie — przybierając formułę konsekwentnego i znaczącego uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć, które mają bezpośredni z nią związek).

Jak więc już wykazano (i co będzie jeszcze stanowić przedmiot kolejnych ustaleń), sołectwo jest podmiotem administracji publicznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że należącym do segmentu administracji samorządowej. Faktem doktrynalnie notoryjnym jest zarazem brak prawnego umocowania do kwalifikowania jednostek pomocniczych gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe ustalenie nie musi jednak przesądzić o nieposiadaniu przez sołectwo statusu związku samorządowego — aczkolwiek specyficzne ukształtowanie sytuacji ustrojowoprawnej jednostki pomocniczej gminy, pomimo jej konstruowania w ramach i w kontekście ustroju gminy, nie polega na pełnym odwzorowaniu algorytmu organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Prowokowane w ten sposób odstępstwa i wywoływane przez nie odrębności niewątpliwie jednak nie ułatwiają wykazania związkowych (samorządowych, publicznoprawnych) atrybutów sołectwa — pomimo jego przynależności do administracji samorządowej. Stąd pomysł, by zmierzyć się z wyzwaniem polegającym na wyraźnym skonfrontowaniu się z następującym pytaniem: czy sołectwo, będące podmiotem administracji publicznej (a niebędące jednostką samorządu terytorialnego) jest — mimo to — związkiem samorządowym<sup>9</sup>. Innymi słowy, czy można być samorządowym podmiotem administracji publicznej bez legitymowania się statusem związku samorządowego (związku publicznoprawnego). Zatem z zamiarem dopełnienia rozważań weryfikujących status sołectwa z punktu widzenia atrybutów związkowych (w szczególności o konotacjach samorządowych), warto podjąć tytułową problematykę — wpisującą się w nurt rozważań typu „biografia pojęcia”<sup>10</sup>.

## 2. Doktrynalny *background* (na wybranych przykładach)

Zaczynając *de domo sua*, warto przypomnieć, że we wrocławskim podręczniku dotyczącym polskiego prawa samorządowego nie wskazujemy jednostek

<sup>9</sup> Z przyczyn, które zostaną dokładniej wyjaśnione w dalszej części, tego rodzaju weryfikacja sprawdzać automatycznie też będzie w tym przypadku legitymowanie się statusem związku publicznoprawnego. Ten aspekt analizy, choć niezbędny (bo nieuchronny), odgrywać będzie jednak znaczenie drugoplanowe i wspierające rozważania dotyczące perspektywy związkowo-samorządowej.

<sup>10</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 13.

pomocniczych gmin wśród związków samorządowych<sup>11</sup>. Z kolei w monografii dotyczącej relacji samorządowych analizowanie tego rodzaju wątku zaczyna się od następującego stwierdzenia:

jednostki pomocnicze gminy [...] są jedynym (poza jednostkami samorządu terytorialnego) przykładem rozwiązania organizacyjnego o tak silnych korporacyjnych (i terytorialnych) konotacjach (co nie musi jednak [...] przesądzać o ich statusie organizacyjnym w randze związku publiczno-prawnego/związku samorządowego)<sup>12</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że z wymienionych przyczyn sołectwa z właściwymi im strukturami organizacyjnymi — zarówno z powodu tych konotacji, jak i z racji ich wewnątrzgminnej lokalizacji i komunalnej proveniencji — wchodziły w skład rdzeniowego segmentu administracji samorządowej — tak zwanej administracji *stricte* samorządowej<sup>13</sup>. Tym niemniej, ich związkowa kwalifikacja nie jest oczywista — co więcej, bywa wręcz wykluczana<sup>14</sup>.

Z kolei w kontekście semantyki pojęć-narzędzi związku samorządowego (związku publiczno-prawnego) możemy przypomnieć — podążając tropem wrocławsko-lwowskich konotacji — następujące ustalenia poczynione w tej materii przez Profesora Tadeusza Bigę:

1. „Związki publiczno-prawne posiadają władztwo administracyjne [...]. Samorząd zaś jest zdecentralizowaną administracją wykonywaną przez samodzielne związki. Zatem związki publiczno-prawne są związkami samorządowymi. Związki publiczno-prawne i związki samorządowe — to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się. [...] Związek publiczno-prawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji”<sup>15</sup>;

---

<sup>11</sup> J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 323, schemat 12. *Związki samorządowe*.

<sup>12</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 323.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 194, schemat. 6 *Administracja samorządowa — ustalenia podstawowe*; *idem*, *Stołeczne dzielnice — szczególnie przypadek jednostek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 101, schemat. 6 *Administracja stricte samorządowa — przebieg wewnętrznej organizacji podmiotu zbiorowego (zintegrowanego) gminy*.

<sup>14</sup> Konstatowaniu braku ich osobowości prawnej oraz niedysponowaniu przez tego typu podmioty administracji publicznej bezpośrednio do nich kierowanym władztwem administracyjnym towarzyszą też i następujące konkluzje: „Jednostka pomocnicza gminy nie spełnia atrybutów podmiotu samorządu terytorialnego, a co za tym idzie — atrybutów związku publiczno-prawnego i osoby prawa publicznego” — I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 349; „jednostki pomocnicze nie są związkami samorządowymi” — A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* Warszawa 2012, art. 5, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587270144/132675/jyz-gabriela-plawecki-zbigniew-szewc-andrzej-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 6.05.2021).

<sup>15</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 154.



2. „samorząd nie oznacza osoby lecz tylko pewną stronę pojęcia związku publiczno-prawnego, mianowicie, oznacza relację (stosunek) podmiotów administrujących do państwa. Tymczasem pojęcie związku publiczno-prawnego jest określeniem samego podmiotu działającego. W tym zestawieniu związek publiczno-prawny i związek samorządowy są synonimami. Za związek publiczno-prawny jest uważany związek, który spełnia zadania administracji publicznej. Jeśli wykonywa zadania administracji publicznej jako związek — to musi posiadać w stosunku do rządu samodzielność — jest więc związkiem samorządowym”<sup>16</sup>;

3. „przez samorząd należy rozumieć tylko administrację prowadzoną samodzielnie przez związki (korporacje) [...]. Między korporacją prawa publicznego czyli między związkami samorządowym”<sup>17</sup>.

W kontekście powyższych ustaleń wypada też zauważyć, że w piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego przyjmuje się, że do związków samorządowych (a więc w świetle wyżej wymienionej konkluzji — także do związków publicznoprawnych) zalicza się nie tylko podstawowych i klasycznych ich przedstawicieli (czyli związki terytorialne — to jest jednostki samorządu terytorialnego), ale i celowe związki samorządowe (w świetle nomenklatury rodzimego języka prawnego — związki jednostek samorządu terytorialnego)<sup>18</sup>. Zatem uznaje się status związkowy samorządowych podmiotów administracji publicznej, których właściwości konstrukcyjne dość specyficznie (bo pośrednio) nawiązują do korporacyjnych atrybutów konstrukcyjnych. Sołectwa też wykazują się pewnymi „deficytami” w tym zakresie, lecz w odniesieniu do nich zaczyna to uruchamiać wątpliwości w wykazywaniu ich związkowego statusu. Czy jednak słusznie?

### 3. Związek samorządowy (związek publicznoprawny<sup>19</sup>) — *identificatio*

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest zidentyfikowanie cech związku samorządowego, zdefiniowanie związku publicznoprawnego. Nawiązanie w tym zakresie do klasycznych ustaleń Tadeusza Bigi pozwala zacząć od pierwotnego i zarazem kluczowego atrybutu tego rodzaju podmiotów administracji publicznej, nieprzypadkowo zatem eksponowanego już terminologicznie. Chodzi o antecedencję przesądzające o nomenklaturowej konsekwencji w posługiwaniu

<sup>16</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948, s. 90.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 90–91.

<sup>18</sup> A także, stanowiący odmienny typ związku samorządowego, związek metropolitalny w województwie śląskim — Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (tak na przykład J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój...*, s. 323 — przywoływany już schemat 12).

<sup>19</sup> Pamiętając jednak o posiłkowym znaczeniu tego wątku rozważań.

się terminem związek. Dzieje się tak dlatego, że chodzi w tym przypadku o tak zwane osobowe podmioty administracji publicznej<sup>20</sup>, a więc takie, których konstrukcja opiera się na zrzeczeniu osób. Tego rodzaju uwarunkowania nieuchronnie kierują uwagę w stronę korporacji — w analizowanym zakresie są to korporacje prawa publicznego, *in concreto* — zrzeczenia<sup>21</sup> osób fizycznych o proweniencji terytorialnej (wyznaczane poprzez nawiązanie do jednostek podziału terytorialnego państwa). Spełnienie tego rodzaju wymagań przez terytorialne związki samorządowe jest ewidentne i rzecz można naturalne, co *explicite* potwierdzają przepisy samorządowych ustaw ustrojowych identyfikujące poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup>. Przekłada się to na ich organizację i funkcjonowanie. Otóż — po pierwsze — korporacyjna proweniencja tego typu podmiotów administracji publicznej sprawia, że istotnym ich „składnikiem” konstrukcyjnym są wspólnoty (*nomen omen*) samorządowe złożone ze wszystkich osób zamieszkujących daną gminę (powiat, województwo)<sup>23</sup>. Co więcej, ten zrzeczeniowy impuls konstrukcyjny jest — po drugie — kontynuowany w fazie ich funkcjonowania poprzez samorządność<sup>24</sup>, istotnie determinującą administrowanie tych podmiotów<sup>25</sup>. *Summa summarum*, mamy w tego rodzaju przypadkach do czynienia ze związkiem samorządowym w klasycznej — wręcz ortodoksyjnej postaci (jeśli chodzi o wyżej wymienione atrybuty determinujące jego organizację i funkcjonowanie)<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Więcej na temat podziału na osobowe i majątkowe podmioty administracji publicznej zob. np. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 173.

<sup>21</sup> Warto przy tym przypomnieć, że łaciński trop etymologiczny (*corporatio*) oznacza między innymi związek.

<sup>22</sup> Zob. art. 1 ust. 2 u.s.g. oraz przepisy o tej samej numeracji w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) i w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

<sup>23</sup> W tym ujęciu mamy do czynienia z powszechną dostępnością przynależności do danej korporacji terytorialnej, dając powody do przypisywania samorządowi terytorialnemu atrybutu powszechności.

<sup>24</sup> Aczkolwiek ta już nie zakłada jednak, co do zasady, powszechnej dostępności dla członków danej korporacji terytorialnej.

<sup>25</sup> „[S]amorządowe samoadministrowanie nie ogranicza się »tylko« do osobowej proweniencji konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa (dającej pretekst do wyrażania ustrojowych konotacji wspólnoty/korporacji przyimkiem »z«). Przechodzi bowiem w bardziej zaawansowaną ustrojowo fazę, polegającą na bezpośrednim rozstrzygnięciu przez mieszkańców gminy (powiatu, województwa) o niektórych sprawach dotyczących danej wspólnoty/korporacji [...] kojarzenie właściwości konstrukcyjnych samorządu terytorialnego z fazą »poprzez« pozwala ujmować wspólnotę samorządową/korporację terytorialną już nie jako podmiot administracji, lecz jako władzę tego podmiotu. Mieszkańcy — np. gminy — z których »składa się« dana gmina (jako jednostka samorządu terytorialnego) stają się jej władzą [...]. Ich *sui generis* korporacyjne udziały przechodzą więc z kontekstu »z« (nich) do zastosowania w opcji »poprzez« (nich)” — P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo — perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020, s. 279.

<sup>26</sup> Wobec wskazanego odróżniania ustrojowych konotacji „z” oraz „poprzez” można zaproponować modyfikację określenia „związek samorządowy” na „związek korporacyjno-samorządowy”.

O ile jednak kwalifikator *samorządowy* eksponuje wzmiankowane atrybuty — to jest korporacyjność i samorządność — o tyle określanie związku mianem *publicznoprawnego* podkreśla już rolę pełnioną przez tego rodzaju podmiot administracji publicznej w administrowaniu, przypominając zarazem o pierwotnym i podstawowym znaczeniu norm publicznoprawnych — determinujących jego kreację i wskazujących wyjściową sferę jego przeznaczenia. To podejście nomenklaturowe skupia się już bowiem — po pierwsze — na akcentowaniu normatywnego wyposażania tych podmiotów we władztwo administracyjne<sup>27</sup>. Aczkolwiek, co już sygnalizowano i wątek ten jeszcze powróci, w przypadku sołectw bezpośredni, rzec można finalny dostęp do *imperium* — charakterystyczny dla klasycznego pojmowania tego zjawiska prawnego — ustępuje miejsca preferowaniu pośredniego nawiązywania do atrybutu władczości<sup>28</sup>. Po drugie — eksponuje dostęp do zadań publicznych, traktując ten kontekst jako *ratio legis* wyodrębniania podmiotów o takiej kwalifikacji. Tego rodzaju możliwościami wykazują się, oczywiście, nie tylko osobowe podmioty administracji publicznej — mogą być przecież także udziałem na przykład zakładów administracyjnych. Zatem nie każdy podmiot administracji publicznej będzie związkiem publicznoprawnym, ale już każdy związek publicznoprawny legitymować się także będzie statusem podmiotu administracji publicznej. O ile bowiem przydzielenie w wyżej wymieniony sposób zadań publicznych oraz zapewnienie dostępu do władztwa administracyjnego (choć niekoniecznie na klasycznych zasadach<sup>29</sup>) uzasadnia kwalifikację w randze podmiotu administracji publicznej, to jeszcze nie przesądza o jego związkowych (korporacyjnych, zrzeszeniowych) właściwościach konstrukcyjnych. Tego rodzaju atrybuty są natomiast kluczowe dla klasyfikowania dokonywanego w perspektywie właściwej dla pojęcia związku samorządowego<sup>30</sup>. To bowiem korporacyjne właściwości konstrukcyjne uruchamiają mechanizmy organizowania i funkcjonowania podmiotu administracji publicznej skutkujące związkowym statusem.

Co warte przy tej okazji jeszcze zaznaczenia: choć dopuszczalne jest — w kontekście administracji *stricte* samorządowej — synonimiczne traktowanie

---

<sup>27</sup> Z tym, że — jak już wspomniano — wykonywanie zadań publicznych nie musi się zamykać we władczych i finalnie rozstrzygających formach działania. *Nota bene*, administrowanie niebazujące na możliwościach charakterystycznych dla sfery *imperium* może legitymować się także podstawami administracyjno-prawnymi (na przykład w przypadku niektórych niewładczych form działania administracji, zajmowania stanowiska w randze opinii).

<sup>28</sup> Co warte w tym kontekście podkreślenia, tendencja do odchodzenia od klasycznego pojmowania związków administrowanych z władztwem administracyjnym jest już konstatawana doktrynalnie — zob. np. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 379.

<sup>29</sup> Kolejne zastrzeżenie inspirowane koniecznością reagowania na potrzeby specyfiki niektórych aktualnych rozwiązań prawnych (w tym charakterystycznych dla tytułowego typu jednostki pomocniczej gminy).

<sup>30</sup> Ujęcie właściwe dla związku publiczno-prawnego też je oczywiście uwzględnia (na co wskazuje użycie terminu *związek*), tyle że na pierwszym planie akcentuje już uwarunkowania podsumowywane kwalifikatorem *publicznoprawny*.

pojęć związku samorządowego i związku publicznoprawnego, to okazuje się, że pierwsze z nich stawia większe wymagania przez to, że wyraźniej i pierwszoplanowo eksponuje wymagania i uwarunkowania korporacyjno-samorządowe.

#### 4. Czy sołectwo jako subpodstawowy (subgminny) podmiot administracji publicznej jest związkiem samorządowym? — perspektywa doktrynalna

Jak już sukcesywnie sygnalizowano, status prawny jednostek pomocniczych gmin (a więc i sołectw) jest specyficzny, co w szczególności wynika z tego, że nie odpowiada w pełni statusowi jednostek samorządu terytorialnego. Występujące w tym zakresie odstępstwa, odmienności świadczą o *sui generis* o ich ułomności względem klasycznych atrybutów terytorialnego związku samorządowego. Bazując na ustaleniach poczynionych w monografii dotyczącej samorządowych relacji strukturalnych, można efekty tych modyfikacji podsumować następująco:

Trzeba więc optować za konstrukcją w naturalny sposób nawiązującą do mechanizmów korporacyjnych, jednak z ograniczonym do nich dostępem. [...] nie polega to na klasycznie pojmowanym upodmiotowieniu [...] mieszkańców jednostki pomocniczej gminy. [...] Trzeba więc uznać obowiązywanie w tym przypadku konstrukcji zakładającej funkcjonowanie podmiotu administracji publicznej o quasisobowej formie organizacyjno-prawnej. Tę okoliczność należy uznać za najbardziej reprezentatywny przejaw ułomności jednostek pomocniczych gmin, ocenianej z samorządowego punktu widzenia. Wskazywane ograniczenia [...] uniemożliwiają bowiem prawnie akceptowanie istnienia wyodrębnionej i upodmiotowionej (w klasycznych rozumieniach) wspólnoty samorządowej jednostki pomocniczej gminy<sup>31</sup>.

Podkreślić zarazem trzeba, że chodzi o brak prawnej możliwości wykazania, iż sołectwo konstruowane jest według wzoru właściwego dla na przykład gminy, to jest: że składa się ze wspólnoty samorządowej wszystkich mieszkańców zamieszkujących tego terytorium i tego terytorium (jako jednostki pomocniczego podziału terytorialnego). Ustawa o samorządzie gminnym nie formułuje bowiem odpowiednika art. 1 ust. 2 u.s.g. w stosunku do jednostek pomocniczych gmin. Trudno zresztą, żeby było inaczej — szczególnie wobec ograniczenia wprowadzonego przez ustrojodawcę, wiążącego pojęcie wspólnoty samorządowej z „mieszkańcami jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> P. Lisowski, *Relacje...*, s. 331. W konsekwencji zaproponowano dla nich określenie *subpodstawowy (subgminny) podmiot administracji publicznej*, a charakterystykę relacji ustrojowych zachodzących na przykład w ramach sołectw podsumowano sformułowaniem układ quasi-korporacyjny — odpowiednio: *ibidem*, s. 326–327 i 354.

<sup>32</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). W konsekwencji także w ramach gminy można wyodrębnić tylko jedną (niepodzielną) wspólnotę samorządową.

Mając zaś w tym kontekście na uwadze to, że — jak wykazano — atrybuty „związkowe” charakterystyczne dla pojęcia związku samorządowego można uszczegółowić poprzez wyodrębnienie akcentowania korporacyjności<sup>33</sup> i samorządności<sup>34</sup>, musimy zauważyć, że powyższe ograniczenia dotyczą korporacji ujmowanej w perspektywie „z” (a nie wykorzystywanej już w fazie „poprzez”). Innymi słowy, dotyczą etapu konstruowania sołectwa (jako podmiotu administracji publicznej), a nie późniejszej fazy — to jest jego funkcjonowania. Co warte zaznaczenia, brak prawnego umocowania do wyodrębniania wspólnot samorządowych poszczególnych sołectw nie przeszkadza w wykorzystywaniu samorządowych form demokracji bezpośredniej w ramach jednostek pomocniczych gmin. Co więcej, w przypadku sołectwa przybiera to szczególną formę — formalnie organu administracji publicznej (*in concreto* — uchwałodawczego), powstającego jednak *ad hoc* poprzez udział mieszkańców w zebraniu wiejskim (zyskujących status członków tego organu przez sam fakt przybycia na jego posiedzenie, bez pośrednictwa procesu wyborczego).

Jak się więc okazuje, deficyty w odwzorowywaniu korporacyjności przy konstruowaniu jednostki pomocniczej gminy nie wykluczają dostępu do samorządności — w ramach ograniczonych do danego sołectwa. W świetle powyższych ustaleń to — przynajmniej *prima facie* — zaskakujące stwierdzenie. Można bowiem odnieść wrażenie, że samorządność znajduje w tym przypadku zastosowanie z pominięciem korporacyjności — jakby nie miała w niej umocowania. Dokładniejsza analiza pozwala jednak nie upatrywać w tej sytuacji nielogiczności, rozwiązania uchylającego standardom samorządowych podmiotów administracji publicznej. Subgminnego statusu i quasi-korporacyjnych charakterystyk konstrukcyjnych sołectwa — ze wszystkimi właściwymi im ograniczeniami — nie należy bowiem interpretować jako zerwania z atrybutami samorządowego administrowania, a jedynie jako przejaw ich modyfikowania, które w skutkach nie przekreślają ich statusu jako związku samorządowego. Kluczową dyrektywą interpretacyjną w tym względzie powinna być zatem konieczność respektowania gminnej proveniencji, lokowanej gdzieś pomiędzy usytuowaniem „w” gminie a położeniem „przy” gminie. Podmiot o takiej proveniencji (i związanym z nim „uwikłaniem” ustrojowym)<sup>35</sup>, powinien być zatem postrzegany jako zjawisko strukturalno-organizacyjne, które powinno być interpretowane w kontekście konstrukcji związku samorządowego i w sposób poszukujący możliwości uznania go za podmiot zasługujący (choć nie na bazie klasycznej charakterystyki) na taką kwalifikację<sup>36</sup>. Odmawianie sołectwu atrybutów związku samorządowego stano-

<sup>33</sup> Chodzi o konstruowanie podmiotu administracji „z” korporacji terytorialnej.

<sup>34</sup> Tym razem chodzi już o wykorzystywanie korporacji terytorialnej do sprawowania władzy — o działanie „poprzez” taką korporację.

<sup>35</sup> Istniejący „w ramach” gminy, pomyślany jako mający usprawnić samorządowe administrowanie — w dodatku poprzez wzmocnienie „wspólnotowienia” właściwych dla niego procesów.

<sup>36</sup> Takimi możliwościami identyfikacyjnymi wykazują się bowiem tylko jednostki samorządu terytorialnego (terytorialne związki samorządowe).

wiłoby zatem niepożądany efekt, zaprzeczający *ratio legis* wykorzystania tej formy rozbudowy struktur samorządowej gminy — będącej przejawem decentralizacji wewnątrzsamorządowej<sup>37</sup>. Posłużenie się określeniem „wyraz dekoncentracji zadań” na opisanie istoty relacji między gminą a sołectwem nie oddaje przecież natury<sup>38</sup> tego zjawiska ustrojowego; klasycznie pojęcie dekoncentracji wiąże się ze strukturami scentralizowanymi, przez które rozumie się przekazywanie kompetencji podmiotom niższego szczebla z zachowaniem zależności hierarchicznej. Natomiast biorąc pod uwagę regulacje ustawy gminnej, możemy stwierdzić, że relacja między gminą a sołectwem została określona w inny sposób — gmina (jej organy) sprawuje bowiem nadzór nad działalnością (organów) jednostki pomocniczej (brak tu podporządkowania, a jest raczej specyficzna „samodzielność” sołectwa). Poza tym, nie wydaje się właściwym, by w analizowanym przypadku — wykazującym deficyty w kontekście korporacyjności, zakładającym natomiast dostęp do instytucji o *stricte* samorządowym charakterze — uznać, iż ważniejsze są wyżej wymienione korporacyjne ubytki dające o sobie znać w fazie „z” niż dostęp do samorządowych form demokracji bezpośredniej (legitymujących współadministrowanie lokowane już w fazie „poprzez”). Bezspornie bowiem korporacyjność jest punktem wyjścia do stworzenia warunków do samorządności. W tej konfrontacji to tej ostatniej należy zatem przyznać priorytetową pozycję. W takich warunkach nie powinno więc dojść do zanegowania związkowo-samorządowego statusu sołectwa. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że korporacyjny tytuł do wykorzystywania w ramach sołectw niektórych samorządowych form demokracji bezpośredniej<sup>39</sup> wynika z tego, że uczestniczą w nich członkowie wspólnoty samorządowej danej gminy, tyle że w takich przypadkach w ramach tej jej części, która ogranicza się do mieszkańców danej jednostki pomocniczej gminy. Mamy więc do czynienia z posiłkowym nawiązywaniem do korporacyjnych atrybutów gminy, co należy — z wymienionych wyżej powodów — uznać za rozwiązanie wpisujące się w logikę powiązań zachodzących między gminą a na przykład „jej” sołectwem.

Nie ulega jednak wątpliwości, że nie wszystkie samorządowe atrybuty gminy są dostępne dla „jej” jednostek pomocniczych<sup>40</sup>. Tym niemniej, jak wykazano, sołectwo legitymuje się na tyle zaawansowanym dostępem do atrybutów samorządowego podmiotu administracji publicznej, że można uznać, iż jego sytuacja ustrojowa — choć nie jest to takie oczywiste — wyczerpuje znamiona wystarczające do zaliczenia go do grona związków samorządowych (z tym, że o mniej klasycznych właściwościach konstrukcyjnych).

<sup>37</sup> Więcej na temat decentralizacyjnego (a nie dekoncentracyjnego) charakteru relacji zachodzących między gminą a jej jednostką pomocniczą — *ibidem*, s. 331.

<sup>38</sup> Tak co do jego genezy, jak i przeznaczenia.

<sup>39</sup> Na przykład ustawa z dnia 15 września 2002 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741) nie przewiduje możliwości przeprowadzenia referendum sołectkiego.

<sup>40</sup> Oprócz już wskazywanych warto wspomnieć o (między innymi) niezagwarantowaniu sołectwu (z „pominięciem” macierzystej dla niego gminy) sądowej ochrony jego samodzielności.



Co natomiast ciekawe, w istocie brakuje powodów do wątpliwości w wykazaniu publicznoprawnego statusu sołectwa. Jak już przecież udowodniono, mamy w tym przypadku do czynienia z podmiotem administracji publicznej, a więc zjawiskiem strukturalno-organizacyjnym na tyle wyemancypowanym (co warto podkreślić — właśnie w płaszczyźnie publicznoprawnej), że posiadającym własną strukturę organizacyjną (o przebiegu charakterystycznym dla rozwinięcia strukturalnego w ramach podmiotów administracji publicznej). W konsekwencji prawo ustrojowe wyodrębnia organy sołectw — działające w imieniu tych podmiotów i realizujące ich zadania. Co warto podkreślić, każdorazowo wymaga to utworzenia danego sołectwa oraz nadania mu statutu (co formalnie zaznacza i ekspozuje kreację takiego podmiotu)<sup>41</sup>. To, że — *summa summarum* — są to struktury i zadania gminopochodne, na swój sposób skazane na ułomną emancypację — nie zmienia faktu, iż osiągają stopień wyodrębnienia strukturalno-organizacyjnego wystarczający do uznania ich za pomiot administracji publicznej — w randze związku publicznoprawnego<sup>42</sup>.

## 5. Związkowe atrybuty sołectwa w kontekście praktyki administracyjnej (na przykładzie wybranych statutów sołectw)

Analiza treści wielu obowiązujących statutów sołectw prowadzi do zaskakującego spostrzeżenia, że lokalni prawodawcy — dość często — określają, iż „ogół mieszkańców sołectwa stanowi wspólnotę samorządową mieszkańców sołectwa”<sup>43</sup> „ogół stałych mieszkańców sołectwa stanowi samorząd mieszkańców sołectwa”<sup>44</sup> „sołectwo jest wspólnotą samorządową osób mających zamieszkanie na terenie sołectwa”<sup>45</sup> „lokalną wspólnotę sołectwa stanowią jego mieszkańcy”<sup>46</sup>, przydając tym samym pełny i klasycznie ujmowany atrybut korporacyjności jednostce pomocniczej gminy. Co ciekawe, nie zostało to zakwestionowane przez organy nadzoru, choć — jak już wyżej wskazano — brak w obowiązujących przepisach podstawy prawnej dla takich unormowań (to jest dla upodmiotawiania

<sup>41</sup> Zob. art. 5 ust. 1–3 i art. 35 ust. 1–3 u.s.g.

<sup>42</sup> Co szczególnie widać z ich perspektywy, niejako *hic et nunc*.

<sup>43</sup> § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VII/59/2019 Rady Gminy Stoszowice z dnia 29 maja 2019 roku w sprawie nadania Statutu Sołectwa Różana (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3830).

<sup>44</sup> § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 27 października 2020 roku w sprawie uchwalenia statutów sołectw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6061).

<sup>45</sup> § 1 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXII/171/20 Rady Gminy Rzezawa z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie Statutów Sołectw Gminy Rzezawa (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 8063).

<sup>46</sup> § 2 ust. 1 uchwały Nr XXI/242/20 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 roku w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Żuków (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3789).



mieszkańców sołectwa)<sup>47</sup>. Warunkiem legalności tego rodzaju praktyki statutowej jest więc odpowiednie zmodyfikowanie dotychczasowego stanu prawnego. Co warte przy tym zaznaczenia, obowiązywanie tego rodzaju nieważnych (aczkolwiek nie wyeliminowanych z obrotu prawnego) regulacji statutowych nie wywołuje dalszych istotnych naruszeń prawa. Okazuje się więc, że tego rodzaju bezspornie poważne błędy konstrukcyjne, popełnione w kontekście sołectw w regulacjach dotyczących ich właściwości konstrukcyjnych, nie przekładają się bezpośrednio na samorządowe administrowanie lokowane już w fazie korporacyjnych konotacji określanymi mianem „poprzez” i „dla”.

Z kolei analiza regulacji statutowych dotyczących już aspektów *stricte* samorządowych potwierdza (trudno zresztą, żeby było inaczej), że funkcjonowanie sołectwa w fazie „poprzez” ewidentnie potwierdza związkowe atrybuty sołectwa. Dla zebrania wiejskich zastrzega się więc rozstrzygnięcie o kwestiach mieszczących się w zakresie zadań sołectw<sup>48</sup>, co stanowi przejaw atrybutu samorządności (w wyżej wymienionym rozumieniu)<sup>49</sup>. Oba organy sołectw — stosownie do przepisów ustawy gminnej — mają rodowód demokratyczny (zebranie wiejskie to organ kolegialny działający *in pleno*, a sołtys jest wybierany przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania), statuty sołectw określają zaś zasady i tryb wyboru sołtysów. Zadania sołectw przewidziane w ich statutach sprowadzają się z kolei zasadniczo do działań typu:

1. inicjowanie i wspieranie działań organów gminy wiążących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności sołectwa;
2. uchwalanie przedsięwzięć, wraz z oszacowaniem ich kosztów oraz uzasadnieniem, przewidzianych do realizacji na terenie sołectwa w ramach funduszu sołectwiego;
3. stymulowanie rozwoju i udział w inicjatywach społecznych, działalności kulturalnej, sportowej na terenie sołectwa;
4. podejmowanie działań mających na celu poprawę warunków życia na wsi, opracowywanie planów rozwoju oraz programów odnowy wsi, podejmowanie przedsięwzięć na rzecz odnowy wsi, w tym poprawy estetyki wsi;
5. podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego, a w szczególności utrzymania porządku i czystości na terenie sołectwa oraz ochrony zieleni; organizowanie wspólnych prac na rzecz sołectwa, organizowanie pomocy sąsiedzkiej; opiniowanie spraw dotyczących sołectwa<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Jak wykazano, pierwotną przeszkodę ustanowił ustrojodawca. Poza tym, tego rodzaju kwestie zaliczyć należy do materii ustawowej. Statut jednostki pomocniczej nie jest zatem właściwym poziomem normatywnego przesądzenia o tego rodzaju kwalifikacji.

<sup>48</sup> Zob. np. § 18 ust. 1–2 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina w sprawie uchwalenia statutów sołectw.

<sup>49</sup> Przy okazji potwierdzając też legitymowanie się przez nie statusem związku publiczno-prawnego.

<sup>50</sup> Zob. § 6 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina w sprawie uchwalenia statutów sołectw, § 5 uchwały Nr XXI/242/20 Rady Miejskiej w Polkowicach w spra-

Są to zatem działania mające na celu umożliwienie mieszkańcom sołectwa<sup>51</sup> uczestniczenia w realizacji zadań gminy (współadministrowanie), przybierające najczęściej formę opinii albo samoorganizacji (działań faktycznych). W tym miejscu warto jeszcze wspomnieć o szczególnej kompetencji rady gminy uprawniającej ten organ do upoważnienia sołtysa do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (zob. art. 39 ust. 4 u.s.g.). Wejście w życie uchwały rady gminy w sprawie upoważnienia sołtysa do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (będącej aktem prawa miejscowego) skutkuje bowiem czasowym przeniesieniem kompetencji z organu wykonawczego gminy na organ wykonawczy sołectwa w zakresie objętym „upoważnieniem”, czyniąc tym samym z sołtysa organ administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym działający w imieniu własnym (a nie któregośkolwiek z organów gminy).

## Konkluzja

Okazuje się więc, że właściwości konstrukcyjne sołectw wykazują na tyle zaawansowane zastosowanie atrybutów samorządowej związkowości, iż możliwe (i zarazem wskazane) jest zaliczenie tych podmiotów administracji publicznej do grupy związków samorządowych (i związków publicznoprawnych)<sup>52</sup>. Oczywiście, z uwzględnieniem odrębności wynikających z ich subgminnego charakteru — w istocie prowadzących do różnego rodzaju odstępstw *in minus* w stosunku do sytuacji ustrojowo-prawnej wzorcowego (wyjściowego) modelu związku samorządowego (związku publicznoprawnego), znajdującego zastosowanie w stosunku do terytorialnych związków samorządowych (jednostek samorządu terytorialnego).

Uwzględnienie podziału atrybutów związku samorządowego na odnoszone do aspektów bezpośrednio związanych z korporacyjnością (nawiązujące do konotacji korporacyjnych określanych mianem „z”) oraz skupione już na aspektach bardziej eksponujących funkcjonowanie korporacji w fazie „poprzez” (a więc o *stricte* już samorządowym przeznaczeniu), pozwoliło zaś udowodnić, że sołectwo prościej (i pełniej) wykazuje się cechami związku samorządowego wyraźniej w wyżej wymienionym kontekście samorządowym niż korporacyjnym. Wynika więc z tego, że sołectwo jest związkiem samorządowym bardziej z przyczyn samorządowych niż korporacyjnych<sup>53</sup>.

---

wie uchwalenia statutu sołectwa Żuków, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VII/59/2019 Rady Gminy Stoszowice w sprawie nadania Statutu Sołectwa Różana.

<sup>51</sup> Aczkolwiek, nietworzących — z wyżej wymienionych przyczyn — prawnie wyodrębnionej wspólnoty samorządowej sołectwa.

<sup>52</sup> A w konsekwencji i pozostałych typów jednostek pomocniczych gmin.

<sup>53</sup> W kontekście propozycji nomenklaturowej zgłoszonej w jednym z poprzednich przypisów („związek korporacyjno-samorządowy”) można więc przyjąć, że jest wyraźniej związkiem samorządowym niż korporacyjnym.

Co warte przypomnienia, dokonanej w tym przypadku kwalifikacji dodatkowo sprzyja uwzględnienie związkowo-samorządowych konotacji związków jednostek samorządu terytorialnego (sprawiających, że zaliczaniu tych podmiotów do celowych związków samorządowych nie towarzyszy równie intensywne kontestowanie ich statusu związku samorządowego/związku publiczno-prawnego). A przecież ich tytuły korporacyjne są jeszcze mniej bezpośrednie niż w przypadku sołectw. W konsekwencji ich funkcjonowanie jest też mniej korporacyjno-samorządowe. Nie są bowiem konstruowane na zasadzie bezpośredniego nawiązywania do wspólnot samorządowych (i terytoriów), lecz poprzestają — w tym zakresie — na zrzeszaniu jednostek samorządu terytorialnego (na przykład gmin) traktowanych już jako podmioty administracji publicznej (a więc są to zrzeszenia tych podmiotów, a nie „wcześniej” je tworzących wspólnot i terytoriów). Tego rodzaju mechanizm konstrukcyjny powoduje, że funkcjonowanie związków celowych nie zakłada wykorzystywania samorządowych form demokracji bezpośredniej<sup>54</sup>. Mimo to ich związkowy (pod względem zarówno samorządowym, jak i publiczno-prawnym) status nie jest kwestionowany.

Wygląda więc na to, że formuła związku (szczególnie w ujęciu eksponującym wątek samorządowy<sup>55</sup>) pozwala — w odniesieniu do administracji samorządowej — na elastyczne (oczywiście, do pewnego momentu) podejście do analizowanych w tym przypadku atrybutów samorządowych. Stwarza to warunki do uwzględnienia różnorodności związków samorządowych (związków publiczno-prawnych), począwszy od klasycznej (pełnej) ich formy, poprzez ich odmiany na różne sposoby modyfikujące ten pierwotny status — jednak do granic przynależności do tej grupy samorządowych podmiotów administracji publicznej. Na taką kwalifikację zasługują — jak starano się wykazać na przykładzie sołectw — także jednostki pomocnicze gmin. Aczkolwiek wymaga to respektowania ich specyfiki (*in minus* względem atrybutów gminy jako jednostki samorządu terytorialnego), skutkującej pewnymi „ubytkami” względem klasycznego (rzec można — 100%) związku samorządowego i związanych z tym konsekwencji. *Nota bene*, skala tego rodzaju deficytów jest mniejsza w przypadku stołecznych dzielnic — co wynika ze szczególnego statusu tych byłych gmin<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Stąd propozycja, by określać je mianem parapodstawowych (na przykład paragminnych — w przypadku związków międzygminnych) podmiotów administracji publicznej — P. Lisowski, *Relacje...*, s. 461.

<sup>55</sup> Z podziałem na ujęcie eksponujące aspekty korporacyjne i *stricte* samorządowe.

<sup>56</sup> Więcej na ten temat: *idem*, *Stołeczne...*, s. 96–106 (co doprowadziło do zaproponowania określenia specyficznych właściwości konstrukcyjnych tych nietypowych jednostek pomocniczych m.st. Warszawy mianem *subkorporacyjnych*). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11 podkreślił w tym kontekście, iż „w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego decentralizacja polega na tym, że »istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela«. Oba te warunki (skuteczność i bliskość władzy samorządowej) trzeba więc traktować łącznie. Według ustawy z 15 marca 2002 roku ustroju miasta stołecznego Warszawy skuteczność ma zapewnić objęcie Warszawy jedną jednostką samorządu

## Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Stołeczne dzielnice — szczególny przypadek jednośtek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo — perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020.
- Lisowski P., *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego a unitarność*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

## The Status of a Village (Civil Parish) from the Perspective of the Attributes of a Self-Government Association

### Summary

A village (civil parish) is a body of public administration that — even though in the current legal situation, it does not fully qualify as an entity of territorial self-government — should be classified as a self-government association (and, at the same time, a public law association). This claim can be justified if the institution of a self-government association is interpreted flexibly and a village (civil parish) is shown to be characterised by the necessary minimum of the attributes related to corporatisation and self-governance.

**Keywords:** village (civil parish), self-government association, public law association, corporate nature, self-governance.

---

terytorialnego [...] a bliskość władzy samorządowej dla obywateli mają zapewnić dzielnice o bardzo »wzmocnionym« statusie — quasi gminy, gdzie będzie odbywać się (odpowiedni podział kompetencji między miasto a jego specjalne jednostki pomocnicze — dzielnice) obsługa mieszkańców”.

KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA

ORCID: 0000-0002-6406-8851

Uniwersytet Jagielloński

k.malysa-sulinska@uj.edu.pl

# Władztwo planistyczne gminy a określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu

**Abstrakt:** W niniejszym artykule odniesiono się do władztwa planistycznego gminy, które nie jest nieograniczone i nie należy go pojmować jako pełnej swobody w zakresie określania przez gminę przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Decydowania o przeznaczeniu terenu i warunkach jego zabudowy ustawodawca nie pozostawił bowiem do wyłącznej kompetencji organów gminy, stanowiąc legitymację w tym zakresie także dla innych organów administracji publicznej. Nadto organy gminy — podejmując rozstrzygnięcia w ramach władztwa planistycznego — zostały przez ustawodawcę zobligowane do współdziałania z innymi organami. Analiza rozwiązań normatywnych odnoszących się do decyzji lokalizacyjnych wskazuje również, że organy gminy podejmując przedmiotowe rozstrzygnięcia nie dysponują w istocie swobodą planistyczną, a działają jedynie w ramach — określonego przez prawodawcę — luzu decyzyjnego.

**Słowa kluczowe:** władztwo planistyczne gminy, określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy.

## Wprowadzenie

Wiodąc rozważania na temat istoty związków publiczno-prawnych, w tym gmin, Tadeusz Bigo zwracał uwagę między innymi na prowadzoną przez nie działalność i wskazywał, że cechuje ją wykorzystywanie środków niedostępnych dla

osób prywatnych i ich zrzeszeń. W wyniku przeprowadzenia analizy środków prawnych, które mogły być stosowane przez gminy, Autor podniósł ich władczy charakter. Jednocześnie zauważył, że gmina dysponuje „władztwem, sięgającym daleko w sferę indywidualnych praw jej członków”<sup>1</sup>.

Powyższa konstatacja stała się przyczynkiem do napisania niniejszego artykułu, którego przedmiotem są aktualnie obowiązujące regulacje prawne w zakresie określania przez organy gminy sposobów zagospodarowania terenu i warunków jego zabudowy. Zgodnie bowiem z regulacją ujętą w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup> (dalej: u.p.z.p.), każdy ma prawo, w granicach określonych przywołaną ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Z rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w przepisach u.p.z.p. wynika, że treść — stanowionego przez radę gminy — miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub — wydawanej przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) — decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu determinuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. To zaś powoduje, że w literaturze wskazuje się, iż zakres władztwa planistycznego gminy jest szeroki, choć nie jest to władztwo nieograniczone<sup>3</sup> i nie należy go rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przez gminę przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zatem określenie ram kompetencji organów gminy w przedmiocie określania przeznaczenia terenu i warunków jego zabudowy, a nadto wskazanie zakresu swobody planistycznej, jaką jej organy dysponują w postępowaniach z tego zakresu. Zaznaczenia wymaga przy tym, że z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszego tekstu, przedmiot rozważań zasadniczo koncentruje się na kompetencji gminy do wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, a regulacje odnoszące się do ustalania przeznaczenia terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego stanowią wyłącznie tło dla prowadzonego dyskursu.

---

<sup>1</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstw polskiego*, Warszawa 1928, s. 59–60.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.

<sup>3</sup> Zob. M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 210–211.

<sup>4</sup> Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski *et al.*, Warszawa 2021, s. 23.

# 1. Władztwo planistyczne gminy jako zasada określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu na zasadach ogólnych

W polskim systemie prawnym — jak wskazuje się w literaturze — zasadą jest władztwo planistyczne gminy, zwane również samodzielnością planistyczną gminy, rozumiane jako właściwość gminy w zakresie władczego określenia przeznaczenia terenu i warunków jego zabudowy. Termin ten utożsamiany jest z ustawowym upoważnieniem organów gminy do ustalania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze ich działania, a także określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy<sup>5</sup>.

Sprawy z zakresu ładu przestrzennego zostały bowiem wskazane przez ustawodawcę jako zadania własne gminy<sup>6</sup>, przy czym normy kompetencyjne dla ich realizacji ujęto w przepisach przywołanej powyżej u.p.z.p. W ustawie tej zdefiniowano pojęcie ładu przestrzennego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne<sup>7</sup>. Nadto w akcie tym — co już zasygnalizowano powyżej — wskazano, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

I tak zgodnie z regulacją ustawową w planach miejscowych ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu<sup>8</sup>. Wskazuje się w nich między innymi linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania<sup>9</sup>, a także zasady kształtowania zabudowy oraz

<sup>5</sup> Zob. *ibidem*, s. 21 n.; M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 208 n.; K. Małysa-Sulińska, *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3, s. 93 n.

<sup>6</sup> Zob. art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>7</sup> Por. art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>8</sup> Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

<sup>9</sup> Por. art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zob. też § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1587 (w dalszej części przywoływane jako rozp.m.p.z.p.), zgodnie z którym — zawarte w projekcie tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego — ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.



wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów<sup>10</sup>. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego<sup>11</sup>, co oznacza, że ustalenia w nich ujęte stanowią podstawę kształtowania władczych rozstrzygnięć w postępowaniach jurysdykcyjnych, czyli na przykład w decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>12</sup>. W przypadku inwestycji lokalizowanych na zasadach ogólnych<sup>13</sup> dany obszar może być bowiem zagospodarowany wyłącznie w sposób zgodny z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że zasadą jest fakultatywne sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a decyzje w tym zakresie podejmowane są przez radę gminy, czyli organ stanowiący jednostki samorządu lokalnego. Plan miejscowy sporządza się bowiem obowiązkowo wyłącznie wówczas, gdy wymagają tego przepisy<sup>14</sup>. Zauważenia wymaga przy tym, że — co do zasady — miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane są przez radę gminy. Jednakże ustawodawca stanowi odstępstwa od tej zasady wskazując, iż — przy zaistnieniu określonych przesłanek — plan miejscowy może zostać przyjęty w formie zarządzenia zastępczego wojewody<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Por. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Zob. też § 4 pkt 6 rozp.m.p.z.p., zgodnie z którym zawarte w projekcie tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

<sup>11</sup> Zob. art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

<sup>12</sup> Zob. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a), ust. 4 i ust. 3 w zw. z ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku. Prawo budowlane, Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

<sup>13</sup> Inne rozwiązania w tym zakresie przyjęto w specustawach inwestycyjnych (zob. np. art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej, w którym wskazano, że inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ani uchwałą o utworzeniu parku kulturowego).

<sup>14</sup> Tak art. 14 ust. 7 u.p.z.p. Zob. np. art. 5 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej, przy czym — jak wskazano w art. 4 ust. 3 tej ustawy — granice tego obszaru i jego strefy ochronnej określa w rozporządzeniu minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

<sup>15</sup> Zob. art. 12 ust. 3 u.p.z.p., w którym wskazano, że jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym

W przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu zasadniczo<sup>16</sup> następuje w formie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Przy tym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>17</sup>, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w decyzji o warunkach zabudowy<sup>18</sup>. Przedmiotowa decyzja powinna zawierać w szczególności elementy wskazane w art. 54 u.p.z.p. czyli określać rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a także linie rozgraniczające teren inwestycji<sup>19</sup>. Rozstrzygnięcie to stanowi zatem wytyczne w zakresie możliwości inwestycyjnych określonego w nim terenu, co powoduje, że decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu są postrzegane — choć w ograniczonym zakresie — jako surogat miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>20</sup>. Przedmiotowe decyzje lokalizacyjne są wiążące dla organów wydających rozstrzygnięcie w przedmiocie pozwolenia na budowę<sup>21</sup>, w związku

terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, przy czym przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (szerzej na ten temat zob. K. Małyśa-Sulińska, *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność planistyczną gminy w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 157–159).

<sup>16</sup> Zob. jednak art. 50 ust. 2 oraz art. 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p., w którym wskazano wyjątki od obowiązku uzyskania decyzji lokalizacyjnej w przypadku planowania — objętej regulacjami ogólnymi z tego zakresu — realizacji inwestycji na terenie niepodlegającym ustaleniom obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (na ten temat zob. *Planowanie...*, s. 392 n. oraz s. 481 n.; A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 547 n. oraz 603 n.).

<sup>17</sup> Zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (na temat tej decyzji zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 365 n.; K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 46 n. Zob. także M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2003, nr 28, s. 6 n.; K. Małyśa-Sulińska, *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Casus” 2009, nr 53, s. 6 n.).

<sup>18</sup> Zob. art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. (na temat tej decyzji zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 365 n.; K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 95 n.).

<sup>19</sup> Szerzej na temat treści decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zob. K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 75 n.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 209 n.

<sup>21</sup> Zob. art. 55 u.p.z.p., w którym wskazano, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę, a przepis ten — zgodnie z regulacją art. 64 ust. 1 u.p.z.p. — stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy.

z czym wydanie tej decyzji stanowi dla jej adresata prawnie wiążące i skuteczne *erga omnes* potwierdzenie możliwości zagospodarowania terenu w sposób w niej ustalony<sup>22</sup>. Mając na uwadze powyższe, należy zaznaczyć, iż wskazane powyżej decyzje lokalizacyjne — co do zasady — wydawane są przez organ wykonawczy w gminie, czyli wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zauważyć trzeba jednak, że ustawodawca wprowadził wyjątki w tym zakresie, stanowiąc, iż decyzje te na terenach zamkniętych wydawane są przez organ administracji rządowej, czyli wojewodę<sup>23</sup>, a w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim — wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) działającego w uzgodnieniu z marszałkiem województwa<sup>24</sup>.

Z powyższego wynika, że — jak wskazano w u.p.z.p. — kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym między innymi uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca zasadniczo powierzył gminie<sup>25</sup>. Jednocześnie w przepisach u.p.z.p. zastrzeżono, iż decydowanie o przeznaczeniu danego obszaru, rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego oraz sposobie zagospodarowania i warunkach zabudowy terenu nie stanowi — jak to podano powyżej — wyłącznej kompetencji organów gminy<sup>26</sup>. Wskazać należy również, że samodzielność organów gminy w przedmiotowym zakresie podlega ograniczeniom wynikającym z konieczności współdziałania z innymi organami, chociażby w zakresie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>27</sup> czy projektu decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> Zob. M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 209–210.

<sup>23</sup> Zob. art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 60 ust. 3 u.p.z.p.

<sup>24</sup> Zob. art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>25</sup> Zob. art. 3 ust. 1 u.p.z.p. W doktrynie przedmiotu podnosi się jednak, że niezbyt fortunne było zaliczenie przez ustawodawcę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do działań opisanych jako prowadzenie polityki przestrzennej (zob. *Planowanie...*, s. 34). Plan miejscowy ma bowiem całkowicie odmienny charakter prawny niż — wymienione również w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. — studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, *Ramowe studium...*, s. 94–95; *eadem*, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 72 n.).

<sup>26</sup> Zob. również art. 4 ust. 1a u.p.z.p., zgodnie z którym w odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm. Nadto zob. art. 4 ust. 3 u.p.z.p., w którym wskazano, że w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych, a w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy, przy czym — zgodnie z ust. 4 przywołanego artykułu — przepisów tych nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

<sup>27</sup> Zob. art. 17 pkt 6 lit. b) u.p.z.p.

<sup>28</sup> Zob. art. 53 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

Nadto podkreślenia wymaga, że przywołane powyżej regulacje u.p.z.p. nie znajdują zastosowania w odniesieniu do wszystkich rodzajów zamierzeń budowlanych. Dla szerokiej grupy inwestycji, których realizację uznano za istotną oraz pożądaną dla prawidłowego rozwoju naszego kraju, wprowadzono bowiem inne zasady ich lokalizacji przy jednoczesnym przeniesieniu kompetencji w tym zakresie z organów gminy na organy administracji rządowej. Stosowne regulacje we wspomnianej kwestii zostały ujęte w następujących specustawach inwestycyjnych: specustawie kolejowej<sup>29</sup>, specustawie drogowej<sup>30</sup>, specustawie EURO 2012<sup>31</sup>, specustawie lotniskowej<sup>32</sup>, specustawie terminalowej<sup>33</sup>, specustawie telekomunikacyjnej<sup>34</sup>, specustawie przeciwpowodziowej<sup>35</sup>, specustawie atomowej<sup>36</sup>, specustawie przesyłowej<sup>37</sup>, specustawie przekopowej<sup>38</sup>, specustawie o CPK<sup>39</sup>, specustawie naftowej<sup>40</sup>, specustawie Westerplatte<sup>41</sup>, specustawie portowej<sup>42</sup>. Zgodnie z przepisami przywołanych ustaw<sup>43</sup>, lokalizacja przedsięwzięcia zasad-

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 710 ze zm.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz.U. z 2017 r. poz. 1372 ze zm.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1380.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Dz.U. z 2019 r. poz. 1554 ze zm.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2019 r. poz. 2410 ze zm.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 933.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. z 2018 r. poz. 1537.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 191 ze zm.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Dz.U. z 2019 r. poz. 1073.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. z 2020 r. poz. 234.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 22 lutego 2019 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym, Dz.U. z 2020 r. poz. 2309 ze zm.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 roku o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 — Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Dz.U. poz. 1589.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 roku o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych, Dz.U. poz. 1924 ze zm.

<sup>43</sup> Do specustaw inwestycyjnych zaliczane są również: ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 roku o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. z 2020 r. poz. 764 (tak zwana specustawa żywiołowa), ustawa o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście — Szczecin (tak zwana specustawa Świnoujście — Szczecin), ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 654 ze zm. (tak zwana specustawa wiatrowa), ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych

niczo następuje w oderwaniu od ustaleń przyjętych w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a organem właściwym do jej ustalenia jest wojewoda<sup>44</sup>. Mając zaś na uwadze zauważalną tendencję ustawodawcy do obejmowania coraz szerszej kategorii zamierzeń budowlanych regulacjami specustaw inwestycyjnych, trzeba wskazać, że kompetencje gminy w zakresie określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy dla terenów położonych na ich obszarze podlegają stopniowemu ograniczeniu<sup>45</sup>.

Podnieść zatem trzeba, iż władztwo planistyczne gminy w przypadku konieczności uzyskania decyzji lokalizacyjnej ograniczone jest do przypadków, gdy decyzja ta wydawana jest na podstawie przepisów ogólnych ujętych w u.p.z.p. W związku z powyższym poniżej analizie poddano przepisy determinujące ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w tej formie.

## 2. Przesłanki wydawanych na zasadach ogólnych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

Jeśli na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to — co wskazano już powyżej — ustalenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w formie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która może przybrać postać albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, albo decyzji o warunkach zabudowy. Ustawodawca przyjął zatem rozwiązanie, zgodnie z którym ewentualna kwalifikacja przedsięwzięcia jako inwestycji celu publicznego<sup>46</sup> determinuje tryb ju-

---

oraz inwestycji towarzyszących (tak zwana specustawa mieszkaniowa), przy czym przepisami tych ustaw zasadniczo nie pozbawiono organów gminy kompetencji w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, choć zmodyfikowano ogólne rozwiązania prawne obowiązujące w tym zakresie (na ten temat zob. np. K. Małysa-Sulińska, *Mnogość trybów ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji jej towarzyszącej jako konsekwencja wejścia w życie przepisów specustawy mieszkaniowej*, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020, s. 219 n.).

<sup>44</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, *Postępowania w sprawach inwestycyjno-budowlanych prowadzone w oparciu o regulacje szczególne ujęte w przepisach specustaw inwestycyjnych*, [w:] *System administracyjnego prawa procesowego*, red. A. Matan, G. Łaszczycza, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurydykcyjne*, red. tomu A. Matan, Warszawa 2021, s. 453 n.

<sup>45</sup> Szerzej na temat skali tego procesu zob. T. Bąkowski, *O skali normatywnej i wadze teoretycznej specustaw inwestycyjno-budowlanych oraz o motywach ich stanowienia*, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020, s. 67 n.

<sup>46</sup> Zgodnie z regulacją art. 2 pkt 5 u.p.z.p. pod pojęciem inwestycji celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregio-

rysydycyjny, w jakim może być procedowane postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Tryby te różnią się między sobą, przy czym w każdym z nich ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu uzależnione jest od spełnienia przesłanek wydania pozytywnej decyzji w sprawie. Przedmiotowe decyzje lokalizacyjne — zarówno o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i o warunkach zabudowy — są bowiem rozstrzygnięciami związanymi. Oznacza to, że organ właściwy w sprawie lokalizacji inwestycji bada stan faktyczny pod kątem wymagań określonych w przepisach prawa. Jeśli w toku tych ustaleń organ stwierdzi niezgodność lokalizacji inwestycji z tymi wymaganiami to jest zobligowany do wydania decyzji odmownej, a jeśli jej nie stwierdzi — musi wydać decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przesłanki wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zostały określone odrębnie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów decyzji lokalizacyjnych. I tak wydanie decyzji o warunkach zabudowy — co do zasady<sup>47</sup> — jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia następujących przesłanek: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu<sup>48</sup>; teren ma dostęp do drogi publicznej<sup>49</sup>; istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego<sup>50</sup>; teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych

---

nalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm. Szerzej na temat przesłanek kwalifikowania przedsięwzięcia jako inwestycji celu publicznego zob. K. Małysa-Sulińska, *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Causus” 2009, nr 53, s. 6 n.

<sup>47</sup> Ustawodawca przewidział jednak wyjątki od tej zasady. Zob. art. 61 ust. 2 u.p.z.p., w którym wskazano, że przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p. Zob. również art. 61 ust. 3 u.p.z.p., zgodnie z którym przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2018 poz. 2389 ze zm.). Nadto zob. art. 61 ust. 4 u.p.z.p. stanowiącym, iż przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie stosuje się do zabudowy zagrodowej, w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie.

<sup>48</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>49</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

<sup>50</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.



i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej: u.z.p.)<sup>51</sup>; decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi<sup>52</sup>, zamierzenie budowlane nie znajduje się w obszarze: a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu<sup>53</sup>. Natomiast wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zasadniczo<sup>54</sup> determinowane jest spełnieniem wyłącznie dwóch przywołanych powyżej przesłanek<sup>55</sup>.

Analizując te przesłanki — a rozpoczynając od tych, których spełnienie determinuje wydanie obu omawianych rodzajów decyzji lokalizacyjnych — wskazać należy, że przedmiotowe decyzje mogą być wydane wyłącznie wówczas, gdy w toku postępowania potwierdzone zostanie, że lokalizację planowanego zamierzenia inwestycyjnego można pogodzić z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Zauważyć przy tym należy, że wymóg ten obejmuje nie tylko przepisy ujęte w u.p.z.p., ale także w innych aktach normatywnych o mocy powszechnie obowiązującej. Jednocześnie podkreślić należy, że wyjątek w tym zakresie stanowi regulacja art. 1 ust. 2 u.p.z.p.<sup>56</sup>, a w związku z tym wartości uwzględnianie w planowaniu i zagospodarowania przestrzennego nie mogą stanowić wyłącznej odmowy ustalenia w formie decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, że odmowa wydania decyzji lokalizacyjnej, o której mowa w przepisach u.p.z.p., może opierać się na wyraźnej sprzeczności planowanego zamierzenia z przepisem nakładającym *expressis verbis* konkretne ograniczenia<sup>57</sup>.

Kolejną przesłanką, która zasadniczo ma zastosowanie w obydwu rodzajach postępowań lokalizacyjnych prowadzonych w oparciu o przepisy u.p.z.p., jest

<sup>51</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

<sup>52</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

<sup>53</sup> Zob. art. 61 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.

<sup>54</sup> Wyjątek od zasady ujęto w art. 50 ust. 1a u.p.z.p., zgodnie z którym przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej ustawy nie stosuje się do inwestycji celu publicznego w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej, a także do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

<sup>55</sup> Zob. art. art. 50 ust. 1a oraz art. 56 zd. 1 u.p.z.p.

<sup>56</sup> Zob. art. 56 zd. 2 u.p.z.p., zgodnie z którym przepis art. 1 ust. 2 przywołanej ustawy nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, przy czym — zgodnie z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. — przepis ten stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy.

<sup>57</sup> Szerzej na temat regulacji ujętej w art. 56 u.p.z.p. zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 66 n.



brak wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w odniesieniu do terenu inwestycji albo objęcie tego terenu zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które — na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym — utraciły moc. Przesłanka ta zachodzi albo gdy grunty stanowiące teren planowanej inwestycji nie są kwalifikowane jako rolne<sup>58</sup> lub leśne<sup>59</sup>, albo gdy stanowią użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast<sup>60</sup>, albo — będąc położonymi poza granicami administracyjnymi miast — stanowią grunty rolne klasy IV, IVa, IVb, V, VI, VIz lub o nieoznaczonej klasie<sup>61</sup>. Nadto dopuszczalne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych klasy I, II, III, IIIa i IIIb, które znajdują się poza granicami administracyjnymi miast, ale tylko wówczas, gdy spełnione są łącznie wszystkie przesłanki wskazane w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l.<sup>62</sup>. Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania

<sup>58</sup> Gruntami rolnymi — zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm. (dalej: u.o.g.r.l.) — są grunty: (pkt 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; (pkt 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; (pkt 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; (pkt 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; (pkt 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; (pkt 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; (pkt 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; (pkt 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; (pkt 9) torfowisk i oczek wodnych; (pkt 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Natomiast — jak wskazano w art. 2 ust. 3 u.o.g.r.l. — nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.

<sup>59</sup> Gruntami leśnymi — zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l. — są grunty: (pkt 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; (pkt 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; (pkt 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

<sup>60</sup> Zob. art. 10a u.o.g.r.l., w którym wskazano, że przepisów rozdziału 2, zatytułowanego Ograniczanie przeznaczania gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

<sup>61</sup> Zob. art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., w którym wskazano, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym w przywołanym ust. 2 spośród gruntów rolnych wskazano wyłącznie użytki rolne klas I–III.

<sup>62</sup> Zob. art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l., w którym wskazano, że nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: (pkt 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; (pkt 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm. (w dalszej części przywoływana jako u.g.n.); (pkt 3) położone są w odległości

terenu dla gruntu sklasyfikowanego jako rolny lub leśny może nastąpić również wtedy, gdy w odniesieniu do tego terenu zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne została udzielona przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 roku, a utracił moc na podstawie art. 67 u.z.p., z zastrzeżeniem jednak, że zgoda ta miała skutek w postaci wprowadzenia adekwatnych ustaleń w planie miejscowym<sup>63</sup>.

Następną przesłanką, która — podobnie jak pozostałe przedstawione poniżej — może podlegać weryfikacji wyłącznie w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jest dostęp terenu planowanej inwestycji do drogi publicznej<sup>64</sup>. Przesłanka ta zostaje spełniona nie tylko wówczas, gdy teren planowanej inwestycji ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, ale także gdy dostęp ten jest przez drogę wewnętrzną lub ustanowioną służebność drogową<sup>65</sup>. Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że do kategorii dróg publicznych zalicza się drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz gminne<sup>66</sup>. Podkreślenia wymaga przy tym, że dostęp do drogi publicznej musi być legalny, a w związku z tym prawo do korzystania z niego powinno wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego<sup>67</sup>.

Kolejna przesłanka, która zasadniczo podlega weryfikacji w toku postępowania o ustalenie warunków zabudowy, sprowadza się do weryfikacji, czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla planowanej inwestycji budowlanej, przy czym pod pojęciem uzbrojenia terenu należy rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n., czyli również — wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią — przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne<sup>68</sup>. Mając na uwadze powyższe, trzeba

---

ści nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm. (w dalszej części powoływana jako u.d.p.); (pkt 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

<sup>63</sup> Szerzej na temat wskazanej w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. przesłanki wydania decyzji lokalizacyjnej zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 64 n.

<sup>64</sup> Zgodnie z regulacją art. 1 u.d.p., drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie przedmiotowej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

<sup>65</sup> Zob. art. 2 pkt 14 u.p.z.p.

<sup>66</sup> Zob. art. 2 ust. 1 u.d.p. Zaliczenie drogi do jednej ze wskazanych powyżej kategorii następuje odpowiednio w: rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu (art. 5 ust. 2 u.d.p.), uchwale sejmiku województwa (art. 6 ust. 2 u.d.p.), uchwale rady powiatu (art. 6a ust. 2 u.d.p.) lub uchwale rady gminy (art. 7 ust. 2 u.d.p.). Szerzej na temat dróg publicznych zob. L. Bielecki, *Drogi publiczne, [w:] Prawo administracyjne — część szczegółowa*, red. P. Ruczkowski, t. 2, Warszawa 2011, s. 41 n.

<sup>67</sup> Szerzej na temat wskazanej w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 106 n.

<sup>68</sup> Zob. art. 2 pkt 13 u.p.z.p.

podkreślić, że wydanie wskazanej decyzji lokalizacyjnej jest możliwe zarówno wówczas, gdy teren planowanej inwestycji jest uzbrojony w stopniu adekwatnym do jej potrzeb, jak i wtedy, gdy wykonanie przedmiotowego uzbrojenia zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem<sup>69</sup>. Ustalenia organu w zakresie weryfikacji tej przesłanki wymagają natomiast dokonania w toku postępowania lokalizacyjnego — bazującej na parametrach planowanego zamierzenia budowlanego — oceny zapotrzebowania na media<sup>70</sup> dla inwestycji objętej wnioskiem<sup>71</sup>.

Nowym jest rozwiązanie, zgodnie z którym możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy podlega ograniczeniom wynikającym z — jak ujęli to projektodawcy tych rozwiązań — konieczności dalszego usprawniania inwestycji sieciowych, które stopniem rozwoju nie odpowiadają wyzwaniom związanym z transformacją energetyczną Rzeczypospolitej Polskiej<sup>72</sup>. Od 27 maja 2021 roku<sup>73</sup> obowiązuje bowiem art. 61 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którym niedopuszczalne jest wydanie omawianej decyzji lokalizacyjnej, jeśli w pozostającej w obrocie prawnym decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej dla obszaru inwestycji objętej wnioskiem o warunki zabudowy ustanowiono zakaz wznoszenia i utrzymywania obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi. Ustawodawca wykluczył również możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy dla obszaru znajdującego się w strefie kontrolowanej gazociągu, czyli w obszarze wyznaczonym po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu. W obszarze tym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu<sup>74</sup>. Tożsame rozwiązanie przyjęto także w odniesieniu do strefy bezpieczeństwa rurociągu, która jest wyznaczana dla rurociągów przesyłowych dalekosiężnych<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Zob. art. 61 ust. 5 u.p.z.p.

<sup>70</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2009 roku, sygn. II SA/Po 744/08, LEX nr 573831.

<sup>71</sup> Szerzej na temat wskazanej w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy zob. K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 108 n.

<sup>72</sup> Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 roku o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (dalej: u.z.i.e.)

<sup>73</sup> Zauważenia wymaga jednak, że — zgodnie z art. 9 ust. 1 u.z.i.e. — do postępowań w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy u.p.z.p. brzmieniu dotychczasowym.

<sup>74</sup> Zob. § 2 pkt 30 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

<sup>75</sup> Zob. § 136 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie.

Ostatnią przesłanką, która ma zastosowanie wyłącznie w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jest weryfikacja tak zwanej zasady dobrego sąsiedztwa. W omawianym postępowaniu lokalizacyjnym zasadą jest bowiem, że organ przeprowadza analizę zagospodarowania terenu znajdującego się w sąsiedztwie terenu objętego wnioskiem lokalizacyjnym w celu dostosowania planowanej zabudowy do cech istniejącego zagospodarowania i zabudowy. Istota tej zasady — jak wskazuje się w literaturze przedmiotu — sprowadza się do stworzenia czytelnego układu odniesienia do stanu istniejącej zabudowy, a w konsekwencji zachowania harmonii architektonicznej oraz funkcjonalnego charakteru określonego obszaru<sup>76</sup>. Dobrym sąsiedztwem jest więc takie zagospodarowanie terenu, którego funkcje, ale również parametry i cechy istniejącej zabudowy, mogą tworzyć harmonijną całość z zamierzeniem budowlanym określonym we wniosku lokalizacyjnym<sup>77</sup>. W praktyce weryfikacja właśnie tej przesłanki ustalenia warunków zabudowy budzi najczęściej wątpliwości po stronie zarówno organu, jak i stron postępowania, gdyż jej wynik dość często jest determinowany przyjętymi — na potrzeby przeprowadzenia omówionej poniżej analizy funkcji oraz cech *zabudowy* i zagospodarowania terenu — założeniami wstępnymi.

### 3. Rozstrzygnięcie ujęte w wydawanych na zasadach ogólnych decyzjach ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

Pozytywna weryfikacja wskazanych powyżej przesłanek ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu determinuje konieczność wydania decyzji pozytywnej, przy czym taka nie musi oznaczać rozstrzygnięcia pokrywającego się z treścią żądania inwestora. We wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej inwestor określa bowiem nie tylko przedmiot i charakter inwestycji, ale również jej parametry, a w zakresie tych ostatnich organ jest związany zasadniczo tylko w postępowaniu zmierzającym do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Związanie organu właściwego w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wskazaniami wniosku w zakresie parametrów planowanego przedsięwzięcia oznacza konieczność ich powielenia w decyzji lokalizacyjnej

---

<sup>76</sup> T. Bąkowski, [w:] W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 91. Zob. też K. Małysa-Sulińska, *Prawo do dobrego samorządu a tryby ustalania lokalizacji inwestycji*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 50 n.

<sup>77</sup> Szerzej na temat wskazanej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 104 n.

w każdym przypadku, gdy brak jest przepisu prawa powszechnie obowiązującego, z którym wielkości określonych przez inwestora nie można byłoby pogodzić. W przypadku zaś kolizji wskazania ujętego we wniosku lokalizacyjnym z przepisem prawa powszechnie obowiązującego, organ jest zobligowany do dokonania korekty parametrów określonych przez inwestora w taki sposób, aby realizacja inwestycji była możliwa w świetle obowiązujących regulacji normatywnych<sup>78</sup>.

Inne rozwiązanie w tym zakresie ustawodawca przyjął natomiast w odniesieniu do inwestycji, której lokalizacja ustalana jest w formie decyzji o warunkach zabudowy. Parametry wskazane we wniosku o wydanie przedmiotowej decyzji lokalizacyjnej stanowią bowiem dla organu informację na temat oczekiwań inwestora w tym zakresie, a te są ustalane w toku postępowania w oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech *zabudowy* i zagospodarowania terenu. Celem przedmiotowej analizy jest weryfikacja przesłanek ustalenia warunków zabudowy, zaś jej efektem — wyznaczenie parametrów planowanej zabudowy, czyli: linii zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej oraz geometrii dachu, które to wartości powinny mieć uzasadnienie w rozumowaniu opartym na wyliczeniach matematycznych<sup>79</sup>.

W związku z tym organ właściwy w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy wyznacza wokół terenu objętego wnioskiem inwestora obszar analizowany i przeprowadza na nim wskazaną analizę funkcji oraz cech *zabudowy* i zagospodarowania terenu w zakresie *warunków*, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 u.p.z.p.<sup>80</sup> Granice tego obszaru wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie *warunków zabudowy*, ale nie mniejszej niż 50 metrów<sup>81</sup>, przy czym przez front działki należy rozumieć jej część przylegającą do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę<sup>82</sup>. Zaznaczenia wymaga przy tym, że z uwagi na cel analizy, którym jest ustalenie wielkości parametrów zabudowy już istnie-

<sup>78</sup> Zob. np. art. 43 ust. 1 u.d.p., zgodnie z którym obiekty budowlane przy drodze ogólnodostępnej krajowej powinny być usytuowane od zewnętrznej krawędzi jezdni w odległości co najmniej 10 m w terenie zabudowy lub 25 m poza terenem zabudowy. W związku z tą regulacją żądanie inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla zabudowy, której realizacja jest planowana poza terenem zabudowy w odległości 20 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi sklasyfikowanej jako ogólnodostępna krajowa zostanie skorygowane przez organ, który w decyzji lokalizacyjnej wyznaczy linię zabudowy w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni.

<sup>79</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku, sygn. I SA/Kr 1035/08, LEX nr 478695.

<sup>80</sup> Zob. § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588 (dalej: r.w.z.).

<sup>81</sup> Zob. § 3 ust. 2 r.w.z.

<sup>82</sup> Zob. § 2 pkt 5 r.w.z.

jącej na określonym obszarze, dla jej wyniku kwestią zasadniczą jest zakres terenu poddanego badaniu. W każdym bowiem przypadku, gdy organ analizuje obszar o zróżnicowanym obrazie architektonicznym, istotna jest ta okoliczność, czy przedmiot badania istniejącej zabudowy ogranicza się do terenu znajdującego się w bliskim sąsiedztwie planowanej inwestycji, czy też jego zakres jest szerszy. Parametry dla planowanego zamierzenia budowlanego organ wyznacza bowiem z uwzględnieniem wielkości, jakie są właściwe dla obiektów posadowionych na działkach sąsiednich<sup>83</sup> albo obiektów znajdujących się w obszarze analizowanym<sup>84</sup>. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że brakuje definicji legalnej pojęcia działki sąsiedniej, co oznacza, iż termin ten może być interpretowany zarówno jako działka, która graniczy z terenem planowanej inwestycji, czyli styka się przynajmniej w jednym punkcie z obszarem objętym wnioskiem lokalizacyjnym<sup>85</sup>, jak i jako działka znajdująca się w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość<sup>86</sup>. Istnieje przy tym wymóg ustawy, aby przynajmniej jedna działka sąsiednia zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy oraz aby tereny planowanej inwestycji były dostępne z tej samej drogi publicznej (bezpośrednio, przez drogę wewnętrzną lub poprzez odpowiednią służebność drogową). To również stwarza możliwość podjęcia różnych rozstrzygnięć, a to dlatego, że działka sąsiednia lub teren planowanej inwestycji mogą być dostępne z kilku dróg publicznych, ale też dostępność ta może być potencjalna, a nie rzeczywista. Jednocześnie przepisy nie stanowią żadnych wymogów względem zabudowy, która może stanowić podstawę do ustalenia warunków zabudowy, w tym także w zakresie jej legalności czy też — jeśli budowa nie została zakończona — zaawansowania wykonanych prac budowlanych. Taka sytuacja może prowadzić do odmiennych ustaleń orzeczniczych w toku postępowania lokalizacyjnego<sup>87</sup>.

<sup>83</sup> Zob. § 4 ust. 1 i § 7 ust. 1 r.w.z. (szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 114 n.).

<sup>84</sup> Zob. § 5 ust. 1, § 6 ust. 1, § 7 ust. 3, § 8 r.w.z. (szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 116 n.).

<sup>85</sup> Zob. M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia” (użytego w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)*, „Causus” 2005, nr 35, s. 8.

<sup>86</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Causus” 2005, nr 37, s. 13; K. Małysa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 51, s. 7; *Planowanie...*, s. 511.

<sup>87</sup> Szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 19 n.



Analiza wskazanych powyżej regulacji normatywnych odnoszących się do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego wskazuje, że ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym organ gminy procedujący w tym przedmiocie jest zobligowany — po przeprowadzeniu weryfikacji przesłanek determinujących możliwość wydania przedmiotowej decyzji — do podjęcia rozstrzygnięcia określonej treści i nie posiada żadnego luzu decyzyjnego w tym zakresie. Stwierdzenie bowiem przez organ, że spełnione są przesłanki ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oznacza konieczność wydania decyzji pozytywnej dla inwestycji w kształcie określonym przez inwestora we wniosku, względnie — jeśli jest to możliwe — zmodyfikowanym poprzez dostosowanie go do wymogów stanowiących przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Ustalenie zaś przez organ, że przesłanki wydania przedmiotowej decyzji nie zachodzą, oznacza brak możliwości wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Nieco inne rozwiązanie ustawodawca przyjął w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy. Wprawdzie możliwość pozytywnego ustosunkowania się przez organ do żądania inwestora wskazanego we wniosku lokalizacyjnym jest również — tak jak w przypadku wskazanej powyżej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego — determinowana spełnieniem przesłanek wydania przedmiotowej decyzji lokalizacyjnej, ale ich spełnienie nie przesądza o treści rozstrzygnięcia w zakresie parametrów wnioskowanego przedsięwzięcia budowlanego. W odniesieniu do tego rodzaju decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu przyjęto bowiem rozwiązanie, w myśl którego parametry planowanej inwestycji wyznaczane są przez organ właściwy w sprawie w oparciu o wynik przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech *zabudowy* i zagospodarowania terenu. Przy tym przepisy r.w.z. zasadniczo dopuszczają ich wyznaczenie z pominięciem wielkości uzyskanych w drodze matematycznej analizy<sup>88</sup>, z zastrzeżeniem, że takie ich wyznaczenie znajduje uzasadnienie w wynikach przeprowadzonej analizy<sup>89</sup>. To zaś oznacza, że organ gminy właściwy w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy posiada luz decyzyjny nie tylko w zakresie sposobu wyznaczenia obszaru poddanego analizie, co wskazano powyżej, ale również w zakresie określenia parametrów przysłej zabudowy.

<sup>88</sup> Zob. § 4 ust. 4 r.u.w., § 5 ust. 2 r.u.w., § 6 ust. 2 r.u.w., § 7 ust. 4 r.u.w. (szerzej na ten temat zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, s. 115 n.).

<sup>89</sup> Informacje ujęte w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu powinny stanowić bowiem istotny element wyjaśniający i uzasadniający podstawowe motywy rozstrzygnięcia w sprawie określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2009 roku, sygn. II SA/Wr 458/08, LEX nr 550308. Por. także wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2007 roku, sygn. II SA/Kr 289/05, LEX nr 394841; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 roku, sygn. IV SA/Wa 1601/06, LEX nr 424613; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 czerwca 2008 roku, sygn. II SA/Bk 183/08, LEX nr 499844).



## Podsumowanie i wnioski

W świetle regulacji normatywnych przedstawionych w niniejszym artykule nie może budzić wątpliwości, iż ustawodawca szeroko określił zakres kompetencji organów gminy w przedmiocie określania przeznaczenia i warunków zabudowy terenu. W aktualnym stanie prawnym zasadą jest bowiem, że rozstrzygnięcia w tym zakresie zapadają w trybie przepisów ogólnych u.p.z.p. i przybierają postać albo — uchwalanego zasadniczo przez radę gminy — miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo — wydawanej zazwyczaj przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) — decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Trzeba jednak zauważyć, że decydowania o przeznaczeniu terenu i warunkach jego zabudowy ustawodawca nie pozostawił do wyłącznej kompetencji organów gminy, stanowiąc, iż legitymowane w tym zakresie — w przypadkach określonych wprost w przepisach prawa — mogą być także inne organy, w tym będący organem administracji rządowej wojewoda. Zaznaczenia wymaga również, że — zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę — organy gminy, podejmując rozstrzygnięcia w ramach władztwa planistycznego, zobligowane są do współdziałania z innymi organami, co w pewnym zakresie ogranicza ich samodzielność w tym zakresie. Nadto — mając na uwadze obowiązujące regulacje u.p.z.p. w zakresie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w formie decyzji lokalizacyjnej — wskazać trzeba, że organy gminy podejmują rozstrzygnięcia w tym zakresie nie dysponując w istocie swobodą planistyczną, a działając jedynie w ramach określonego przez prawodawcę luzu decyzyjnego.

## Bibliografia

- Bąkowski T., *O skali normatywnej i wadze teoretycznej specustaw inwestycyjno-budowlanych oraz o motywach ich stanowienia*, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.
- Bielecki L., *Drogi publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne — część szczegółowa*, red. P. Ruczkowski, t. 2, Warszawa 2011.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstw polskiego*, Warszawa 1928.
- Kijowski D.R., *Zabudowa nieruchomości na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 37.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 51.

- Małyssa-Sulińska K., *Mnogość trybów ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji jej towarzyszących jako konsekwencja wejścia w życie przepisów specustawy mieszkaniowej*, [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020.
- Małyssa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Małyssa-Sulińska K., *Organ właściwy w sprawach inwestycyjno-budowlanych prowadzonych w oparciu o regulacje szczególnie ujęte w specustawach inwestycyjnych*, [w:] *System administracyjnego prawa procesowego*, red. A. Matan, G. Łaszczycza, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania niejurydykcyjne*, red. tomu A. Matan, Warszawa 2021.
- Małyssa-Sulińska K., *Postępowania w sprawach inwestycyjno-budowlanych prowadzone w oparciu o regulacje szczególnie ujęte w przepisach specustaw inwestycyjnych*, [w:] *System administracyjnego prawa procesowego*, red. A. Matan, G. Łaszczycza, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania niejurydykcyjne*, red. tomu A. Matan, Warszawa 2021.
- Małyssa-Sulińska K., *Prawo do dobrego samorządu a tryby ustalania lokalizacji inwestycji*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. M. Stec, K. Małyssa-Sulińska, Warszawa 2021.
- Małyssa-Sulińska K., *Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego a władztwo planistyczne gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Małyssa-Sulińska K., *Rozstrzygnięcia ograniczające samodzielność planistyczną gminy w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Małyssa-Sulińska K., *Stosowanie przepisów regulujących sposób przeprowadzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a rozpraszanie i koncentracja zabudowy*, [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018.
- Małyssa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Małyssa-Sulińska K., *Ustalenia czynione w toku postępowań w sprawach inwestycyjno-budowlanych prowadzonych w oparciu o regulacje szczególnie ujęte w przepisach specustaw inwestycyjnych*, [w:] *System administracyjnego prawa procesowego*, red. A. Matan, G. Łaszczycza, t. 4. *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania niejurydykcyjne*, red. tomu A. Matan, Warszawa 2021.
- Małyssa-Sulińska K., *Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określone są w formie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*, „Causus” 2009, nr 53.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szymtł, Ł. Złakowski, Warszawa 2021.
- Szewczyk M., *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Causus” 2003, nr 28.
- Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia” (użytego w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)*, „Causus” 2005, nr 35.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.
- Zalas G., *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu — nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Causus” 2004, nr 31.

# Planning Powers of a Municipality vs. Specifying the Method and Conditions of Developing Land

## Summary

This article addresses the municipality's planning powers, which are not unlimited and should not be understood as full freedom of the municipality to specify the intended purpose of land and the rules of its development. This is because the lawmakers did not leave the decision on the intended purpose of land and the conditions for its development to the exclusive competence of the municipal authorities, but gave other bodies of public administration powers in this respect. Furthermore, when making decisions within the framework of the planning powers, the municipal authorities have been obliged by the lawmakers to cooperate with other authorities. An analysis of the normative solutions regarding location decisions also suggests that, when making such decisions, municipal authorities do not essentially have planning freedom, but act solely within the discretionary powers specified by the lawmakers.

**Keywords:** planning powers of a municipality, specification of the method and conditions of developing land, decision on the setting of a location for a public service investment, planning permission.

RADOSŁAW MĘDRZYCKI

ORCID: 0000-0002-9407-4881

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
r.medrzycki@uksw.edu.pl

## Fundacje prawa publicznego w świetle dorobku naukowego Tadeusza Bigi

**Abstrakt:** Celem artykułu jest charakterystyka pojęcia fundacji prawa publicznego na tle refleksji Tadeusza Bigi poświęconej związkom publicznoprawnym. Należy podkreślić ogromne znaczenie dorobku Profesora dla obecnej doktryny prawa administracyjnego. Rozważania podjęte w artykule są zobrazowane przykładami współczesnych fundacji prawa publicznego. Treść artykułu dzieli się na trzy rozdziały oraz wstęp i zakończenie z wnioskami. W badaniach użyto metody teoretyczno-prawnej oraz dogmatycznoprawnej. Badania wykazały, iż istnieje teoretyczna możliwość zaliczenia fundacji prawa publicznego do kategorii związków publicznoprawnych, chociaż taka kategoryzacja napotyka na trudności związane z rzeczowym substratem fundacji.

**Słowa kluczowe:** fundacja, fundacja prawa publicznego, Tadeusz Bigo, związek publiczno-prawny.

### Uwagi wstępne

Jednym z kluczowych opracowań w dorobku naukowym Tadeusza Bigi jest wydana w 1928 roku w Warszawie monografia pod tytułem *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Praca ta stanowiła podstawę do habilitowania autora jako docenta<sup>1</sup>. W swojej ocenie referent komisji rzeczowej, Zbigniew Pazdro, napisał:

---

<sup>1</sup> Na proces habilitacyjny składały się w kolejności: podanie Habilitanta (19 stycznia 1928); referowanie podania na Radzie Wydziałowej Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie (dalej: Rada Wydziałowa) przez dziekana prof. K. Stefanko i wybór komisji osobistej (K. Stefanko, S. Starzyński, L. Ehrlich) i komisji rzeczowej (Z. Pazdro — referent, S. Starzyński — koreferent) (7 marca 1928); opinia Rady Wydziałowej (4 czerwca 1928), ocena rozprawy habilitacyjnej przez recenzentów Z. Pazdro (5 czerwca 1928) i S. Starzyńskiego

Studium dra Bigi stanowi w zakresie polskiej literatury prawa administracyjnego istotny postęp. Nie mamy dotychczas żadnej pracy o związkach prawno-publicznych w systemie administracji polskiej, znajdując się tylko oderwane i przygodne wzmianki z tego zakresu. Studium dra Bigi wypełnia zatem istniejącą lukę i daje podstawy do opanowania zagadnień tych związków w przyszłości [...]. W każdym razie droga jest uutorowaną i nikt, kto w przyszłości zajmie się tym problemem, nie będzie mógł pominąć pracy dra Bigi i wyników, do których doszedł. W tem leży trwała wartość jego studium<sup>2</sup>.

Wiele lat później Jan Boć stwierdził:

Praca habilitacyjna o związkach publicznoprawnych w świetle ustawodawstwa polskiego jest dziś z powodzeniem cytowana i przepisywana. Okoliczność ta daje wiele do myślenia. Okazuje się, że podstawowe ustalenia w sprawach stosunków społeczno-prawnych mogą być — mimo pędu cywilizacyjnego — równie trwałe, jak składowe elementy materii fizycznej<sup>3</sup>.

Należy w pełni podzielić powyższe poglądy. Jednocześnie warto nadmienić, że dzieło Tadeusza Bigi zostało wydane jako reprint w I Serii Klasyki Samorządowej przez wydawnictwo Przemiany w 1990 roku i zaliczone przez redaktorów (Michała Kuleszę i Aleksandrę Wiktorowską) do kanonu literatury samorządowej, którą — jak wynika z kontekstu historycznego — należało znać w procesie restytucji samorządu terytorialnego.

Argumenty o trwałości i uniwersalności myśli naukowej Tadeusza Bigi znajdują potwierdzenie w licznych odwołaniach do jego dzieła we współczesnej literaturze samorządowej<sup>4</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że ponadczasowość tego charakterystycznego dla dorobku Tadeusza Bigi dzieła zasadza się również na możliwości odniesienia wyrażonej tam koncepcji naukowej szerszej, niż tylko do samorządu terytorialnego. We wskazanej pracy autor pisał: „Fundacja i korporacja to nie są dwie różnorodne instytucje, które by łączyła sztucznie nazwa sama, lecz to są dwie odmiany jednej instytucji [osoby prawnej], które różnią się między sobą tylko strukturą”.

---

(10 czerwca 1928 — przystąpienie w całości), dyskusja habilitacyjnej (12 czerwca 1928 — uznanie rozprawy jednomyślnie za odpowiadającą wymogom ustawowym i dopuszczenie jej do dalszych czynności), wykład habilitacyjny pod tytułem *Prawomocność aktów administracyjnych w prawie polskim* (14 czerwca 1928, godz. 12.15–13.00), głosowanie Rady Wydziałowej (15 czerwca 1928), akceptacja Senatu Akademickiego, akceptacja ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego (pismo z 16 sierpnia 1928) — rekonstrukcja procesu za: P.M. Żukowski, *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4, s. 19–21.

<sup>2</sup> Za: *ibidem*, s. 45.

<sup>3</sup> J. Boć, *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych profesorów i docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2000*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010, s. 23.

<sup>4</sup> Zob. np. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019; J. Korczak, *Pojęcie władztwa statutowego*, [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020; *idem*, *Konstytucyjne podstawy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Równość w prawie administracyjnym*, red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018; D. Dąbek, *Dopuszczalny zakres samodzielności prawotwórczej a istota samorządu terytorialnego — postulaty*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019; M. Mączyński, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. S. Płażek, M. Stec, Warszawa 2017.

Biorąc pod uwagę dużą otwartość koncepcji autora, interesująca będzie próba współczesnej charakterystyki fundacji prawa publicznego na tle refleksji Tadeusza Bigi oraz współczesnej wiedzy naukowej o związkach publicznoprawnych. Same fundacje prawa publicznego, w odróżnieniu od fundacji prawa prywatnego, stanowią również niezwykle ciekawy i relatywnie rzadki przedmiot analizy w doktrynie prawa administracyjnego. W związku z bardzo ograniczoną ich liczbą w obecnym porządku prawnym (podobnie zresztą w Polsce przedwojennej) warto szerzej odnieść się do określonych przykładów istniejących historycznie i współcześnie fundacji.

## 1. Pojęcie i cechy fundacji prawa publicznego

Tematyka fundacji zarówno w ogólności, jak również w odniesieniu do fundacji prawa publicznego, łączona bywa w literaturze z pojęciem decentralizacji. Chociaż obecnie termin ten wiąże się silnie z dyskursem o samorządzie terytorialnym, nie można zapominać, że przejawem decentralizacji jest istnienie również wielu innych podmiotów prawa. Dostrzegał to już Tadeusz Bigo<sup>5</sup>. W tym kontekście fundacje *in genere* jawią się jako jeden z nich<sup>6</sup>. Decentralizacji nie można ograniczać wyłącznie do aspektu terytorialnego, chodzi bowiem także o przekazywanie zadań państwowych podmiotom pozapaństwowym (niepublicznym), co z kolei każe widzieć to zagadnienie w kontekście pomocniczości<sup>7</sup>. Odrębność od innych podmiotów przejawiająca się posiadaniem osobowości prawnej i własnym statutem oraz — przede wszystkim — scedowaniem na tym odrębnym podmiocie w drodze ustawy określonych zadań administracji publicznej, a także poddanie go nadzorowi, w pełni uzasadniają tezę o zaliczeniu fundacji prawa publicznego do form decentralizacji administracji publicznej.

Zagwarantowana konstytucyjnie wolność tworzenia i działania fundacji, wraz ze związkami zawodowymi organizacjami społeczno-zawodowymi rolników, stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami, stanowi realizację zasady pluralizmu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego (art. 12 Konstytucji<sup>8</sup>) niezbędną dla urzeczywistnienia dobra wspólnego<sup>9</sup>. Jest

---

<sup>5</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa Polskiego*, Warszawa 1928 (reprint 1990), s. 181.

<sup>6</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 271–281.

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 12*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 3.

<sup>8</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Postrzeganego w aspekcie klasycznym a nie etatystycznym; szerzej zob. M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcie dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, Warszawa 2013.

to jednocześnie ważne dopełnienie gwarantowanego art. 11 Konstytucji pluralizmu politycznego.

Zgodnie z przedwojenną definicją Wilhelma Edmunda Rappègo i doktryną współczesną, fundacja prawa publicznego jest podmiotem posiadającym osobowość prawną, o celowym charakterze wyrażającym się w powołaniu do realizacji konkretnych zadań administracji publicznej powstałą poprzez akt publicznoprawny i opartą o element majątkowy<sup>10</sup>. W tym kontekście trzeba jednak powiedzieć o wyraźnym dwupodziale fundacji na fundacje prawa prywatnego i fundacje prawa publicznego.

Wśród elementów różnicujących te dwa typy fundacji wymienić należy:

- a) ustawowe źródło prawa fundacji,
- b) sposób ustanowienia fundacji,
- c) pojęcie interesu z jakim związane są cele fundacji, chociaż ostatni z tych punktów rodzi wątpliwość.

W przypadku źródła prawa będącego podstawą funkcjonowania fundacji prawa prywatnego jest ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach<sup>11</sup> (nie wyłączając oczywiście każdorazowego statutu fundacji), natomiast w przypadku fundacji prawa publicznego konkretna ustawa lub upoważnienie ustawowe inne niż ustawa o fundacjach.

Natomiast podstawami obecnie funkcjonujących w obrocie prawnym fundacji prawa publicznego są: ustawa z dnia 5 stycznia 1995 roku o fundacji — Zakład Narodowy imienia Ossolińskich<sup>12</sup>, ustawa z dnia 20 lutego 1997 roku o fundacji — Centrum Badania Opinii Społecznej<sup>13</sup>, ustawa z dnia 18 września 2001 roku o fundacji — Zakłady Kórnickie<sup>14</sup>, ustawa z dnia 17 stycznia 2019 roku o Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości<sup>15</sup> oraz statuty tych podmiotów.

W literaturze istnieją również głosy zaliczające do fundacji prawa publicznego fundacje utworzone w drodze umowy międzynarodowej (na przykład Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie”), albo przez ministrów (Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej)<sup>16</sup>. Można mieć jednak wątpliwość, czy fundacje te, działające

<sup>10</sup> E. Reppé, *Encyklopedia nauk politycznych*, t. 2, Warszawa 1937, s. 258 n.; E. Ochendowski, *Fundacje prawa publicznego — nowy podmiot administracji*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 362; S. Fundowicz, *Fundacje publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 194; S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 271; M. Okoń, *Fundacje prawa prywatnego a fundacje prawa publicznego. Zagadnienie nadzoru nad ich działalnością*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2011, nr 3, s. 162–163.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 2167, dalej u.f.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1881.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 30, poz. 163.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1705.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 229.

<sup>16</sup> A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2. *Komentarz do art. 104–269*, Warszawa 2010, art. 224.



zasadniczo na podstawie ustawy o fundacjach<sup>17</sup>, można nazywać fundacjami prawa publicznego. Jeżeli przenieść punkt ciężkości na ich działalność, która dotyczy realizacji zadań publicznych, nazwa ta jest uzasadniona. Jednak jeżeli zaakcentuje się zarówno formalnoprawny profil działalności, jak i podstawy działalności, przy przyjęciu, że ustawa prawo o fundacjach ma jednak charakter prywatnoprawny, wypada zaliczyć takie podmioty do nieco innej grupy — fundacji publicznych.

Jak wskazuje Małgorzata Stahl:

Zadania fundacji utworzonych ustawami mają charakter szczególnie ważnych zadań publicznych, mieszczących się w zadaniach ogólnie określonych w ustawie o fundacjach (stanowiących realizację celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności takich, jak ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków). Wskazane przymioty — utworzenie w drodze ustawy, wykonywanie określonych ustawą zadań publicznych, poddanie nadzorowi organów państwa — statuuja ich publicznoprawny charakter<sup>18</sup>.

Na gruncie dotychczasowych rozważań należy się jednak zastanowić nad adekwatnością sformułowania „fundacja prawa prywatnego” w stosunku do źródła i charakteru norm wynikających z ustawy o fundacjach. Wydaje się, że nie jest przesądzone jednoznacznie, czy owo źródło ustawowe zaliczyć do prawa cywilnego, czy administracyjnego; wszak zainteresowanie fundacjami pojawia się u przedstawicieli tych dwóch odmiennych przecież dziedzin prawnych<sup>19</sup>. Zwróciła na to uwagę również Jolanta Blicharz, przywołując poglądy Reppégo, który pisał, iż prawo fundacyjne poza kwestią osobowości prawnej jest częścią prawa administracyjnego, w samej zaś instytucji fundacji łączą się cechy struktury przynależnej prawu cywilnemu i prawu administracyjnemu<sup>20</sup>.

Również obecnie zagadnienia prawa fundacyjnego czasami są elementem podręczników materialnego prawa administracyjnego lub też wydzielonych rozdziałów prawa materialnego w podręcznikach prawa administracyjnego<sup>21</sup>. Jeżeli

<sup>17</sup> Zob. [https://www.fnp.org.pl/assets/Statut-FNP\\_24\\_10\\_2018.pdf](https://www.fnp.org.pl/assets/Statut-FNP_24_10_2018.pdf); <https://www.fnpn.pl/Statut.html> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>18</sup> M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 519.

<sup>19</sup> A. Kidyba, *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995; J. Blicharz, *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016; J. Blicharz, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002; J. Blicharz, *Przykłady fundacji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.

<sup>20</sup> W.E. Reppé, *Fundacje*, Warszawa 1937, s. 20 oraz *idem*, *Fundacje*, [w:] *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. 1, z. 3, Warszawa 1926, s. 151, cyt. za: J. Blicharz, *Fundacje*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 209.

<sup>21</sup> K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929; K.W. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 155 n.; *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 709 n. Skutkiem zniesienia fundacji na

zaliczyć prawo fundacyjne do prawa administracyjnego, wyłącza się umowność stosowanego obecnie nazewnictwa, znikają bowiem formalne podstawy do nazywania fundacji funkcjonujących, w oparciu o ustawę o fundacjach — fundacjami prawa prywatnego.

Sposób ustanowienia fundacji prawa prywatnego (czynność założycielska) może się wiązać z aktem prywatnoprawnym, to jest aktem fundacyjnym będącym oświadczeniem woli fundatora albo wyrażeniem jego woli w testamencie. Ustanowienie fundacji prawa publicznego (akt założycielski) ma postać aktu publicznoprawnego albo aktu administracyjnego opartego oczywiście o przepisy aktu normatywnego<sup>22</sup>.

Określone kłopoty wywołuje przesłanka interesu. Przyjęto zasadę, że fundacja prawa prywatnego działa w interesie prywatnym, prawa publicznego zaś — w interesie publicznym. Nie sposób nie zgodzić się z takim postrzeganiem fundacji prawa publicznego. Niemniej o wiele większy kłopot sprawia jednoznaczna klasyfikacja realizacji wyłącznie interesu prywatnego w związku z możliwością działania fundacji prawa prywatnego.

Po pierwsze, fundacje prawa prywatnego mogą realizować zadania publiczne na podstawie zlecenia. Jako ważny przykład regulacji umożliwiającej działalność w sferze publicznej wymienić należy przepis art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej stanowiący, że

organy administracji rządowej i samorządowej [...], mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 tej ustawy, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej<sup>23</sup>.

Zgodnie z przepisem, do którego wiodzie odesłanie, za organizację pozarządową uznać również należy fundację z wyłączeniem fundacji utworzonych przez partie polityczne i europejskie fundacje polityczne.

Po drugie, fundacje prawa prywatnego mogą być tworzone przez podmioty zaliczane do administracji państwowej. Jakkolwiek podstawa tworzenia ma charakter prywatnoprawny, to jednak cel fundacji związany jest silnie z realizacją interesu publicznego. W tym miejscu należy poczynić ważną uwagę. Na mocy art. 45 ustawy o finansach publicznych ze środków publicznych nie można tworzyć fundacji na podstawie ustawy o fundacjach. Tak ogólna regulacja może wywoływać konfuzję, zdaje się bowiem przeczyć tezie o możliwości tworzenia fundacji prawa prywatnego przez podmioty publiczne. Wynikają z niej jednak dwa inne

---

mocy dekretu z dnia 24 kwietnia 1952 roku o zniesieniu fundacji (Dz.U. z 1952 r. Nr 25, poz. 172 ze zm.) było przerwanie refleksji naukowej nad tą tematyką przez przedstawicieli prawa administracyjnego w Polsce na ponad 30 lat.

<sup>22</sup> S. Fundowicz, *Fundacje...*, s. 197.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.

wnioski. Pierwszy, choć nie najważniejszy, to ten, że ustawodawca może utworzyć fundację na mocy ustawy szczególnej<sup>24</sup>, drugi — prawo zaś może zezwalać na utworzenie fundacji prawa prywatnego. Przykładowo tworzenie fundacji przysługuje wprost z mocy ustawy jednostkom samorządu powiatowego i województwa — samorządy te nie mogą przeznaczyć środków publicznych na takie fundacje. Jednostki sektora finansów publicznych mogą jednak przeznaczyć na utworzenie fundacji rzeczy ruchome i nieruchomości<sup>25</sup>.

Po trzecie należy wziąć pod uwagę wyrażane przez Tadeusza Bigę zastrzeżenie, że nie można uzasadniać wyróżnienia fundacji prawa publicznego na podstawie tego, iż prowadzą one działalność służącą celowi ogólnie użytecznemu i są nadzorowane przez państwo<sup>26</sup>. Taka logika działania i organizacji wpisana jest również w fundacje prawa prywatnego. Poglądy te zachowują zatem aktualność również dzisiaj, gdy weźmie się pod uwagę przepis art. 1 u.f. stanowiący, że „fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych”. Naturalne jest również, że fundacje prawa prywatne podlegają nadzorowi państwa (art. 12 u.f.p., a w zakresie środków nadzoru art. 13 i 14 u.f.p.).

## 2. Zrzeszenia i korporacje

Kolejne zagadnienie związane jest z możliwością zaliczenia fundacji prawa publicznego do podmiotów objętych gwarancjami wolności zrzeszania się z art. 12 Konstytucji. Już samo umiejscowienie w tym przepisie fundacji obok zrzeszeń budziło poważne zastrzeżenia. Zastrzeżenie to generuje fakt, że fundacje prawa publicznego, tak samo zresztą jak fundacje prawa prywatnego, nie są formą zrzeszeń, gdyż nie opierają się na elemencie osobowym, ale kapitałowym. Stąd powstaje problem, czy fundacje w dwóch typach — tak jak jest to charakterystyczne dla zrzeszenia — służą realizacji interesów obywateli i wyrażania ich opinii?<sup>27</sup>

Przyjrzyjmy się na wstępie poglądom Tadeusza Bigi na temat różnicy między zrzeszeniami (korporacjami) a fundacjami. Autor tak pisał o tej kwestii w 1928 roku:

jeśli mówi się o istotnej różnicy między korporacją a fundacją, to odnosi się to nie do osób prawnych, lecz do faktów socjalnych. Słusznie też zauważa Herrnritt, że to co się dotychczas nazywało substratem rzeczowym, jest właściwie tylko funduszem zakładowym (Anstaltsfond) i dlatego proponuje nazwę: substrat — zachować dla oznaczenia grupy osób (substrat osobowy), która jest

<sup>24</sup> P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020. Zob. przywołane wyżej przykłady fundacji prawa publicznego.

<sup>25</sup> M. Ofiarska, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 45.

<sup>26</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 180.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 12...*, s. 6.

istotnym momentem tak dla konstrukcji, jak i korporacji. Między korporacją a fundacją (zakładem) zachodzą różnice strukturalne; pochodzą one z różnego rodzaju ustosunkowania obydwóch elementów organizacyjnych: aktu konstytucyjnego i organów. W korporacji członkowie grupy są twórcami aktu konstytucyjnego (założycielskiego), są założycielami, oni stanowią normy organizacyjne, oraz ustanawiają organa; w fundacji (zakładzie) akt konstytucyjny pochodzi od osoby trzeciej, nie należącej do składu grupy społecznej, której działania są przedmiotem personifikacji, czyli od tak zwanego fundatora; akt konstytucyjny (fundacyjny) zawiera normy organizacyjne, które określają sposób tworzenia organów. Substratem osobowym fundacji (zakładu) jest grupa osób zarządzających fundacją: zarząd (razem z kuratorem)<sup>28</sup>.

Fundację od korporacji odróżnia zatem to, że tą pierwszą nie kierują jej członkowie. Inną ważną różnicą jest trwałość celów obu podmiotów chodzi szczególnie o możliwość zmiennego celu korporacji i trwałość celu fundacji<sup>29</sup>.

Czy można zatem fundacje prawa publicznego zaliczyć do podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i objąć je ochroną wynikającą z art. 12 Konstytucji? Przede wszystkim — jak wskazywał Tadeusz Bigo — dostrzec należy różnice w samej woli konstytuującej dany podmiot. W przypadku zrzeczeń są to określone osoby chcące wyrazić swoje interesy, dążenia, zainteresowania. W fundacji wola realizacji określonych interesów wyraża się w akcie fundatora i celu, i określeniu sposobów jego osiągnięcia, jakie ostatecznie wskazuje się w statucie fundacji. Niemniej podnieść należy, że fundacje prawa publicznego tworzone są przez władze publiczne, a zatem trudno osądzić, że mogą być one zaliczone do kategorii społeczeństwa obywatelskiego. W związku z uwagami Bigo chyba można stwierdzić, że do społeczeństwa obywatelskiego bliżej fundacjom prawa prywatnego stworzonym przez podmioty niezależne od administracji.

Obecnie fundacje prawa prywatnego mogą być również tworzone przez niektóre władze publiczne<sup>30</sup>, a to oznacza, że o zaliczeniu fundacji do kategorii podmiotów społeczeństwa obywatelskiego decyduje zasadniczo zaliczenie fundatora do podmiotów stojących poza władzą publiczną. W tym kontekście widzieć chyba należy ewentualny dodatkowy podział na fundacje prawa publicznego i fundacje publiczne utworzone przez organy władzy publicznej jednak działające w oparciu o przepisy ustawy prawo o fundacjach<sup>31</sup>. Widać niejednolitość poglądów doktrynalnych w tym zakresie. Przykładami tak zwanych problematycznych fundacji są Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” czy Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, a więc fundacje utworzone w drodze prywatnoprawnych oświadczeń woli określonych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze aktu fundacyjnego opartego o przepisy ustawy prawo o fundacjach<sup>32</sup>. Myślę, że pewnego

<sup>28</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 48–49.

<sup>29</sup> S. Fundowicz, *Fundacje...*, s. 195–196.

<sup>30</sup> K. Szlachetko, *Fundacje Samorządowe*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.

<sup>31</sup> Zob. M. Stahl, *Inne...*, s. 518 n.

<sup>32</sup> Fundacji te zalicza do fundacji prawa publicznego Sławomir Fundowicz, chociaż posługuje się też w odniesieniu do nich pojęciem fundacji publicznej. Zob. *idem*, *Fundacje publiczne...*,

zamieszania terminologicznego można uniknąć postulując wprowadzenie pojęcia fundacji prawa prywatnego *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Fundacja prawa prywatnego *sensu stricto* byłaby fundacją, której źródło jak i czynność założycielska ma charakter prywatnoprawny a dodatkowo podmiot ją tworzący jest podmiotem niepublicznym (prywatnym). Fundacja prawa prywatnego *sensu largo* to obok wspomnianej wyżej kategorii także podmioty, dla której źródło jak i czynność założycielska ma charakter prywatnoprawny, lecz podmiot ją tworzący jest podmiotem publicznym (również samorząd terytorialny). Już sam aspekt podmiotowy przejawiający się w zaliczeniu fundatora do zbioru podmiotów administracji państwowej lub samorządowej ogranicza — moim zdaniem — tworzenie fundacji dla prywatnych celów, w myśl tezy, iż podmioty administracyjne nie mają swojego własnego interesu prawnego, lecz ich działalność służyć ma wyłącznie realizacji interesu publicznego (interesu wspólnoty samorządowej) w dążeniu do osiągnięcia dobra wspólnego. Nawet wtedy, gdy jednostka samorządu terytorialnego utworzy fundację w celach promocyjnych, to realizuje tym samym zadanie publiczne, a więc dba o interes wspólnoty samorządowej, a nie swój własny.

Fundacje prawa publicznego zaliczyć należy do tak zwanej administracji pośredniej — w literaturze można spotkać nazwę wtórne podmioty administracji publicznej<sup>33</sup>. W odróżnieniu od administracji bezpośredniej, do której zalicza się organy administracji publicznej, administrację pośrednią tworzą podmioty zdecentralizowane, którym służy odpowiedni poziom samodzielności prawnie chronionej<sup>34</sup>. Samodzielność tę widać w sferze typowego związku publicznoprawnego, jakim jest samorząd terytorialny, ale można ją dostrzec także w fakcie samodzielności działania fundacji. Fundacje prawa publicznego zachowują względną samodzielność w zakresie wyboru środków działania, lecz ich cele i organizacja są określone przez państwo. Fundacje prawa publicznego, wpisując się w struktury administracji publicznej funkcjonalnie, podmiotowo stoją zatem pomiędzy podmiotami prawa publicznego i prywatnego.

Fundacje prawa publicznego wyjątkowo występują w polskim ustroju administracji publicznej. Są one zakładane wyłącznie w celu realizacji określonego zadania publicznego lub niewielkiej grupy zadań publicznych, zwykle o szczególnej doniosłości dla kultury, nauki, pamięci historycznej Narodu Polskiego. Podstawy ich utworzenia, działalności i zakres działania, jak również kompetencji stanowią ustawy specjalne. [...] Fundacje prawa publicznego spełniają jedynie uzupełniającą rolę w zakresie wykonywania zadań publicznych. Niektóre spośród istniejących mają głębokie

---

s. 201–202. Inaczej traktuje je z kolei Michał Okoń stwierdzając jednoznacznie, że adekwatną nazwą do nich jest wyłącznie fundacja publiczna. M. Okoń, *Fundacje...*, s. 166. M. Okoń, *Fundacje prawa publicznego w prawie polskim*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1, s. 108–109. Zob. także postanowienie NSA z 19 lutego 1999 roku, sygn. V SAB 7/99 (CBOSA) i krytyczną głosę E. Łętowska, *Glosa do postanowienia NSA z 19 lutego 1999 roku, V SAB 7/99*, OSP 82, nr 5.

<sup>33</sup> R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 93 n.

<sup>34</sup> K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracja gospodarcza zorganizowana w sposób swoisty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 670.

korzenie historyczne i wywarły przede wszystkim w przeszłości duży wpływ na rozwój, przede wszystkim kultury polskiej. Naturalnie nie jest wykluczone powoływanie i dzisiaj tego typu instytucji. Są one częścią systemu administracyjnego. Ich wyodrębnienie ze struktur scentralizowanych służy zapewnieniu im większej autonomii i uchronieniu ich działalności od bieżącego wpływu woli politycznej płynącej z systemu politycznego na struktury scentralizowane<sup>35</sup>.

Zaprezentowane uwagi skłaniają do próby odpowiedzi na pytanie, czy fundację prawa publicznego można w ogóle zaliczyć do kategorii związków publiczno-prawnych?

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na elementy opisu związków publiczno-prawnych, których użył w swojej pracy Tadeusz Bigo.

Opisując zastany stan normatywny autor dokonał charakterystyki wyróżnionych podmiotów za pomocą następujących kategorii: 1) sposób powstania i członkostwo, 2) stosunek do państwa, 3) środki działania (organizacja), 4) nadzór, 5) stosunek do członków. Należy oczywiście zastrzec, iż badacz, przystępując do analizy, wyraźnie stwierdził, że w swojej pracy zajął się związkami (korporacjami) publicznoprawnymi. Nie może dziwić zatem odniesienie się do kategorii stosunku do członków czy członkostwa. Ostatecznie Tadeusz Bigo konstatował, że:

a) analizowane przez niego związki publicznoprawne zajmują się różnorodną działalnością,

b) którą to działalność mogą wykonywać również związki prywatne,

c) odrębności między nimi widoczne są w: sposobie powstania i członkostwa, stosunku do państwa, środkach działania<sup>36</sup>.

Co do ostatnich cech Tadeusz Bigo stwierdził:

Przede wszystkim są to organizacje przymusowe w tym znaczeniu, że 1 — powstanie ich nie zależy od objawu woli członków albo przynajmniej nie zależy od niego w pierwszym rzędzie; 2 — przynależność do związku zależy od pewnego w ustawie określonego stanu faktycznego [...] Dalej, stosunek do państwa wykazuje znów tę odrębność, że nadzór państwa nad temi związkami nie ogranicza się do tzw. policyjnego nadzoru, ale idzie dalej; władze nadzorcze dysponują takimi pozytywnymi środkami, jak rozwiązanie organów związku, ustanowienie zastępczych, komisarycznych zarządów, zatwierdzanie uchwał, przymusowe wykonywanie zastępcze zadań związku i t.p. W końcu środki działania tych związków wykazują uderzające różnice w stosunku do prywatnych korporacji: akty organów związkowych mogą być wykonywane bez pośrednictwa drogi sądowej, a nawet przy użyciu przymusu administracyjnego; władza związku przekracza granice zwykłej władzy korporacyjnej; dyscyplinarnej; w pewnych wypadkach obejmuje także osoby trzecie, nie członków (związki samorządu terytorialnego, izby przem. handlowe)<sup>37</sup>.

Wobec trzech kryteriów, autor, chcąc wyróżnić cechy charakterystyczne dla korporacyjnego związku publicznoprawnego, zasadnie odrzucił kryterium szczególnego nadzoru państwa, gdyż, jak pokazał, cele związku nie do końca różnicują

<sup>35</sup> R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 189–190.

<sup>36</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 76 n.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 76–77.



związki publiczne od prywatnych, również związki prywatne mogą działać w celach publicznych — stwierdzenie to zachowuje aktualność również obecnie<sup>38</sup>.

Ostatecznie Tadeusz Bigo doszedł do rozróżnienia związków publicznoprawnych w typie korporacji na podstawie dwóch przesłanek: specyficznych środków działania (chodzi o możliwość użycia władztwa administracyjnego) oraz przymusu tworzenia związku i przymusowego członkostwa. Proponując finalną definicję związku publicznoprawnego — w rozumieniu polskiego ustawodawstwa — Tadeusz Bigo stwierdził, że jest to związek uposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo względnie przy jego czynnym udziale. Przez pojęcie władztwa autor rozumiał: uprawnienie do stosowania przymusu administracyjnego i na wyłączeniu sporów spod właściwości sądów, jednocześnie nie chodzi tu o władztwo korporacyjne wobec swoich członków<sup>39</sup>. To ważne stwierdzenie, ponieważ wraz z elementem pierwszym daje asumpt do rozważenia, czy elementy te spełnione są w przypadku fundacji prawa publicznego. Można powiedzieć, że na gruncie dociekań autor wyeliminował te fragmenty opisu stanu normatywnego, które wskazywały na kategoriaalne przesunięcie — pozostały bowiem te elementy charakterystyki, które oderwały się od cech wyłącznie korporacyjnych. Pewnym mankamentem tego rozumowania jest natomiast to, że — jak stwierdził sam autor na wstępie badań — interpretacja cech związków publicznoprawnych w typie korporacyjnym następowała na gruncie normatywnym, nie była zaś wymysłem teoretycznym, pod który „podkładano” zastany stan normatywny.

Biorąc pod uwagę ustawowy charakter fundacji prawa publicznego, możemy bez wątplenia stwierdzić, że są one powoływane przy bezpośrednim udziale państwa. Swoją drogą, tyczy się to również fundacji publicznych — a więc tych, które opierają swoje działanie na ustawie o fundacjach, jednak zostały utworzone w drodze jakiegoś aktu organu administracyjnego.

Co do władztwa. W okresie międzywojennym do fundacji spełniających ten „wymóg” zaliczano (Reppé) fundację „Wieś Kościuszkowska” oraz fundację Zamoyskich — Zakłady Kórnickie<sup>40</sup>. Zaliczenie takie jest o tyle kontrowersyjne, ponieważ wydaje się nie znajdować podstaw ustawowych i statutowych. Analiza treści ustawy z dnia 23 marca 1929 roku o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”<sup>41</sup> (liczy pięć artykułów) nie zawiera żadnego zlecenia funkcji fundacji czy też innych oznak możliwości stosowania władztwa. Celem fundacji była opieka i wychowanie sierot po poległych i zmarłych w związku ze służbą w obronie Państwa Polskiego. Podobnie nie wydaje się, aby przejawy władztwa normował wydany na podstawie art. 3 tej ustawy statut<sup>42</sup>,

<sup>38</sup> P. Wilczyński, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2, s. 49–62.

<sup>39</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 84–85.

<sup>40</sup> J. Blicharz, *Fundacje...*, s. 211 i cytowana tam literatura.

<sup>41</sup> Dz.U. z 1929 r. Nr 24, poz. 248.

<sup>42</sup> M.P. 1930 r. poz. 17, s. 1–2.



chyba że za taki uznać kompetencje Zarządu między innymi do przyjmowania gospodarzy-opiekunów, tudzież zawieranie z nimi umów szczegółowych, przyjmowanie i zwalnianie pracowników i funkcjonariuszów Fundacji oraz określanie ich wynagrodzenia (§ 16 pkt 6 i 9). Być może za taką kwalifikacją przemawiał § 6 stanowiący:

Pod opiekę Fundacji nie mogą być przyjęte dzieci, dotknięte chorobami zakaźnemu ranami zaraźliwymi lub obrzydliwymi albo wzbudzające wstręt kalectwem (sic!), paralitycy, epileptycy, dzieci niedorozwinięte, chore umysłowo, występne, lub moralnie upośledzone. Jeżeli jedna z powyższych okoliczności, wykluczających przyjęcie, okaże się lub zajdzie już po przyjęciu, w takim razie wychowanek ma być zwolniony i oddany pod opiekę osób fizycznych i lub prawnych, obowiązanych do opieki

— chodzi o ostatnie zdanie normujące konieczność zwolnienia wychowanka.

Podobna konstatacja przynależy ustawie z dnia 30 lipca 1925 roku o Zakładach Kórnickich<sup>43</sup>. Celami tej fundacji były:

1. wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa poprzez upowszechnianie kultury rolniczej, oświaty, wartościowych rozwiązań agrotechnicznych oraz prowadzenie wzorcowych gospodarstw rolnych;

2. działanie na rzecz edukacji rolnej i działalności naukowo-badawczej poprzez zakładanie szkół rolniczych, wspieranie nowoczesnego kształcenia, fundowanie stypendiów, organizowanie działalności upowszechniającej racjonalne gospodarowanie zasobami rolnymi;

3. propagowanie idei pracy organicznej;

4. działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami Zakładów, zamieszkałych na terenach lub w pobliżu terenów Zakładów, w tym także wspieranie inicjatyw społecznych;

5. wspieranie placówek Polskiej Akademii Nauk - Biblioteki Kórnickiej i Instytutu Dendrologii.

### 3. Współcześnie funkcjonujące fundacje prawa publicznego

Z punktu widzenia celu tego krótkiego opracowania warto przyjrzeć się istniejącym obecnie fundacjom prawa publicznego.

Celami Fundacji — Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich — są:

1. utrzymywanie Narodowej Biblioteki Ossolineum i pomnażanie jej zbiorów, zwłaszcza w zakresie humanistyki polskiej i słowiańskiej, oraz ich opracowywanie i upowszechnianie;

<sup>43</sup> Dz.U. z 1925 r. Nr 86, poz. 592.

2. utrzymywanie Muzeum Książąt Lubomirskich i pomnażanie jego zbiorów w zakresie sztuki i pamiątek historycznych oraz ich opracowywanie i upowszechnianie;

3. wspieranie i prowadzenie prac naukowo-badawczych;

4. działalność wydawnicza.

Celem fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) jest prowadzenie badań opinii społecznej na użytek publiczny. Zadaniem CBOS w szczególności są:

1. inspirowanie, organizowanie i prowadzenie prac dotyczących badania opinii społecznej;

2. gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie danych z badań opinii społecznej;

3. upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o stanie i tendencjach zmian opinii społecznej;

4. przekazywanie wyników badań organom państwowym, instytucjom publicznym i — za pośrednictwem środków masowego przekazu — społeczeństwu;

5. prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej związanej z realizacją powyższych zadań (art. 4).

Analiza ustawy ukazuje brak form władczych pozostających w kompetencji organów fundacji w sferze zewnętrznej.

W przypadku Fundacji Zakłady Kórnickie celami są:

1. wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa poprzez upowszechnianie kultury rolniczej, oświaty, wartościowych rozwiązań agrotechnicznych oraz prowadzenie wzorcowych gospodarstw rolnych;

2. działanie na rzecz edukacji rolnej i działalności naukowo-badawczej poprzez zakładanie szkół rolniczych, wspieranie nowoczesnego kształcenia, fundowanie stypendiów, organizowanie działalności upowszechniającej racjonalne gospodarowanie zasobami rolnymi;

3. propagowanie idei pracy organicznej;

4. działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami Zakładów, zamieszkałych na terenach lub w pobliżu terenów Zakładów, w tym także wspieranie inicjatyw społecznych;

5. wspieranie placówek Polskiej Akademii Nauk — Biblioteki Kórnickiej i Instytutu Dendrologii (art. 5).

Dla realizacji celów Fundacji wyposażono ją w majątek Skarbu Państwa (art. 6 ust. 1). Analiza ustawy wskazuje brak przeniesienia funkcji administracyjnych na tę fundację.

Najpóźniej powstałą w drodze ustawy fundacją jest Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości. Jej celem jest działanie na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorców poprzez wspieranie ich transformacji cyfrowej w zakresie procesów, produktów i modeli biznesowych, wykorzystujących najnowsze osiągnięcia z dziedziny automatyzacji, sztucznej inteligencji, technologii teleinforma-

tycznych oraz komunikacji pomiędzy maszynami oraz człowiekiem a maszynami z uwzględnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tych rozwiązań. Fundacja ta może udzielać bezpłatnego lub odpłatnego wsparcia przedsiębiorcom, jednak — zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy — wybór lub odmowa przyznania wsparcia nie są czynnościami władczymi, gdyż decyduje kolejność zgłoszeń limitowana pulą wsparcia określoną w informacji o naborze zgłoszeń.

## Podsumowanie i wnioski

Tematyka fundacji prawa publicznego nie znajduje się w głównym nurcie rozważań prawa administracyjnego<sup>44</sup>. Być może na stan ten wpływa fakt, że fundacje te od zawsze funkcjonowały niejako w cieniu głównego nurtu analiz — fundacji prawa prywatnego, które działają w oparciu o ustawę prawo o fundacjach. Bez wątpienia praca Tadeusza Bigi z 1928 roku, chociaż o samych fundacjach traktuje niezbyt szeroko, to jednak przynosi dla doktryny również współczesnego prawa administracyjnego interesujące wnioski. Fakt niewielkiego zainteresowania fundacjami być może wywołany był również stosunkowo małą liczbą fundacji prawa publicznego funkcjonujących w prawie polskim, jak i zasadniczymi zmianami, które nastąpiły w tym względzie w okresie PRL. Łatwości zakreślenia obszaru badawczego nie sprzyjał i nie sprzyja obecnie brak zgodności poglądów co do podmiotów, które mogą zostać zaliczone do fundacji prawa publicznego. I chociaż teza Tadeusza Bigi: „Kontrowersja panuje co do kwestii, czy dopuszczalną jest rzeczą mówić na terenie prawa administracyjnego — o fundacji: nie ma wcale zgody co do tzw. fundacji publicznej, ani co do jej egzystencji, jako instytucji prawnej, ani co do jej istoty” — wydaje się współcześnie już raczej nieaktualna, to bez wątpienia aktualne pozostało ogólne przesłanie co do braku zgody w wielu kwestiach związanych z fundacjami prawa publicznego<sup>45</sup>. W tym względzie pewnym rozwiązaniem może być posługiwanie się pojęciem fundacji publicznych, oznaczających fundacje powołane przez władze publiczne do realizacji zadań publicznych, lecz działających w oparciu o ustawę prawo o fundacjach. Z drugiej strony, fundacje te można określać też jako fundacje prawa prywatnego *sensu largo*. Bez wątpienia złożoność materii i możliwość położenia akcentów na różne cechy charakteryzujące fundacje w prawie polskim wymaga jeszcze pogłębionych analiz doktrynalnych. To płynące również z monografii Tadeusza Bigi przesłanie zachowuje wciąż aktualność.

---

<sup>44</sup> Wniosek taki można odnieść również do fundacji prawa prywatnego, co może dziwić, biorąc pod uwagę ich znaczną liczbę w obrocie prawnym.

<sup>45</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 179.

Podobnie ma się rzecz w przypadku możliwości zaliczenia fundacji prawa publicznego — rozumianej w artykule jako fundacja utworzona w drodze odrębnej ustawy, dla której sama ustawa stanowi podstawowe źródło norm (obok statutu) — do kategorii związków publicznoprawnych. Kłopot z zaliczeniem fundacji do takiego związku wynika przede wszystkim z faktu, że tak zrzeszenia, jak i fundacje są odrębnymi osobami prawnymi, które różni sposób organizacji. Współcześnie doktryna jest zgodna co do tego, że podstawę istnienia fundacji stanowi majątek, a zrzeszenia — członkowie. Nie oznacza to oczywiście, że fundacja jako twór konwencjonalny nie potrzebuje do funkcjonowania w obrocie prawnym członków realizujących funkcje organów. Organy takie i członkowie są zresztą niezbędni także do funkcjonowania zrzeszeń.

Elementem spajającym pojęcie związku publicznoprawnego jest jednak według Tadeusza Bigi a) władztwo administracyjne, z którego korzysta zrzeszenie, oraz b) jego powołanie przez państwo. Trzeba jednak podkreślić, że rozumowanie autora uzależnione było od cech, jakie prawo nadawało korporacjom publicznoprawnym w okresie międzywojennym. Nie można mieć jednak wątpliwości, że w przypadku fundacji prawa publicznego druga z przesłanek jest w pełni zrealizowana. Wątpliwości można mieć jednak w stosunku do władztwa administracyjnego, które — jak wynika z analizy obecnie (ale i w przyszłości) istniejących podstaw prawnych funkcjonowania fundacji — nie jest obecne w ich charakterystyce.

Przeciwnicy zaliczenia fundacji prawa publicznego do związków publicznoprawnych mogą wskazywać również, że oparte są one na substracie materialnym, a nie osobowym. Niemniej należy zwrócić uwagę, że szerszy wywód o fundacjach publicznych zamieścił Tadeusz Bigo w rozdziale zatytułowanym *Stanowisko związków publiczno-prawnych w systemach decentralistycznych*, co wydaje się potwierdzać teoretyczną możliwość uznania fundacji prawa publicznego za związki publicznoprawne.

## Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa Polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
- Blicharz J., *Fundacje*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Blicharz J., *Fundacje. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.
- Blicharz J., *Przykłady fundacji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2001.
- Blicharz J., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Boć J., *Tadeusz Bigo*, [w:] *Pamięci zmarłych profesorów i docentów Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2000*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

- Dąbek D., *Dopuszczalny zakres samodzielności prawotwórczej a istota samorządu terytorialnego — postulaty*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2019.
- Fundowicz S., *Fundacje publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracja gospodarcza zorganizowana w sposób swoisty*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kidyba A., *Fundacje i stowarzyszenia. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Równość w prawie administracyjnym*, red. J. Korczak, P. Lisowski, Warszawa 2018.
- Korczak J., *Pojęcie władztwa statutowego*, [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Kumaniecki K.W., Langrod J.S., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Matan A., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2. *Komentarz do art. 104–269*, red. G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.
- Mączyński M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. S. Płażek, M. Stec, Warszawa 2017.
- Ochendowski E., *Fundacje prawa publicznego — nowy podmiot administracji*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Ofiarska M., *Artykuł 45*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Okoń M., *Fundacje prawa prywatnego a fundacje prawa publicznego. Zagadnienie nadzoru nad ich działalnością*, „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2011, nr 3.
- Okoń M., *Fundacje prawa publicznego w prawie polskim*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 1.
- Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcie dobra wspólnego*, [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt, Warszawa 2013.
- Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Reppé W.E., *Encyklopedia nauk politycznych*, t. 2, Warszawa 1937.
- Reppé W.E., *Fundacje*, Warszawa 1937.
- Sokolewicz W., *Artykuł 12*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Szlachetko K., *Fundacje Samorządowe*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Wilczyński P., *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 2.
- Żukowski P.M., *Tadeusz Antoni Bigo (1894–1975). Droga na katedrę uniwersytecką we Wrocławiu*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4.

# Foundations of Public Law in the Light of Tadeusz Bigo's Academic Achievements

## Summary

The aim of the article is to characterize the notion of a public-law foundation against the background of Tadeusz Bigo's reflection on public-legal relations. There should be emphasized the importance of work of Professor Tadeusz Bigo for the current doctrine of administrative law. Examples of contemporary foundations of public law illustrate the considerations undertaken in the article. The content of the article is divided into three chapters, introduction, and conclusion. In the research, a theoretical-legal method and a dogmatic-legal method were used. The research shows that there is a theoretical possibility to include public-law-foundations in the category of public-legal-associations, although such categorization encounters difficulties related to the factual substrate of foundations.

**Keywords:** foundation, foundation of public law, Tadeusz Bigo, public-legal association.





JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW

ORCID: 0000-0001-8706-2930

Uniwersytet Wrocławski

[justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl](mailto:justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl)

## Związek metropolitalny jako organizator publicznego transportu zbiorowego

**Abstrakt:** Tadeusz Bigo jest przedstawiany w literaturze przede wszystkim jako autor teorii samorządu terytorialnego i koncepcji związków publicznoprawnych. W tym kontekście powstaje pytanie, czy konstrukcja związku publicznoprawnego może być pomocna przy badaniu innych konstrukcji prawnych, na przykład związku metropolitalnego. Obecnie w Polsce toczy się spór dotyczący charakteru prawnego związku metropolitalnego. Jedyne przykłady funkcjonowania takiego podmiotu w naszym kraju stanowi związek metropolitalny województwa śląskiego. Analiza dokonana w ramach niniejszego artykułu będzie dotyczyć przede wszystkim wykonywania zadań w zakresie zbiorowego transportu publicznego na terenie metropolii śląskiej.

**Słowa kluczowe:** Tadeusz Bigo, związek metropolitalny, zbiorowy transport publiczny.

### Wprowadzenie

W polskiej myśli administracyjnej prof. Tadeusz Bigo zaistniał nie tylko jako założyciel i współtwórca wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego, ale również jako autor koncepcji samorządu terytorialnego. Jak wskazywał uczony: „Żadna może dziedzina prawa administracyjnego nie posiada tak bogatej literatury co nauka o samorządzie, ale też żadna nie dostarcza nam tak dobrego przykładu synkretyzmu metod i jego oplakanych rezultatów”<sup>1</sup>. Profesor Bigo stał na stanowisku, że samorząd w ujęciu prawnym jest formą organizacyjną administra-

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

cji zdecentralizowanej, której przedmiot nie różni się od przedmiotu administracji rządowej<sup>2</sup>. W ramach swojej działalności naukowej określił miejsce i rolę związków publicznoprawnych<sup>3</sup>, w tym związków komunalnych, w systemie ustrojowo-prawnym samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. Pojęcie związku publicznoprawnego oznaczało dla niego związek wyposażony we władztwo administracyjne i powołany przez państwo, względnie przy jego czynnym udziale<sup>5</sup>. Analizując korelacje między pojęciem samorządu a związkiem publicznoprawnym, autor ten podkreślał, że związki publiczne stanowią część administracji publicznej, samorząd tworzy zaś administrację zdecentralizowaną, wykonywaną przez samodzielne związki. W konkluzji uznawał, że związki publicznoprawne są związkami samorządowymi<sup>6</sup>.

Koncepcja Bigi do dziś stanowi inspirację dla wielu badaczy, pozwalając na uporządkowanie toczącej się współcześnie dyskusji nad strukturą i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce<sup>7</sup>. Podkreślane są jej wartości naukowe, które wciąż zachowują aktualność<sup>8</sup>. Poglądy tego autora mogą być bezpośrednio odnoszone do badania między innymi związków jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że obecnie, w związku z dokonywanymi zmianami ustrojowymi, uległy rozszerzeniu formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Przykład stosunkowo nowej struktury stanowi związek metropolitalny, który w literaturze został określony jako szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>. W tej perspekty-

<sup>2</sup> M. Miemiec, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 150; T. Bigo, *op. cit.*, s. 127–155.

<sup>3</sup> Podstawę normatywną koncepcji T. Bigi, odnoszącej się do związków publicznoprawnych, stanowił art. 65 Konstytucji marcowej z dnia 21 marca 1921 roku (Dz.U. Nr 44, poz. 267), który wprowadził podział administracyjnoprawny państwa na gminy, powiaty i województwa, dodatkowo umożliwiając tym jednostkom tworzenie związków dla wykonywania zadań samorządu, których publicznoprawny charakter wymagał wydania oddzielnej w drodze ustawy.

<sup>4</sup> M. Podkowski, *Tadeusz Bigo — wybitny uczonek i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006, s. 150–151.

<sup>5</sup> T. Bigo, *op. cit.*, s. 82.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>7</sup> Zob. np. A. Błaś, *Przedmowa*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś Wrocław 1995. Zob. także L. Kieres, *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10; A. Chrisidu-Budnik, D. Cendrowicz, *Związki międzykomunalne*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 155–162.

<sup>8</sup> T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57, 1995, z. 2, s. 44.

<sup>9</sup> Por. M. Ofiarska, *Ewolucja regulacji prawnych stanowiących podstawy współdziałania w samorządzie terytorialnym w okresie 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 29–49.

<sup>10</sup> T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 17–20.

wie celem badawczym niniejszego artykułu stał się opis konstrukcji ustawowej i teoretycznoprawnej związku metropolitalnego w kontekście wypełnianych przez niego zadań, szczególnie w odniesieniu do świadczenia usług z zakresu transportu zbiorowego.

## 1. Pojęcie i zadania związku metropolitalnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych (dalej: u.z.m.)<sup>11</sup> związek metropolitalny stanowił zrzeszenie jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. W skład tego związku wchodziły gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na terenie których leżała co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.z.m. zadania tego związku dotyczyły tematyki kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego realizowanego na tym obszarze, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich, a także promocji obszaru metropolitalnego. W kontekście regulacji ustawowej w literaturze przedmiotu wymieniano dwie zasadnicze kategorie zadań wykonywanych przez związek metropolitalny. Pierwsza z nich obejmowała zadania własne związków, podobnie do regulacji zawartych w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>12</sup>, druga zaś odnosiła się do zadań powierzonych na mocy porozumień wraz ze wszystkimi trzema typami jednostek samorządu oraz organów administracji rządowej<sup>13</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że choć u.z.m. weszła w życie, to po niedługim czasie jej obowiązywania została uchylona na mocy art. 62 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim (dalej: u.z.m.w.ś.)<sup>14</sup>. Oznacza to, że przepisy u.z.m. nie znalazły praktycznego zastosowania z uwagi na zmianę regulacji modelu metropolitalnego i rezygnację z jednolitej regulacji dla wszystkich obszarów na rzecz unormowania tej kwestii w odrębnych ustawach<sup>15</sup>. Za podstawowy mankament u.z.m. uznano uniwersalny charakter przepisów w przedmiocie unormowania ogólnych ram funkcjonowania metropolii<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Dz.U. poz. 1890 z późn. zm.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.

<sup>13</sup> J.H. Szlachetko, *Komentarz do art. 12, [w:] Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 61.

<sup>14</sup> Dz.U. poz. 730 z późn. zm.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 141.

<sup>16</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Funkcjonowanie metropolii na przykładzie rzeszowskiego obszaru funkcjonalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 26.

Przyjęto, że w przeciwieństwie do poprzedniej regulacji kolejny akt powinien być dostosowany do kryteriów spełnianych przez nowo utworzony związek metropolitalny, nie zaś odwrotnie<sup>17</sup>.

Jeszcze w okresie obowiązywania u.z.m. w doktrynie twierdzono, że związek metropolitalny stanowi szczególny rodzaj związku jednostek samorządu terytorialnego, dlatego też niejednokrotnie porównywano go do związku międzygminnego. Obecnie na kanwie u.z.m.w.ś. podkreśla się, że związek metropolitalny nie stanowi już związku komunalnego w rozumieniu ustaw samorządowych, gdyż jego konstrukcja prawna przemawia za uznaniem go za nową instytucję samorządu terytorialnego. Nie jest dopuszczalne odpowiednie stosowanie przepisów o związkach międzygminnych, powiatowych czy powiatowo-gminnych<sup>18</sup>. Wypływa stąd wniosek, że oba związki, to jest metropolitalny i komunalny, tworzą odrębne postacie rodzajowe struktur administracji publicznej. Jednocześnie dostrzega się między nimi pewne powiązania, wskazując, że mają one wspólne „fundamenty” w postaci zestawu jednorodnych cech konstytutywnych o podstawowym dla konstrukcji prawnej znaczeniu<sup>19</sup>. W nieco innym ujęciu przyjmuje się, że „związek metropolitalny jest co najmniej tak samo *stricte* samorządowy jak związek jednostek samorządu terytorialnego”<sup>20</sup>, co wynika z odpowiedniego stosowania niektórych instytucji z zakresu województwa samorządowego<sup>21</sup>.

Porównując obie regulacje stanowiące podstawy do tworzenia związków metropolitalnych, warto dodać, że u.z.m.w.ś. powieliła koncepcję związku metropolitalnego nakreśloną w ustawie u.z.m. poprzez utworzenie metropolii jako podmiotu dodatkowego. Analizując pozycję związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji, nie możemy uznać go za jednostkę samorządu terytorialnego, co sprawia, że nie sposób objąć go zakresem pojęcia „samorząd terytorialny”. Pomimo pewnych podobieństw związek metropolitalny nie stanowi więc części samorządu terytorialnego ze względu na brak cech ustrojowych typowych dla gminy, powiatu czy województwa<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> E. Feret, *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 89.

<sup>18</sup> B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7–8, s. 16.

<sup>19</sup> J.H. Szlachetko, *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui genesis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 345.

<sup>20</sup> P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 200–201.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> W doktrynie występuje pogląd wskazujący na miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji. W związku z tym należy zauważyć, że nie jest to jednostka samorządu terytorialnego i dlatego też nie mieści się w zakresie podmiotowym pojęcia samorządu terytorialnego. Pomimo powiązań tego związku z samorządem terytorialnym nie stanowi on część samorządu terytorialnego, z uwagi na brak cech ustrojowych typowych dla gminy, powiatu czy województwa; zob. R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 51 i 60.

Związek ten posiada osobowość prawną, do której najważniejszych cech należą: przedmiot w postaci powołania do wykonywania zadań publicznych, zadania o charakterze zadań własnych wykonywane na podstawie ustawy oraz nadzór określony ramami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>23</sup>. Organy związku metropolitalnego województwa śląskiego tworzą zgromadzenie będące jednocześnie organem stanowiącym oraz zarząd będący organem kolegialnym<sup>24</sup>.

Zadania publiczne wykonywane przez organy związku metropolitalnego województwa śląskiego zostały uregulowane w art. 12 u.z.m.w.ś., w myśl którego związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego oraz gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej. Dodatkowo dotyczą one metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego, a także promocji związku metropolitalnego i jego obszaru<sup>25</sup>.

Analiza korelacji zadań jednostek samorządu terytorialnego oraz związku metropolitalnego wskazuje, że zadania związku z jednej strony wykraczają poza obszar zadań jednostek samorządu, z drugiej zaś pokrywają się z zadaniami tych jednostek zarówno pod względem terytorialnym, jak i funkcjonalnym. Konkluzja taka jest szczególnie aktualna w kontekście wykonywania zadań z zakresu transportu zbiorowego. Przykładowo zadanie gminy, wykonywane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 u.s.g., polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 u.z.m.ś. do zadań związku należy planowanie, koordynacja, integracja oraz publicznego transportu drogowego, w tym także kolejowego i szynowego. Natomiast art. 12 ust. 1 pkt 4 u.z.m.ś. obliuguje związek metropolitalny do

<sup>23</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.; zob. B Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie...*, s. 10.

<sup>24</sup> Szerzej zob. R. Marchaj, *Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 219–236; T. Moll, *Organ wykonawczy związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 238–249.

<sup>25</sup> Omawiając problematykę związków metropolitalnych, powinniśmy wskazać na kwestię metropolii, która stanowi wielopłaszczyznowy rozwój miast w oparciu o współpracę ponadregionalną, skoncentrowaną na rozwoju ośrodków metropolitalnych, rozbudowie transportu, komunikacji i łączności. Metropolizacja ma na celu stworzenie szczególnych warunków dla obszarów metropolitalnych jako biegunów rozwoju i wzrostu gospodarczego. Określa się ją jako proces przekształcenia przestrzeni miejskiej odnoszący się do zmiany relacji istniejących między miastem centralnym oraz na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanej. Wskazana zmiana relacji polega na osłabieniu albo nawet zerwaniu więzi gospodarczych miasta z jego zapleczem i w związku z tym zastąpieniu ich więzami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej i światowej; zob. K. Sikora, *Metropolia, metropolizacja — cechy i uwarunkowania*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 387; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 140.

organizacji przewozów pasażerskich na terenie metropolii, a więc na obszarze odmiennym od obszaru gminy. Porównując więc obie regulacje, musimy stwierdzić, że w omawianym zakresie nie występuje tożsamość zadań<sup>26</sup>. W konsekwencji należy uznać, że na mocy przepisów u.z.m.w.ś. utworzono nową kategorię usług publicznych w postaci organizacji metropolitalnego publicznego transportu zbiorowego, metropolia może zaś przejąć obowiązki związku międzygminnego w odniesieniu zarówno do gmin wchodzących w jej skład, jak również gmin do niej nie należących<sup>27</sup>.

## 2. Wykonywanie zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego na przykładzie związku metropolitalnego województwa śląskiego

Warto podkreślić, że wykonywania zadań z zakresu publicznego transportu drogowego jest szczególnie ważne dla samego funkcjonowania metropolii i przez to stanowi kluczowy obszar działań organów związku. Jak powszechnie wiadomo, transport odgrywa ogromną rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym, co potwierdza stały wzrost popytu na usługi transportowe<sup>28</sup>. Stanowi także ważny czynnik pozwalający na swobodną aktywność jednostki<sup>29</sup>. Z kolei publiczny transport zbiorowy ma priorytetowe znaczenie w kontekście zarządzania obszarem metropolitalnym. Definiuje się go jako powszechnie dostępny regularny

---

<sup>26</sup> K. Ziemiński, *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 395.

<sup>27</sup> „Powierzenie przez gminy zarówno wchodzące w skład Metropolii, jak i spoza jej członków, zadań w zakresie organizacji lokalnego transportu publicznego na mocy art. 74 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 i art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim powoduje, że Metropolia wstępuje w prawa i obowiązki tych gmin, wykonywanych uprzednio przez związek międzygminny, a zadanie to staje się własnym zadaniem publicznym Wnioskodawcy. Zarówno uchwała, jak i porozumienie, ma charakter publicznoprawny, nie zaś cywilnoprawny. Z chwilą bowiem zawarcia stosownej uchwały przez związek międzygminny, Metropolia wstępuje w prawa i obowiązki gmin co do organizacji lokalnego publicznego transportu zbiorowego na ich obszarze, z tym zastrzeżeniem, że gminy niewchodzące w skład metropolii, aby działalność ta była kontynuowana, muszą zawrzeć następnie porozumienia. Jednakże w każdym przypadku następuje to z mocy ustawy”, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lutego 2020 roku, sygn. I SA/Gl 1533/19, Legalis nr 2284686.

<sup>28</sup> R. Wałasek, Ł. Nowakowski, *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 251, s. 161.

<sup>29</sup> T. Kwarciański, *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Prace Naukowe” 2018, nr 166, s. 78.



przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii lub sieci transportowej<sup>30</sup>.

Analiza zadań z zakresu zbiorowego transportu publicznego nakazuje zwrócić uwagę na organizację tego transportu na obszarze związku metropolitalnego województwa śląskiego. W doktrynie zauważono, że jak dotąd w Polsce nie doszło do szerokiej metropolizacji, a metropolia śląska jest jedynym obszarem, na którym utworzono związek metropolitalny<sup>31</sup>. Nie ziściły się plany stworzenia podobnego związku na obszarze metropolitalnym Warszawy<sup>32</sup>. Już od kilku lat podejmowane są działania na rzecz utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim<sup>33</sup> czy na obszarze metropolii wrocławskiej<sup>34</sup>, które jak dotąd nie zakończyły się powodzeniem.

Z tego powodu przykład związku metropolitalnego województwa śląskiego zwraca uwagę ze względu na pionierskie rozwiązania dotyczące transportu publicznego. W przeciwieństwie do typowych zadań jednostek samorządu terytorialnego, zadania transportowe na terenie związku nie są nastawione na zaspokajanie potrzeb mieszkańców każdej gminy lub powiatu, ale wszystkich mieszkańców metropolii, a także osób zamieszkujących teren jej oddziaływania czy też przebywających na tym obszarze<sup>35</sup>. Co istotne, w obrębie omawianego obszaru metropolitalnego widoczne jest znaczne zróżnicowanie gmin, jeśli chodzi o organizację transportu. Przekształcenia w tym zakresie mają miejsce od kilku lat i oznaczają konieczność rozwiązania wielu problemów, a tym samym wdrożenia nowych rozwiązań w sferze finansowania oraz integracji transportu zbiorowego<sup>36</sup>.

Jednym z najważniejszych działań było powołanie Zarządu Transportu Metropolitalnego, utworzonego uchwałą Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nr III/16/2017 z dnia 22 listopada 2017 roku<sup>37</sup> i stanowiącego jednostkę organizacyjną stworzoną w celu organizowania publicznego transportu

<sup>30</sup> P. Małek, *Wstępne pojęcia*, [w:] J. Kubalski, P. Małek, K. Mroczek, *Komunikacja autobusowa. Ekonomika i organizacja*, Warszawa 1968.

<sup>31</sup> Obecnie górnośląska aglomeracja stanowi największą konurbację w Polsce, a do jej podstawowy cech zalicza się policentryczny charakter; zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 529 n.

<sup>32</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 142.

<sup>33</sup> R. Gajewski, *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 97–108.

<sup>34</sup> E. Żońnierczyk, *Wrocławski związek metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 403–412.

<sup>35</sup> B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-Zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 79, 2017, z. 3, s. 80.

<sup>36</sup> G. Dydkowski, B. Kłós, *Metropolizacja zarządzania miejskim transportem zbiorowym w województwie śląskim*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336, s. 9–22.

<sup>37</sup> Uchwała nr III/16/2017 Zgromadzenia Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z dnia 22 listopada 2017 roku w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii o nazwie Zarząd Transportu Metropolitalnego oraz wyposażenia jej w mienie, <https://>



zbiorowego dla metropolii oraz gmin ościennych, która przejęła obowiązki dotychczasowych organizatorów transportu istotne z punktu widzenia organizacyjnego. W ten sposób łatwiej budować spójną i jednolitą ofertę oraz zarządzać komunikacją miejską w całej metropolii.

Jeśli chodzi o pozostałe inicjatywy, warto wymienić tutaj wprowadzenie w okresie od 1 stycznia do 1 kwietnia 2018 roku wspólnych biletów dla całej metropolii, zarówno jednorazowych, jak i okresowych. Ujednoliceniu uległy także taryfy, co sprawiło, że korzystanie z komunikacji miejskiej stało się prostsze i wygodniejsze. Na niepotykaną wcześniej skalę wprowadzono także nieodpłatne przejazdy dla dzieci oraz młodzieży do szesnastego roku życia w celu promowania transportu publicznego i rozwiązań proekologicznych. Umożliwiono również wybór nowych taryf, w tym biletów wieloprzejazdowych, biletu dziennego czy grupowego dla pięciu osób<sup>38</sup>.

Sprawnie funkcjonujący system transportu publicznego został przez organy związku metropolitalnego województwa śląskiego uznany za jeden z priorytetowych celów. Warto przypomnieć, że w kontekście zarządzania coraz częściej podnosi się potrzebę wprowadzenia tak zwanego inteligentnego zarządzania poprzez rozwój koncepcji *smart city* i komunikacji informatyczno-komunikacyjnej. Szerokie działania podejmowane są w ramach idei zrównoważonego transportu, który powinien służyć realizacji zarówno celów ekonomiczno-społecznych, jak i tych związanych z wykorzystaniem i ochroną środowiska naturalnego. Chodzi o wyeliminowanie transportu powodującego ogromne zanieczyszczenie środowiska<sup>39</sup> i zwiększenie udziału zeroemisyjnego transportu zbiorowego<sup>40</sup>. Dotychczasowe działania były ukierunkowane na zakup elektrycznego taboru autobusowego. W ich ramach operatorzy publicznego transportu zbiorowego wprowadzili do eksploatacji trzynaście autobusów elektrycznych wraz z niezbędną infrastrukturą ładowania. Planowany jest zakup następnych trzydzieści sześciu jednostek, co w konsekwencji pozwoli do końca 2021 roku na zwiększenie udziału elektrycznych autobusów na obszarze metropolii do około 3,7%<sup>41</sup>.

---

bip.metropoliagzm.pl/artukul/34549/124964/utworzenie-zarządu-transportu-metropolitalnego (dostęp: 12.05.2021).

<sup>38</sup> <https://metropoliagzm.pl/transport/> (dostęp: 12.05.2021).

<sup>39</sup> D. Miłaszewicz, B. Ostapowicz, *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011, s. 115.

<sup>40</sup> B. Zydel, *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy — na przykładzie transportu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2, s. 111; M. Kidyba, *Zarządzanie metropolią — wybrane aspekty prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 160–163.

<sup>41</sup> A. Mercik, *Elektromobilność w autobusowym transporcie publicznym organizowanym przez górnośląsko-zagłębiowską metropolię jako narzędzie realizacji idei zrównoważonej mobilności*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 23, 2020, nr 5, s. 28.

## Podsumowanie

Profesor Bigo wskazywał w swojej koncepcji na konieczność tworzenia związków samorządu terytorialnego, umożliwiających współpracę między poszczególnymi podmiotami. W tym kontekście związek metropolitalny tworzy nową i inną od poprzedzających go konstrukcję ustrojową. Jednym z najważniejszych zadań realizowanych w ramach związku metropolitalnego województwa śląskiego jest zbiorowy transport publiczny. System transportowy miasta należy do kluczowych czynników determinujących jego rozwój. Sprawnie funkcjonujący system transportowy aktywizuje gospodarkę nie tylko samego miasta, ale również całego kraju, stanowiąc tym samym ważny element systemu transportowego całego kraju<sup>42</sup>.

Utworzenie związku metropolitalnego województwa śląskiego ułatwiło realizację zadań nieosiągalnych wcześniej organizacyjnie i finansowo dla poszczególnych miast<sup>43</sup>. Pozwoliło ponadto na wdrożenie inicjatyw ważnych nie tylko z punktu widzenia rozwoju poszczególnych gmin, ale także całej metropolii, zapewniając tym samym znacznie większy komfort mieszkańcom. Z całą pewnością nastąpiło zwiększenie atrakcyjności komunikacji publicznej wskutek utworzenia bardziej racjonalnej konstrukcji stref biletowych lub obniżenia cen biletów w drugiej strefie. Skłoniło to inne miasta do podjęcia starań na rzecz tworzenia związków metropolitalnych, czego przykładem są choćby Wrocław, Warszawa, Łódź czy Trójmiasto. Choć bez wątplenia utworzenie związku metropolitalnego sprzyja powstawaniu efektywnego, ekologicznego i komfortowego dla mieszkańców transportu publicznego, to największym ograniczeniem w zakresie funkcjonowania takich form organizacyjnych są trudności z powołaniem nowych związków oraz niewystarczające środki finansowe w przypadku obszarów o dużej powierzchni i znacznej liczbie mieszkańców<sup>44</sup>.

## Bibliografia

Bąkowski T., *Komentarz do art. 1*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.

Barczewska-Dziobek A., *Funkcjonowanie metropolii na przykładzie rzeszowskiego obszaru funkcjonalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

<sup>42</sup> C. Krysiuk, G. Nowacki, *Efektywność transportu*, „Autobusy” 2016, nr 10, s. 124.

<sup>43</sup> J. Łubina, *Gospodarka finansowa górnośląsko-zagłębiowskiej metropolii — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 298.

<sup>44</sup> E. Feret, *op. cit.*, s. 95.

- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Przedmowa*, [w:] *Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dla uczczenia pamięci Profesora Doktora Tadeusza Bigo*, red. A. Błaś, Wrocław 1995.
- Chrisidu-Budnik A., Cendrowicz D., *Związki międzykomunalne*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-Zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 7–8.
- Dydkowski G., Kłos B., *Metropolizacja zarządzania miejskim transportem zbiorowym w województwie śląskim*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 336.
- Feret E., *Rozwój aglomeracji miejskich w Polsce na przykładzie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Gajewski R., *W kierunku związku metropolitalnego w województwie pomorskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Kieres L., *Związki i porozumienia komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 10.
- Kidyba M., *Zarządzanie metropoliami — wybrane aspekty prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Krysiuk C., Nowacki G., *Efektywność transportu*, „Autobusy” 2016, nr 10.
- Kwarciański T., *Rola publicznego transportu zbiorowego w zaspokajaniu potrzeb transportowych mieszkańców obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów. Prace Naukowe” 2018, nr 166.
- Lisowski P., *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Łubina J., *Gospodarka finansowa górnośląsko-zagłębiowskiej metropolii — wybrane zagadnienia*, [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Małek P., *Wstępne pojęcia*, [w:] J. Kubalski, P. Małek, K. Mroczek, *Komunikacja autobusowa. Ekonomika i organizacja*, Warszawa 1968.
- Marchaj R., *Zgromadzenie związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.
- Miemieć M., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Miłaszewicz D., Ostapowicz B., *Warunki zrównoważonego transportu w świetle dokumentów UE*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2011.
- Mercik A., *Elektromobilność w autobusowym transporcie publicznym organizowanym przez górnośląsko-zagłębiowską metropolię jako narzędzie realizacji idei zrównoważonej mobilności*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 23, 2020, nr 5.
- Moll T., *Organ wykonawczy związku metropolitalnego w województwie śląskim*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

- Ofiarska M., *Ewolucja regulacji prawnych stanowiących podstawy współdziałania w samorządzie terytorialnym w okresie 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4.
- Podkowski M., *Tadeusz Bigo — wybitny uczony i wychowawca*, [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 57, 1995, z. 2.
- Sikora K., *Metropolia, metropolizacja — cechy i uwarunkowania*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Szlachetko J.H., *Komentarz do art. 12*, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.
- Szlachetko J.H., *Związek metropolitalny jako związek jednostek samorządu terytorialnego sui generis*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Walasek R., Nowakowski Ł., *Wpływ rozwoju transportu drogowego na rozwój klastrów w świetle procesów globalizacyjnych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 251.
- Ziemski K., *Zadania metropolitalne a zadania jednostek samorządu terytorialnego objętych obszarem metropolitalnym*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Zydel B., *Zeroemisyjny publiczny transport zbiorowy — na przykładzie transportu miejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2.
- Żołnierczyk E., *Wrocławski związek metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

## Metropolitan Union as an Organizer of Public Collective Transport

### Summary

Tadeusz Bigo is presented in literature primarily as the author of the theory of local self-government and the concept of public-legal relationships. Therefore, the question arises whether the structures of a public-law union can be helpful in examining other legal structures, e.g. a metropolitan union. Currently, there is a dispute in Poland over the legal nature of the metropolitan union. The only example of the functioning of such an entity in our country is the metropolitan association of the Silesian Voivodeship. The analysis made in this article will mainly concern the performance of tasks in the field of collective public transport in the Silesian metropolis.

**Keywords:** Tadeusz Bigo, metropolitan union, collective public transport.



STANISŁAW NITECKI

ORCID: 0000-0002-5130-1140

Uniwersytet Opolski  
stannitecki@gmail.com

## Aksjologiczne podstawy samorządu terytorialnego

**Abstrakt:** Samorząd terytorialny jako zdecentralizowana forma wykonywania zadań stojących przed administracją publiczną jest zakotwiczony w postanowieniach Konstytucji RP. Instytucja ta funkcjonuje w ramach społeczności lokalnych i pozostaje w relacjach z innymi uczestnikami życia społecznego. Pozycja i zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zależy od wartości prezentowanych przez podmiot podejmujący w tym zakresie decyzje, którym jest prawodawca. Wartości przyjmowane przez prawodawcę determinują sposób funkcjonowania i zakres zadań samorządu terytorialnego. Ich zmienność skutkuje tym, że samorząd terytorialny nie ma na trwałe wyznaczonego zakresu działania. Zakres ten może być rozszerzany, ale może też ulegać zawężeniu. Wśród wartości przysługujących samorządowi terytorialnemu kluczową rolę odgrywa samodzielność. Jej zakres wyznacza miejsce i rolę tej instytucji we współczesnym społeczeństwie. Inne wartości, takie jak wolność czy równość, wynikają z samodzielności i stanowią jej istotny element. Samorząd terytorialny jest instytucją silnie zakorzonioną i posiadającą mocne podstawy funkcjonowania, jednakże miejsce i rola, jakie ma pełnić, nie mają charakteru obiektywnego i wynikają z subiektywnej oceny prawodawcy.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, administracja publiczna, wartości, prawodawca, samodzielność, wolność.

## Wprowadzenie

Samorząd terytorialny jako forma wykonywania zadań stojących przed administracją publiczną funkcjonuje w Polsce już ponad trzydzieści lat<sup>1</sup>. W tym

<sup>1</sup> Piszę o funkcjonowaniu samorządu terytorialnego przez wskazany okres, mając na uwadze ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. Nr 16, poz. 94) oraz ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95). Przywo-

okresie wrósł w krajobraz lokalnych podmiotów działających w imieniu i na rachunek państwa, jest czymś oczywistym, a jego istnienie nie budzi wątpliwości. W literaturze przyjmuje się, że stanowi on symbol cywilizacji europejskiej i część demokratycznego porządku prawnego<sup>2</sup>. Przypisywana mu rola wynika z tradycji historycznej oraz pełnionej roli w społeczeństwie, a w szczególności w społecznościach lokalnych. Pozwala to opowiedzieć się za stanowiskiem, że samorząd terytorialny jest zjawiskiem społecznym pozostającym w relacjach z innymi podmiotami funkcjonującymi w życiu społecznym, a w szczególności z organami działającymi w imieniu państwa<sup>3</sup>. W prezentowanym ujęciu samorząd terytorialny staje się oczywistością i tym zjawiskiem społecznym, które istniało, istnieje i będzie istnieć<sup>4</sup>. Takie ujęcie odwołuje się do stanu na chwilę obecną, trudniej natomiast przewidzieć, jak zaprezentuje się przyszłość. Trudność ta wynika z tego, że przyszłość samorządu terytorialnego nie jest zależna od niego samego, lecz związana jest z działaniami podejmowanymi poza nim, a samorząd ten może jedynie w ograniczony sposób próbować oddziaływać na te podmioty, które dysponują możliwościami sprawczymi. Sytuacja taka sprawia, że zasadnym jest zwrócenie uwagi na rzeczy, które mogą mieć znaczenie przy kreowaniu jego przyszłości. Skłania to do skupienia się na tym, co leży u podstaw jego istnienia i funkcjonowania, a zatem na wartości.

## Aksjologiczne podstawy prawa

Podejmując analizę podstaw aksjologicznych przywoływanego tu samorządu terytorialnego, w polu widzenia musimy mieć trafną uwagę podnoszoną w literaturze: problematyce wartości towarzyszy poczucie nieuchwytności materii czy też świadomość trudności jej mierzalności<sup>5</sup>. Sygnalizowane tu trudności nie mogą powodować, że problematyka ta będzie omijana i pozostawiana na uboczu.

---

łanymi aktami normatywnymi przywrócono w Polsce funkcjonowanie samorządu terytorialnego, ponieważ do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14 poz. 130) samorząd terytorialny funkcjonował w Polsce.

<sup>2</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.

<sup>3</sup> Na relacyjny charakter zjawisk społecznych zob. K. Patecki, *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015, s. 25–26.

<sup>4</sup> Na zjawisko niepomijalności administracji publicznej uwagę zwraca P. Lisowski (*Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020, s. 188 n.).

<sup>5</sup> J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 23.



Wręcz przeciwnie: należy próbować się z nią zmierzyć i poddać naukowej analizie<sup>6</sup>. Pojęcie aksjologii składa się z dwóch elementów, a mianowicie z *aksios* — widzianego jako godny, cenny, oraz *logia* — będącego nauką<sup>7</sup>. Jest to zatem nauka o czymś godnym i cennym. W szerokim rozumieniu aksjologia stanowi dział filozofii zajmujący się nauką o wartościach, widziana też bywa jako ogólna teoria wartości<sup>8</sup>. Aksjologia — obok ontologii i epistemologii — wyznacza fundamenty filozoficznej refleksji o prawie<sup>9</sup>. Poszukiwanie istoty tego, co ważne i cenne, wymaga procesów abstrakcyjnego myślenia oderwanego od rzeczywistości wartości, które od początku do końca mają wyłącznie byt abstrakcyjny. To oznacza, że mało przydatny jest indukcyjny sposób dochodzenia do syntezy<sup>10</sup>. Warto zauważyć, że w aksjologii nie mamy do czynienia z wyjaśnianiem, lecz z ocenianiem<sup>11</sup>, co ujęte zostało w ten sposób, że czyny przez daną normę nakazane i ich skutki są przedmiotem aprobaty, a przekroczenie normy — przedmiotem dezaprobaty<sup>12</sup>. W analogiczny sposób do tego zagadnienia podchodzi Roman Ingarden, który w kontekście zdań normatywnych stwierdza, że istnieją takie wartości, w przypadku których dobrze jest, jeżeli są, ale wcale nie muszą być; jednakże istnieją też takie wartości, których niezrealizowanie jest złem<sup>13</sup>. Skłania to do opowiedzenia się za stanowiskiem, że istnieją wartości uznawane za takowe i przyczyniające się do wzbogacenia życia społecznego, jednak niebędące niezbędne dla jego prawidłowego funkcjonowania. Są zarazem takie wartości, które dla prawidłowego funkcjonowania tegoż społeczeństwa pozostają niezbędne i bez których społeczeństwo nie mogłoby właściwie istnieć. Zatem mamy wartości, które muszą występować, oraz wartości, które mogą występować. Bez tych pierwszych społeczność nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować, a te drugie będą się przyczyniały do polepszenia owego funkcjonowania<sup>14</sup>.

W literaturze prawniczej akcentuje się, że racjonalny prawodawca jest podmiotem aksjologicznym, a interpretatorzy tekstu prawnego uznają tezę esencjalizmu aksjologicznego, starając się rekonstruować wartości przypisywane racjo-

<sup>6</sup> I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 133 n.

<sup>7</sup> *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>8</sup> A. Żurawik, *Wykładowia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021, s. 26; J. Zimmermann, *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>9</sup> K.J. Kaleta, *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie konstytucyjnym*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 122.

<sup>10</sup> J. Filipek, *W poszukiwaniu założeń porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji — studium interdyscyplinarne*, red. J. Filipek et al., Bielsko-Biała 2008, s. 13.

<sup>11</sup> Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 7; M. Zającki, *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 65.

<sup>12</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 12.

<sup>13</sup> R. Ingarden, *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989, s. 159.

<sup>14</sup> Na względny charakter wartości uwagę zwrócił H. Kelsen (*Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 134–137).

nalnemu prawodawcy i układać je w system hierarchiczny, to jest zbiór wartości uporządkowany relacjami dominacji<sup>15</sup>. Oznacza to, że aksjologia determinuje stanowienie prawa przez podmiot prawotwórczy, jak również oddziałuje na podmioty, które zobowiązane są stosować prawo<sup>16</sup>.

Prawo stanowi zbiór norm zbudowany w sposób hierarchiczny z ustawą zasadniczą na szczycie. W takim systemie ustawa tego typu odgrywa kluczową rolę i wpływa na kształt i sposób interpretacji wszystkich pozostałych. Równocześnie, jak się zauważa w literaturze, kreację norm konstytucyjnych zawsze poprzedza wybór wartości<sup>17</sup>. Wartości zawarte w tym akcie normatywnych są wyrazem wartości reprezentowanych przez daną społeczność w danym momencie historycznym. Rodzi się pytanie, czy wartości przyjmowane przez społeczność posiadają walor stałości, czy też ulegają zmianom. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednolita, ponieważ istnieją wartości o charakterze niezmiennym i stałym, ale występują też takie, które z biegiem czasu ulegają przekształceniom i modyfikacjom. Sytuacja ta skutkuje tym, że w przypadku braku synchronizacji wartości zapisanych w konstytucji z wartościami prezentowanymi przez społeczeństwo, zmianie ulegnie przywołany akt prawny. Będzie ona zmierzała do dostosowania wartości w nim prezentowanych do tych, które w danym momencie przyjmuje społeczeństwo. Zmiana konstytucji w następstwie zmiany wartości wyznawanych przez społeczeństwo będzie możliwa jedynie wówczas, gdy będą występowały do tego warunki społeczno-polityczne. Może się ona odbyć w oparciu o obowiązujący porządek prawny, wówczas jest realizowana w sposób uporządkowany i spokojny; ale może zaistnieć sytuacja, w której zmiana nastąpi w sposób burzliwy, w drodze jakiegoś wydarzenia pozaprawnego, czyli rewolucji czy innego zdarzenia o podobnych charakterze. Sygnalizowana tu zmiana konstytucji nie jest jedyną formą dostosowania wartości wyznawanych przez społeczność (tę część społeczności, która sprawuje w danym momencie władzę), ponieważ modyfikacja taka może być przeprowadzona bez formalnej zmiany tekstu konstytucji. Wynika to z faktu, iż konstytucja jak każdy akt normatywny, może być przedmiotem instrumentalizacji lub obejścia<sup>18</sup>. Zjawisko to rodzi tym więcej niebezpieczeństw, że samo pojęcie wartości nie jest jednoznaczne i przypisywane są mu różne znaczenia<sup>19</sup>. Zaistnienie sytuacji instrumentalizacji lub obejścia ma miejsce wówczas, gdy treść normy prawnej zawartej w konstytucji formalnie nie uległa zmianie, lecz zostanie tak zinterpretowana, że wprowadza nie tylko nowy sposób odczytania, ale przede

<sup>15</sup> M. Zajęcki, *op. cit.*, s. 78–79.

<sup>16</sup> I. Bogucka, *Wartości prawa administracyjnego procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017, s. 508.

<sup>17</sup> K.J. Kaleta, *op. cit.*, s. 124.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>19</sup> P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 51.

wszystkim nową wartość, której wcześniej nie było, lub też tak zmienia rozumienie zamieszczonej w niej wartości, że w praktyce występuje już nowa.

Wartości przyjmowane przez społeczeństwo, a w zasadzie przez tę jego część, która dysponuje możliwością nadania im charakteru powszechnego, nie wynikają z porządku prawnego, lecz są zakotwiczone w źródłach zlokalizowanych poza systemem norm prawnych. Założenia leżące u podstaw porządku prawnego nie mogą być dedukowane z prawa pozytywnego, lecz powinny być wypracowywane na tle porównywania porządku prawnego z punktu widzenia filozofii z porównywalnymi wartościami pozostającymi poza jego zasięgiem<sup>20</sup>. Wynika to z tego, że prawo pozytywne jest wtórne względem wartości, które leżały u podstaw jego przyjęcia, to znaczy ujęciu prawo jest wyrazem wartości, a nie ich kreatorem. Stwierdzenie to nawiązuje do nierozstrzygalnego sporu między opowiadającymi się za pozytywizmem prawniczym i stronnikami prawa naturalnego<sup>21</sup>. Dla pozytywistów prawniczych prawo jest źródłem wartości i w prawie należy poszukiwać ich występowania, z kolei opowiadający się za prawem naturalnym widzą w prawie jedynie instrument, przy wykorzystaniu którego wartości występujące w systemie pozanormatywnym wprowadzane są do systemu normatywnego.

Przeprowadzone powyżej rozważania skłaniają do odrzucenia stanowiska opowiadającego się za neutralnością prawa względem polityki, ponieważ prawo jest wykorzystywane jako jeden z instrumentów prowadzenia polityki<sup>22</sup>. W zasadzie przy wykorzystaniu prawa ziszcza się polityczne wizje. Przyjmowane normy prawne zmierzają do realizacji wartości preferowanych przez tych, którzy w danym momencie dysponują możliwością wprowadzenia ich w życie. Tak wprowadzane wartości mogą nie być akceptowane przez pozostałą część społeczeństwa, a zwłaszcza przez tę, która nie ma bezpośredniej możliwości wpływu na proces ich przyjmowania. Ta grupa może wówczas wyrażać swoje stanowisko w formach przewidzianych w obowiązującym porządku prawnym, jednakże istnieje ryzyko sięgnięcia po inne formy, wykraczające poza oferowane przez prawo. Sygnalizowane tu związki prawa stanowionego z polityką doznają dodatkowego wzmocnienia w sferze jego stosowania. Wykładnia przepisów prawa przeprowadzana jest z uwzględnieniem preferencji i wyznawanych wartości przez tych, którzy uprawnieni są do jej dokonywania i podejmowania wiążących rozstrzygnięć.

<sup>20</sup> J. Filipek, *op. cit.*, s. 15.

<sup>21</sup> J. Woleński, *Neutralizacja wartości w prawie — analiza logiczno-semantyczna*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 51–52; M. Dudek, *O progach zwalniających, ławkach przeciwko bezdomnym i innych wynalazkach oraz ich znaczeniu nie tylko dla aksjologii prawa. Szkic wprowadzający*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 194.

<sup>22</sup> M. Stambulski, *Polityczność jako etyka polityczna prawa*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 97–98; M. Paździora, *Neutralizacja wartości a legitymizacja prawa w demokracji*, [w:] *Aksjologiczny wymiar...*, s. 112 n.

## Pojęcie samorządu terytorialnego

Po przedstawieniu zagadnień związanych z problematyką aksjologii przejść należy do rozważań poświęconych drugiemu pojęciu występującemu w tytule niniejszego opracowania, a mianowicie problematyce samorządu terytorialnego. Trzeba rozpocząć od zwrócenia uwagi na to, czym samorząd terytorialny jest. Postawienie takiego pytania może wydać się dziwnym czy zastanawiającym, ponieważ pojęcie to jest powszechnie wykorzystywane w aktach normatywnych i doczekało się licznych opracowań<sup>23</sup>. Przedmiotowe pojęcie analizowane było z szeregu różnych punktów widzenia. Występuje ono w przepisach prawa<sup>24</sup>, a zatem jest pojęciem prawnym, wykorzystuje się je także w orzecznictwie sądowy<sup>25</sup> i w literaturze prawniczej<sup>26</sup>, a więc stanowi element języka prawniczego. Tak różne konteksty wykorzystywania tego pojęcia skutkują tym, że jest ono różnie widziane i ujmowane, ponieważ często pod tym terminem widzi się samodzielny byt prawny łączony z zdecentralizowaną formą wykonywania zadań publicznych, czyli z podmiotami wykonującymi funkcje administracyjne wyposażonymi w stosowne władztwo<sup>27</sup>, a zarazem utożsamia się je z określoną jednostką administracyjnego podziału kraju (gmina, powiat czy województwo)<sup>28</sup>. Zróznicowane konteksty wykorzystywania przedmiotowego pojęcia powodują, że odczytanie jego znaczenia wiąże się z poruszaną w danym momencie problematyką. Sytuacja ta skłania do przyjrzenia się zagadnieniu i podjęcia próby uchwycenia, czym w istocie jest pojęcie samorządu terytorialnego.

Tak postawione pytanie w pierwszej kolejności każe się odnieść do kluczowej kwestii, a mianowicie, czy przysługuje mu element materialny, czy też jest to pojęcie o charakterze abstrakcyjnym. Odpowiedź, jak się wydaje, nie nastrocza istotniejszych wątpliwości. Wszelkie spojrzenia na omawiane pojęcie pozwalają

<sup>23</sup> Sytuację tę dostrzega B. Dolnicki (*Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 15–16).

<sup>24</sup> Zob. art. 16 ust. 2 czy tytuł rozdziału VII Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) czy przywołaną już ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym.

<sup>25</sup> Przedmiotowe pojęcie powszechnie występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sądów administracyjnych czy sądów powszechnych; zbędnym jest przywoływanie stosownych orzeczeń potwierdzających ten fakt.

<sup>26</sup> Omawiane pojęcie jest przedmiotem licznych opracowań o charakterze monograficznym i stanowi wielokrotnie ich tytuł, tak jak ma to miejsce w przypadku pozycji wymienionej w przypisie 2, jak również jest przedmiotem licznych artykułów. Z uwagi na powszechność wykorzystywania tego pojęcia przez doktrynę zbędne jest przywoływanie stosownych opracowań.

<sup>27</sup> C. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 15 n.; J. Jakubek-Lalik, *op. cit.*, s. 105 n. W literaturze określa się decentralizację jako wartość szczegółową prawa administracyjnego części ustrojowej (zob. P. Dobosz, *op. cit.*, s. 57).

<sup>28</sup> Zob. art. 164 Konstytucji RP.

stwierdzić, że nie ma ono wymiaru materialnego, czyli nie jest substancją. O samorządzie terytorialnym nie można powiedzieć, podobnie jak o stole, że jest rzeczą posiadającą swój materialny substrat. Tak kategoryczne stwierdzenie wzbudza pewne kontrowersje, ponieważ analizując problematykę samorządu terytorialnego, dostrzec musimy, że w pewnych ujęciach i rozumieniach element materialny się przejawia. Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy mówi się o gminie ujmowanej jako określone terytorium i ludzie je zamieszkujący<sup>29</sup>. W tym ujęciu wyraźnie dostrzegalny jest substrat materialny i to dwojakiemu rodzaju, mianowicie określona przestrzeń geograficzna, (czyli coś, co posiada swój wyraz materialny), a także ludzie zamieszkujący wskazany teren, (również posiadający wymiar materialny). Należy dostrzec i to, że sam teren, jak również sami ludzie w kontekście omawianego pojęcia nic nie znaczą; dopiero ich zespolenie w przewidziany sposób pozwala uznać, że mamy do czynienia z gminą, powiatem czy województwem, czyli pewnym pojęciem abstrakcyjnym przewidzianym przez obowiązujące unormowania prawne<sup>30</sup>. Przyjęcie powyższego ustalenia oznacza, że na przedmiotowe pojęcie spojrzeć należy z innej perspektywy.

Pojęciem tym określa się określony sposób sprawowania władzy przez podmioty lokalne. Konstytucja RP w art. 163 stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W art. 164 ust. 1 tego aktu mówi się, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z obu przywołanych przepisów można wysunąć wniosek, że prawodawca konstytucyjny utożsamia samorząd terytorialny z jakimś podmiotem, przy czym utożsamienie to na tym etapie nie posiada charakteru konkretnego, lecz ma wymiar czysto abstrakcyjny.

Dostrzeżona sytuacja skłania do spojrzenia na to zagadnienie z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich to ujęcie platońskie<sup>31</sup>, czyli samorząd terytorialny widziany jako pewna idea organizacji ustroju władz lokalnych. Pojęcie samorządu terytorialnego w tym ujęciu jest wyłącznie wyrazem określonej wizji, cieniem świata zewnętrznego i realnego; nie jest więc utożsamiane z konkretną jednostką terytorialnego podziału państwa, lecz ujmowane jako pewna myśl czy idea przy pomocy, której opisuje się jakieś zjawisko występujące w społeczeństwie. W przypadku tego pojęcia uwidaczniają się złożone stosunki między sferą bytu a sferą powinności<sup>32</sup>; względnie można tę sytuację ująć jako zjawisko hipostazy, czyli nadania cech realności bytowi abstrakcyjnemu<sup>33</sup>. W konsekwencji terminowi

<sup>29</sup> Zob. J. Boć, *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 42.

<sup>30</sup> Na zagadnienie to uwagę zwrócił H. Kelsen, *op. cit.*, s. 274–276, gdy rozważał problem osoby prawnej (korporacji).

<sup>31</sup> Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1948, s. 514a–519e.

<sup>32</sup> F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960, nr 8, s. 13.

<sup>33</sup> D. von. Hildebrand, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10, s. 46.

samorządu przypisać można charakter pojęcia narzędzia<sup>34</sup> wykorzystywanego przez prawodawcę i literaturę, przy wykorzystaniu którego opisuje się otaczającą nas rzeczywistość. Drugie ujęcie nawiązuje do koncepcji pozytywistycznych, czyli sprowadzających się do tego, że samorząd terytorialny to podmiot funkcjonujący i istniejący w następstwie przyjęcia określonych rozwiązań prawnych. Dopóki nie ma rozwiązań prawnych, do tego momentu nie można mówić o istnieniu samorządu terytorialnego. Jego istnienie przewidziane będzie w aktach normatywnych zajmujących różną pozycję w hierarchii norm prawnych, począwszy od regulacji zamieszczonych w ustawie zasadniczej, poprzez unormowania o charakterze międzynarodowym, po zawarte w ustawach zwykłych. W tym ujęciu samorząd terytorialny to konkretne podmioty, takie jak gmina, powiat czy województwo, dysponujące określonymi zadaniami oraz posiadające przewidziane organy, przy wykorzystaniu których wykonują stojące przed nimi zadania.

Na problematykę samorządu terytorialnego spojrzeć można jeszcze z innej perspektywy, a mianowicie w optyce podmiotu kreującego tę instytucję. Wykorzystując przywołane kryterium, możemy mówić o ujęciu obiektywistycznym samorządu terytorialnego oraz o ujęciu subiektywistycznym. Ujęcie obiektywistyczne sprowadza się do tego, że spojrzenie na tę instytucję jest niezależne od podmiotu kreującego. Inaczej mówiąc, podmiot kreujący instytucję nie ma decydującego głosu w ramach procesu jego tworzenia. Wartości, którymi ten samorząd winien się charakteryzować, noszą charakter obiektywny, ponadto są niezależne od momentu podjęcia decyzji o jego utworzeniu, a zakres zadań jest stały i przypisany dla wszystkich. Ujęcie takie nawiązuje do organicznej koncepcji samorządu terytorialnego. Z kolei ujęcie subiektywistyczne opiera się na innych założeniach, a mianowicie podstawy utworzenia i funkcjonowania tego samorządu wynikają z przekonania podmiotu go kreującego. Zatem to, czy samorząd terytorialny będzie istniał i wykonywał przypisywane mu zadania, zależy od woli wskazanego podmiotu. To on przesądza o zakresie zadań wykonywanych przez samorząd, jak również wpływa na wykorzystywane przezeń prawne formy działania. Przysługuje mu prawo wprowadzenia regulacji określających struktury organizacyjne tego samorządu i sposoby wyłaniania piastunów przewidzianych organów. Dodatkowo podmiot ten pozostawia sobie instrument, przy wykorzystaniu którego będzie mógł nadzorować działalność tak utworzonego samorządu.

## Samorząd terytorialny a wartości

Po przedstawieniu zagadnień dotyczących aksjologii i pojęcia samorządu terytorialnego niezbędne jest zwrócenie uwagi na to, co leży u podstaw tak widzianego samorządu terytorialnego. Na problematykę podstaw aksjologicznych tej

<sup>34</sup> Na temat pojęć narzędzi w prawie zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 13.



konstrukcji spojrzeć można przez pryzmat licznych teorii dotyczących jej istoty. Dwie z nich odgrywają istotną rolę i z tego powodu zasługują na przybliżenie<sup>35</sup>. Pierwszą z nich jest teoria organiczna. W jej założeniach samorząd terytorialny stanowi podmiot pierwotny względem państwa i w zasadzie poszczególne podmioty tego samorządu, łącząc się, przyczyniły się do powstania państwa jako podmiotu wtórnego. Tak widziany samorząd dysponuje własnymi naturalnymi i nienaruszalnymi prawami. Istota przywołanej teorii sprowadza się do tego, że to samorząd terytorialny jest podmiotem niezależnym od państwa. Dysponuje własnymi zadaniami, których zakres nie może być ograniczany przez państwo jako podmiot wtórny. W tym ujęciu samodzielność samorządu terytorialnego nie wynika z woli państwa, lecz jest następstwem jego pierwotnego statusu. Takie ujęcie skutkuje dalszymi konsekwencjami, a mianowicie zakres spraw przynależnych samorządowi nie może być ograniczany, państwo zaś nie może ingerować w sferę jego aktywności. Rewolucja francuska dostrzegła naturalne prawa gminy, jednakże zakres przyznanej jej samodzielności nie był znaczny<sup>36</sup>. Takie widzenie samorządu terytorialnego rzutuje także na inne wartości, takie jak wolność czy równość. Podkreślić trzeba, że wolność tak ujmowanego samorządu jest elementem wewnątrznie związanym z jego istotą. Tylko wolny podmiot może być samodzielny i mieć nienaruszalny zakres zadań do realizacji. W ramach tej wolności samorząd będzie samodzielnie decydował o sposobie własnej organizacji, jak również o sposobach wykonywania stojących przed nim zadań. Skoro dysponuje wolnością w zakresie kreowania własnych struktur, to oznacza, że będzie je dostosowywał do występujących potrzeb wynikających z jego wielkości (liczby osób tworzących daną wspólnotę oraz zajmowanego przez nią obszaru), a także do zakresu wykonywanych zadań. Tak widziany samorząd analizowany może być w kontekście równości. Wartość ta oznacza, że żadna jednostka samorządu terytorialnego funkcjonująca na danym poziomie jego organizacji nie dysponuje większymi czy też mniejszymi prawami bądź obowiązkami. Zakres zadań stojących przed tymi jednostkami jest analogiczny, a to oznacza, że żadna z nich nie może znajdować się na pozycji uprzywilejowanej, jak również nie może znajdować się na pozycji gorszej względem innych, czyli nie może być dyskryminowana.

Drugą teorią odnoszącą się do samorządu terytorialnego jest teoria państwowa. Jej istota sprowadza się do tego, że to państwo jest podmiotem pierwotnym i to ono decyduje o tym, w jakiej formie prawnej będą wykonywane zadania stojące przed nim. W tym ujęciu państwo może stojące przed nim zadania wykonywać przy wykorzystaniu własnego aparatu, czyli utworzonych przez państwo organów

---

<sup>35</sup> W literaturze wyodrębnia się sześć teorii dotyczących samorządu terytorialnego: naturalistyczną, naturalistyczno-państwową, państwową, socjologiczną i polityczną oraz uniwersalistyczną zob. I Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 167 n.

<sup>36</sup> J. Jeżewski, *Uwagi o genezie samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Człowiek, Prawo, Państwo. Księga jubileuszowa dedykowana S.L. Stadniczeńko*, Warszawa 2017, s. 505.



i osób funkcjonujących w określonej zależności służbowo-osobowej. Może je realizować również przy wykorzystaniu podmiotów, które dysponują samodzielnością i wykonują przypisane im zadania w jego imieniu i na jego rachunek. W ramach tego ujęcia samorząd terytorialny istnieje z woli państwa, jednakże sam wybiera swoje organy i decyduje o sposobie wykonywania powierzonych do realizacji zadań. W samorządzie terytorialnym widzi się skryształowanie publicznego prawa podmiotowego. Publiczne prawo podmiotowe określa się jako możliwość rozporządzania władzą publiczną, czyli jako możliwość wydawania przepisów powszechnie obowiązujących i aktów administracyjnych kształtujących sytuację prawną ich adresata. Przysługująca samorządowi terytorialnemu osobowość publicznoprawna związana jest z prawem do samodzielnego sprawowania części administracji publicznej przekazanej samorządowi przez państwo, które pozostawia sobie jednakże prawo sprawowania nadzoru nad realizacją tego typu działań<sup>37</sup>.

Teoria ta, jak zostało to przedstawione, wiązana jest z działalnością uprawnionych organów państwa, które kreują tę formę sprawowania władzy lokalnej. Kreacja ta następuje w drodze aktów normatywnych, a tym samym w następstwie przyjmowanego prawa. W tej sytuacji rodzi się pytanie czy prawo jest twórcą wartości czy tylko jej nośnikiem. Odpowiedź na tak postawione pytanie będzie złożona, ponieważ prawo jest nośnikiem wartości, przy czym taką funkcję pełni wówczas, gdy posiada swoje źródła w innym kreatorze. Z taką sytuacją zetknemy się wówczas, gdy analizowane normy prawne odnoszą się do takich wartości jak wolność, godność czy sprawiedliwość nie mówiąc już o takich jak piękno czy dobro. Wymienione wartości wielokrotnie zamieszczone są w aktach normatywnych, jednakże wówczas prawo i zawierające je normy prawne są jedynie ich nośnikiem. Odmiennie sytuacja przedstawia się w tych przypadkach, w których prawodawca wprowadza do porządku prawnego wartości i to niezależnie od tego, czy mamy prawodawcę naturalnego, czy też pozytywnego w postaci legitymowanego do tego organu. Wówczas podmiot taki wprowadza do prawa wartości, które je uzewnętrznia. W tej sytuacji prawo jest miejscem, w którym wartości się uzewnętrzniają i są wprowadzane do życia społecznego danej społeczności. Pierwszym z wymienionych wartości przypisać można charakter stały i niezmienny. Stwierdzenie takie nie jest trafne, ponieważ taka wartość jak piękno wraz ze zmianami w życiu społeczeństw ulega modyfikacją, analogicznie jest z wolnością, ponieważ obecnie jest inaczej rozumiana niż miało to miejsce w dawnych epokach. Te drugie wartości mają charakter służebny dla danego okresu rozwoju społecznego i przy ich wykorzystaniu, czy z ich wykorzystaniem buduje się dane społeczeństwo. Odmiennie spojrzenie na wartości występujące w pierwszej grupie może choć nie musi wpływać na wartości przewidziane drugą grupą. Ma to znaczenie dla tych wartości, które wyznaczają sposób zorganizowania danego

---

<sup>37</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 131 n.

społeczeństwa oraz mogą modyfikować realizowane cele i wprowadzać w tym zakresie stosowne zmiany.

Wartości od początku do końca mają wyłącznie byt abstrakcyjny. Stwierdzenie to rzutuje w istotny sposób na proces opisu otaczającej nas rzeczywistości, ponieważ człowiek jako podmiot kreujący nadaje pojęciom abstrakcyjnym określony sens i charakter<sup>38</sup>. Jednocześnie oznacza to istnienie w tym miejscu subiektywnego spojrzenia.

Samorząd terytorialny widziany jako podmiot nie posiada wartości, ponieważ ten przymiot przysługuje człowiekowi<sup>39</sup>. W literaturze prezentowane jest stanowisko, w którym samorząd terytorialny ujmuje się jako podmiot tożsamy człowiekowi, ponieważ przypisuje mu się analogiczne prawa i wartości<sup>40</sup>. Oznacza to zarazem, że w ramach niniejszego opracowania nie jest poruszana problematyka wartości przysługujących samemu samorządowi terytorialnemu, lecz zgodnie z tym co zostało wyrażone w tytule: jakie wartości i przez kogo reprezentowane leżą u podstaw analizowanego pojęcia. Przy czym, gdy mowa jest o podmiocie reprezentującym wartości, w polu widzenia należy mieć zarówno ich kreatora jak również tego, który dokonuje oceny, czy dane wartości rzeczywiście występują i czy można je temu podmiotowi przypisać.

Przeprowadzone rozważania skłaniają do uznania, że podmiotem kreującym aksjologiczne podstawy samorządu terytorialnego jest państwo<sup>41</sup>, czyli podmiot odpowiedzialny za byt prawny analizowanego pojęcia. W samorządzie terytorialnym, jak było to sygnalizowane, widzi się zdecentralizowaną funkcję administracji publicznej. Tym samym struktura samorządu zostaje wyposażona w wartość, która determinuje jego byt prawny, a mianowicie samodzielność<sup>42</sup>. To wartość, która stanowi o jego istnieniu<sup>43</sup>. W tym miejscu rodzą się pytania, w których aktach prawnych wartość ta ma zostać zagwarantowana, jak również co należy pod nią rozumieć. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia przyjdzie uznać, że samodzielność samorządu winna być zakotwiczona w przepisach

<sup>38</sup> J. Filipek, *op. cit.*, s. 13.

<sup>39</sup> R. Ingarden, *op. cit.*, s. 205.

<sup>40</sup> J. Lemańska, *Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2016, s. 260 n.

<sup>41</sup> Związanie samorządu terytorialnego z państwem jest dostrzegane w literaturze zob. A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 21 n.

<sup>42</sup> W literaturze mówi się o zasadzie samodzielności samorządu terytorialnego zob. A. Błaś, *op. cit.*, s. 27–28; I. Niżnik-Dobosz, *Zasady ustroju administracji publicznej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018, s. 150.

<sup>43</sup> M. Gielda, *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 55.

ustawy zasadniczej. Takie umiejscowienie przyda jej walor trwałości, choć razem nie może nam umknąć uwaga, że w przypadku dysponowania większością konstytucyjną dana władza czy opcja sprawująca władzę będzie mogła dokonać w tym zakresie zmian. Oznacza to, że nawet tak silne umiejscowienie omawianej wartości nie daje pełnej gwarancji, że prawodawca konstytucyjny nie zmieni stanowiska. Odrębną kwestia jest zakres omawianej samodzielności, który nie może być oderwany od woli prawodawcy konstytucyjnego i ustawodawcy zwykłego. Nie może ona oznaczać nieograniczonej możliwości w zakresie podejmowania wszelkich działań. Samodzielność ta wynikała będzie z treści postanowień konstytucji oraz aktów ustawowych<sup>44</sup>. Odnosiła się będzie do tych aspektów samorządu, które przesądzają o jego istocie. Mowa zatem o samodzielności w zakresie opracowywania zasad własnego funkcjonowania oraz własnej organizacji. Normy konstytucyjne czy ustawowe mogą zawierać regulacje, które będą wprowadzały unifikacyjne rozwiązania, a to oznacza, że będą one ograniczały omawianą samodzielność<sup>45</sup>. Innym przejawem omawianej wartości będzie problematyka stanowienia prawa<sup>46</sup>. W tym zakresie uprawnione organy jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić prawo stosownie do brzmienia delegacji ustawowej w sposób samodzielny. Zakres samodzielności wyznaczony zostaje treścią delegacji ustawowej, a zatem uzależniony od woli podmiotu kreującego daną delegację ustawową (ustawodawcy). W kwestii stanowienia prawa samodzielność ze szczególną siłą uzewnętrzni się w ramach planowania przestrzennego na poziomie gminy. Decyzje podejmowane w ramach tak zwanego władztwa planistycznego gminy będą miały istotne znaczenie dla możliwości wykorzystania nieruchomości posiadanych przez ich właścicieli. W tym kontekście zakres samodzielności rozszerzy się, ponieważ ustawodawca, wykorzystując posiadane możliwości, wyposażył gminy w możliwości i obowiązek opracowywania tego typu aktów. Działania w danym obszarze nie są podejmowane w pełnej samodzielności, ponieważ gminy obowiązane są dostosowywać je do obowiązującego porządku prawnego, na etapie zarówno podejmowanych działań, jak i przyjmowanych rozstrzygnięć. Ostatnią sferą, w której prezentowana wartość się ujawni, będzie wykonywanie prawa związane z wydawaniem władczych indywidualnych rozstrzygnięć. Uprawnione organy jednostek samorządu terytorialnego lub też podmioty administrujące dysponujące stosownym upoważnieniem ze strony organów stanowiąco-kontrolnych podejmą indywidualne rozstrzygnięcia kształtujące sytuację prawną adresatów ich działań. Przedmiotowa wartość wystąpi w takim zakresie, w jakim ustawodawca to określi. W zasadzie w przypadku decyzji związanych zakres samodzielności przy ich podejmowaniu okaże nikły; natomiast sytuacja zmieni się

<sup>44</sup> Na konstytucyjne zakotwiczenie samodzielności uwagę zwraca A. Błaś, *op. cit.*, s. 28.

<sup>45</sup> M. Giełda, *op. cit.*, s. 60.

<sup>46</sup> A. Daniluk, *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 152 n.

w przypadku decyzji podejmowanych w warunkach uznania administracyjnego, ponieważ wówczas organy czy podmioty podejmujące będą musiały jedynie dopełnić wymogów w kwestii ustalenia stanu faktycznego i prawnego, natomiast proces wyboru następstwa prawnego pozostawi się do ich dyspozycji.

Prezentowana samodzielność jako wartość samorządu terytorialnego winna być rozpatrywana wspólnie z dwiema innymi, a mianowicie z wolnością oraz równością. Są to kolejne wartości, które składają się na istotę samorządu terytorialnego ujmowanego jako zdecentralizowana forma sprawowania władzy lokalnej; obie mają zakotwiczenie w postanowieniach ustawy zasadniczej. W przypadku wolności można mówić o tym, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują nią w zakresie kształtowania swoich struktur czy też opracowywania programów służących zaspokajaniu potrzeb danej jednostki. Wolność jako wartość ujawni się w sferze kreowania porozumień z innymi samorządami celem wspólnego wykonywania stojących przed nimi zadań, a także w zakresie tworzenia nowych podmiotów: związków komunalnych. Przedstawione tu przykłady ilustrują znaczenie tej cechy dla istoty samorządu terytorialnego. Można postawić tezę, że tak jak nie sposób mówić o samorządzie terytorialnym jako zdecentralizowanej formie sprawowania władzy bez samodzielności, tak realizacja tej funkcji nie będzie też możliwa bez przysługującej samorządowi wolności. Warto zwrócić uwagę także na równość — wartość występującą w dwóch ujęciach. W duchu pierwszego zakłada się, że wszystkie podmioty funkcjonujące na tym samym poziomie są sobie równe, drugie zaś oznacza zakaz dyskryminacji. Pierwsze nawiązuje do tego, że samorządy terytorialne funkcjonujące na tym samym poziomie organizacji państwa dysponują identycznymi prawami, a jednocześnie — że ciąży na nich analogiczne obowiązki. Zatem można tu mówić o równości formalnej i materialnej. Równość pozwala wszystkim jednostkom w identyczny sposób ubiegać się o udział w środkach publicznych przewidzianych dla realizacji stojących przed nimi zadań. Drugie z ujęć omawianej wartości związane jest z zakazem dyskryminowania, czyli gorszego traktowania jednych jednostek samorządu terytorialnego względem innych.

Przedstawione powyżej wartości kreatora samorządu terytorialnego, czyli państwa, nie oznaczają, że w zakresie funkcjonowania administracji lokalnej wszystko jest już ukształtowane, a ewentualne działania prawodawcy będą się koncentrowały na wprowadzaniu korekt niezmiennających istoty struktury, lecz dążących do usuwania dostrzeżonych ułomności i usprawniania funkcjonowania<sup>47</sup>. Równocześnie samorząd terytorialny jako obligatoryjny element porządku prawnego zaczyna jawić się jako coś trwałego i niezmiennego, w sytuacji kiedy jego otoczenie ulega szybkim i istotnym zmianom. Wykorzystywanie nowych form komunikacji organów i podmiotów administrujących z adresatami ich działań, generuje nowe

<sup>47</sup> Problem ten był już dawno temu dostrzegany. Zob. J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 87.

zjawiska, które wcześniej nie występowały<sup>48</sup>. Do tych nowych zjawisk dołączyć trzeba także w związku z występującą pandemią. Ograniczenia wynikające z konieczności minimalizowania negatywnych skutków COVID-19 wpływają nie tylko na zakres praw i obowiązków poszczególnych obywateli, ale także na samorząd terytorialny. Sygnalizowane tu zjawiska posiadają związek z omawianymi wartościami, ponieważ ich występowanie po stronie samorządu terytorialnego uwarunkowane jest od działań podejmowanych przez państwo i jego organy.

## Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania pozwalają stwierdzić, że samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną formą sprawowania władzy lokalnej. Można się doszukiwać obiektywnych i naturalnych podstaw jego funkcjonowania, jednak należy przyjąć, że wykorzystanie tej instytucji dla realizacji zadań stojących przed państwem jest zależne od samego państwa i organów podejmujących decyzje w jego imieniu. Unormowania międzynarodowe przewidują zamieszczenie regulacji dotyczących funkcjonowania omawianego samorządu w ustawie zasadniczej, jednakże finalna decyzja w tym zakresie zależna jest od podmiotu kreującego akt podstawowy w danym porządku prawnym. Od wskazanego podmiotu zależy zakres zadań przypisanych do realizacji przez ten samorząd, a także sposób jego organizacji. Prowadzone rozważania pozwoliły stwierdzić, że w omawianym kontekście nie można stwierdzać istnienia obiektywnych podstaw funkcjonowania samorządu. W takiej sytuacji zarówno zakres zadań stojących przed samorządem, jak i jego organizacja oraz ilość środków, którymi dysponuje w celu realizacji wspomnianych zadań, nie mają charakteru stałego i niezależnego od woli podmiotu kreującego. Można jedynie w tym miejscu zauważyć, że jeżeli podmiot kreujący zamieści stosowne regulacje w ustawie zasadniczej (której zmiana jest trudna do przeprowadzenia), sytuacja tego samorządu może być uznawana za w miarę stabilną i trwałą, a wartości leżące u podstaw jego funkcjonowania posiadają realną moc i pozwalają na prawidłowe funkcjonowanie. Natomiast w przypadku zakotwiczenia samorządu wyłącznie w ustawach zwykłych, jego sytuacja prawna jest słaba i może w każdym momencie ulec zmianie. Wówczas mówienie o samodzielności tego samorządu, a także o innych wartościach, takich jak wolność czy równość, staje się iluzoryczne.

---

<sup>48</sup> Na zjawisko zmienności administracji uwagę zwraca J. Korczak (*Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, „Prawo” 331, 2020, s. 165 n.).

## Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Bogucka I., *Wartości prawa administracyjnego procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, Warszawa 2017.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Boć J., *Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Daniluk A., *Samodzielność prawotwórcza gminy*, [w:] *Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Dobosz P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Dudek M., *O progach zwalnających, ławkach przeciwko bezdomnym i innych wynalazkach oraz ich znaczeniu nie tylko dla aksjologii prawa. Szkic wprowadzający*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Filipek J., *W poszukiwaniu założeń porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji — studium interdyscyplinarne*, red. J. Filipek, I. Gruszczyńska, A. Wąsiński, M. Płaszewski, Bielsko-Biała 2008.
- Giełda M., *Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Hildebrand D. von, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak” 2006, nr 10.
- Ingarden R., *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989.
- Jakubek-Lalik J., *Centralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa-Łódź 2019.
- Jeżewski J., *Uwagi o genezie samorządu terytorialnego we Francji*, [w:] *Człowiek, Prawo, Państwo. Księga jubileuszowa dedykowana S.L. Stadniczenko*, Warszawa 2017.
- Kaleta K.J., *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie konstytucyjnym*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.
- Korczak J., *Dyspersja administracji jako przyczyna niepomijalności administracji publicznej*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, „Prawo” 331, 2020.
- Korczak J., *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
- Lemańska J., *Wartości prawnie chronione w aspekcie konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Między niepomijalnością administracji publicznej a deadministrowaniem*, [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, red. T. Kocowski, J. Korczak, P. Lisowski, Wrocław 2020.



- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo” 1960, nr 8.
- Martysz C., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady ustroju administracji publicznej*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Pałeczki K., *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Paździora M., *Neutralizacja wartości a legitymizacja prawa w demokracji*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Warszawa 1948.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Stambulski M., *Polityczność jako etyka polityczna prawa*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2008.
- Woleński J., *Neutralizacja wartości w prawie — analiza logiczno-semantyczna*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Zajęcki M., *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego*, [w:] *Aksjologiczny wymiar prawa*, red. M. Dudek, M. Stępień, Kraków 2015.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

## Axiological Foundations of the Local Government

### Summary

Local government as a decentralized form of performing tasks facing public administration is established in the resolutions of the Constitution of the Republic of Poland. The institution of local government functions within local communities and stays in relations with other participants of social life. The position and scope of tasks performed by local government units depend on the values presented by the entity making decisions, which is the legislator. The values adopted by the legislator determine the way of functioning and the scope of tasks of local government. The volatility of such values results in the fact that the range of local government's activity is not firmly determined. It may be extended, but it may also be narrowed. Independence plays a key role among the values attributed to local government. Its scope determines the place and role of this institution in contemporary society. Other values, such as freedom and equality, arise from independence and constitute its essential element. Although local government is an institution that is deeply rooted and has a strong foundation for functioning, its place and the role it plays are not objective and result from the subjective assessment of the legislator.

**Keywords:** local government, public administration, values, legislator, independence, freedom.



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 terytorialną<sup>1</sup>.

## 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 prawodawstwie<sup>2</sup>. Oczywiście Bigo nie był jedynym przedstawicielem nauki prawa zajmującym się zagadnieniem związków publicznoprawnych, w tym jako podmiotów samorządu terytorialnego<sup>3</sup>, 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 aktualne<sup>4</sup>. 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-

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 też odnośnie do podziału prawa na publiczne i prywatne, uzasadniając ten podział analizą pozytywnego porządku prawnego i rozwojem prawa w danym państwie<sup>5</sup>.

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 prawie<sup>6</sup>. 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 administracyjnego<sup>7</sup>.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> „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.

<sup>7</sup> 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)<sup>8</sup> 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 publicznoprawnego<sup>9</sup>. 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, metaprawny<sup>10</sup>. 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-

<sup>8</sup> „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.

<sup>9</sup> Por. T. Bigo, *Związki...*, s. 81.

<sup>10</sup> 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 państwowe<sup>11</sup>. 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 nadzoru<sup>12</sup>.

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.

<sup>11</sup> Na temat innych typów decentralizacji zob. T. Bigo, *Związki...*, s. 155.

<sup>12</sup> „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 pierwotnego<sup>13</sup>, jak i pochodnego<sup>14</sup> — między innymi przez specyficzne dla siebie prawne ustrukturalizowanie podmiotowego i materialnego pojęcia związku, korporacji<sup>15</sup> — nadal jest aktualne, relewantne w nauce prawa konstytucyjnego i administracyjnego<sup>16</sup>. 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”<sup>17</sup>. 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”<sup>18</sup>. 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;

<sup>13</sup> Inaczej podstawowego, suwerennego.

<sup>14</sup> To jest: pochodzącego od państwa, tworzonego przez nie.

<sup>15</sup> Akcentowanie relacji: członkowie związku — związek; jednostkowe i wspólne interesy.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> J. Jellinek, *op. cit.*, s. 15–17.

4. prawnego sposobu organizowania się wspólnoty<sup>19</sup> opartej na godności i wolności człowieka w celu realizacji wspólnego dobra i wspólnych interesów;

5. zjawiska państwa związkowego<sup>20</sup>, zjawiska tworzenia i multiplikowania przez pierwotny związek publicznoprawny innych związków na potrzeby prawa krajowego jak i międzynarodowego<sup>21</sup>, 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 wykonawczej<sup>22</sup>, 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

<sup>19</sup> Władztwo publicznoprawne, forma przejawiania woli, osobowość prawna, prawa podmiotowe.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 640.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 publicznoprawnego<sup>23</sup>. 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 generalną<sup>24</sup>. 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)<sup>25</sup>.

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

<sup>23</sup> 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).

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

<sup>25</sup> 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 państwa<sup>26</sup> — 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 zrzeszeń<sup>27</sup>. 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 kolizji<sup>28</sup>. Zasady te są odpowiednio nośnikami takich uniwersalnych wartości jak prawda,

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Nie wyklucza to faktu, że demokratyczne państwo prawne jest rodzajem związku publicznoprawnego.

<sup>28</sup> 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 ustalania<sup>29</sup>. 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 państwa<sup>30</sup>. 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 światopoglądu<sup>31</sup>, ale realizować i chronić wskazane w Konstytucji wartości, w odpowiednich proporcjach wypeł-

<sup>29</sup> 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.*

<sup>30</sup> 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.*

<sup>31</sup> 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 wspólnego<sup>32</sup>. 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 obywatela<sup>33</sup>. 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 samodzielnymi w obrębie administracji, publicznymi związkami publicznoprawnymi między innymi w postaci wspólnot samorządu terytorialnego.

<sup>32</sup> 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.*

<sup>33</sup> 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 państwa<sup>34</sup>. 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 odzworowania 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 znaczeniu<sup>35</sup> (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 wspólnym<sup>36</sup>. 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-

<sup>34</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 217–219.

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

<sup>36</sup> 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 publicznej<sup>37</sup>. 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 samorządowej<sup>38</sup>. 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 publicznoprawnego<sup>39</sup>. Mieszkańcy ci, tworzą-

<sup>37</sup> 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](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf) (dostęp: 23.04.2021).

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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 radnego<sup>40</sup> i wójta<sup>41</sup> w przedmiocie złożenia ślubowania i wprowadzając dla radnych powinność kierowania się dobrem wspólnoty podczas wykonywania mandatu<sup>42</sup>.

W zakresie wpływu człowieka, mieszkańca gminy, członka wspólnoty na rozstrzygnięcia organów gminy trzeba podkreślić doregulowanie konsultacji z mieszkańcami, nową instytucję budżetu obywatelskiego<sup>43</sup> oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą<sup>44</sup>. Zostały także wzmocnione możliwości nawiązywania i kontynuowania więzi międzypokoleniowych we wspólnocie gminy przez regulacje ustawowe dotyczące młodzieżowej rady gminy oraz gminnej rady seniorów<sup>45</sup>. Zgodnie z treścią art. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>46</sup> 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.).

<sup>40</sup> Zob. art. 23a ust. 1 u.s.g., art. 23a u.s.p., art. 22 u.s.w.

<sup>41</sup> Zob. art. 29a ust. 1 u.s.g.

<sup>42</sup> Zob. art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 21 ust. 1 u.s.p., art. 23 ust. 1 u.s.w.

<sup>43</sup> Zob. art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p., art. 10a u.s.w.

<sup>44</sup> Zob. art. 41a u.s.g., art. 42a, art. 89a u.s.w.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 741.



wa<sup>47</sup>. 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 zaufania<sup>48</sup>. 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 gminy<sup>49</sup>. W celu wzmocnienia skuteczności czynności kontrolnych organu stanowiącego i kontrolnego, obok już istniejących komisji rewizyjnych zostały wprowadzone komisje skarg, wniosków i petycji<sup>50</sup>. 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 samorządowymi<sup>51</sup>.

W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalania granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców<sup>52</sup>. Uregulowano także, z korzyścią dla zasady pewności prawa, następstwo prawne. Ponadto rozstrzygnięto problem obowiązywania aktów prawa miejscowego odpowiednio w sytuacjach opisanych powyżej<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Zob. art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p., art. 34 u.s.w.

<sup>49</sup> 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”.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Zob. art. 4a–4e u.s.g., art. 3a–3ca u.s.p.

<sup>52</sup> Zob. art. 4c ust. 1 u.s.g.

<sup>53</sup> 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 ustawie<sup>54</sup>.

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 akapitu<sup>55</sup>. 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)<sup>56</sup>. Umożliwia to wykorzystanie potencjału

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Zob. art. 21a u.s.g.

<sup>56</sup> 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 zrzeszeń<sup>57</sup>. 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 terytorialnej<sup>58</sup>. 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.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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.

JUSTYNA PRZEDAŃSKA

ORCID: 0000-0002-3558-3969

Uniwersytet Wrocławski

[justyna.przedanska@uwr.edu.pl](mailto:justyna.przedanska@uwr.edu.pl)

# Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w kształtowaniu zasad wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych

**Abstrakt:** Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego ustawowo określono jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego i jednocześnie zobowiązano ją do opiniowania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego. W artykule zaprezentowano kazus braku konsultacji z Komisją Wspólną określenia zasad podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, a także przyznanie i podział tych środków wybranym jednostkom samorządu terytorialnego bez ujawnionych zasad czy kryteriów ich otrzymania. W związku z powyższym autorka wyróżniła trzy obszary kluczowe dla funkcjonowania i przyszłości jednostek samorządu terytorialnego: deprecjonowanie roli Komisji Wspólnej w procesie legislacyjnym, narastający problem klientelizmu politycznego, którego przykładem jest właśnie podział środków publicznych określonym jednostkom samorządu terytorialnego według tak zwanego klucza politycznego, oraz ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w związku z tendencją stopniowej utraty niezależności finansowej na rzecz dotacji celowych z budżetu państwa.

**Słowa kluczowe:** Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, klientelizm polityczny, samodzielność finansowa, jednostka samorządu terytorialnego.



# 1. Status prawny Komisji Wspólnej

Wraz z restytuowaniem samorządu terytorialnego w Polsce, już niemal trzydzieści lat temu, utworzono Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja Wspólna), która z założenia ma stanowić platformę dialogu między jednostkami samorządu terytorialnego a władzą rządową. Ponieważ na żadnym etapie reformy ustrojowej prawodawca nie zdecydował się na wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego czy ich zrzeszeń ani w inicjatywę ustawodawczą, ani w żadne instrumenty prawne, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego miałyby realny wpływ na nakładane na nie zadania publiczne oraz otrzymywane fundusze na ich realizację, Komisja Wspólna jawi się jedynym<sup>1</sup> forum, w obrębie którego strona samorządowa może przekazać opinie dotyczące projektowanych aktów z zakresu prawa samorządowego.

Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego utworzono zarządzeniem nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, natomiast ustawowe uregulowanie statusu prawnego zyskała dopiero dwanaście lat później wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 6 maja 2005 roku<sup>2</sup>. Zgodnie z ustawą Komisja Wspólna została określona jako forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>3</sup> napisano, że Komisja Wspólna „działa obecnie jako organ pomocniczy lub opiniodawczo-doradczy Rządu, a jej funkcjonowanie pozostaje uzależnione od istniejących potrzeb Rządu w zakresie wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w danej komisji instytucji lub środowiska”. Z kolei premier Hanna Suchocka podczas pierwszego posiedzenia Komisji, które odbyło się 21 maja 1993 roku, w taki sposób ujęła istotę jej funkcjonowania:

Komisja [...] będzie miejscem roboczych, konkretnych kontaktów rządu z działaczami samorządowymi. Tworzymy dziś bowiem nową instytucję ustrojową — forum trwałej współpracy władzy centralnej i lokalnej. Współpraca ta jest niezbędna dla państwa i obywateli, jest konieczna po to, by decentralizacja nie kojarzyła się z chaosem kompetencji i odpowiedzialności. [...] Pierwsza reforma — reforma gminna — została skonstruowana bez udziału reprezentacji samorządowej. Takiej wiarygodnej reprezentacji wówczas po prostu nie było. Drugi etap reformy wchodzi w życie

<sup>1</sup> Warto wspomnieć, że pierwotny projekt ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku zawierał propozycję powołania ogólnokrajowej organizacji, która zrzeszałaby wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wtedy samorządu gminnego (Krajowy Związek Gmin). Można jedynie żałować, że nawet w takiej formie nie wzmocniono pozycji jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759. Ustawa nie była dotąd nowelizowana.

<sup>3</sup> Projekt ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej wraz z projektem aktu wykonawczego, Sejm IV kadencji, druk nr 3347.

w sytuacji, gdy rząd i parlament posiadają silnego i prawomocnego partnera samorządowego. To jest nasza wspólna reforma. Stwarza ona szansę sprawnego rządzenia państwem i szerokich kompetencji wspólnot i władz lokalnych. Komisja, której istnienie dziś inaugurujemy, nie jest zatem miejscem wymiany opinii, lecz wspólnego wypracowywania rozwiązań, które dotyczyć będą obu zasiadających w niej stron [...]»<sup>4</sup>.

## 2. Zadania Komisji Wspólnej

Komisja składa się z dwóch stron: rządowej i samorządowej (po dwunastu przedstawicieli)<sup>5</sup>. Stronę rządową tworzą minister właściwy do spraw administracji publicznej i jedenastu przedstawicieli, których powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Z kolei stronę samorządową stanowią reprezentanci ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup>, czyli: osiem osób wyznaczonych przez reprezentacje jednostek samorządu gminnego, w tym po dwie przez gminy powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, oraz gminy nieposiadające statusu miasta i niemające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin; dwie osoby wyznaczone przez reprezentację jednostek samorządu powiatowego oraz dwie osoby wyznaczone przez reprezentację jednostek samorządu województwa.

Każdą ze stron Komisji Wspólnej reprezentuje jej współprzewodniczący. Współprzewodniczący będący przedstawicielem strony rządowej może — z własnej inicjatywy lub na wniosek współprzewodniczącego reprezentującego stronę samorządową — powoływać ekspertów Komisji Wspólnej, zlecać wykonanie opinii czy ekspertyz na rzecz Komisji Wspólnej, jak również zapraszać do udziału w pracach Komisji Wspólnej oraz jej zespołów przedstawicieli administracji rządowej, przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz innych organizacji i instytucji. Posiedzenia Komisji Wspólnej (odbywają się w zależności od potrzeb,

<sup>4</sup> Urząd Rady Ministrów, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1993, s. 7, za: H. Izdebski, *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 10.

<sup>5</sup> Wykonując zadania, Komisja Wspólna powołuje stałe oraz doraźne zespoły problemowe, do których może powoływać osoby spoza jej składu. Obecnie funkcjonuje 12 stałych zespołów i jedna grupa robocza — <http://www.kwrist.mswia.gov.pl/kw/zespoły/5621,Zespoły.html> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>6</sup> Mowa o Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej — rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 roku w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz.U. Nr 15, poz. 97).

nie rzadziej jednak niż raz na dwa miesiące, zwyczajowo zaś raz w miesiącu) powinny być protokołowane<sup>7</sup>.

Do kluczowych zadań Komisji Wspólnej zaliczono rozpatrywanie problemów wiążących się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego oraz z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także dotyczących samorządu terytorialnego spraw znajdujących się w obrębie działania Unii Europejskiej i tych organizacji międzynarodowych, do których należy Polska<sup>8</sup>. Artykuł 3 ustawy o KWRiST do zadań Komisji Wspólnej zalicza:

1. wypracowywanie wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu powiatowego oraz rozwoju regionalnego i funkcjonowania samorządu województwa;

2. dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży oraz organów nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym;

3. ocenę stanu funkcjonowania samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych;

4. analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w szczególności przewidywanych skutków finansowych;

5. opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej.

Warto zwrócić uwagę, że art. 36 ust. 6–9 Regulaminu Sejmu RP<sup>9</sup> jednoznacznie określają, iż rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej. Organizacje samorządowe, tworzące stronę samorządową Komisji Wspólnej, mają prawo do przedstawienia opinii w ciągu czternastu dni od otrzymania projektu ustawy (uchwały). Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych. Z kolei § 38

<sup>7</sup> Ostatni, zamieszczony na stronie Komisji Wspólnej, <http://www.kwrist.mswia.gov.pl/kw/archiwum/159,Archiwum.html>; protokół jest z 25 czerwca 2018 roku (stan na 28 kwietnia 2021 roku). Niestety wielokrotnie ponawiane prośby o dostęp do protokołów z lat 2019–2021 nie zostały zrealizowane przez KWRiST.

<sup>8</sup> Por. R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 5–14.

<sup>9</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185 ze zm.).

ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>10</sup> nakazują kierowanie projektów dokumentów rządowych, czyli projektów ustaw czy rozporządzeń, które dotyczą samorządu terytorialnego, do zaopiniowania Komisji Wspólnej.

### 3. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Funkcjonując w systemie władzy zdecentralizowanej, jednostki samorządu terytorialnego otrzymały do realizacji określone ustawowo zadania publiczne, a wraz z nimi zostały wyposażone w podlegającą ochronie sądowej samodzielność, rozumianą wieloaspektowo:

1. jako samodzielność do kształtowania własnego ustroju wewnętrznego (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP),

2. jako samodzielność publicznoprawną (art. 163 oraz art. 166 Konstytucji RP), z którą wiąże się samodzielna realizacja zadań publicznych,

3. jako samodzielność finansową (art. 167 Konstytucji RP), w myśl której jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne w obrębie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,

4. jako samodzielność podatkową (art. 168 Konstytucji RP), która daje im prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie,

5. wreszcie jako samodzielność majątkową (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), zgodnie z którą jednostki samorządu terytorialnego wyposażono w osobowość prawną, a wraz z nią w przysługujące im prawo własności i inne prawa majątkowe<sup>11</sup>.

Istotna dla kwestii będącej przedmiotem niniejszego artykułu jest — poza, naturalnie, samodzielnością publicznoprawną — samodzielność finansowa (dochodowa i wydatkowa). Z jednej strony oznacza ona, że jednostki samorządu terytorialnego, samodzielnie prowadząc gospodarkę finansową, mają prawo do

<sup>10</sup> Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku — Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006).

<sup>11</sup> Szerzej zob. J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 12–20; *idem*, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 180 i n.; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonanej legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 159–177; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005; I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 176 i n.

pobierania ustawowo określonych dochodów i do wykorzystywania ich w celu realizacji zadań publicznych.

Samodzielność dochodowa jest związana z możliwością kształtowania wielkości i struktury dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego [...]. Może to dotyczyć swobody w zakresie samodzielnego nakładania podatków i opłat lokalnych (lub regionalnych), kształtowania stawek, zwolnień i ulg podatkowych, tworzenia własnych, unikalnych źródeł dochodów, a także pozyskiwania bezzwrotnych środków, którymi władze samorządowe mogą swobodnie dysponować<sup>12</sup>.

Z drugiej zaś samodzielność finansowa wiąże się z zapewnieniem jednostkom samorządu terytorialnego dochodów (subwencje, dotacje czy inne transfery z budżetu państwa), które umożliwiają im wykonywanie ustawowo nałożonych na nie zadań publicznych. W tym wymiarze Elżbieta Chojna-Duch samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego trafnie określiła jako ustawowo zapewnione prawo do posiadania adekwatnych środków finansowych do wykonywania zadań, na co składa się również zobowiązanie państwa do wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe odpowiednie (wystarczające, adekwatne) do realizacji zadań publicznych, w obrębie których główną rolę powinny odgrywać dochody własne<sup>13</sup>.

## 4. Kształtowanie się wsparcia finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego w czasie pandemii

Truizmem jest już dziś stwierdzenie, że trwająca drugi rok pandemia wirusa SARS-COV-2 w każdym z możliwych wymiarów (globalnym, krajowym czy lokalnym) odciska swoje piętno, destabilizując wypracowane wcześniej schematy działania, pogłębiając różnice i dysproporcje czy wyostrażając nierozwiązane dotychczas problemy<sup>14</sup>. Gorzej, gdy w tym czasie pod płaszczykiem chęci niesienia pomocy i wsparcia finansowego państwo ukrywa zamiary nasilania podziałów, politycznych gier czy umacniania centralizmu<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> T. Uryszek, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12, s. 5.

<sup>13</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 175 n.

<sup>14</sup> Już w trakcie trwania pandemii I. Lipowicz pisała, że „wchodzimy w okres nawarstwiających się, a czasem wręcz kaskadowych stanów niepewności” — zob. *eadem*, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa — administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 49.

<sup>15</sup> D. Sześciło konsekwentnie realizowaną (i intensyfikowaną w ostatnim roku) strategię nazywa chorobą „państwa przesuniętego”, czyli państwa „nachalnie zajmującego obszary, które powinno pozostawić innym podmiotom (wspólnotom lokalnym, regionalnym, społeczeństwu obywatelskiemu), a jednocześnie niezdolnego do radzenia sobie z wyzwaniami, którym tylko państwo

Kryzys finansowy — w perspektywie władzy publicznej — najbardziej dotyka samorząd terytorialny<sup>16</sup>. Niestety w panujących warunkach rząd nie zdecydował się na realną pomoc finansową w postaci dodatkowej subwencji<sup>17</sup>, poza — chociaż w dłuższej perspektywie czasowej trudno nazwać to pomocą — wprowadzeniem ustawowej możliwości zwiększonego zadłużania się czy na przykład odroczeniem wpłat „janosikowego”<sup>18</sup>. Jedną z form rządowego wsparcia, pierwotnie projektowanego jako pomoc jednostkom samorządu terytorialnego, które najmocniej odczuwają skutki finansowe związane z pandemią, jest Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (dalej: Rządowy Fundusz)<sup>19</sup>. Rządowy Fundusz formalnie określono mianem programu, w ramach którego bezzwrotne środki finansowe pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 mają otrzymać gminy oraz powiaty „na inwestycje bliskie ludziom”<sup>20</sup>.

---

jest w stanie sprostać (np. klimatyczno-energetycznymi czy związanymi z bezpieczeństwem narodowym)” — *idem*, *Samorząd–centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, s. 3, <https://www.batory.org.pl/publikacja/samorząd-centrum-bilans-po-trzydziestu-latach-od-odrodzenia-sie-samorządu-i-pięciu-latach-nowego-centralizmu/> (dostęp: 25.03.2021).

<sup>16</sup> Szerzej zob. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 1–13, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorządu-w-dobie-pandemii.pdf> (dostęp: 26.03.2021).

<sup>17</sup> Tak jak czynią to inne państwa, czy to w postaci specjalnych subwencji (Szwecja, Wielka Brytania, Bułgaria, Włochy czy na przykład Francja), czy to w postaci rekompensat uwzględniających dodatkowe koszty i straty w dochodach poniesione przez gminy (Finlandia, Estonia, Czechy czy na przykład Portugalia) — szerzej zob. OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government) (dostęp: 5.04.2021).

<sup>18</sup> Szacuje się, że jeden rok pandemii w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego niesie ich obniżenie aż o co najmniej 10%, czyli około 15 mld zł — por. D. Sześciło, *op. cit.*, s. 14.

<sup>19</sup> Zob. uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 662); uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1011); uchwała nr 162 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1046); uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2020 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 1144); uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 26); uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 108); uchwała nr 36 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 roku zmieniająca uchwałę w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M.P. poz. 287).

<sup>20</sup> Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/rządowy-fundusz-inwestycji-lokalnych> (dostęp: 28.04.2021).



Jeszcze przed zakończeniem etapu „modelowania” zasad Rządowego Funduszu (o czym niżej), Paweł Swianiewicz wraz z Julią Łukomską pisali, że:

Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie, bardzo ryzykownym pomysłem byłoby skoncentrowanie pomocy na jakichś dodatkowych dotacjach dla samorządów przeznaczonych na przykład na konkretne projekty inwestycyjne. Zagrożenie umacniających się przy takiej okazji relacji o charakterze klientelizmu politycznego i dalszego zmniejszania się autonomii finansowej samorządów jest bardzo duże. Wiele wskazuje, że dotychczasowa pomoc idzie głównie w tym kierunku. Pierwsze doświadczenia z Funduszu Dróg Samorządowych<sup>21</sup>, znane przypadki dotacji ostentacyjnie przyznawanych gminom deklarującym się jako strefy wolne od LGBT, a także niestety wiele innych sugerują, że wypychanie samorządów na pozycje klientelistyczne nie jest zagrożeniem wydumanym<sup>22</sup>.

Finalnie okazało się jednak, że tę właśnie drogę wybrał rząd. Dodatkowo — mimo wielokrotnych próśb ze strony przedstawicieli związków reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego o konsultacje w zakresie kształtowania zasad Rządowego Funduszu — postanowił on po raz kolejny nie zasięgnąć opinii strony samorządowej.

Swoją drogą, patrząc na tak zwaną ścieżkę legislacyjną dotyczącą ważnych zmian prawnych w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, zauważalne jest niemalże notoryczne pomijanie Komisji Wspólnej w procesie legislacyjnym. Z jednej strony przejawia się ono w opracowywaniu i wnoszeniu projektów ustaw, które dokonują zmian w ustroju, uprawnieniach i zadaniach samorządu terytorialnego, przez grupę posłów, czego konsekwencją jest pomijanie inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów oraz rządowego procesu legislacyjnego (tak charakterystyczne dla VIII kadencji Sejmu RP). Celem tak zwanego by-passowania rządowej legislacji<sup>23</sup> jest pomijanie przepisów regulujących rządowy proces legislacyjny, które obligują rząd do przeprowadzania szerokich konsultacji projektowanych aktów prawnych z różnymi interesariuszami, w tym przede wszystkim z Komisją Wspólną. Z drugiej zaś strony — czego dobitnym przykładem jest właśnie Rządowy Fundusz — rząd systemowo już ignoruje postulaty zgłaszane podczas posiedzeń Komisji Wspólnej przez stronę samorządową. Materiałów do takiego spostrzeżenia dostarcza analiza protokołów z posiedzeń Komisji Wspól-

<sup>21</sup> Zob. P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1, s. 44–53.

<sup>22</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu...*, s. 12. Także J. Przedańska, W. Gonet, *Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg — glosa aprobująca do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 r. (I GSK 486/20)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8, s. 238–248.

<sup>23</sup> Szerzej zob. J. Przedańska, M. Szwaś, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — w stronę upodmiotowienia samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4, s. 165–178 oraz D. Sześciło *et al.*, *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 164–168, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorządow.pdf> (dostęp: 15.03.2021).



nej<sup>24</sup>. Przykładów lekceważenia jest mnóstwo (szczególnie pałaca i nadal nierozwiązana pozostaje kwestia finansowania oświaty); w tym miejscu jednak pragnę można zwrócić uwagę na problem, który przewijał się w większości posiedzeń Komisji Wspólnej w 2020 roku, czyli określenie zasad podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu, a w szczególności deprecjonowanie strony samorządowej w tym zakresie.

Na posiedzeniu Komisji Wspólnej 22 lipca 2020 roku przedstawiciel strony rządowej zapowiedział, że ze względu na pogarszającą się sytuację finansową samorządu terytorialnego, która wynika z epidemii koronawirusa, Rządowy Fundusz wyniesie 12 mld zł (5 mld zł dla gmin, 1 mld zł dla powiatów — na dopłaty do dowolnych inwestycji lokalnych, a dodatkowe 6 mld zł z założenia miało zostać rozdysponowane przez Prezesa Rady Ministrów na konkretne inwestycje proponowane przez jednostki samorządu terytorialnego). Strona samorządowa od razu zgłosiła do projektu uchwały rządu trzy uwagi merytoryczne dotyczące: pominięcia województw, nieadekwatnego zmniejszenia środków dla miast na prawach powiatu i nieostrych kryteriów podziału pozostających w dyspozycji premiera dodatkowych 6 mld zł. Po (aż) czterech miesiącach, na posiedzeniu 26 listopada 2020 roku, wiceminister do spraw wewnętrznych i administracji poinformował, że rozstrzygnięcia dotyczące drugiego naboru w ramach Rządowego Funduszu zapadną do 4 grudnia 2020 roku, z kolei przedstawiciele strony samorządowej podkreślili, że niecierpliwie czekają na wyniki analizy złożonych przez nich wniosków, jako że chodzi o aż 6 mld zł, dane te są bowiem niezbędne do planowania przyszłorocznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże już na kolejnym posiedzeniu Komisji Wspólnej, 16 grudnia 2020 roku, w związku z niejawnym dokonaniem podziału środków z II transzy<sup>25</sup> strona samorządowa wniosła o powołanie specjalnego komitetu monitorującego podział środków z Rządowego Funduszu, który mógłby być również swoistym ciałem

---

<sup>24</sup> Nawet jeśli brakuje dostępu do protokołów z posiedzeń Komisji Wspólnej z lat 2019–2021 na stronie internetowej Komisji Wspólnej, to częściowo są one dostępne na przykład na stronie internetowej Związku Gmin Wiejskich RP — Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (zgwrp.pl) (dostęp: 12.03.2021).

<sup>25</sup> Jacek Karnowski, prezydent Sopotu i członek Zarządu ZMP, podkreślił: „My jako strona samorządowa wolelibyśmy, by te środki zgodnie z zasadą pomocniczości były ujęte w podatku PIT. Z wielką dezaprobatą stwierdzamy, że środki z drugiej transzy, czyli 6 mld zł z Funduszu Covidowego, były przekazane bez jakichkolwiek zasad transparentności — według uznania politycznego. [...] Najłatwiej zobrazować to na przykładzie 16 województw samorządowych, podzielonych równo na pół: 8, gdzie współrządzi PiS, i 8, gdzie rządzi opozycja. Aż 89% środków trafiło do 8 regionów współrządzonych przez PiS, a 11% do pozostałych, przy czym 4 województwa wcale nie otrzymały wsparcia. Podział pieniędzy karze więc mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego, którzy »źle wybrali« swoje władze. A przecież rząd dzieli środki publiczne, a więc nie rządowe czy samorządowe, ale pieniądze, które wpływają z podatków mieszkańców całego kraju”. Zob. Posiedzenie KWRiST 16.12.2020 roku (zgwrp.pl) (dostęp: 12.03.2021).

doradczym dla premiera przy podziale środków. Niestety, przedstawiciele strony rządowej byli przeciwni powoływaniu komitetu monitorującego.

Ostatecznie z Rządowego Funduszu jednostki samorządu terytorialnego otrzymają około 13 mld zł, z czego: 6 mld zł trafiło latem 2020 roku do wszystkich gmin i powiatów w całej Polsce (było to jedyne wsparcie wyliczone z zastosowaniem algorytmu); 4,35 mld zł przyznano wybranym<sup>26</sup> jednostkom samorządu terytorialnego w grudniu 2020 roku w ramach tak zwanego pierwszego konkursu (bez ujawnionych zasad ani kryteriów naboru); 1,89 mld zł przyznano jednostkom samorządu terytorialnego w marcu 2021 roku w ramach tak zwanego drugiego konkursu (tak jak poprzednio, również bez ujawnionych zasad ani kryteriów naboru); 673 mln zł przyznano w marcu 2021 roku gminom górskim z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne lub inwestycje w ogólnodostępną infrastrukturę turystyczną oraz w infrastrukturę komunalną związaną z usługami turystycznymi (także bez ujawnionych zasad podziału tych środków); 340 mln zł przyznano w listopadzie 2021 roku wybranym gminom popegeerowskim (oczywiście bez ujawnionych kryteriów podziału tych środków).

Podziału środków z II transzy Rządowego Funduszu dokonał Prezes Rady Ministrów na podstawie rekomendacji Komisji do spraw Wsparcia Jednostek Samorządu Terytorialnego, w skład której wchodziło trzech przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki, dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz dwóch przedstawicieli ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Komisja ta miała dokonać oceny wniosków oraz przekazać Prezesowi Rady Ministrów rekomendacje odnośnie do wysokości przyznawanych środków poszczególnym wnioskodawcom. Co prawda, w § 10 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego zawarto pewnego rodzaju ogólne wytyczne, które Komisja miała brać pod uwagę podczas oceny wniosków<sup>27</sup> (a tych wpłynęło kilkanaście tysięcy), jednakże nigdzie nie ujawniono zasad przyznania ani podziału środków publicznych. Również mimo ustawowego obowiązku opi-

<sup>26</sup> Szeroko na temat analizy sposobu dystrybucji środków z II transzy Rządowego Funduszu zob. J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych — reguły podziału*, Warszawa 2021, s. 1–11, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf> (dostęp: 24.04.2021).

<sup>27</sup> Komisja miała brać pod uwagę: 1) realizację zasady zrównoważonego rozwoju; 2) kompleksowość planowanych inwestycji; 3) ograniczenie emisyjności i poziomu ingerencji planowanych inwestycji w środowisko; 4) koszt planowanych inwestycji w stosunku do planowanych dochodów jednostki w roku rozpoczęcia inwestycji; 5) liczbę osób, na które planowane inwestycje będą miały korzystny wpływ; 6) relację kosztu planowanych inwestycji do prognozowanego efektu; 7) wpływ planowanej inwestycji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych lub zapobieganie im w przyszłości, jeżeli planowana inwestycja może mieć taki wpływ; 8) zapewnienie dostępności w rozumieniu ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1062).

niowania przez Komisję Wspólną projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, rząd postanowił pominąć Komisję Wspólną w procesie legislacyjnym dotyczącym tak ważnej kwestii dla samorządu terytorialnego.

## Wnioski

Z prezentowanych analiz wyłaniają się trzy obszary kluczowe dla funkcjonowania i przyszłości jednostek samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, mowa o coraz bardziej marginalizowanym znaczeniu Komisji Wspólnej. A przecież rola Komisji Wspólnej, która nie została wyposażona w kompetencje o charakterze stanowiącym, sprowadza się w zasadzie wyłącznie do wyrażania opinii, które powinny być uzgodnione przez obie strony. W sytuacji niemożności dojścia do porozumienia strony mają prawo przyjąć własne, odrębne stanowiska w danej sprawie, dołączając je do projektu opiniowanego dokumentu (aktu normatywnego, programu czy innego dokumentu rządowego, który dotyczy problematyki samorządu terytorialnego).

Wspólne wypracowywanie stanowiska przez stronę rządową i stronę samorządową w zakresie określania priorytetów gospodarczych i społecznych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego stało się zatem „postulatem ustawowym”, a zapewnienie, że „Komisja jest [...] nie tylko ciałem opiniodawczym premiera, ale także miejscem rozstrzygania problemów dotyczących ustroju i działalności samorządu terytorialnego”<sup>28</sup>, to dziś już wyłącznie dezyderat minionego ćwierćwiecza. Paradoksalnie bowiem współcześnie nie dostrzega się różnicy między wypracowywaniem wspólnego stanowiska a wyrażaniem opinii w jakiejś sprawie. Komisja Wspólna miała być forum współdziałania rządu z samorządem terytorialnym<sup>29</sup>, na którym obie strony powinny wypracowywać wspólne stanowisko, przez co pośrednio Komisja Wspólna powinna móc wpływać na kształt procedowanych aktów prawnych, które dotyczą szeroko rozumianych spraw samorządowych. Nie da się ukryć, że polityka rządu ostatnich lat zmarginalizowała rolę Komisji Wspólnej<sup>30</sup>, a przez to głos przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego również stracił na sile.

<sup>28</sup> Urząd Rady Ministrów, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 1993, s. 8, za: R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 138.

<sup>29</sup> Jeszcze kilka lat temu I. Zachariasz pisał, że jest to trwałe forum współpracy w reformie państwa — zob. I. Zachariasz, *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 24.

<sup>30</sup> Por. M. Adamowicz *et al.*, *Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego* [w:] *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, red. M. Stec, Warszawa 2009, s. 27;

Po drugie, narastający problem tak zwanego klientelizmu politycznego<sup>31</sup> zatacza w samorządzie terytorialnym coraz szersze kręgi. Dobitnym przejawem takiego zjawiska jest właśnie przydział środków publicznych (przyznanie swoistej premii politycznej) określonym jednostkom samorządu terytorialnego (bez żadnych kryteriów podziału) według tak zwanego klucza politycznego w ramach II transzy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Jak zauważyli Jarosław Flis oraz Paweł Swianiewicz, w niewielu krajach Europy (poza Europą Zachodnią, gdzie nie występuje ono na poziomie państwowym w ogóle) zjawisko klientelizmu politycznego przybiera tak drastyczną skalę jak w ostatnim czasie w Polsce. Wspomniani autorzy w opublikowanym ostatnio raporcie zmierzili się również z argumentem, że środki publiczne przyznano danym samorządom nie ze względu na przynależność partyjną ich włodarzy, a ze względu na trudną sytuację materialną tych gmin. W wyniku przeprowadzonych badań doszli oni jednak do wniosku, że nie jest to zależność pozorna. Wspomniani autorzy dostrzegli dramatyczną wręcz różnicę w rządowym wsparciu między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, w których organy piastują osoby z tej samej opcji politycznej co władza rządowa, a tymi, gdzie włodarzami są osoby związane z partijną opozycją lub bezpartyjne. Bez wsparcia finansowego zostawiono aż ponad 80% „opozycyjnych” gmin, w stosunku do 14% gmin, których włodarze są związani z PiS. Kryterium wielkości, zamożności czy usytuowania gminy nie odegrało w tym podziale minimalnej nawet roli. Jak skonkludowali autorzy raportu:

niezależnie od charakteru samej gminy, przytłaczająca większość włodarzy z partii rządzącej jest „nagradzana” dotacjami, których wysokość w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wielokrotnie wyższa od średniej krajowej oraz drastycznie wyższa od dotacji otrzymywanych przez samorządy rządzone przez politycznych przeciwników. Należy uznać taką politykę za godzącą w podstawy demokratycznego państwa prawa oraz zasady subsydiarności zapisanej w niezliczonych deklaracjach programowych. Przyczynia się ona do pogłębiania podziałów w kraju<sup>32</sup>.

Po trzecie wreszcie, zjawisko powyższe wiąże się z ograniczaniem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zauważalna jest tendencja ostatnich lat do systemowej zmiany gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, które stopniowo tracą niezależność finansową na rzecz

---

P. Sularz, *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd — samorząd czy dialog rząd — organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3, s. 113 n.

<sup>31</sup> Najprościej o klientelizmie można powiedzieć, że jest to diadyczna relacja zachodząca pomiędzy uczestnikami o nierównym statusie, wplywach czy dostępie do określonych zasobów, w której strona silniejsza (określana mianem patrona) obejmuje swoistą opieką stronę słabszą (klienta), w zamian oczekując szeroko pojmowanej lojalności. Szerzej zob. A. Mączak, *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003, s. 22 n.; K. Nowakowski, *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1, s. 213–229; K. Gadowska, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002.

<sup>32</sup> J. Flis, P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 10.

dotacji celowych z budżetu państwa. Autorzy wspomnianego raportu podają następujące dane na poparcie powyższej tezy:

W miastach na prawach powiatu w roku 2015 udział dotacji w dochodach budżetowych wyniósł 17%, by wzrosnąć do 23% w 2019 roku i do 26% w pierwszym półroczu roku 2020. W gminach zmiana ta wynosiła od 21% w 2015 roku do 34% w roku 2019 i 36% w pierwszej połowie 2020 roku. W takiej sytuacji polityczne skrzywienie rozdziału środków, których dysponentem jest budżet centralny, ma coraz większe (dewastujące) znaczenie dla stanu samorządności i demokracji lokalnej<sup>33</sup>.

Wsparcie finansowe nie powinno być przecież postrzegane w kategoriach nagrody czy kary za polityczne zaangażowanie piastunów organów danej jednostki samorządu terytorialnego; z jakichś względów przedstawiciele władzy rządowej zapominają jednak, że państwo jest zobowiązane do przekazywania samorządom środków finansowych, które mają być adekwatne do realizacji zadań publicznych, że to również stanowi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Konkludując, życzyć w zasadzie można sobie już tylko, aby w niedalekiej przyszłości możliwy był do zastosowania nowy model administrowania (i to nie tylko w warunkach niepewności), określane przez Irenę Lipowicz jako elastyczny, który zakłada współpracę modułów władzy rządowej i samorządu terytorialnego z widocznym udziałem partycypacji społecznej<sup>34</sup>. Na razie jednak widmo postępującej recentralizacji — deprecjonującej znaczenie instytucji samorządowych — krąży po kraju.

## Bibliografia

- Adamowicz M., Duklewski P., Lasota M., Mazur J., Mazurek J., Rosa A., Słowikowski W., *Współpraca administracji rządowej z administracją samorządową na przykładzie funkcjonowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, red. M. Stec, Warszawa 2009.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
- Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, red. S. Dolata, Opole 2000.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/01/Rzadowy-Fundusz-Inwestycji-Lokalnych-regu%C5%82y-podzia%C5%82u.pdf>.
- Gadowska K., *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Kraków 2002.
- Gawłowski R., *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>34</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, s. 50 n.

- Gawłowski R., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.
- Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005.
- Izdebski H., *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Jagoda J., *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy i gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego na tle dokonanych legislacji i praktyki nadzorczej*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa — administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Mączak A., *Nierówna przyjaźń. Układy klientalne w perspektywie historycznej*, Wrocław 2003.
- Nowakowski K., *Klientelizm jako forma korupcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 1.
- OECD, *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government).
- Przedańska J., Gonet W., *Prawo do zaskarżenia aktu Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zatwierdzenia ostatecznej listy zadań dofinansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – glosa aprobująca do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lipca 2020 r. (I GSK 486/20)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8.
- Przedańska J., Szwaś M., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — w stronę upodmiotowania samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4.
- Sularz P., *Odrzucenie zasady reprezentatywności w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dialog rząd — samorząd czy dialog rząd — organizacje jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 3.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorządu-w-dobie-pandemii.pdf>.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1.
- Sześciło D., Przedańska J., Szwaś M., Wilk B., Jakubek-Lalik J., Kłucińska P., Jakubowski P., *Demokracja samorządna*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Głos/Polska%20samorządów.pdf>.
- Sześciło D., *Samorząd—centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/publikacja/samorząd-centrum-bilans-po-trzydziestu-latach-od-odrodzenia-sie-samorządu-i-pięciu-latach-nowego-centralizmu/>.
- Uryszek T., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 12.
- Zachariasz I., *Geneza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.



# The Role of the Joint Central and Local Government Commission in Shaping the Principles of Financial Support for Local Government Units within the Government Local Investment Fund

## Summary

The Joint Central and Local Government Commission is defined by law as a forum for developing a common position of central and local government and has simultaneously been obliged to give opinions on draft normative acts, programmes and other government documents regarding local government issues. The article presents a case involving a lack of consultation of the Joint Commission on determining the principles of distributing funds from the second tranche of the Government Local Investment Fund, as well as the allocation and distribution of these funds to selected local government units without disclosing the principles or criteria for their receipt. Therefore, three key areas of the functioning and future of local government units have been distinguished: depreciating the role of the Joint Commission in the legislative process, the growing problem of political clientelism, an example of which is the distribution of public funds to certain local government units according to a so-called political key, and limiting the financial independence of local government units in connection with the trend of gradually losing financial independence in favour of targeted grants from the state budget.

**Keywords:** Joint Central and Local Government Commission, Government Local Investment Fund, political clientelism, financial independence, local government unit.





MATEUSZ PSZCZYŃSKI

ORCID: 0000-0002-3654-1795

Uniwersytet Opolski

[m.pszczynski@uni.opole.pl](mailto:m.pszczynski@uni.opole.pl)

## Związek metropolitalny jako forma związku publicznoprawnego

**Abstrakt:** Od wielu lat poszukuje się formy prawnej właściwej dla zarządzania obszarami silnie zurbanizowanymi, obejmującymi wielomiejskie tereny o skomplikowanych układach społecznych, gospodarczych, komunikacyjnych oraz administracyjnych. Związek metropolitalny w województwie śląskim funkcjonuje czwarty rok. Także inne duże miasta wraz z gminami sąsiadującymi oczekują objęcia zbliżoną formą organizacji w celu realizacji zadań publicznych. Wśród wielu pytań pojawia się takie: czym jest związek metropolitalny w sensie prawnym? Niniejszy artykuł jest próbą sprawdzenia, na ile koncepcja Tadeusza Bigi z 1928 roku jest aktualna i czy może służyć jako pewien model teoretycznoprawny. Cechami związku publicznoprawnego są kreacja przez państwo, obligatoryjna przynależność, nadzór ze strony państwa oraz posługiwanie się władztwem publicznym. Wszystkie je spełnia istniejąca Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Projektowane rozwiązania prawne dotyczące nowych metropolii przechodzą również test Bigi. Można tylko oczekiwać szybkiego uchwalenia stosownych aktów i powołania metropolii we Wrocławiu, Gdańsku — Gdyni — Sopocie lub Łodzi.

**Słowa kluczowe:** związek metropolitalny, związek publicznoprawny, Tadeusz Bigo.

## Wprowadzenie

Wybór modelu ustrojowego zarządzania zadaniami publicznymi na terenach silnie zurbanizowanych, gęsto zaludnionych, tworzących spójny układ wielkomiejski nie jest zadaniem łatwym. Silne więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe przecięte często są siatką administracyjną niesprzyjającą sprawnemu zarządzaniu obszarem metropolitalnym lub nawet je utrudniającą. Odpowiedź na wyzwanie wydaje się prosta: należy utworzyć jeden wspólny podmiot zarządza-

jący na tym obszarze wybranymi zadaniami publicznymi. Jednak okazuje się, że to, co bezsporne dla urbanistów, ekonomistów, polityków miejskich i prawników zajmujących się samorządem terytorialnym, dla władz centralnych już takie nie jest. Na szczęście po ponad 25 latach dyskusji udało się przyjąć odpowiednią ustawę<sup>1</sup> i utworzyć związek metropolitalny pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia<sup>2</sup>. Nie kończy to jednak dyskusji na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi. Tym bardziej, że w kolejce czekają Gdańsk–Gdynia–Sopot, Poznań, Łódź, Wrocław.

Dyskusja w polskiej doktrynie prawniczej na temat metropolii toczy się niemal od początku reformy samorządowej<sup>3</sup>, będąc elementem sporów o kolejne elementy systemu samorządu terytorialnego w Polsce<sup>4</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem statusu Warszawy<sup>5</sup>. Początkowo dywagowano, czy w ogóle taka regulacja jest potrzebna<sup>6</sup>, a jeśli tak, to czy ma mieć charakter uniwersalny, czy przygotowany do zarządzania konkretnym obszarem metropolitalnym<sup>7</sup>. Szerokie omówienie kształtowania się koncepcji zarządzania obszarami metropolitalnymi przedstawiła Małgorzata Ofiarska<sup>8</sup>. Również Bogdan Dolnicki wskazał wiele tematów i wątków do tej pory niepodnoszonych w dyskusji<sup>9</sup>.

Jedno z takich otwartych pytań dotyczy charakteru prawnego obecnie funkcjonującego związku metropolitalnego. W poszukiwaniu odpowiedzi warto skonfrontować aktualne poglądy doktryny z koncepcją niemalże stuletnią, a mianowicie konstrukcją związków publicznoprawnych zaproponowaną przez Tadeusza Bigę<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. z 2017 r. poz. 730, z 2020 r. poz. 1378 (dalej: u.z.m.ś.).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. poz. 1290.

<sup>3</sup> B. Jaworska-Dębska, *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 30–31.

<sup>4</sup> L. Kieres, *Uwagi o projekcie z 29 lipca 1993 r. ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Dyskusja o powiatach*, t. 2. *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994, s. 79.

<sup>5</sup> M. Kulesza, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 71, druk Sejmu II kadencji nr 248.

<sup>6</sup> M. Lackowska, *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

<sup>7</sup> T. Moll, *Ustawa o związkach metropolitalnych — rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8.

<sup>8</sup> M. Ofiarska, *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.114.23>.

<sup>9</sup> B. Dolnicki, *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.6>.

<sup>10</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

# 1. Związek publicznoprawny

W studium z 1928 roku Bigo podjął się analizy charakteru prawnego korporacji (związku) publicznoprawnej z perspektywy prawa pozytywnego<sup>11</sup>. Ujęcie praktyczne problemu było podyktowane tym, że związki te funkcjonują o tyle, o ile istnieją odpowiednie regulacje je statuujące. Autor w swoich rozważaniach wyszedł od związków mających oparcie w ówczesnej konstytucji, a także instytucji związków samorządowych oraz mniejszości narodowych. Ustalił, że mamy do czynienia z dwoma rodzajami instytucji — prywatnym i publicznoprawnym, przy czym wspomniane związki samorządowe nie są jednymi o charakterze publicznoprawnym<sup>12</sup>.

Czynnikami odróżniającymi związki publicznoprawne od prywatnych są, według Bigi, sposób powstania i członkostwa, stosunek do państwa oraz środki działania<sup>13</sup>. Kreacja związku publicznoprawnego w zasadzie nie wpływa z woli jego członków, a już na pewno nie ma ona znaczenia pierwszorzędne. Przynależność do związków publicznoprawnych jest co do zasady przymusowa. Jako wyjątek Bigo podał przystępowanie do związków międzykomunalnych przez gminy, które realizowane jest przy udziale państwa<sup>14</sup>. Również nadzór nad związkiem wykonywany przez państwo ma charakter szczególny, jednak nie jest on czynnikiem decydującym.

Kluczowym czynnikiem charakteryzującym związki publicznoprawne, zbliżając je do administracji państwowej, jest charakter działania. Związki publicznoprawne wykorzystują środki prawne przypisane państwu, oparte o przymus bezpośredni i sankcje. Tym samym imperium definiuje związek publicznoprawny. Zdaniem Bigi: „związek publicznoprawny [...] jest to związek uposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo wzgl. przy jego czynnym udziale”<sup>15</sup>. Jego uzupełnieniem jest ograniczenie drogi sądowej w sporach ze związkiem oraz przymus administracyjny. Imperium stanowi *essentiale* związku, będąc jednocześnie czynnikiem kreującym go<sup>16</sup>. Związek publicznoprawny nie tylko wykonuje zadania publiczne, ale również stanowi ważny element w strukturze administracyjnej państwa. Wykorzystanie władztwa publicznego umożliwia mu działanie w sferze publicznej, w oparciu o normy prawa administracyjnego.

Ponadto przymusowa przynależność do związku jest wyrazem wykorzystania przez państwo władztwa administracyjnego. Wiadomo, że tworząc związek, pra-

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 76–77.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 81.

wodawca nie sięga po czynny udział ewentualnych zainteresowanych w procesie tworzenie instytucji, choć nie wyklucza aktywności i dobrowolności całkowicie<sup>17</sup>.

Podsumowując, zdaniem Bigi związki publicznoprawne są korporacjami z uwagi na wyposażenie ich we władztwo administracyjne, które jawi się jako wartość dodana tego typu osób prawnych<sup>18</sup>.

Warto nadmienić, że Bigo zamiennie używa terminów „związek” i „korporacja” na gruncie prawa publicznego<sup>19</sup>. Podobnie jako tożsame do związku uznaje terminy „osoby” oraz „instytucje”<sup>20</sup>. W tym też duchu wypowiada się na przykład Zygmunt Cybichowski, wskazując, że korporacja to szczególny rodzaj związku, a mianowicie związek osób wyposażonych w osobowość prawną<sup>21</sup>. Jako wyjątkowy typ związków społecznych wyróżnia się w literaturze międzywojennej związki samorządowe, regulowane i tworzone przez organy państwa. Kreujące tego rodzaju podmioty, państwo określa ich zadania, których realizacja ma zaspokoić interes publiczny<sup>22</sup>.

## 2. Związek metropolitalny — próba regulacji uniwersalnej

Potrzebę realizacji zadań publicznych charakterystycznych dla obszarów metropolitalnych zidentyfikowano już u zarania odradzania się samorządu terytorialnego w Polsce. Jednakże *metropolia* w ujęciu prawnym pojawiła się dopiero w 2015 roku. Przyjęto wtedy ustawę o związkach metropolitalnych<sup>23</sup> (dalej: u.z.m.), której żywot był efemeryczny, podobnie jak pierwszej regulacji o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 roku. Między innymi z uwagi na brak rozporządzeń wykonawczych do ustawy nigdy nie utworzono związku metropolitalnego w konstrukcji wówczas przyjętej. Warto jednak zestawić tę konstrukcję w kontekście prawa z 2015 roku z poglądami Bigi na temat związków publicznoprawnych.

Związek metropolitalny, w świetle art. 1. ust. 1 u.z.m. jest zrzeszeniem gmin położonych na obszarze obszaru metropolitalnego oraz powiatów przynajmniej

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 55.

<sup>21</sup> Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933, s. 40.

<sup>22</sup> K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 429.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890 z późn. zm. (dalej: u.z.m.).

w części znajdujących się na tym obszarze. Ponadto na podstawie art. 2 u.z.m. związkowi metropolitalnemu przyznano osobowość prawną oraz prawo wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jak podnosi Tomasz Bąkowski, związki metropolitalne określone w wyżej wymienionej ustawie można uznać za szczególny typ związków jednostek samorządu terytorialnego. Kwalifikacja taka opiera się o kryterium przedmiotu działania tychże zrzeszeń<sup>24</sup>. Jednocześnie zdaniem Bąkowskiego status prawnoustrojowy związku metropolitalnego odpowiada prawnoustrojowemu statusowi gmin i powiatów uczestniczących w tym związku. Przemawia za tym między innymi cel i funkcje związku określone w ustawie<sup>25</sup>. Przeciwnie stanowisko prezentuje Jarosław Storczyński, opierając się o brzmienie art. 1 odpowiednio u.z.m. oraz ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym oraz wojewódzkim<sup>26</sup>. Nie podpira swego stanowiska szerszą argumentacją, pozostając prawdopodobnie na literalnym brzmieniu przepisów. Z kolei Bogdan Dolnicki i Roman Marchaj<sup>27</sup>, podobnie Piotr Lisowski<sup>28</sup>, z uwagi na brak upodmiotowienia społeczności lokalnych, odmawiają związkom metropolitalnym przynależności do samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4 u.z.m. Radzie Ministrów przyznano kompetencję do utworzenia związku z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego. Również uprawnienie do określenia granic obszaru metropolitalnego oraz nadania nazwy należało do rady ministrów. Członkostwo w związku miało według ustawodawcy mieć charakter obligatoryjny, bowiem ewentualny sprzeciw danej gminy czy powiatu miał znaczenie tylko opiniodawcze. Ponadto wystarczało uzyskanie odpowiedniej liczby opinii pozytywnych (70% gmin oraz 50% powiatów), by obszar metropolitalny został w oparciu o art. 4 ust. 1 pkt 23 u.z.m. delimitowany a następnie by został powołany do życia związek metropolitalny. Zdaniem Bąkowskiego przyjęcie przymusowej przynależności do związku godzi w samodzielność gminy oraz budzi zastrzeżenia, co do zgodności z art. 7 ust. 4 u.z.m. i konstytucyjną zasadą samodzielności gminy<sup>29</sup>. Uprawnienie do utworzenia związku metropolitalnego jest wyrazem wiodącej roli państwa w kreacji związku publicznoprawnego.

Kolejnym przejawem relacji związku publicznoprawnego do państwa jest nadzór realizowany przez organy państwowe. W przypadku związku metropolitalnego nadzór miał być wykonywany, zgodnie z art. 16 u.z.m., przez Prezesa Rady

<sup>24</sup> T. Bąkowski, [w:] R. Gajewski *et al.*, *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 1.

<sup>25</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>26</sup> J. Storczyński, *Uwagi do ustawy do związków metropolitalnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.

<sup>27</sup> B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 7–8.

<sup>28</sup> P. Lisowski, *Nowe typy związków samorządowych na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji...*, s. 433.

<sup>29</sup> T. Bąkowski, *op. cit.*, art. 7.

Ministrów, wojewodę oraz w sprawach finansowych przez Regionalne Izby Ob-  
rachunkowe. W tym rozwiązaniu zastosowano odesłanie do przepisów rozdziału  
siódmego ustawy o samorządzie województwa w zakresie sposobu i trybu nadzoru.

W świetle tezy Bigi najważniejszym elementem określającym związek pu-  
blicznoprawny są środki działania. Niewątpliwie realizacja zadań ponadlokal-  
nych, o szczególnym znaczeniu dla układu metropolitalnego, miała odbywać się  
z wykorzystaniem władztwa administracyjnego. Przykładem władztwa admini-  
stracyjnego są prerogatywy planistyczne oraz w zakresie transportu zbiorowe-  
go na obszarze metropolitalnym. Jednocześnie odebrano kompetencje związane  
z realizacją zadań własnych odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego.  
Działanie takie jest przejawem przyznania władztwa publicznego. W tym samym  
czasie, na co zwraca uwagę między innymi Szlachetko, widać pewien niedosyt  
w obszarze zadań własnych polegający na pominięciu katalogu zadań związanych  
z realizacją inwestycji celu publicznego o charakterze metropolitalnym<sup>30</sup>. Uwaga  
ta jest słuszna i należałoby szerzej określić zadania związku metropolitalnego.  
Realizacja zadań publicznych ma służyć zaspokajaniu potrzeb społecznych, które  
nie występują na obszarze metropolitalnym lub też słabo są identyfikowalne. Dla-  
tego podmiot zarządzający obszarem mocno zurbanizowanym, wielomiejstowym  
powinien być wyposażony w kompetencje służące kompleksowemu rozwiązywa-  
niu problemów występujących na tego typu terenach.

Przykładając koncepcję Bigi (a raczej, jak sam to nazywa, jego test) do  
rozwiązań metropolitalnych z 2015 roku, możemy stwierdzić, że niewątpliwie  
związki metropolitalne posiadały wszystkie cechy związków publicznopraw-  
nych, w tym ten najważniejszy: związany z władztwem. Jednakże Profesor za-  
uważał również, że związki publicznoprawne należy badać w ujęciu pozytyw-  
nym, w oparciu o aktualnie obowiązujące normy prawne. Zatem należy ocenić,  
czy dzisiejsze rozwiązania prawne również pozytywnie spełnią założenia z 1928  
roku. Ocena ta pozwoli także na poszerzenie naszej wiedzy w zakresie charakteru  
prawnego obecnie istniejącego związku metropolitalnego.

### 3. Związek metropolitalny w województwie śląskim

Wskazywane w doktrynie wady rozwiązania uniwersalnego sprokurowały  
wydanie aktu normatywnego dopasowanego do konkretnego obszaru — terenu  
konurbacji Katowickiej. Obszar zamieszkiwany przez około 2,5 mln ludzi, obej-  
mujący skomplikowany układ dużych miast, miasteczek i wsi, przecięty ważnymi  
szlakami komunikacyjnymi, silnie zurbanizowany oraz zindustrializowany od lat  
wymagał spójnego zarządzania. Utworzony w 2017 roku związek metropolitalny

<sup>30</sup> J.H. Szlachetko, [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, art. 12.



Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czyni zadość oczekiwaniom mieszkańców oraz stanowi szansę na rozwiązanie realnych problemów przekraczających możliwości gmin lub powiatów woj. śląskiego.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin. To lakoniczne stwierdzenie nie określa w pełni statusu prawnego nowej w naszym systemie ustrojowym jednostki administracyjnej. Związek metropolitalny definiują również także zadania publiczne, realizowane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz przyznana osobowość prawna — podlegająca ochronie sądowej zgodnie z art. 2 u.z.m.ś. Wspomniany przepis wskazuje na pokrewieństwo z jednostkami samorządu terytorialnego oraz związkami tychże jednostek. Podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, ale również podobnie do związków metropolitalnych regulowanych u.z.m. z 2015 roku, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (dalej: G.Z.M.) realizuje własne zadania publiczne oraz podlega nadzorowi ze strony państwa. Jednakże obecnie istniejący związek metropolitalny nie posiada substratu osobowego w tym sensie, że podmiotami tego związku nie są mieszkańcy. Tym samym mamy „do czynienia z nową instytucją samorządu terytorialnego”<sup>31</sup>. To *novum* jest jednak osadzone w kontekście obowiązującego systemu prawa publicznego, zwłaszcza samorządowego, oraz poglądów wyrażanych przez doktrynę.

Związek Górnośląsko-Zagłębiowski stanowi podmiot administracji publicznej i znajduje się w jej strukturze. Posiada osobowość publicznoprawną, ale przyznano mu również, podobnie jak gminom czy powiatom, osobowość cywilnoprawną. Jak podnosi Lisowski, wspomniana osobowość *jest* „przezroczyta”, trzeba ją bowiem dopiero wyinterpretować z przepisów prawa<sup>32</sup>. Samo posiadanie przez podmioty administracji publicznej osobowości prawnej, zarówno w sferze dominium, jak i imperium, nie budzi dziś wątpliwości. Tworzenie nowych podmiotów administracji publicznej znajdujących się w strukturze administracyjnej państwa lub też poza nią, jest spotykane w praktyce, podobnie jak przyznawanie im osobowości prawnej. Jednakże wyraźną odrębnością od dotychczasowej praktyki prawnoustrojowej jest przyznanie zadań publicznych jako zadań własnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.m.ś., związek określony w ustawie wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do tej pory zadania własne przynależne było jednostkom samorządu terytorialnego. To właśnie w samodzielnej realizacji zadań publicznych dostrzega się przejaw samorządności. Ta zaś jest chroniona przed ingerencją państwa wykraczającą poza ramy określone konstytucyjnie. Także związek metropolitalny dysponuje podobną swobodą w realizacji zadań, ograniczoną tylko nadzorem pod względem prawnym. Dolnicki przyjmu-

<sup>31</sup> B. Dolnicki, R. Marchaj, *Górnośląsko-zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.

<sup>32</sup> P. Lisowski, *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji...*, s. 196.

je, że zadania G.Z.M można określić jako „szczególny rodzaj zadań własnych”<sup>33</sup>. Nie należą one do zadań publicznych przewidzianych dla samorządu terytorialnego, lecz wynikają z domniemania kompetencji określonych w art. 163 Konstytucji RP. Zadania własne związku mają istotne znaczenie dla społeczności konurbacji, jednocześnie skala powiązań oraz skomplikowane układy organizacyjne i urbanistyczne nie pozwalały na efektywne wykonywanie ich przez podmioty lokalne *sensu stricto*. Dlatego też G.Z.M. przyznano zadania trudne do realizacji w pojedynkę, na terenie silnie zurbanizowanym, a do tego tworzonym przez różne podmioty samorządu terytorialnego. Obok zadań obejmujących planowanie przestrzenne, wskazano także transport zbiorowy i przewóz osób oraz rozwój społeczny i gospodarczy uzupełniony koordynacją sieci dróg krajowych i wojewódzkim na obszarze metropolii. Marginalne znaczenie ma promocja związku metropolitalnego. Zadania te są typowo lokalne i realizowane generalnie na rzecz dużej, ale jednak lokalnej społeczności. W ich realizacji wykorzystuje się instrumenty typowo władcze, wkraczające w prawa i wolności obywatelskie. Wyraźnym przykładem jest ingerencja w prawo własności na mocy planów zagospodarowania przestrzennego. Problem zadań publicznych związku metropolitalnego szerzej rozwinął między innymi Marchaj<sup>34</sup>. Analiza środków prawnych związanych z realizacją zadań publicznych przez związek wymaga stwierdzenia, że znajdują się one w katalogu środków charakterystycznych dla podmiotów prawa publicznego. Działania związku w tym zakresie oparte są o władztwo publicznoprawne — co stanowi kolejny element z katalogu wyróżnionych przez Bigę.

Nadzór nad związkiem metropolitalnym w województwie śląskim, zgodnie z art. 17 u.z.m.ś., odbywa się w oparciu o zasady nadzoru nad samorządem terytorialnym, z zastosowaniem odpowiednich przepisów dotyczących samorządu województwa. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda śląski, a w sprawach finansowych Regionalna Izba Obrachunkowa.

Związek metropolitalny spełnia kryteria wyróżnienia związków publicznoprawnych zaproponowane w okresie międzywojennym. Jest kreowany przez władze publiczne w aspekcie zarówno ustrojowo-prawnym, jak i organizacyjnym, a udział wskazanych jednostek samorządu terytorialnego traktuje się jako przymusowy. Związek wykonuje zadania wskazane przez państwo, jednak dysponuje samodzielnością w określaniu celów oraz sposobów działania. Realizując cele, wykorzystuje środki prawne z wykorzystaniem władztwa publicznego. Państwo sprawuje nadzór nad związkiem pod względem prawnym, jednak jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Tym samym mieści się w klasyfikacji jako związek publicznoprawny.

<sup>33</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*

<sup>34</sup> R. Marchaj, *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim — zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 100–116.

## 4. Uwagi na tle projektowanych nowych związków metropolitalnych

Powołanie związku metropolitalnego w konurbacji śląskiej nie wyczerpało problemów z zarządzaniem obszarami wielkomijskimi. Pozostają nierozwiązane wyzwania związane z zarządzaniem obszarem Trójmiasta, Wrocławia, Łodzi, Krakowa oraz Poznania. Od lat postuluje się powołanie nowych struktur właściwych dla tych obszarów metropolitalnych. Poselski projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym<sup>35</sup>, z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac sejmu, nie jest już procedowany. Jednakże do łaski marszałkowskiej złożono w obecnej, IX kadencji Sejmu, dwa projekty: o związku metropolitalnym w województwie pomorskim<sup>36</sup> oraz o łódzkim związku metropolitalnym<sup>37</sup> — oba mają szansę zostać uchwalone. Jak podnosi Ewa Żołnierczyk<sup>38</sup>, w projekcie wrocławskim przyjęto koncepcję przygotowywania ustawy dla konkretnego obszaru metropolitalnego, co umożliwi dostosowanie przyjmowanych rozwiązań do potrzeb regionu oraz uwzględnienia istniejących już form współpracy gmin i powiatów. Warto może poszerzyć proces legislacyjny o gotową koncepcję Metropolii Wrocławskiej. Właściwe również jest przyjęcie rozwiązań opartych o formułę związku metropolitalnego dla innych występujących obszarów wymagających ponadlokalnego zarządzania zadaniami przekraczającymi obszar jednej gminy.

Wszystkie trzy projekty zakładają istotny udział państwa w powołaniu związku, obligatoryjną przynależność do niego oraz realizację określonych zadań publicznych jako zadań własnych. *De facto* powielają one w dużej mierze rozwiązania przyjęte w ustawie, która umożliwiła powstanie związku metropolitalnego w województwie śląskim. Innymi słowy, jeśli powstaną nowe podmioty administracyjne właściwe dla spraw metropolii, to będą one związkami publicznoprawnymi, z zagwarantowanymi zadaniami własnymi, osobowością publiczno- i cywilnoprawną, pełniące ważną rolę w wykonywaniu zdecentralizowanych zadań publicznych.

---

<sup>35</sup> Druk sejmowy nr 2252, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FDC3433E3980580EC125822E003339A5/%24File/2252.pdf>.

<sup>36</sup> Druk sejmowy nr 646, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A690278489325D03C12585F40036FE6D/%24File/646.pdf>.

<sup>37</sup> Druk sejmowy nr 285, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A57B408D02891DA0C1258535004CA7EB/%24File/285.pdf>.

<sup>38</sup> E. Żołnierczyk, *Wrocławski Związek Metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 407.

## Podsumowanie

Zdecentralizowany podmiot administracji publicznej, jakim jest związek metropolitalny, to nowy i niezbędny element struktury organizacyjnej państwa. Oparcie jego konstrukcji o pewne aspekty właściwe jednostkom samorządu terytorialnego zbliża go do nich. Jednak związku w obecnym kształcie nie tworzą mieszkańcy, a gminy i powiaty. Brak pełnego substratu osobowego w postaci lokalnej społeczności, nie pozwala na uznanie go za jednostkę samorządu terytorialnego. Warto się przyjrzeć, czy nie można go traktować jak samorząd terytorialny drugiego stopnia, jednak koncepcja ta wymaga dalszych badań.

Patrząc na związek metropolitalny obszaru metropolii katowickiej przez koncepcję związków publicznoprawnych Bigi, można stwierdzić, że pozytywnie przechodzi jego test i spełnia wymagania stawiane tego typu podmiotom administracji publicznej. Związek, który realizuje swe zadania z wykorzystaniem władztwa publicznego oraz podlega nadzorowi ze strony państwa, tworzy samo państwo, a przynależność jednostek samorządu terytorialnego ma charakter obligatoryjny. Tym samym recepcja myśli prawnej z początków II RP pokazuje, że koncepcje międzywojenne są nadal wartościowe i mogą być wykorzystywane do interpretacji dzisiejszych rozwiązań prawnych.

## Bibliografia

- Bąkowski T., [w:] R. Gajewski, J.H. Szlachetko, K. Ważny, T. Bąkowski, *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1933.
- Dolnicki B., *Jeszcze raz w sprawie metropolii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 82, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.6>.
- Dolnicki B., Marchaj R., *Górnośląsko-zagłębiowska metropolia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 3.
- Jaworska-Dębska B., *Poszukiwanie dróg optymalizacji ustroju dużych miast*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12.
- Kieres L., *Uwagi o projekcie z 29 lipca 1993 r. ustawy o samorządzie powiatowym*, [w:] *Dyskusja o powiatach*, t. 2. *Projektowanie ustawodawstwa powiatowego*, cz. 1, red. R. Sowiński, Poznań 1994.
- Kulesza M., *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej (ogólne omówienie)*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Lackowska M., *Dlaczego w Polsce potrzebna jest ustawa metropolitalna?*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

- Lisowski P., *Status związku metropolitalnego*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Lisowski P., *Nowe typy związków samorządowych na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Marchaj R., *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim — zagadnienia podstawowe*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2019, nr 3.
- Moll T., *Ustawa o związkach metropolitalnych — rozwiązanie słuszne czy kompromisowe?*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2017, nr 7–8.
- Ofiarska M., *Kształtowanie się koncepcji związku metropolitalnego w Polsce po 1990 roku*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 114, 2018, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.114.23>.
- Storczyński J., *Uwagi do ustawy do związków metropolitalnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Szlachetko J.H., [w:] *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016.
- Żołnierczyk E., *Wrocławski Związek Metropolitalny — rozważania teoretyczno-prawne*, [w:] *Organizacja i funkcjonowanie aglomeracji miejskich, sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

## Akty normatywne

- Ustawa z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim, Dz.U. poz. 730 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych, Dz.U. poz. 1890 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”, Dz.U. poz. 1290.

## Projekty aktów normatywnych

- Druk sejmowy 285, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A57B408D02891DA0C1258535004CA7EB/%24File/285.pdf>.
- Druk sejmowy nr 2252, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/FDC3433E3980580EC125822E003339A5/%24File/2252.pdf>.
- Druk sejmowy nr 646, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A690278489325D03C12585F40036FE6D/%24File/646.pdf>.
- Druk Sejmu II kadencji nr 248, [https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/248\\_p.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/projekty/248_p.htm).

# Metropolitan Association as a Form of Public-Law Association

## Summary

For many years now, there has been a search for a legal form appropriate for the management of highly urbanized areas covering many towns with complex social, economic, transport, and administrative systems. The metropolitan association in the Silesian Voivodeship has been in operation

for the fourth year. Other large cities, together with their neighbouring municipalities, also expect to be covered by a similar form of implementation for the purpose of public tasks. Among many questions, there is one: what is a metropolitan association in a legal sense? This article is an attempt to check to what extent Tadeusz Bigo's concept from 1928 is up-to-date and whether it can serve as a certain theoretical and legal model. The features of a public-law association are its creation by the state, compulsory membership, supervision by the state, and the use of public authority. The existing Upper Silesian–Zagłębie Metropolis fulfils all of these. The proposed legal solutions concerning new metropolises also pass the Bigo test. We can only expect a speedy adoption of the relevant acts and the establishment of metropolises in Wrocław, Gdańsk–Gdynia–Sopot, or Łódź.

**Keywords:** metropolitan association, public-law association, Tadeusz Bigo.

KAMIL SIKORA

ORCID: 0000-0003-4764-9782

Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie  
kamil.sikora@mail.umcs.pl

JERZY STELMASIAK

ORCID: 0000-0002-1397-3595

Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie  
jerzy.stelmasiak@mail.umcs.pl

## Związek powiatowo-gminny jako nowy model formy współpracy jednostek samorządu lokalnego

**Abstrakt:** Od 2016 roku stało się możliwe tworzenie związków powiatowo-gminnych jako nowej formy współpracy jednostek samorządu lokalnego. Dotychczas prawnie dopuszczalnym było tworzenie związków w układzie tak zwanym poziomym, pomiędzy gminami — jako związków międzygminnych, pomiędzy powiatami jako związków powiatowych. Związki powiatowo-gminne są formą współpracy w układzie tak zwanym pionowym. Tym samym współpraca może się rozwijać nie tylko jak dotychczas horyzontalnie, lecz także w układzie wertykalnym między jednostkami gminnymi i powiatowymi. Procedura utworzenia związku powiatowo-gminnego jest analogiczna do procedury utworzenia związku powiatowy z tym, że w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Związek powiatowo-gminny stanowi formę organizacyjno-prawną wspólnego wykonywania zadań publicznych przez powiaty i gminy. Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, może występować jako samodzielny podmiot praw i obowiązków w obrocie prawnym. Do końca marca 2021 roku zostało zarejestrowanych w sumie trzynaście związków powiatowo-gminnych.

**Słowa kluczowe:** związek powiatowo-gminny, rejestr związków powiatowo-gminnych, statut związku powiatowo-gminnego, zadania związku powiatowo-gminnego gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, powiat jako jednostka samorządu terytorialnego.



## Wprowadzenie

Odkąd w 1990 roku doszło do odrodzenia się w III RP samorządu terytorialnego na poziomie gminnym (ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>1</sup>), a następnie rozbudowy jego struktur o poziom samorządu powiatowego (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>) i poziom samorządu województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa<sup>3</sup>) jako jeden z efektów reformy administracji publicznej zrealizowanej w 1998 roku, ustawodawca przewidział możliwość współpracy jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji zadań publicznych. Od samego początku jedną z najbardziej rozpowszechnionych była forma związku, który mogły zawiązywać w pierwszej kolejności gminy (przepisy rozdziału 7 ustawy o samorządzie gminnym), a która następnie znalazła odzwierciedlenie także na poziomie samorządu powiatowego (przepisy rozdziału 7 ustawy o samorządzie powiatowym). Tworzenie związków międzygminnych lub międzypowiatowych miało zatem miejsce jedynie w ramach danego poziomu samorządu lokalnego.

Z dniem 1 stycznia 2016 roku zaczął obowiązywać przepis art. 72a ustawy o samorządzie powiatowym dodany przez art. 20 pkt 12 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Na jego podstawie stało się możliwe tworzenie związków powiatów z gminami, czyli związków powiatowo-gminnych, zatem nowej formy współpracy w „pionowym układzie” między jednostkami samorządu terytorialnego. Natomiast w ustawie o samorządzie gminnym pojawił się przepis art. 73b ustawy o samorządzie gminnym dodany przez art. 1 pkt 10 powyższej ustawy, na mocy którego możliwym jest przystąpienie powiatu do związku międzygminnego, co oznacza przekształcenie tegoż związku w związek powiatowo-gminny. Ustawodawca uznał za dopuszczalne wspólne wykonywanie zadań publicznych, w tym wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Taki związek mógł również zostać utworzony celem zapewnienia wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych, 2) gminnym instytucjom kultury, 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, na podstawie przepisu art. 6 i art. 10a ustawy o samorządzie gminnym. Jednoznacznie ustawodawca

<sup>1</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>2</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

<sup>3</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378 ze zm.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1045.

wskazał na wiodący celowy charakter i status tego nowego typu związku, a ciężar normatywnej regulacji w tym zakresie zawarł w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym<sup>5</sup>, gdyż w ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca poświęcił tej problematyce tylko przepis art. 73b, odsyłając do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o samorządzie powiatowym.

Obowiązujące do dnia 1 stycznia 2016 roku rozwiązania prawne pozwalały jedynie na tworzenie związków ograniczających się do tego samego poziomu jednostek samorządu terytorialnego przy równoczesnym ograniczeniu przedmiotowym realizowanych zadań publicznych do zadań rodzajowo tożsamy. Dopuszczalna była możliwość zainicjowania współpracy związku międzygminnego z powiatem, lecz jedynie w drodze zawarcia porozumienia na podstawie przepisu art. 64 ust. 5 w zw. z art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2015 roku<sup>6</sup> słusznie orzekł, że skoro art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym dopuszcza zawieranie przez powiat porozumień z gminą w sprawie powierzenia jej prowadzenia zadań publicznych powiatu i jednocześnie ustawodawca w przepisach ustawy o samorządzie gminnym przewiduje możliwość zawierania takich porozumień między tymi jednostkami samorządowymi, to na podstawie art. 8 ust. 5 w zw. z ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym uzasadnione wydaje się „zastąpienie” gminy przez związek międzygminny jako strony porozumienia zawartego z powiatem w celu przejęcia zadań powiatu o zasięgu terytorialnym obejmującym jedynie część powiatu<sup>7</sup>.

## 1. Koncepcja prawna nowego modelu związku powiatowo-gminnego

Wprowadzone od 1 stycznia 2016 roku rozwiązania prawne przyniosły w tym zakresie istotne zmiany, pozwoliły bowiem na współpracę gmin i powiatów w ramach formy związku będącego odrębną osobą prawną. Tym samym współpraca mogła się rozwijać nie tylko jak dotychczas w układzie horyzontalnym, lecz także w układzie pionowym między jednostkami gminnymi i powiatowymi<sup>8</sup>. Jak wska-

<sup>5</sup> P. Lisowski, *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 421.

<sup>6</sup> Sygn. II GSK 2100/13, LEX nr 1655772.

<sup>7</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. I SA/Rz 915/19, LEX nr 2783161.

<sup>8</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 72a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 851.

zono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej<sup>9</sup>, charakter zadań publicznych niejednokrotnie wykraczających poza zakres właściwości danego poziomu jednostki samorządu terytorialnego wymaga stworzenia ram prawnoorganizacyjnych dla możliwości ich wykonywania, w szczególności wspólnie przez gminy i powiaty. Związki gminno-powiatowe miały w założeniu wnioskodawców realizować zadania komplementarne na szczeblu gminnym i powiatowym. Założono też, że mechanizm funkcjonowania związku powiatowo-gminnego będzie identyczny z istniejącymi rozwiązaniami dotyczącymi związków międzygminnych i związków powiatów. Tworzące związek jednostki samorządu terytorialnego będą mogły przekazywać do realizacji na rzecz związku określone w statucie zadania publiczne (w tym wydawanie decyzji administracyjnych), a powstały związek będzie wykonywał te zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Szczegółowe określenie zakresu zadań realizowanych przez związek następuje w statucie związku uzgadnianym z wojewodą. Zadania gminne miały być realizowane na obszarze gmin członków, natomiast zadania powiatowe w zależności od uregulowań prawnych przyjętych w statucie — na terytorium albo gmin członkowskich, albo wszystkich gmin w powiecie. Powiat jako członek związku miał decydować o tym, czy przekazuje do związku całość zadania, czy też jedynie jego część w aspekcie terytorialnym. Wnioskodawcy dopuścili również możliwość przystępowania do obecnie funkcjonujących związków. Wskazano wprost, że powiat może przystąpić do związku międzygminnego, a gmina do związku powiatów. W takim przypadku następuje przekształcenie związku międzygminnego (powiatów) w związek powiatowo-gminny.

Wyłącznymi członkami związku powiatowo-gminnego mogą być powiaty i gminy. W przypadku gmin dotyczy to także miast na prawach powiatu czyli gmin, które realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym z poziomu gminnego i powiatowego.

Jednakże należy podkreślić, że takiego miasta nie można traktować jako odmiennej od gminy jednostki samorządu terytorialnego, zatem mając powyższe na uwadze stronami (uczestnikami) związku powiatowo-gminnego mogą być wyłącznie powiaty oraz gminy miejskie, gminy wiejskie, gminy miejsko-wiejskie i miasta na prawach powiatu<sup>10</sup>.

Jak słusznie zauważa Piotr Lisowski, ustawodawca przewidział dwie możliwości kreowania związku powiatowo-gminnego. Po pierwsze, od razu jako związek tworzony przez powiaty z gminami, o czym świadczy treść art. 72a ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Po drugie, przez przystąpienie gminy do związku powiatów, co wynika z przepisu art. 73b ustawy o samorządzie gminnym i art. 72c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tym drugim przypadku punktem wyjścia może być związek międzygminny lub związek powiatów, do

<sup>9</sup> Sejm RP VII kadencji, druk nr 2656.

<sup>10</sup> A. Kasina, *Komentarz do art. 72a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, Legalis 2019.

którego to związku przystępuje odpowiednio powiat lub gmina, co skutkuje przekształceniem w związek powiatowo-gminny<sup>11</sup>.

Procedura utworzenia związku powiatowo-gminnego jest analogiczna do procedury utworzenia związku powiatów, z tym że w postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu związku powiatowo-gminnego powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek reprezentuje starosta jednego z powiatów albo wójt jednej z gmin upoważniony przez starostów i wójtów pozostałych powiatów i gmin. Zasady reprezentacji jednostek w związku określa statut związku<sup>12</sup>.

Od samego początku oczywistym było pytanie, jakie zadania publiczne o znaczeniu lokalnym powiaty i gminy mogą realizować wspólnie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2011 roku orzekł, że

związek — z woli zrzeszonych w nim gmin — wyręcza je w realizacji powierzonych mu zadań. Jego pozycja, oceniana pod kątem przedmiotu działalności, nie jest więc odmienna od pozycji zrzeszonych gmin; nie jest on też jednostką wyspecjalizowaną, zawodowo trudniącą się wykonywaniem powierzonych zadań, lecz organizacją gmin umożliwiającą im połączenie sił w celu łatwiejszego i o większej skali zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot gminnych<sup>13</sup>.

Podkreślić należy, że związki umożliwiają efektywniejszą realizację zadania publicznego, ponadto generują niższe koszty aniżeli w sytuacji jednostkowego działania gminy lub powiatu. Wyraźne rozdzielenie zadań i kompetencji należących do gmin i powiatów czyni uzasadnionym spostrzeżenie, iż można jedynie mówić o wspólnych dziedzinach zadań realizowanych przez gminy i powiaty. Usprawiedliwionym jest pogląd, że w przypadku związków powiatowo-gminnych chodzi o wykonywanie zadań wspólnie się uzupełniających w danym zakresie przedmiotowym, czyli komplementarnych. Elastyczność tej formy współpracy powiatowo-gminnej pozwala dostosować się do uwarunkowań i potrzeb lokalnych<sup>14</sup>. Podczas analizy potencjalnych możliwości współpracy na plan pierwszy wysuwają się zadania dotyczące organizowania transportu zbiorowego w ramach granic administracyjnych gmin i powiatów tworzących związek, ochrony środowiska, rozwoju turystycznego, a także oświaty.

Związek powiatowo-gminny stanowi formę organizacyjno-prawną wspólnego wykonywania zadań publicznych przez powiaty i gminy. Związek taki wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto posiada osobowość prawną. W związku z tym może występować jako samodzielny podmiot praw i obowiązków w obrocie prawnym. Wyposażenie podmiotu w osobowość prawną skutkuje uzyskaniem przez ten podmiot zdolności bycia podmiotem w zakresie praw i obowiązków, a także uzyskaniem zdolności

<sup>11</sup> P. Lisowski, *op. cit.*, s. 421; zob. także B. Jaworska-Dębska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia. Instytucje. Zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019, s. 513.

<sup>12</sup> R. Cybulska, *op. cit.*, s. 851.

<sup>13</sup> Sygn. II CSK 409/10, LEX nr 863960.

<sup>14</sup> P. Lisowski, *op. cit.*, s. 431.

prawnej do realizacji tych praw i obowiązków. Należy nadmienić, że występuje nie tylko jako podmiot prawa prywatnego, ale też jako odrębny podmiot publicznoprawny. Osobowość publicznoprawna pozwala związkowi na podejmowanie między innymi władczych działań administracji publicznej, które zmierzać będą do realizacji zadań publicznych. Dniem nabycia osobowości prawnej przez związek jest dzień ogłoszenia jego statutu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podejmowane są wówczas wyłącznie te czynności, które mają doprowadzić do jego utworzenia jako osoby prawnej.

Prowadzenie rejestru związków powiatowo-gminnych powierzono ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Rejestr związków powiatowo-gminnych jest jawny, a szczegółowe kwestie związane między innymi z ich rejestracją reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian<sup>15</sup>. Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej i składa się z następujących informacji:

1. kolejny numer związku powiatowo-gminnego w rejestrze;
2. nazwa związku powiatowo-gminnego i jego siedziba;
3. oznaczenie powiatów i gmin uczestniczących w związku powiatowo-gminnym;
4. zadania związku powiatowo-gminnego;
5. czas trwania związku powiatowo-gminnego;
6. data rejestracji związku powiatowo-gminnego;
7. data ogłoszenia statutu związku powiatowo-gminnego oraz jego zmian;
8. data likwidacji albo przekształcenia związku powiatowo-gminnego.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej jest zobowiązany do końca wpisu do rejestru w terminie 14 dni od dnia otrzymania zgłoszenia wojewody. Ustalony w powyższym rozporządzeniu termin ma charakter instrukcyjny, a jego ewentualne niezachowanie przez ministra nie rodzi żadnych sankcji prawnych. Postępowanie w przedmiocie wpisu do rejestru związków powiatowo-gminnych rozpoczyna się od poinformowania wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku przez starostę albo wójta (burmistrza/prezydenta miasta). Informacja powinna zawierać oznaczenie uchwał rad powiatów i rad gmin o utworzeniu związku powiatowo-gminnego oraz o przyjęciu jego statutu. Ponadto do informacji należy dołączyć wyciągi z protokołów posiedzeń rad powiatów i rad gmin w części dotyczącej trybu podejmowania uchwał, o których mowa wyżej. Wojewoda, w terminie 30 dni od dnia otrzymania od starosty albo wójta wskazanej informacji, przekazuje do organu prowadzącego rejestr — ministra właściwego do spraw administracji publicznej — zgłoszenie w sprawie rejestracji związku powiatowo-gminnego. O wpisie do rejestru związku powia-

<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 2282.

towo-gminnego minister właściwy do spraw administracji publicznej powiadamia właściwego wojewodę, starostę, wójta oraz właściwą miejscowo regionalną izbę obrachunkową. Powiadomienie powinno być zgłoszone w terminie 7 dni od dnia dokonania wpisu w rejestrze.

Należy podkreślić, że przystąpienie do związku gminy powoduje jego przekształcenie w związek powiatowo-gminny, lecz jest to prawo gminy, a nie jej obowiązek. Ponadto obowiązek utworzenia związku musiałyby bowiem wynikać wprost z przepisu ustawy, tak jak ma to miejsce w sytuacji uregulowanej w art. 64 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu. Jak słusznie zauważa Renata Cybulska:

przekształcenie związku powiatów lub związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny pociąga za sobą obowiązek zmiany statutu związku z odpowiednim zastosowaniem przepisów dotyczących związku powiatów, albo związku międzygminnego. Zmiana statutu będzie dotyczyła nie tylko wskazania gminy jako nowego członka związku, ale także zasad reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego czy też nowych zadań, jeśli takie są przewidziane po przystąpieniu gminy do już istniejącego związku<sup>16</sup>.

Po przekształceniu związku gminnego w nowopowstały związek powiatowo-gminny, z dniem ogłoszenia jego statutu wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku. Staje się zatem następcą prawnym, z tym zastrzeżeniem ustawowym, że ujawnienie w księgach wieczystych lub w rejestrach sukcesji na związek powiatowo-gminny praw w nich ujawnionych następuje na wniosek związku<sup>17</sup>.

Jeżeli chodzi o zmianę statutu związku powiatów, należy odnieść się do art. 67a ustawy o samorządzie powiatowym, który w ust. 1 stanowi, że zmiany statutu związku dokonuje zgromadzenie związku w formie uchwały (w tym zakresie przepisy art. 67 ust. 1a i 1b ustawy o samorządzie powiatowym stosuje się odpowiednio). Ponadto zmiana statutu związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zmiana statutu związku międzygminnego uregulowana została w art. 67a ustawy o samorządzie gminnym i zawiera tożsame regulacje z powołanym w tym zakresie przepisem. Z racji przyznanego organom związku powiatów oraz organom związku międzygminnego kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, organy nowo powstałego związku powiatowo-gminnego stają się organami właściwymi lub stronami wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych. Co prawda ustawodawca nie wskazał wprost, z jakim dniem następuje „wstąpienie” organów związku powiatowo-gminnego właściwych do rozstrzygania spraw w postępowaniu administracyjnym bądź udziału w postępowaniach sądowych, jednak należy przyjąć, że terminem tym

<sup>16</sup> R. Cybulska, *op. cit.*, s. 851.

<sup>17</sup> R. Cybulska, *Komentarz do art. 73b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*, red. B. Dolnicki, s. 859.



powinien być dzień ogłoszenia statutu związku w wojewódzkim dzienniku urzędowym (z tą chwilą bowiem — jak już wskazano — związek powiatowo-gminny wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki przekształconego związku, czy to powiatowego, czy też międzygminnego).

## 2. Rodzaje zarejestrowanych związków powiatowo-gminnych

W ciągu ostatnich pięciu lat obowiązywania regulacji prawnych dopuszczających funkcjonowanie związków powiatowo-gminnych zauważalne jest zainteresowanie tą formą jednostek samorządu terytorialnego. Do końca marca 2021 roku zostało zarejestrowanych w sumie trzynaście związków powiatowo-gminnych. Największa liczba rejestracji miała miejsce w 2016 roku, czyli wraz z początkiem obowiązywania przedmiotowych regulacji, kiedy to zarejestrowano aż pięć związków. Pierwszym był związek o nazwie „JEDŹ Z NAMI” z siedzibą w Strzelcach Opolskich (woj. opolskie), którego rejestracja miała miejsce dnia 31 maja 2016 roku. Ponadto do końca 2016 roku zarejestrowano jeszcze Zielonogórski Związek Powiatowo-Gminny z siedzibą w Czerwieńsku (woj. lubuskie); Związek Powiatowo-Gminny Powiatu Świdwińskiego z siedzibą w Świdwinie (woj. zachodniopomorskie); Krośnieński Związek Powiatowo-Gminny z siedzibą w Krośnie Odrzańskim (woj. lubuskie); Związek Powiatowo-Gminny „Sejmik Średzki” z siedzibą w Środzie Wielkopolskiej (woj. wielkopolskie). W kolejnych latach obowiązywania przepisów dotyczących związków powiatowo-gminnych liczba nowo tworzonych związków nie była już tak imponującą, gdyż w 2017 roku zarejestrowano trzy nowe związki: Beskidzki Związek Powiatowo-Gminny z siedzibą w Bielsku-Białej (woj. śląskie); Powiatowo-Gminny Związek Komunikacyjny z siedzibą w Jaśle (woj. podkarpackie); Związek Powiatowo-Gminny Powiatu Żagańskiego z siedzibą w Żaganii (woj. lubuskie). Następnie już w 2019 roku zarejestrowano trzy kolejne związki: Człuchowski Związek Powiatowo-Gminny z siedzibą w Człuchowie (woj. pomorskie); Oławskie Przewozy Gminno-Powiatowe z siedzibą w Oławie; „Ziemia Lubaczowska” z siedzibą w mieście Lubaczowie (woj. podkarpackie). Natomiast w 2020 roku doszło do rejestracji jedynie dwóch nowych — Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z siedzibą w Drawsku Pomorskim (woj. zachodniopomorskie) oraz Związku Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego z siedzibą w Ostródzie (woj. warmińsko-mazurskie).



Tabela 1. Związki powiatowo-gminne w RP

Nazwa województwa	Liczba zarejestrowanych związków powiatowo-gminnych do 31 marca 2021 roku
województwo mazowieckie	
<b>województwo wielkopolskie</b>	<b>1</b>
województwo lubelskie	
<b>województwo warmińsko-mazurskie</b>	<b>1</b>
<b>województwo zachodniopomorskie</b>	<b>2</b>
województwo podlaskie	
<b>województwo dolnośląskie</b>	<b>1</b>
<b>województwo pomorskie</b>	<b>1</b>
województwo łódzkie	
województwo kujawsko-pomorskie	
<b>województwo podkarpackie</b>	<b>2</b>
województwo małopolskie	
<b>województwo lubuskie</b>	<b>3</b>
<b>województwo śląskie</b>	<b>1</b>
województwo świętokrzyskie	
<b>województwo opolskie</b>	<b>1</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków powiatowo-gminnych, [www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny](http://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny) (dostęp: 31.03.2021).

Oznacza to, że „przodują” trzy województwa: lubuskie, zachodniopomorskie i podkarpackie. W sumie na 16 województw ponad w połowie doszło do powstania choćby jednego związku powiatowo-gminnego, natomiast w siedmiu województwach — mazowieckim, lubelskim, podlaskim, łódzkim, kujawsko-pomorskim, małopolskim i świętokrzyskim — do chwili obecnej nie dokonano rejestracji żadnego związku powiatowo-gminnego.

Tabela 2. Analiza zadań realizowanych przez funkcjonujące związki powiatowo-gminne

Zadanie realizowane przez związek powiatowo-gminny	Liczba związków realizujących zadanie publiczne
Organizacja i rozwój publicznego transportu zbiorowego	9
promocja walorów przyrodniczo-kulturowych, rozwój turystyki i działalność proekologiczna	3
zapewnienie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych powiatu i gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych i instytucji kultury, aktywizacja lokalnego rynku pracy	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu związków powiatowo-gminnych, [www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny](http://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny) (dostęp: 31.03.2021).

Pod względem organizacyjnym zdecydowanie dominuje model współpracy jednego powiatu z jedną lub kilkoma gminami, ponieważ taki model organizacyjno-prawny obowiązuje w aż 9 z 11 związków powiatowo-gminnych. Jedyne w dwóch związkach powstałych w 2020 roku zastosowano model współpracy odpowiednio dwóch — Związek Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z siedzibą w Drawsku Pomorskim (woj. zachodniopomorskie) — oraz trzech powiatów — Związek Gmin i Powiatów Kanału Elbląskiego i Pojezierza Iławskiego z siedzibą w Ostródzie (woj. warmińsko-mazurskie) — z kilkunastoma gminami. We wszystkich trzynastu związkach powiatowo-gminnych czas ich trwania jest nieoznaczony.

## Zakończenie

Analiza i ocena z perspektywy pięciu lat obowiązywania regulacji prawnych umożliwiających powstawanie związków powiatowo-gminnych lub przekształcania dotychczasowych związków międzygminnych, bądź związków powiatów w związki powiatowo-gminne pozwala stwierdzić, że spełniają swoją rolę. Ponadto największą ilość związków utworzono wraz z początkiem obowiązywania przedmiotowych podstaw prawnych, a ich obecna ilość wynosząca trzynaście związków nie jest może imponująca, gdy porównamy ją do liczby funkcjonujących związków międzygminnych, których jest obecnie 314<sup>18</sup>, lecz na tle jedynie siedmiu zarejestrowanych związków powiatów wygląda wręcz imponująco. Oznaczać to może tylko jedno: brakowało prawnej formy współpracy między samorządem powiatowym a gminnym. Ponadto organy samorządów powiatowych zauważają szereg korzyści płynących ze wspólnego wykonywania zadań z gminami wchodzącymi w skład danego powiatu, a nie tylko z sąsiednimi powiatami. Działalność obecnych związków powiatowo-gminnych zdominowana została przez realizację zadania publicznego dotyczącego organizacji transportu zbiorowego co również nie może dziwić, gdyż zapewnienie efektywnego i skutecznie funkcjonującego transportu zbiorowego jest jednym z ważniejszych zadań samorządowych. Jest to przy tym jedno z kosztowniejszych zadań publicznych, natomiast współpraca w tym zakresie może się przyczynić do ograniczenia kosztów wykonywanego zadania z korzyścią dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym mieszkańców wspólnot. Także zadania z zakresu rozwoju regionalnego, turystyki i ochrony środowiska są najczęściej celem utworzenia związku powiatowo-gminnego, oprócz transportu. Dlatego też związki powiatowo-gminne są

---

<sup>18</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/zarejestruj-zmien-statut-lub-wyrejestruj-zwiazek-miedzygminny-zwiazek-powiatow-zwiazek-powiatowo-gminny> (dostęp: 31.03.2021).

atrakcyjną formą współpracy między jednostkami samorządu lokalnego, ponieważ pozwalają na optymalne wykorzystanie potencjału powiatowego i gminnego z korzyścią dla mieszkańców lokalnych wspólnot samorządowych.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 16, poz. 95, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 578, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst pierwotny: Dz.U. Nr 91, poz. 576, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1378 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1045.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, Dz.U. z 2015 r. poz. 2282.

### Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2011 roku, sygn. II CSK 409/10, LEX nr 863960.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2015 roku, sygn. II GSK 2100/13, LEX nr 1655772.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lutego 2020 roku, sygn. I SA/Rz 915/19, LEX nr 2783161.

### Literatura

- Cybulska R., *Komentarz do art. 72a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 73b u.s.g.*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Jaworska-Dębska B., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia. Instytucje. Zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2019.
- Kasina A., *Komentarz do art. 72a u.s.p.*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. P. Dremlowski, Legalis 2019.
- Lisowski P., *Nowe typy związków samorządowych w Polsce na przykładzie związków powiatowo-gminnych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

# Poviat and Commune Union as a New Model of Cooperation Form Between Local Government Units

## Summary

Since 2016, it has become possible to create poviat and commune unions as a new form of cooperation between local government units. Until now, it was legally permissible to create unions in the so-called horizontal, between communes — as inter-communal unions, between poviats as poviat unions. Poviat and commune unions are a form of cooperation in the so-called vertical. Thus, cooperation may develop not only horizontally, but also vertically between commune and poviat units. The procedure for establishing a poviat-commune union is analogous to the procedure for establishing a poviat-commune union, except that in the procedure for agreeing the draft statute of a poviat-commune union, poviats and communes intending to establish a union are represented by the starost of one of the poviats or the head of one from among the communes authorized by starosts and voices of the remaining counties and communes. A poviat and commune union is an organizational and legal form of joint performance of public tasks by poviats and communes. The union performs public tasks on its own behalf and under its own responsibility, has legal personality, and may act as an independent subject of rights and obligations in legal transactions. By the end of March 2021, a total of 13 poviat and commune associations were registered.

**Keywords:** poviat and commune union, register of poviat and commune associations, statute of a poviat and commune union, tasks of a poviat and commune union, commune as a local government unit.

PIOTR SZRENIAWSKI

ORCID: 0000-0002-3448-0298

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
szreniawski@poczta.umcs.lublin.pl

## Związki publicznoprawne w świetle teorii rywalizacji hierarchii

**Abstrakt:** Rozprawa Tadeusza Bigi często staje się inspiracją do rozważań na różnorodne tematy. Jednym z nich jest to, że samorząd i władza państwowa mogą być postrzegane jako rywalizujące hierarchie, a pozycja prawna korporacji potencjalnie się wiązać z większą lub mniejszą autonomią. Administracja publiczna jest specyficzną hierarchią, odznaczającą się określoną trwałością i charakterystyczną kulturą organizacyjną, która powinna być związana z samoograniczeniem się w zakresie rywalizacji z innymi hierarchiami.

**Słowa kluczowe:** hierarchia, teoria, samorząd, korporacja, prawo administracyjne.

### Wprowadzenie

Zagadnienie podziału na prawo publiczne i prywatne zostało w rozprawie Tadeusza Bigi ukazane jako coś nieoczywistego i niekiedy zbyt łatwo uznawanego za jedyne dopuszczalne rozwiązanie<sup>1</sup>. Takie dostrzeganie nieoczywistości pojawia się na kolejnych stronach wskazanej pracy wielokrotnie, nie tylko inspirowując rozważania na wiele tematów dotyczących zrzeczeń, ale szerzej, pozwalając na dostrzeganie metodologicznych podstaw rozważań nad osobami prawnymi, władztwem administracyjnym czy nad samorządem terytorialnym. Z punktu widzenia teorii rywalizacji hierarchii każde z tych zagadnień staje się punktem wyjścia do rozważenia, jakie zjawiska traktować można jako hierarchie i jak wygląda ich rywalizacja.

---

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990, s. 1 n.

W życiu społecznym można wyróżnić rywalizację między zrzeszeniami i między systemami norm. Jednostka reprezentuje hierarchie i je współtworzy, ale także jest przez nie kształtowana. Najłatwiejsza do dostrzeżenia jest przede wszystkim rywalizacja pomiędzy zrzeszeniami jednego typu, na przykład pomiędzy partiami politycznymi, ale zauważyć należy również kwestie rywalizacji i wpływu pomiędzy zrzeszeniami różnego typu (na przykład związku wyznaniowego i partii politycznej) czy też nawet pomiędzy danym systemem norm a zrzeszeniem. Analizować trzeba także zjawiska dotyczące kwestii terminologicznych czy też teoretycznych, chociażby w zakresie tego, co określa poszczególne typy podmiotów zaliczanych do korporacji.

W swojej rozprawie Bigo posługuje się pojęciem związków, wskazując też, że pojęcie to jest równoznaczne z pojęciem korporacji: „Nazwy: związek i korporacja są w polskim języku prawniczym synonimami; nie zostały one także zróżniczkowane w polskim ustawodawstwie; w d. c. używać będę przede wszystkim pierwszej nazwy, bo ona w polskich ustawach przeważa”<sup>2</sup>. Można się zastanowić, na ile pojęcie zrzeszenia, w uproszczeniu określające jeden z rodzajów hierarchii, odpowiada pojęciu związku. Jeśli mówimy o grupie osób, połączonej pewnymi normami prawnymi, to rzeczywiście każde z trzech wskazanych pojęć zdaje się takiemu określeniu odpowiadać. Bigo podkreśla dużą rolę zagadnienia definicji i poprawnego posługiwania się pojęciami, ale dostrzega również wagę faktycznego używania — w przepisach prawa, lecz także w życiu społecznym — danych pojęć dla nauk prawnych. Być może zatem żywy język i pragnienie komunikacji skłaniają nas bardziej niż precyzja matematyczna do używania w przepisach prawa i w pracach badawczych wybranych terminów. Dlatego też dla teorii rywalizacji hierarchii równie zrozumiałe może być stosowanie terminu związku czy korporacji, jak pojęcia zrzeszenia. Z drugiej strony należy dostrzegać znaczenie norm, w tym norm prawnych, dla określania pozycji danych organizacji ludzkich, jak i jednostek do nich należących.

Prawo administracyjne w wielu wypadkach w sposób jasny wskazuje, czego możemy się spodziewać od zrzeszenia danego typu, a odstępstwa od oczekiwań mogą się spotkać z potępieniem czy z dążeniami do zmian — w odniesieniu czy to do statusu prawnego danego zrzeszenia, czy to do przepisów prawa. Jednym z bardziej dostrzegalnych w niektórych krajach błędem należącym do takiej kategorii jest mylenie związku wyznaniowego z partią polityczną — przybierające czy to postać wprzęgania kwestii religijnych w rządzenie społeczeństwem, czy to dominację wątków religijnych w działalności partii politycznych. Ale na zagadnienie rywalizacji zrzeszeń można spojrzeć jeszcze w szerszym kontekście.

Wspomniana trudność znalezienia prawniczego kryterium, na którym można oprzeć podział prawa na publiczne i prywatne<sup>3</sup>, może być również uznana za

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 51, przyp. 1.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 15.

przejaw rywalizacji hierarchii. Określone kwestie można uznać za właściwe królowi, postrzeganemu jako członek danej rodziny albo jako piastun określonego organu. Zamieszanie pojęciowe, jakie pojawia się w analizach monarchii stanowej czy też zagadnień związanych z początkami znanych nam dziś państw, wynika prawdopodobnie z przyjmowanej współczesnej perspektywy, której jednakże trudno uniknąć. Dlatego od czasu do czasu warto przypominać przyjęty sposób rozumienia używanych pojęć lub chociaż poprzez odpowiednie zarysowanie kontekstu zmniejszyć wieloznaczność rozważań.

## Dylematy etyczne i kwestie ustrojowe

Rywalizacja hierarchii, rozumianych jako systemy norm, przejawia się między innymi w postaci dylematów etycznych. Jednostka, zachęcana do zachowań korupcyjnych dla dobra własnej grupy, jednocześnie obligowana może być przez przepisy do działań niezgodnych z interesem tej właśnie grupy. Z drugiej strony uznawanie prawa stanowionego za niesłuszne może wynikać ze znaczenia norm współtworzących zrzeczenie, do którego jednostka należy. Stosowanie prawa to często wybór, która hierarchia jest ważniejsza. Wybór taki może się wiązać ze strachem przed konsekwencjami, z uznawaniem znaczenia danych hierarchii czy też z innymi jeszcze czynnikami. Procesy edukacji i socjalizacji nie tylko mają znaczenie dla uznawania danego zrzeczenia za ważne, ale także wpływają na sposoby wykładni przepisów prawa. Zarówno na poziomie rozumienia stosowanego języka, w tym pojedynczych pojęć, jak też na poziomie uwzględniania celów przepisów i systemu prawa w ramach wykładni, mamy niejednokrotnie do czynienia z podejmowaniem wyborów, które mogą być postrzegane jako rywalizacje hierarchii bądź też jako rywalizacje w ramach jednej hierarchii. Przyjęcie perspektywy istnienia wielu hierarchii, oddziałujących na przykład na sędziego, w postaci nakłaniania do przestrzegania norm religijnych czy norm zawodowych, może być pomocne przy wyjaśnieniu przyczyn z zakresu psychologii społecznej dla podejmowania danych działań. Również sposoby rozstrzygania dylematów jednostki, analizowane na poziomie psychologicznym, mogą być interpretowane jako wynik doświadczeń lub uwarunkowań, związanych z określonymi systemami norm, przejawiającymi się choćby w zachowaniach wychowawców. Wpływy postrzegane jako zjawiska z zakresu psychologii społecznej w danym kontekście tym różnią się od wpływów psychologicznych, że drugie dotyczą oddziaływań na daną jednostkę w przeszłości, natomiast pierwsze związane są z bardziej bieżącymi oczekiwaniami czy też informacjami płynącymi ze strony otoczenia.

Jeśli na samorządność spojrzymy również jako na zagadnienie społeczne, to z pewnością wiąże się ona z odpowiedzialnością za własne sprawy. Lecz czy nie podobnie postrzegać można republikę, gdzie obywatele decydują o sprawach



swojego kraju? W tym zakresie możemy skorzystać z kilku rozwiązań. Z jednej strony mamy możliwość posłużenia się intuicyjnym, czy też tradycyjnym, postrzeganiem samorządu, czyli oprzeć się na doświadczeniu w zakresie tego, co jest określane jako samorząd. Z drugiej strony możemy poszukiwać miar bardziej obiektywnych, co jednak prowadzi do różnych rezultatów, czyli istnieje zarówno opcja uznania republiki za przejaw samorządu, jak też uznania jednostki samorządu za państwo. Takie teoretyczne rozważania pozornie utrudniają komunikację, ze względu na sprzeczność ich rezultatów z dominującymi sposobami patrzenia na państwo i na samorząd, jednak mogą też być zrozumiałe, jeśli będziemy przypominać, według której teorii analizujemy dane zagadnienia. Co więcej, dostrzeganie wspólnych cech tradycyjnie rozumianych samorządu i państwa może być pomocne w uznaniu ich za hierarchie, pomiędzy którymi rywalizacja w wielu wypadkach jest dostrzegalna.

Uważa się, że zarówno samorząd terytorialny, jak i samorzady zawodowe pełnią dużą rolę we współczesnym państwie demokratycznym<sup>4</sup>. Samorząd przedstawiany jest jako ucieleśnienie demokracji, lub przynajmniej jako przygotowanie do pełnienia funkcji w parlamencie lub rządzie. Niekiedy za odpowiednie przygotowanie uważana jest udana działalność przedsiębiorcza, choć z pewnością doświadczenie z pełnienia funkcji kierowniczych na przykład w szpitalu, będącym zakładem publicznym, także może być uznane za ważne. Swoistym kompromisem między działalnością w zakresie przedsiębiorczości i kierowaniem podmiotem należącym do administracji publicznej jest zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym. Nie wglębiając się w rozważania prawnicze na temat szczegółowych regulacji w zakresie różnic i podobieństw poszczególnych form organizacyjnych, przejdźmy do analizy z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii.

Jeśli samodzielność przedsiębiorstwa państwowego jest uznawana za iluzoryczną, a podkreślane są wpływy partii politycznych na obsadzanie najwyższych stanowisk w przedsiębiorstwach państwowych, prowadzi to do wniosku, że takie przedsiębiorstwa są częścią większej hierarchii. Jeśli jednak uznamy określoną samodzielność przedsiębiorstw państwowych, to same takie podmioty stają się hierarchiami. Walka o władzę pomiędzy osobami chcącymi zająć najwyższe stanowiska w przedsiębiorstwie państwowym może być w tym kontekście związana z formą inwazji lub rewolucji. Przypomnijmy, że według teorii rywalizacji hierarchii, inwazja to zmiana na szczycie hierarchii, wynikająca z ingerencji zewnętrznej, natomiast rewolucja związana jest z przemianami wewnątrz hierarchii, dotyczącymi władzy w tej hierarchii. Mimo, że nie zawsze wszelkie wpływy zewnętrzne są dostrzegalne, stąd czasem nie jest łatwo rozróżnić inwazję od rewolucji, to jednak w wielu przypadkach takie rozróżnienie jest możliwe.

---

<sup>4</sup> M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorzady zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 95, 2015, s. 74.

Inwazja związana może być nie tylko z oddziaływaniem partii politycznych, choć od wielu lat takie hierarchie są zauważalne, jeśli chodzi o wpływ na obsadę stanowisk. Dodajmy, że nie tylko najwyższe stanowiska w hierarchii mogą być w tym kontekście brane pod uwagę. Przykładowo rady nadzorcze traktowane są często jako swoiste nagrody dla osób powiązanych politycznie z daną partią. Rozdawnictwo czy to stanowisk, czy to pieniędzy i przywilejów, jest jak najbardziej sposobem umacniania hierarchii, choć w wielu wypadkach odbiera nie tylko chęć buntu, ale także chęć działania w ogóle. Oczywiście nie powinno się uogólniać takich przypadków, należy dostrzegać wiele różnych wymiarów konkretnych sytuacji, czy to odnoszących się na przykład do fachowości zatrudnianych osób, czy to do słuszności pomagania osobom takiej pomocy wymagającym.

Inwazją może być przejmowanie stanowisk nie tylko w administracji — czy to rządowej, czy samorządowej — ale także obsadzanie wiernymi osobami stanowisk (przede wszystkim kierowniczych), na przykład w sferze edukacji czy kultury. Te dwie sfery często wiążą się z określonym oddziaływaniem na społeczeństwo. Zauważmy, że czynnik oddziaływania na szereg osób, rozumiany jako swoiste wychowywanie w sposób zgodny z wzorcami danej hierarchii (pojmwanej jako system norm, ale także jako związane z nim zrzeczenie) jest tylko jedną formą wzmacniania danej hierarchii w zakresie relacji ze społeczeństwem. Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania wielu zrzeczeń ma przecież ich liczebność i jakość kadr.

Administracja kojarzona jest z niezmiennością i trwałością<sup>5</sup>, a gwałtowne zmiany kadrowe, często będące przykładami ingerencji ze strony poszczególnych partii politycznych po wygranych wyborach, są uznawane za czynnik niesprzyjający fachowości. Inaczej jest w przypadku przywracania starego porządku. Z perspektywy czasu wielkie różnice zdają się zmniejszać, a rywalizujące poglądy okazują się być podobne, jeśli porównać je do programów czy systemów norm panujących w czasach, gdzie zmieniły się na przykład technologie komunikacyjne. Jednak te pozornie drobne różnice dla jednostek żyjących w danych czasach mają znaczenie fundamentalne i w sposób decydujący wpływają na jakość życia społecznego. Stąd wysoka jakość samorządu, kultura relacji interpersonalnych w zrzeczeniu czy zaufanie i uczciwość nawet w najmniejszej organizacji powinny być doceniane i stawiane za wzorce. Niekiedy zrzeczenia dla osiągnięcia wysokiej sprawności — ale także higieny — potrzebują szerszych horyzontów, choćby poprzez podejmowanie realnych działań, na przykład w zakresie kultury czy sportu.

Czy to w zakresie pozyskiwania publiczności, czy w zakresie liczby osób ćwiczących, czy wreszcie w zakresie zdobywania pucharów i wygrywania innych konkursów — dziedzina sportu może być postrzegana jako obszar, gdzie rywalizację widać w sposób klarowny. Czy organizacje sportowe są związkami publicz-

---

<sup>5</sup> T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4, s. 303.

noprawnymi? Być może nie zawsze trzeba odpowiadać na takie pytanie w oparciu o konkretne rozwiązania prawne, ale można dostrzec pewne możliwe rozwiązania systemowe, które to rozwiązania jak najbardziej łączą się z kwestiami zakresu samorządności i zakresu oddziaływania władzy centralnej.

Wyobraźmy sobie kraj totalitarny, gdzie entuzjazm sportowców i publiczności sportowej jest kanalizowany w stronę poparcia dla władzy, niekiedy przy okazji obejmując budowanie nienawiści wobec konkurencyjnych krajów. Pozornie rywalizacja z obcym klubem czy krajem toczy się w ramach reguł sportowych, ale w wielu wypadkach staje się metaforą, albo nawet zapowiedzią, rywalizacji w innych dziedzinach, w tym dziedzinie militarnej. Oczywiście można na to zagadnienie spojrzeć także od strony gospodarczej i dostrzec znaczenie ekonomii dla przygotowywania warunków szkoleniowych w zakresie sportu — jednak takie zależności nie zawsze są bezpośrednie. W tym momencie możemy odejść od samego rywalizowania krajów na arenie międzynarodowej (choćby procesy zachodzące w ramach danego kraju także rzutują na sferę rywalizacji międzypaństwowej) i skupić uwagę na rywalizacji klubów sportowych. W wielu krajach amatorskie kluby sportowe wykazują sporo cech stowarzyszeń, a kluby komercyjne przybierają formę podobną do typowych przedsiębiorstw — oczywiście czasem po prostu mogą od strony formalnej być stowarzyszeniami czy przedsiębiorstwami, jednak specyfika sportu w wielu wypadkach staje się zauważalna. Ingerencja z innych sfer może przybierać formę na przykład sponsoringu czy popularności danej dyscypliny wśród osób działających w ramach danego zrzeszenia, lecz nie zawsze takie prawidłowości są powtarzalne. Sfera finansowa w klubie sportowym może być tylko koniecznym dodatkiem, ale może także przesłaniać inne cele działania takiego klubu. Zauważmy przy okazji, że wskazane dylematy także mogą być postrzegane jako przykłady rywalizacji hierarchii rozumianych jako systemy norm. Wartości, jakimi kierują się jednostki prowadzące kluby sportowe, bywają przyczyną szacunku lub dezaprobaty, i z pewnością wiążą się w wielu wypadkach z konfliktami międzyludzkimi. W kraju, gdzie samorządność kwitnie, także kluby sportowe nie zaniedbują swojego lokalnego oddziaływania, skupiając się przede wszystkim na pielęgnowaniu zdrowia ludzi.

## Tadeusz Bigo o rywalizacji hierarchii

Przywołać można dwa dające do myślenia cytaty: „Gdy idzie o przyszłe losy samorządu, to podnosi się inne argumenty, a przede wszystkim najbardziej popularny: że między demokracją a samorządem zachodzi sprzeczność”<sup>6</sup> oraz bardziej

<sup>6</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 217–218.

kompromisowy „Jeśli doskonała demokracja oznacza zespolenie (identyfikację) jednostki ze zbiorowością, to samorząd może być pośrednim etapem tego procesu, jego ogniwem”<sup>7</sup>.

Zastanówmy się, czy te dwa cytaty mogą być interpretowane jako poszukiwania miejsca jednostki w hierarchiach, albo nawet jako przykłady różnego sposobu decydowania o sprawach wspólnoty. Zauważyć można, że podobne spojrzenia — odnoszące się do wskazanej w drugim cytacie wspólnoty jednostki i zbiorowości — dotyczyć mogą wielu szczytowych form ustrojów, choćby takich jak komunizm czy liberalizm. Ujednolicenie czy też uwspólnotowienie interesów ludzi zdaje się sposobem na budowanie wielkiego organizmu społecznego. Jeśli w przypadku samorządu jednostki decydują o własnych sprawach, a w przypadku demokracji to większość decyduje o przyjmowanych rozwiązaniach, to być może w wielu przypadkach samorządność i demokracja pokrywają się ze sobą. Sprzeczności między samorządnością a demokracją wiążą się z przypadkami, kiedy na przykład samorząd zawodowy działa tylko we własnym interesie, nie dbając o swoją rolę w społeczeństwie. Taka klika rywalizuje z hierarchią tworzoną przez ogół społeczeństwa, co dawać może różne rezultaty — w postaci bądź to umocowania przywilejów wskazanego samorządu zawodowego, bądź to dążenia do zniszczenia tego samorządu. Jeśli zaś spojrzymy na relacje demokracji i samorządu z drugiej strony, mianowicie z perspektywy kształtowania samorządu przez demokratyczny ogół, to wzmacnianie samorządności może wynikać z dążenia do umożliwienia specjalizacji. Czyż nie tak mogą być postrzegane uniwersytety? W istocie odzwierciedlające zróżnicowanie, ale muszące dostrzegać także potencjalne swoje wpływy i oczekiwania ze strony otoczenia. Oczywiście szkoły specjalistyczne czy inne podmioty skupiające się na określonym zakresie działania, mogą pełnić rolę służebną wobec władcy, a nie społeczeństwa, co więcej, w wielu przypadkach pojawia się ryzyko wyobcowania określonych podmiotów i zapomnienia o ich społecznej roli. Z perspektywy teorii rywalizacji hierarchii takie sprzeczności wiążą się niekiedy na przykład z wrogością pomiędzy korporacjami a władzą.

Zauważmy, że w swojej pracy Bigo jako istotę hierarchii wskazuje podporządkowanie, dodatkowo ukazując na brak tolerowania samodzielności korporacji w państwie policyjnym. Posłużmy się tu znowu kilkoma cytatami:

Urzędy niższe są podporządkowane wyższym wzgl. najwyższym (tj. rządowi) w tym sensie, że akty ich nie są ani ostateczne ani samodzielne. To podporządkowanie wyraża się w ustroju ciała administracyjnego — mianowicie w podziale na stopnie. Taką budowę nazywamy hierarchją. Otóż dekoncentracja nie uchyla hierarchicznego podporządkowania, decentralizacja zaś jest jego negacją; polega na zniesieniu tego podporządkowania<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 218.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 122.

I jeszcze:

Korporacja taka nie miała żadnego prawa do samodzielnej egzystencji. Państwo policyjne jest jedynym podmiotem administracji publ., ma ono monopol administracyjny, nie może zatem tolerować żadnych organizacyj, któreby zastępowały państwo w zakresie administracji i równocześnie rozluźniały stosunek jednostki do państwa<sup>9</sup>.

Zauważmy, że sposobem na ograniczenie potęgi władcy staje się w tym kontekście gwarantowana przepisami prawa wolność obywatelska.

Zwycięska rewolucja purytańska zniweczyła wszelkie zarodki reformy w sensie absolutyzmu i ugruntowała panowanie zasady „rule of supremacy of law”. Równocześnie uniemożliwiła przeniesienie na grunt angielski kształtujących się na kontynencie instytucji centralizacji i hierarchii admin., jako niezgodnych z angielskim pojęciem wolności obywatelskiej<sup>10</sup>.

Ta wolność nie jest automatycznie przekazywana korporacjom. To administracja publiczna zachowuje możliwość stosowania przymusu bezpośredniego i władczość. Jak pisze Bigo, „Władztwo admin. zaś jest tem »plus«, którego związki prywatne, nawet uposażone w najszerszą autonomję korporacyjną, nie posiadają. Nie dysponują one przymusem pozytywnym”<sup>11</sup> — często nie mają uprawnienia do zmuszenia jednostki do określonych działań, a najwyższą karą może być wykluczenie z danej korporacji.

Rozmaitość form ustrojowych, w tym form demokracji<sup>12</sup>, dotyczy zbiorowości różnej wielkości i zauważalna jest zarówno, jeśli chodzi o wielkie kraje, jak i niewielkie grupy osób. Zagadnienie znaczenia reprezentacji<sup>13</sup> dla jakości życia w społeczeństwie — czy też jakości praktycznie istniejącego ustroju — obejmuje zarówno kwestie uwzględniania interesów wszystkich jednostek podczas podejmowanych decyzji, jak też kwestie walki o władzę<sup>14</sup>. Samorząd może być postrzegany jako pole walki zarówno pomiędzy jednostkami i grupami działającymi w ramach tego samorządu, jak też na poziomie centralnym — gdzie reprezentanci poszczególnych samorządów także starają się oddziaływać.

Nie należy ograniczać rozważań na temat rywalizacji hierarchii do hierarchii różnych typów, na przykład stowarzyszeń i związków zawodowych — choć oczywiście taka rywalizacja jest niezwykle interesująca zarówno w kontekście analiz ustrojowych i dotyczących materialnego prawa administracyjnego, jak i w kontekście jej skutków dla jednostki i dla społeczeństwa. Pamiętać jednak należy,

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 171.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>12</sup> G. Leibholz, *Istota i różnorodność form demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4, s. 282.

<sup>13</sup> W. Szydło, *Pojęcie reprezentacji. Uwagi teoretycznoprawne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 82, 2010, s. 35.

<sup>14</sup> M. Baranowski, *W stronę konfliktowego modelu polityczności*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014, s. 87.

że bardzo często mamy do czynienia z rywalizacją hierarchii tego samego typu, zatem na przykład między poszczególnymi partiami politycznymi czy pomiędzy danymi związkami wyznaniowymi. Podobieństwo do walki pomiędzy gatunkami w przyrodzie jest tu zauważalne. Rywalizację chociażby pomiędzy klubami sportowymi możemy dostrzec wręcz jako jeden z celów istnienia tych zrzeszeń, jednakże dla dobra społecznego ważne jest, aby nie był to cel jedyny. Podobnie zwykle uważa się, że celem istnienia partii politycznych nie powinna być sama walka o władzę, ale że partie powinny upodabniać się w pewnym sensie do administracji, nastawiając swoją działalność na służenie dobru społeczeństwa. Takie naiwne podejście do działań może być postrzegane jako jedna z form samokontroli, ograniczającej ekspansję określonych podmiotów. Inną, mniej idealistyczną, z takich form jest w tym kontekście rywalizacja, przyjmująca postać podziału władzy.

## Bibliografia

- Baranowski M., *W stronę konfliktowego modelu polityczności*, [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.
- Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 95, 2015.
- Leibholz G., *Istota i różnorodność form demokracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 16, 1936, nr 4.
- Szydło W., *Pojęcie reprezentacji. Uwagi teoretycznoprawne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 82, 2010.

## Public-Law Corporations in the Light of the Hierarchy Rivalry Theory

### Summary

Tadeusz Bigo's doctoral thesis may be an inspiration for reflection on many topics. Local government and state power can be seen as rival hierarchies. The legal position of a corporation may be associated with greater or lesser autonomy. Public administration is a specific hierarchy, characterized by a specific persistence and a distinctive organizational culture, which should be associated with self-limitation in terms of competition with other hierarchies.

**Keywords:** hierarchy, theory, local government, corporation, administrative law.





DANIEL WACINKIEWICZ

ORCID: 0000-0002-5048-9866

Uniwersytet Szczeciński  
daniel.wacinkiewicz@usz.edu.pl

# Horyzontalny wymiar zasady subsydiarności — uwagi w kontekście koncepcji decentralizacji i samorządu terytorialnego Tadeusza Bigi

**Abstrakt:** Spojrzenie przez pryzmat wyników badań prof. Tadeusza Bigi na temat związków publicznoprawnych na problematykę zasady pomocniczości doskonale obrazuje sprzężenie, w jakim pozostają zasady decentralizacji i subsydiarności. Zasady te znakomicie się uzupełniają, wskazując na określony sposób sprawowania władzy — opartej na zrozumieniu publicznej roli, jaką mogą i powinni odgrywać w życiu publicznym obywatele i tworzone przez nich instytucje; władzy zdolnej do dzielenia się zadaniami publicznymi z podmiotami prywatnymi (obywatelami, ich grupami, wspólnotami, tworzonymi przez nich organizacjami) i wspierającej ich inicjatywy.

Współcześnie obok wymiaru wertykalnego coraz istotniejszą rolę odgrywa również horyzontalny wymiar zasady subsydiarności. Jego istotą jest zapewnienie takiego sposobu wykonywania zadań publicznych, by w jak największym stopniu były one realizowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, stanowią w takim modelu struktury pośredniczące pomiędzy obywatelami a państwem. Wymaga to stworzenia swoistego „podziału pracy” między sektorem publicznym a obywatelskim.

**Słowa kluczowe:** subsydiarność, subsydiarność horyzontalna, decentralizacja, samorząd terytorialny.

Jeśli doskonała demokracja oznacza zespolenie (identyfikację) jednostki ze zbiorowością, to samorząd może być pośrednim etapem tego procesu, jego ogniwem [...].

Tadeusz Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 218.

## Wprowadzenie

Ponadczasowość jest cechą przynależną jedynie wybitnym dziełom naukowym. Upływ czasu, zmiany kulturowe, polityczne, społeczne, gospodarcze czy technologiczne nie naruszają istoty fundamentalnych ustaleń — czyniąc z nich punkt odniesienia dla kolejnych generacji badaczy. Niewątpliwie, z takim dziełem mamy do czynienia w przypadku monografii *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego* Tadeusza Bigi<sup>1</sup>. W szczególności Jego sposób myślenia o decentralizacji, samorządzie i demokracji, pomimo upływu przeszło 90 lat od chwili powstania dzieła, nie tylko zachowuje zdumiewającą aktualność, ale także jest równie inspirujący, jak miało to miejsce w okresie międzywojnia.

Publikacja ustaleń naukowych Profesora Tadeusza Bigi z końca lat dwudziestych poprzedniego wieku niemal zbiegła się z wydarzeniem o szczególnej doniosłości dla kultury europejskiej, jakim było ostateczne sformułowanie idei subsydiarności w społecznej nauce Kościoła katolickiego. Dokonało się to na kartach encykliki *Quadragesimo Anno*<sup>2</sup> papieża Piusa XI. Wpływ tego wydarzenia na formowanie się ówczesnego kształtu samorządu terytorialnego nie był ani oczywisty ani jaskrawo dostrzegany.

Musiały upłynąć dziesięciolecia i zaistnieć wielkie i dramatyczne wydarzenia historyczne zmieniające kierunki rozwoju naszego kontynentu, by w oparciu o tę wyrastającą z założeń personalistycznej koncepcji człowieka ideę zaczęto konstruować porządki ustrojowe i prawne. Tym samym idea subsydiarności uzyskała swój prawny wyraz. Stała się — wraz z wartościami takimi jak demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny — jednym z fundamentów ustrojowych współczesnych państw europejskich<sup>3</sup>, a także tworzonych przez nie struktur (w tym Rady Europy i Unii Europejskiej)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

<sup>2</sup> Pius XI, *Quadragesimo Anno z 15 maja 1931 roku*, przeł., wstęp i komentarz J. Piwowarczyk, Kielce 1946.

<sup>3</sup> Zasada subsydiarności jest obecna w konstytucjach państw europejskich. Za przykład posłużyć może Konstytucja Republiki Włoskiej, w której art. 118 zawarto regulację: „Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. W oparciu o tę regulację, gminy stanowią podstawowy poziom włoskiego samorządu terytorialnego o kompetencji ogólnej; szerzej na ten temat zob. M. Kruczkowski, *Zasada pomocniczości w prawie publicznym Włoch*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2014, nr 1, s. 58–59.

<sup>4</sup> Zasada subsydiarności znajduje odzwierciedlenie w aktach normatywnych przyjmowanych pod auspicjami organizacji takich jak Rada Europy czy Unia Europejska. Pomimo wielości sposobów rozumienia zasady subsydiarności i jej wpływu na „europejski projekt”, dostrzegalna jest zbieżność stanowisk co do celu, jakiemu ma ona służyć w kontekście działalności regionalnych organizacji międzynarodowych. Są nimi, jak zauważa M. Cahill, zapobieganie centralizacji („subsidiarity as a mechanism to prevent centralization at the European level”) i ochrona pozycji państw członkowskich („to protect the position of the member states”); zob. *idem*, *Theorizing subsidiarity: Towards an ontology-sensitive approach*, „International Journal of Constitutional Law” 15, 2017, nr 1, s. 203.

Zasada subsydiarności stała się również jedną z naczelných zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażoną *explicite* w preambule Konstytucji RP w zwrocie: „prawa podstawowe dla państwa oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Adresatami tej regulacji są niewątpliwie wszystkie władze publiczne, bo to ich powinnością jest umacnianie (między innymi w swojej działalności) „uprawnień obywateli i ich wspólnot”<sup>5</sup>.

Wskazane okoliczności i uwarunkowania skłaniają do przemyślenia, w jaki sposób zasada subsydiarności łączy się z ustaleniami prof. Tadeusza Bigi dotyczącymi decentralizacji i samorządu terytorialnego. W szczególności, interesujące jest, jakie znaczenie w tym kontekście należy przypisać tak zwanemu horyzontalnemu aspektowi zasady subsydiarności. Zagadnienie to uczyniono podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania.

## Wybrane elementy koncepcji decentralizacji Tadeusza Bigi

W koncepcji związków publicznoprawnych Tadeusza Bigi istotną rolę odgrywały ustalenia odnoszące się do decentralizacji administracji. Przedmiot zainteresowania stanowiła decentralizacja prawno-administracyjna, oznaczająca „taki system — w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Choć treść zasady subsydiarności nie została rozwinięta w przepisach Konstytucji RP, to nie ulega wątpliwości, że można ją rekonstruować także na gruncie innych jej postanowień (szczególnie odnoszących się do samorządu terytorialnego). Wynika z nich między innymi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2). Co szczególnie istotne, to właśnie ten samorząd wykonuje zadania publiczne, które nie zostały zastrzeżone przez prawo (Konstytucję, ustawy) dla organów innych władz publicznych (art. 163). Wśród tych zadań najistotniejszą rolę odgrywają zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Konstytucja rozstrzyga, że są one wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1). Konstytucja wskazuje również, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 ust. 1), która — co szczególnie istotne z punktu widzenia zasady subsydiarności — stanowi pierwszy, znajdujący się „najbliżej mieszkańców” poziom struktury samorządowej. W doktrynie oraz orzecznictwie, jak trafnie zauważa Jerzy Korczak, stało się podstawą do szeroko interpretowanych wniosków dotyczących między innymi miejsca samorządu terytorialnego w państwie i wzajemnych relacji między organami władzy publicznej. Dekodowanie tego wzorca wciąż stwarza wiele możliwości interpretacyjnych, zaś orzecznictwo przypisuje subsydiarności znaczenie fundamentalne. Zob. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 177. Korczak zwraca uwagę, że zasada subsydiarności jest szczególnie przydatna dla konstruowania klauzul kompetencyjnych w ramach ustroju samorządowego wieloszczeblowego (gdy między jednostkami samorządu zachodzą relacje organizacyjno-ustrojowe), jak i wielopodmiotowego (jak w Polsce, gdy pomiędzy samorządami poziomu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego nie zachodzą żadne zależności). Zob. *ibidem*, s. 181.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 121.

W tym znaczeniu, jak zauważał, „decentralizacja jest to system administracji, przy którym podmioty administrujące mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy. Negatywnie opisujemy rzecz, że decentralizacja polega na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania”<sup>7</sup>. Stanowisko swoje doprecyzowywał poprzez uwypuklenie jeszcze dwóch istotnych elementów, stwierdzając: „w powyższym opisanu opiera się ona [to jest decentralizacja — D.W.] na momentach strukturalnych [...]: kto (podmiot) i jak (w sposób samodzielny) administruje”<sup>8</sup>. Dla Tadeusza Bigi „moment treści” był natomiast całkowicie nieistotny — to nie on decydował, co jest przedmiotem zdecentralizowanej administracji. Artykułował to dobitnie:

decentralizacja nie ma nic wspólnego z wyobrażeniami treści działalności administracyjnej [...]. Nie treść działalności jest kryterium rozróżnienia systemów: decentralistycznego i centralistycznego. Nie można przeprowadzić rozgraniczenia według kryterium materialnego; nie ma spraw, które z natury swej należą do administracji zdecentralizowanej<sup>9</sup>.

Konstatacje te stanowiły punkt wyjścia do ustaleń dotyczących zakresów nazw „decentralizacja” i „samorząd”. Tadeusz Bigo za błędne uważał stanowisko identyfikujące decentralizację z samorządem i uznające obie nazwy za synonimy — stwierdzając: „samorząd jest m. zd. jednym typem decentralizacji, decentralizacja jest pojęciem szerszym, nadrzędnym”<sup>10</sup>.

Na tym tle, konsekwentnie, odrzucał teorie samorządu opierające się na jego „momentach materialnych”, to znaczy „teorie określające samorząd jako zarząd spraw o specyficznym charakterze”<sup>11</sup>. Konstatawał:

moment materialny występuje w innej postaci w teorjach, według których kwalifikuje się sprawy należące do samorządu jako sprawy lokalne. Otóż, rozgraniczenie na sprawy ogólne (państwowe) i lokalne jest *a priori* niemożliwe; nie możemy nigdy powiedzieć, które sprawy „z natury rzeczy” mają charakter lokalny. Możemy to uczynić tylko w oparciu — o prawo pozytywne<sup>12</sup>.

Zaprezentowane ustalenia, a także refleksje poświęcone klasycznym — z dzisiejszej perspektywy — teoriom samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza polemiki z innymi wielkimi twórcami myśli samorządowej<sup>13</sup> doprowadziły Tadeusza Bigę do sformułowania kluczowych tez:

a) — samorząd jest jednym typem decentralizacji administracji; b) — przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej; z tego punktu widzenia nie można

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Stanowisko to było konsekwentnie prezentowane przez T. Bigę w kolejnych latach. Zob. m.in. T. Bigo, *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948, zob. zwł. s. 84–86.

<sup>10</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 124.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 125.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>13</sup> W tym zwłaszcza z Jerzym Panejką i jego tezach zawartych w monografii *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (1926).

przeciwstawić administracji samorządowej — administracji państwowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej; c) — takie przeciwstawienie jest natomiast dopuszczalne z punktu widzenia podmiotów administracji, bo podmiotem administracji samorządowej jest nie państwo, ale odrębne podmioty, odrębne osoby prawne<sup>14</sup>. Dlatego nie uważam, jakoby przeciwstawienie: administracja państwowa i samorządowa — było bezsensowne z tego punktu widzenia [...] d) — jednostki samorządowe jako osoby prawne wyróżniają się tym, że posiadają obowiązki i prawa (publiczne), zapewniające im stanowisko równorzędne z władzami rządowymi tj. władztwo<sup>15</sup> administracyjne<sup>16</sup>.

## Źródła i istota zasady subsydiarności

Równoległe do prezentacji poglądów Bigi na temat związków publiczno-prawnych wyraźnie wyeksplikowana została jedna z najistotniejszych idei dla współczesnych państw demokratycznych — idea subsydiarności.

Sformułowana w latach trzydziestych XX wieku w opozycji do socjalizmu (w jego dwóch głównych nurtach — komunizmu i socjaldemokratyzmu), a także liberalizmu, idea subsydiarności stanowiła próbę odnowienia ustroju społecznego. Odegrała i wciąż odgrywa ważną rolę w kształtowaniu myśli społeczno-polityczno-prawnej, przynosząc odpowiedzi na fundamentalne pytania: po co jest władza? Jakim celem powinna ona służyć i jaką rolę ma odgrywać?<sup>17</sup> Jaki jest zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa?<sup>18</sup>

Źródłem idei subsydiarności — myśli i refleksji filozoficznej, która ukształtowała współczesne rozumienie tej zasady<sup>19</sup> — poszukiwać możemy na różnych etapach rozwoju kultury europejskiej. Pojawia się ona już w filozofii antycznej u Arystotelesa<sup>20</sup> jako ważne rozwinięcie jego filozofii polityki, stanowiąc impli-

<sup>14</sup> Tę cechę T. Bigo wyraźnie podkreślał i eksplikował w dalszej części wywodu: „Tem co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia spośród administracji jest — osobowość prawna jednostek samorządowych” — *idem*, *Związki...*, s. 141.

<sup>15</sup> „Związki publ.-prawne posiadają władztwo administracyjne, a zatem — są one (albo raczej ich działalność) częścią administracji publicznej. Samorząd zaś jest zdecentralizowaną administracją, wykonywaną przez samodzielne związki. Zatem związki publ.-prawne są związkami samorządowymi. Związki publiczno-prawne i związki samorządowe — to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się. Samorząd jest oznaczeniem formy administracji, wyraża stosunek osób administrujących do państwa, określa tylko jedną relację podmiotu administracji. Związek publ.-prawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji” — *ibidem*, s. 154.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 140–141.

<sup>17</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 6–7.

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob. D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016, s. 289–294.

<sup>20</sup> To zapewne platońska myśl, że „państwo tworzy się dlatego, że żaden z nas nie jest samowystarczalny, tylko mu potrzeba wielu innych. Albo jaki, myślisz, może być inny początek i zasada

kację krytyki komunizmu Platona<sup>21</sup>. Jest obecna w średniowiecznej nauce św. Tomasza z Akwinu, a także w oświeceniowych koncepcjach Johna Locke'a i Jeana-Jacques'a Rousseau. Jednak niewątpliwym momentem przełomowym jest było wyrażenie jej założeń w społecznej nauce Kościoła katolickiego.

Mimo że po raz pierwszy idea subsydiarności znalazła wyraz w encyklice *Rerum Novarum* z 1891 roku<sup>22</sup>, to wyraźne jej nazwanie, a także sformułowanie reguł subsydiarności, dokonało się 40 lat później, w encyklice Piusa XI *Quadragesimo Anno* z 1931 roku. Jej istotę najlepiej wyraża myśl, że to, co jednostka, małe społeczności czy wspólnoty mogą uczynić z własnej inicjatywy i własnymi siłami, nie wolno im zabierać na rzecz społeczeństwa. Odbieranie im zadań, które są w stanie realizować jest traktowane na gruncie *Quadragesimo Anno* jako „niesprawiedliwość i szkoda społeczna”<sup>23</sup>. Każda interwencja w życie społeczne ze względu na swój cel i na swoją naturę winna mieć charakter pomocniczy — pomagając organizmowi społecznemu, a nie pochłaniając go<sup>24</sup>.

---

zakładania państw?” (zob. Platon, *Państwo*, ks. II, 369 B, przeł. W. Witwicki, Kęty 2003), znajdując się u źródeł inspiracji Arystotelesa, które rozwinięte zostały w jego *Polityce*.

<sup>21</sup> J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przeł. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 177.

<sup>22</sup> Leon XIII, *Rerum Novarum z 15 maja 1891 roku*, przeł., wstęp i objaśnienia J. Piwowarczyk, Kraków 1931. Za słuszną i uzasadnioną opiekę uznano w niej konieczność udzielenia przez państwo pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji („jeśli się jakaś rodzina znajdzie w wielkich trudnościach i bez rady, że sama się z nich wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by jej w tych ostatecznościach państwo udzieliło pomocy [...] będzie to niepochlaniem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej, a powinnoj opieki” — *ibidem*, s. 33 oraz „prawo wymaga, żeby ani jednostka, ani rodzina nie była pochłaniana przez państwo; jest więc rzeczą słuszną, by i jednostka i rodzina miała swobodę działania” — *ibidem*, s. 61). Nie ulega żadnej wątpliwości, że Leon XIII ma świadomość zagrożeń jakie niesie za sobą interwencjonizm państwowy. Jak komentuje ten fragment *Encykliki* ks. J. Piwowarczyk, „zastosowany bez ograniczeń łatwo może doprowadzić do zupełnego pochłonięcia społeczeństwa (praw jednostek, rodzin, innych naturalnych zrzeseń) przez państwo, do zniweczenia inicjatywy i własności prywatnej” — *ibidem*, s. 62).

<sup>23</sup> Pius XI wyraża to w następujących słowach: „niewzruszalnym i niezmiennym pozostaje to ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkoda społeczną i zakłóceniem porządku jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym” — *Quadragesimo Anno*, s. 58.

<sup>24</sup> Do kwestii proporcjonalności działania ze strony państwa nawiązywał także Jan Paweł II w encyklice *Centesimus Annus*, wydanej w stulecie ukazania się *Rerum Novarum*, stwierdzając: „Niesprawności i niedostatki w Państwie opiekuńczym wynikają z nieodpowiedniego rozumienia właściwych Państwu zadań. Także w tej dziedzinie winna być przestrzegana zasada pomocniczości, która głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”. Konsekwencje błędnego pojmowania roli (zadań) państwa są aż nadto oczywiste, a zarazem negatywne. Zob. Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, t. 2, Kraków 1996, s. 517–518.



Dla wyrastającej z założeń personalistycznej koncepcji człowieka zasady subsydiarności kluczową, centralną wartość stanowi przyrodzona godność każdej osoby ludzkiej<sup>25</sup>. Niezależnie od jej źródeł, przejawów i natury, godność człowieka jest etycznym i prawnym wyrazem potrzeby autonomii, szacunku, poważania jak i samorealizacji, z kolei potrzeba godnego traktowania tkwi w każdej osobie ludzkiej<sup>26</sup>. To właśnie z poszanowania ludzkiej godności wynika — kluczowe dla realizacji zasady subsydiarności — ustalenie, iż ludzie wolni i odpowiadający za swoje działania są zarazem, w pierwszej kolejności, sami odpowiedzialni za zaspokajanie swoich własnych potrzeb. Mogą do tego celu wykorzystać wszelkie posiadane uprawnienia, zasoby i możliwości — a ich dobór jest kwestią wyboru (wolnej woli) jednostki.

Niemożliwości zaspokajania niezbędnych potrzeb we własnym zakresie, otwiera przestrzeń do wsparcia osoby potrzebującej „z zewnątrz” — to znaczy ze strony społeczności, wspólnot i instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Kolejność interwencji wyznacza swoista bliskość podmiotu wspierającego względem osoby potrzebującej. I tak, w pierwszej kolejności pomoc pochodzi od najbliższej wspólnoty, jaką stanowi rodzina. Następnie, uwzględniając fakt, że żyjemy w społeczeństwie zorganizowanym (składającym się z wielu poziomów zorganizowania), otwiera się przestrzeń dla interwencji instytucji społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności organizacji pozarządowych).

Dopiero niemożność zaspokojenia swoich potrzeb związana z nieprzezwyciężalnymi trudnościami, w ramach działania tak indywidualnego (samodzielnego), jak i zbiorowego (wspólnotowego, kolektywnego), stwarza podstawę do działania ze strony władzy publicznej. To wówczas bowiem pojawia się zadanie publiczne<sup>27</sup>. Jego istotą i treścią jest pomoc osobom potrzebującym w pokonywaniu problemów życiowych, nieprzezwyciężalnych za pomocą własnych uprawnień, zasobów i możliwości, a także usuwanie przyczyn takiego stanu i przywrócenie osoby do normalnego funkcjonowania społecznego — służą umożliwieniu życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Tak rozumiane uzasadnienie interwencji ze strony władzy publicznej wymaga jeszcze jednego wyraźnego uzupełnienia: władze publiczne działać mają wyłącznie w celu i w granicach koniecznej pomocy. Jedyne wówczas mają one obowiązek przychodzić z pomocą osobom potrzebującym. Nie ma tu mowy o dowolności, swobodzie zakresu działań ze strony władz publicznych, a już tym bardziej o przyzwoleniu na nadmiernie szeroki zakres interwencji.

Zaprezentowany sposób pojmowania zasady subsydiarności pozwala na: po pierwsze, określenie istoty zadań publicznych (rozwiązywanie problemów jednostkowych i zbiorowych, nierozwiązywalnych w ramach społeczeństwa obywa-

<sup>25</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 171.

<sup>26</sup> D. Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 494.

<sup>27</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 147.



telskiego); po drugie — dokonanie podziału zadań publicznych pomiędzy różne poziomy władz publicznych (to znaczy pionowy podział zadań publicznych pomiędzy poszczególne władze).

Oba wymienione aspekty tradycyjnie zalicza się do kategorii tak zwanej subsydiarności wertykalnej (pionowej). Obok nich dostrzega się istnienie trzeciego aspektu zasady subsydiarności — a mianowicie subsydiarności horyzontalnej (poziomej).

## Subsydiarność horyzontalna

Współcześnie to nie klasyczne, wertykalne aspekty zasady subsydiarności skupiają największą uwagę badaczy nauk społecznych i humanistycznych (w tym prawników, socjologów, politologów czy filozofów), lecz jej horyzontalny wymiar<sup>28</sup>.

Jak stwierdza Hubert Izdebski, ten aspekt zasady subsydiarności stanowi „implikację zasady społeczeństwa obywatelskiego w powiązaniu z zasadą dialogu społecznego” i polega na zapewnieniu takiego sposobu wykonywania zadań publicznych, by w jak największym stopniu były one realizowane przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu ma być zapewnione dobro wspólne<sup>29</sup>.

W literaturze obcojęzycznej subsydiarność horyzontalna bywa różnie charakteryzowana. Niekiedy akcentuje się, że jej treścią jest delegowanie tworzenia polityk publicznych do podmiotów niepaństwowych (niepublicznych) — do których zalicza się przedsiębiorców, organizacje pozarządowe i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego<sup>30</sup>. W innych ujęciach zauważa się także, że horyzontalny wymiar zasady subsydiarności umożliwia postrzeganie społeczeństwa jako konglomeratu różnych dziedzin: rynku, państwa i społeczeństwa obywatelskiego wraz ze swoją specyfiką i unikalnymi mechanizmami koordynacji<sup>31</sup>. Inni autorzy, eksponują z kolei, że zróżnicowany charakter ustaleń społecznych wynikający ze współpracy różnych interesariuszy<sup>32</sup>, nadto dostrzegając, że elementy takie jak aktywna partycypacja, zaangażowanie, sieciowanie współpracy podmiotów z różnych obszarów (administracji, biznesu, społeczeństwa obywatelskiego) są w tym procesie niejako celami samym w sobie.

Nierzadko znaczące różnice poglądów na jej temat, a także różnorodne akcentowanie elementów istotnych pojęcia i konstrukcji horyzontalnego aspektu

<sup>28</sup> Zob. też D. Wacinkiewicz, *Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government*, Granada 2020, s. 11224–11229.

<sup>29</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015, s. 172–173.

<sup>30</sup> A. Colombo, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milan 2004, s. 39.

<sup>31</sup> W. van de Donk, *Subsidiarity as an experience and inspiration: The case for Regionomics in North Brabant*, „European View” 18, 2019, nr 1, s. 47.

<sup>32</sup> R. Mulé, G. Walzenbach, *Introduction: two spaces of subsidiarity?*, „Commonwealth & Comparative Politics” 57, 2019, nr 2, s. 141.

zasady subsydiarności nie są niczym zaskakującym. Skądinąd, podobny wielo-  
głos towarzyszy sposobom pojmowania, opisywania i definiowania również sub-  
sydiarności wertykalnej. Jest to o tyle zrozumiałe, że jak powyżej wskazywałem,  
problematyka ta stanowi przedmiot badań różnych dyscyplin naukowych. Uznać  
zatem należy, że również na grunt analiz prawnych trafia z całym swoim bo-  
gactwem znaczeń ustalonym już przez fizjologów, socjologów czy politologów.  
Co więcej, stanowi takiemu sprzyja okoliczność, że normatywne odzwierciedle-  
nie zasady subsydiarności horyzontalnej w porządkach prawnych poszczególnych  
państw (organizacji międzynarodowych) jest stosunkowo skromne<sup>33</sup>, przyjmowa-  
ne zaś rozwiązania — zróżnicowane<sup>34</sup>.

Na gruncie powyższego i mając na względzie zasadniczy cel badawczy niniej-  
szego opracowania, uwagę musimy skupić na, zdawać by się mogło, dość oczywi-  
stej kwestii – w jakim związku pozostają ze sobą decentralizacja i subsydiarność.

Przypomnijmy, że Tadeusz Bigo charakteryzował decentralizację jako sys-  
tem, w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej mających  
samodzielność w stosunku do władzy centralnej. Z kolei subsydiarność, zgodnie  
z przyjętym wcześniej znaczeniem, wymaga wielopoziomowego (wieloszczeblo-  
wego) i opartego właśnie na zasadzie decentralizacji podziału władzy w organiza-  
cji państwowej. W oparciu o niego realizowany jest podział zadań i kompetencji  
wyrażający ideę: zadania zaspokajające potrzeby obywateli (wspólnot samorzą-  
dowych) powinny być wykonywane przez organy znajdujące się najbliżej nich.  
Realizacja zadań przez wyższy poziom struktur administracyjnych jest uzasad-  
niona, gdy przekracza to możliwości struktur niższego stopnia, a tym samym jest  
to bardziej efektywne. Organy wyższych poziomów albo szczebli struktur admi-  
nistracyjnych powinny wspomagać i uzupełniać działalność organów niższych  
dopiero wówczas, gdy te nie są samowystarczalne.

---

<sup>33</sup> Wyrażenie zasady subsydiarności horyzontalnej w regulacji prawnej rangi konstytucyjnej  
jest sytuacją wyjątkową. Najbardziej jaskrawą egzemplifikację stanowi art. 118 Konstytucji Repu-  
bliki Włoskiej. Zgodnie z nim: państwo, regiony, miasta metropolitalne, prowincje i gminy sprzyjają  
niezależnej inicjatywie obywateli, (zarówno działających indywidualnie, jak i stowarzyszonych), któ-  
ra to inicjatywa służy działaniom na rzecz interesu powszechnego, zgodnie z zasadą subsydiarności  
(art. 118 La Costituzione: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’au-  
tonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale,  
sulla base del principio di sussidiarietà”). Źródło: [https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo\\_](https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=118)  
[numero\\_articolo=118](https://www.senato.it/1025?sezione=136&articolo_numero_articolo=118) (dostęp: 22.04.2021). W literaturze zwraca się uwagę, że zasada pomocniczo-  
ści doznaje w tym przepisie ograniczenia przez klauzulę interesu powszechnego (*interesse generale*).  
Pomocniczość we włoskim przypadku — odmiennie niż w polskich rozwiązaniach — dotyczy więc  
tylko tej aktywności obywateli, która służy interesowi powszechnemu. Zob. na ten temat M. Krucz-  
kowski, *op. cit.*, s. 58. Niewątpliwie jednak z regulacji tej wywodzić można dyrektywę powierzenia  
wykonywania zadań publicznych instytucjom społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>34</sup> Porządki prawne poszczególnych państw europejskich, jak i prawne ramy funkcjonowania  
organizacji międzynarodowych (prawo pierwotne i prawo wtórne) mogą regulować zasadę subsydiar-  
ności na różne sposoby — czyniąc z niej zarówno „twardą dyrektywę”, jak i „miękką rekomendację”.

Powstały w ten sposób system dystrybucji zadań w ramach administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oparty jest o założenie realizacji jak najszerszego zakresu zadań publicznych na poziomie władzy najbliższemu obywatelowi. Podkreślenia zarazem wymaga, że ta sama reguła znajduje zastosowanie do poza-administracyjnych form organizacji społeczeństwa — rodzina pomaga jednostce, rodzinie pomaga wspólnota i organizacje sektora obywatelskiego itp. Skłania to ku konstatacji, bardzo trafnie wyrażonej przez Irenę Lipowicz, że zasada pomocniczości i zasada decentralizacji znakomicie się uzupełniają — chodzi bowiem o sposób postrzegania sprawowania władzy jako wyrastającej ze wspólnoty podstawowej z dołu do góry<sup>35</sup>. Patrząc z tej perspektywy — organy administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, stanowią struktury pośredniczące pomiędzy obywatelami a państwem.

Nałożmy na powyższe zaproponowany wcześniej sposób pojmowania subsydiarności horyzontalnej — jako wyrażającej dyrektywę jak największego stopnia realizacji zadań publicznych przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego. Chcąc zwiększać rolę tych ostatnich, a zarazem podkreślać znaczenie partycypacji obywateli w życiu społecznym, powinniśmy postrzegać zasadę subsydiarności nie tylko jako na regułę ustawowo uregulowanego rozproszenia władzy pomiędzy instytucje publiczne, ale również jako zasadę uznającą publiczną rolę aktorów niepublicznych — obywateli i organizacji pozarządowych. W tym kontekście to właśnie aspekt horyzontalny był w istocie pierwotnym znaczeniem zasady subsydiarności<sup>36</sup>.

W analizach poświęconych interesującemu nas zagadnieniu pewien element wart jest wyraźnego podkreślenia: subsydiarność pozioma jest ukierunkowana na realizację interesu publicznego<sup>37</sup>. Jest to cecha wyróżniająca (nabierająca istotnego znaczenia wówczas, gdy przypomnimy, że nie wszystkie działania organizacji sektora obywatelskiego muszą ją posiadać)<sup>38</sup>. W przypadku zasady subsydiarności horyzontalnej chodzi jednak o realizację zadań publicznych. Obywatele inicjują w ten sposób działania służące realizacji dobra wspólnego. Tu dochodzimy do niezwykle istotnej kwestii — wyrażającej złożoność i trudność realizacji zasady subsydiarności poziomej. Otóż przekazywanie zadań publicznych do wykonywania instytucjom społeczeństwa obywatelskiego wymaga stworzenia swobodnego „podziału pracy” pomiędzy sektorem publicznym i obywatelskim<sup>39</sup>. Pomocniczość horyzontalna odnosi się przecież do dzielenia się kompetencjami i inicjatywami pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi (obywatelami, instytucjami

<sup>35</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 137–138.

<sup>36</sup> Zob. A. Colombo, *op. cit.*, s. 15.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>38</sup> Odnosząc tę kwestię do polskich uwarunkowań ustrojowo-prawnych, możemy powiedzieć, że o ile w ramach działań mieszczących się w zasadzie subsydiarności horyzontalnej obywatele inicjują działania służące realizacji zasady dobra wspólnego, to w przypadku wolności zrzeszania się, na przykład w ramach uczestnictwa w stowarzyszeniach, realizowane mogą być cele, które nie są ani społecznie użyteczne, ani nawet realne.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 16.

sektora pozarządowego). Wymaga to zatem, w wymiarze negatywnym, powstrzymanie się przez władzę publiczną od realizacji zadań, które mogą być realizowane przez jednostki, grupy społeczne, wspólnoty, instytucje społeczeństwa obywatelskiego), natomiast w wymiarze pozytywnym — obowiązku udzielania pomocy ze strony władzy publicznej wymienionym podmiotom, oznaczającej zarówno pobudzanie, inspirowanie, podtrzymywanie, a także uzupełnianie ich wysiłków)<sup>40</sup>. Są to dwa integralne wymiary zasady pomocniczości poziomej. Doskonale ten stan wyraża Stanisław Konopacki: „idea pomocniczości jest zaprzeczeniem raz na zawsze ustalonego podziału kompetencji. Jest wyrazem poszukiwania, ciągłe niestaje równowagi między potrzebą ingerencji z jednej strony i koniecznością nieingerencji z drugiej”<sup>41</sup>.

W nieprawniczej literaturze przedmiotu podnoszona jest kwestia rozróżnienia pomiędzy uczestnictwem i demokracją partycypacyjną a subsydiarnością horyzontalną. Alessandro Colombo w swojej rozbudowanej analizie poświęconej zasadzie subsydiarności (w jej wymiarach wertykalnym i horyzontalnym) zwraca uwagę na pewną znaczącą różnicę. Mianowicie, jak stwierdza, zasady uczestnictwa i demokracji partycypacyjnej nie wyrażają tak samo jednoznacznie (jak czyni to zasada subsydiarności horyzontalnej), że obywatele nie tylko muszą być konsultowani i włączani do spraw publicznych (poprzez różne instytucje) — ale przede wszystkim, że mają oni prawo podejmowania niezależnych inicjatyw, niekoniecznie oczekując na wykonanie pierwszego kroku przez instytucje publiczne<sup>42</sup>.

Nie podzielam stanowiska co do swoiście biernego statusu obywateli w demokracji partycypacyjnej. Bliższy jest mi pogląd Giovanniego Sartori na ten temat i prezentowana przez niego teoria uczestnictwa<sup>43</sup>. W głównym nurcie teorii demokracji nie tylko podkreśla się znaczenie uczestnictwa dla demokracji, ale przede wszystkim charakteryzuje się je jako „zaangażowanie osobiste i aktywne”<sup>44</sup>.

Zapewne granica podziału pomiędzy demokracją partycypacyjną a subsydiarnością horyzontalną oparta o kryterium „intensywności uczestnictwa obywateli” jest zbyt nieostra, by się na niej oprzeć. Tym niemniej, dopełniając charakterystyki zasady subsydiarności horyzontalnej, warto jest podkreślić jej jednoznacznie aktywny charakter. To reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego z własnej inicjatywy podejmują działania, których treścią jest realizacja zadań publicznych.

<sup>40</sup> Por. Ch. Millon-Delsol, *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>41</sup> S. Konopacki, *Ponowoczesna subsydiarnosc*, „Kultura Współczesna. Teorie. Interpretacje. Praktyka” 1997, nr 1, s. 95.

<sup>42</sup> A. Colombo, *op. cit.*, s. 43–44.

<sup>43</sup> G. Sartori podkreśla, że właściwie i sensownie pojmowane uczestnictwo polega na „osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się”. Nie jest więc ono prozaicznym „byciem częścią czegoś”, a tym bardziej nie chcianym, przymusowym „włączaniem do czegoś”. Uczestnictwo — stwierdza Sartori — to „ruch samoistny, dokładne przeciwieństwo bycia włączonym w ruch (z cudzej woli)...” — *idem*, *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, Warszawa 1998, s. 148.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 148–149.

## Zakończenie

Fundamentalne ustalenia Profesora Tadeusza Bigi dotyczące istoty związków publicznoprawnych wciąż inspirują do badań nad współczesnym znaczeniem korporacji terytorialnych, ich funkcjami i rolą jaką odgrywają we współczesnej demokracji.

Spojrzenie przez ich pryzmat na problematykę zasady pomocniczości doskonale obrazuje zależność, w jakiej pozostają zasada decentralizacji i zasada subsydiarności. Ich sprzęgnięcie wyraża określoną filozofię sprawowania władzy w państwie — władzy, której rolą nie jest wyręczać (zastępować) jednostki (społeczności) w zaspokajaniu ich potrzeb, lecz je wspierać i udzielać pomocy wówczas, gdy jednostki nie są w stanie zaspokoić potrzeb w warunkach działania indywidualnego (samodzielnego), jak i zbiorowego (wspólnotowego). Co więcej — taka władza musi być zdolna do dzielenia się zadaniami publicznymi z podmiotami prywatnymi (obywatelami, ich grupami, wspólnotami, tworzonymi przez nich organizacjami) i wspierającej ich inicjatywy. Przede wszystkim jednak, to władza uznająca publiczną rolę, jaką mogą i powinni odgrywać w życiu publicznym obywatele i tworzone przez nich instytucje. Jest to tym samym afirmacja władzy wyrastającej ze poziomu wspólnoty podstawowej.

Taki sposób pojmowania sprzęgnięcia ze sobą zasad decentralizacji i subsydiarności, wynikających z tego konsekwencji, roli, jaką w tym zakresie mają do odegrania struktury samorządowe, w mojej ocenie odpowiada refleksji Tadeusza Bigi (zawartej w motto niniejszego opracowania) co do roli samorządu terytorialnego jako ogniwa w procesie zespalania jednostki ze zbiorowością.

\* \* \*

„Za każdym wybitnym człowiekiem stoi wybitny nauczyciel. Gdy każdy z nas zastanawia się nad tym czego dokona w życiu, najprawdopodobniej uda mu się to osiągnąć, jeśli tylko będzie miał dobrego nauczyciela”<sup>45</sup>. Tą myślą Stephen Hawking, jeden z najwybitniejszych w historii fizyków teoretycznych, podkreślał rolę postaci nauczyciela. Zdanie to nabiera szczególnego znaczenia współcześnie, gdy, jesteśmy świadkami globalnego buntu przeciwko autorytetom, w tym zwłaszcza autorytetom naukowym<sup>46</sup> — dodawał. Niewątpliwie prof. Tadeusz Bigo, współtwórca wrocławskiej szkoły administracyjnej, jeden z luminarzy nauki polskiej, najlepiej odpowiada Hawkingowskiemu wyobrażeniu nauczy-

<sup>45</sup> S. Hawking, *Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania*, przeł. M. Krośniak, Poznań 2018, s. 232.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

ciela. Pod tym zdaniem podpisać się mogą całe pokolenia badaczy ośrodka wrocławskiego. I nie tylko oni. Również ci naukowcy, którym nie było dane bezpośrednio zetknąć się z prof. Tadeuszem Bigą, mogą korzystać z jego naukowej spuścizny. Jest ona wciąż żywa, nieustająco inspirująca i pozwala na specyficzny ogląd „samorządowej współczesności” współczesnego modelu samorządu terytorialnego z perspektywy dokonanych przez niego kanonicznych ustaleń.

## Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948.
- Cahill M., *Theorizing Subsidiarity: Towards an ontology-sensitive approach*, „*International Journal of Constitutional Law*” 15, 2017, nr 1.
- Colombo A., *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milan 2004.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Donk W. van de, *Subsidiarity as an experience and inspiration: The case for Regionomics in North Brabant*, „*European View*” 18, 2019, nr 1.
- Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, przeł. K. Lossman, Warszawa 2001.
- Hawking S., *Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania*, przeł. M. Krośniak, Poznań 2018.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2015.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, t. 2, Kraków 1996.
- Konopacki S., *Ponowoczesna subsydiarność*, „*Kultura Współczesna. Teorie. Interpretacje. Praktyka*” 1997, nr 1.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kruczkowski M., *Zasada pomocniczości w prawie publicznym Włoch*, „*Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*” 2014, nr 1.
- Leon XIII, *Rerum Novarum z 15 maja 1891 roku*, przeł., wstęp i objaśnienia J. Piwowarczyk, Kraków 1931.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Mulé R., Walzenbach G., *Introduction: two spaces of subsidiarity?*, „*Commonwealth & Comparative Politics*” 57, 2019, nr 2.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pius XI, *Quadragesimo Anno z 15 maja 1931 roku*, przeł., wstęp i komentarz J. Piwowarczyk, Kielce 1946.
- Platon, *Państwo*, przeł. W. Witwicki, Kęty 2003.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, przeł. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998.
- Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016.
- Wacinkiewicz D., *Horizontal dimension of subsidiarity in the activity of Polish local government*, Granada 2020.

# Horizontal Dimension of Subsidiarity: Comments in the Context of Tadeusz Bigo's Concept of Decentralization and Local Government

## Summary

A look at the subject matter of the subsidiarity principle through the prism of the research conducted by Professor Bigo on public law relationships as well as its results excellently expresses the coupling that occurs between the decentralisation and subsidiarity principles. These principles complement each other perfectly, pointing to a specific manner of exercising authority — based on the understanding of the public role citizens and institutions created by them may and should play in public life; authority which is able to share public tasks with private entities (citizens, their groupings or organizations established by them) and supports initiatives.

Now, apart from the vertical set-up, the horizontal dimension of the subsidiarity principle is attributed with increasing importance. Its essence is to ensure such a way of performing public tasks that they are implemented to the greatest degree possible by civil society measures. Public authorities, including local government units, act in such a model as intermediaries between the citizens and the state. This means that a certain “division of labour” between the public and civil sectors must be created.

**Keywords:** subsidiarity, horizontal subsidiarity, decentralization, local government.



STANISŁAW WRZOSEK

ORCID: 0000-0001-5557-5758

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
wrzosek@kul.edu.pl

## Koncepcja współzarządzania w administracji publicznej — ujęcie z punktu widzenia nauki administracji

**Abstrakt:** Współzarządzanie w administracji publicznej jest koncepcją mającą istotne znaczenie w wyznaczaniu celów działania administracji w ramach samorządu terytorialnego. Musi ono odzwierciedlać misję administracji. Realizacja koncepcji współzarządzania wymaga analizy w ramach nauki administracji procesu decyzyjnego w jednostkach administrujących (urzędach). W tym zakresie przedstawiciele nauki administracji mogą korzystać z dorobku nauk o zarządzaniu. Należy wypracować niezbędne do realizacji koncepcji współzarządzania relacje podmiotów administracji z ich otoczeniem zewnętrznym. Szczególnie ważne jest określenie relacji z podmiotami wchodzącymi w skład wspólnoty samorządowej.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, współzarządzanie, misja administracji, nauka administracji, proces decyzyjny.

### Uwagi wstępne

Podstawowym założeniem nauki administracji jest opisywanie wszelkich „wewnątrzadministracyjnych” uwarunkowań, w których odbywają się procesy realizacji misji administracji publicznej. Na podstawie przeprowadzanych analiz rzeczywistości administracyjnej proponowane są rozwiązania związane ze strukturą organizacyjną i metodami działania urzędów będących aparatem pomocniczym organów administracji publicznej. Nauka administracji w sferze swoich zainteresowań ma przede wszystkim — inaczej niż nauka prawa administracyjnego — wewnętrzne aspekty działania struktur administracji. Z jej punktu widzenia istotne jest dostosowywanie działań administracji do oczekiwań otoczenia

zewnętrznego, a w zasadzie do działań, które mają się przyczynić do realizacji celów zgłaszanych przez podmioty stanowiące element otoczenia zewnętrznego. W tym zakresie należy w ramach nauki administracji traktować jednostki struktury administracji publicznej (na przykład urzędy) jak organizacje, zgodnie z ich określeniem zaczerpniętym z teorii organizacji i zarządzania. Idąc tym tokiem rozumowania, powinniśmy spojrzeć na wskazane jednostki jak na systemy, które muszą się dostosować do sygnałów płynących z otoczenia zewnętrznego. Za taki sygnał należy uznać dążenia mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego albo innych podmiotów związanych z obszarem działania administracji do współuczestniczenia w podejmowaniu rozstrzygnięć ich dotyczących.

W pierwszym rzędzie umożliwienie wskazanego wpływu otoczenia administracji publicznej na podejmowane rozwiązania (proces decyzyjny) należy do prawodawcy, który zapewnia ramy prawne umożliwiające tworzenie konstrukcji takich procesów. Powstaje jednak zasadnicze pytanie, czy administracja jest przygotowana na odejście od „tradycyjnych” metod działania w ramach zhierarchizowanych struktur decyzyjnych mających charakter wertykalny na rzecz układów horyzontalnych, w których pracownicy samorządowi będą przygotowani do ponoszenia odpowiedzialności za rozstrzygnięcia przygotowywane w ramach współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Przede wszystkim zaś: czy układ wewnątrzadministracyjnych powiązań informacyjnych pozwoli na przygotowanie rozstrzygnięć uwzględniających udział w administrowaniu sprawami lokalnymi podmiotów zewnętrznych. Zagadnienia te powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w badaniach prowadzonych w ramach nauki administracji. Rozważenia wymagają kwestie, które często znajdują się poza sferą zainteresowań nauki prawa administracyjnego, ale właśnie do nauki administracji należy ich podejmowanie. Przykładem może być kwestia podsystemu celów i wartości w administracji publicznej, a więc co dla pracownika samorządowego jest wartością, czyli stanem, do osiągnięcia którego dąży. Za taki stan z całą pewnością należy uznać zaspokojenie celów, na których realizację wskazuje misja administracji. Należy w tym zakresie postawić tezę, że realizacja misji administracji, wskazanej jej przez prawo, jest w dużym stopniu uzależniona od rozwiązania wewnętrznych kwestii organizacyjnych w administracji, w tym dotyczących procedur decyzyjnych.

## 1. Cele i misja administracji publicznej w ujęciu nauki administracji

Rozważanie podjętego tematu wymaga spojrzenia na zadania, jakie spoczywają współcześnie na samorządzie terytorialnym. W polskiej nauce prawa administracyjnego za klasyczną definicję samorządu terytorialnego uznaje się określenie

podane przez Tadeusza Bigę, według którego „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawy”<sup>1</sup>. Przy rozważaniach związanych ze współcześnie działającym samorządem terytorialnym zwraca się uwagę, że jego rozwój „nie był liniowy” i odbywał się „pod presją różnych rodzajów władzy”<sup>2</sup>. Zawsze jednak wiązał się on ze stwarzaniem przez prawo zdolności „wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych” (art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>3</sup>). Misją samorządu terytorialnego jest więc realizacja zadań, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności przede wszystkim na szczeblu lokalnym, ewentualnie regionalnym. Realizacja tej misji wymaga jednak pogodzenia interesów o charakterze lokalnym z interesami większej wspólnoty, w tym przede wszystkim interesami o charakterze ogólnopaństwowym. Od organów samorządu terytorialnego, w tym także organów wykonawczych, wymagane jest właściwa identyfikacja tych interesów.

Współczesna koncepcja działania samorządu terytorialnego jest pochodną realizacji zasady subsydiarności, zgodnie z którą przeprowadzany jest podział zadań pomiędzy poszczególne szczeble administrowania. Podział ten wymaga nie tylko stworzenia możliwości prawnych do rozwiązywania samodzielnie spraw wspólnoty lokalnej, ale także wymusza uwzględnianie takich rozwiązań organizacyjnych, które będą sprzyjały identyfikowaniu potrzeb bezpośredniego otoczenia zewnętrznego jednostek administrujących<sup>4</sup> w jednostce samorządu terytorialnego. Nie może być oczywiście naruszona istota subsydiarności, która oznacza przyjęcie założenia, że pomiędzy dwoma wspólnotami (na przykład państwo i gmina) istnieje specyficzna relacja wyrażająca się w tym, że każda z nich, jako pewna całość, ma zagwarantowaną prawnie i faktycznie samodzielność<sup>5</sup>. Elementem szeroko pojętej samodzielności jest możliwość przygotowywania rozstrzygnięć prowadzonych w ramach procesu decyzyjnego uwzględniającego cele wspólnoty lokalnej. Trzeba zaznaczyć, że z punktu widzenia konstrukcji polskiego samorządu terytorialnego kwestia wspólnoty samorządowej nie jest jednoznaczna. Podkreśla się, że „nie jest to wspólnota w semantycznie dosłownym znaczeniu, ale raczej w znaczeniu umownym. Grupa ludzi, która stanowi tę wspólnotę, nie ma bowiem wyłącznie wspólnych interesów, ale przeciwnie — w ramach każdej wspólnoty samorządowej mogą się ścierać bardzo różne interesy”<sup>6</sup>. Takie ujęcie zagadnienia można potraktować jako punkt wyjścia w rozważaniu zagadnień

<sup>1</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 184.

<sup>2</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 67.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>4</sup> Poprzez jednostkę administrującą w tym opracowaniu rozumie się organ administracji publicznej wraz z jego aparatem pomocniczym (czyli urzędem).

<sup>5</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 289.

<sup>6</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 272 in.

związanych ze współzarządzaniem. Kluczową kwestią jest wypracowanie takiego modelu decyzyjnego, w którym przy rozwiązywaniu spraw wspólnoty samorządowej uwzględniane będą punkty widzenia partnerów administracji publicznej.

Temat współdziałania jednostek administrujących z podmiotami będącymi adresatami działań administracji publicznej nie jest w naukach prawno-administracyjnych zagadnieniem całkiem nowym. Rozważania związane z udziałem podmiotów z otoczenia administracji zostały podjęte przede wszystkim na skutek krytyki koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (dalej: NZP). Zgodnie z tą koncepcją, proces administrowania wymaga jego urynkowienia. Stanowiło to nawiązanie do liberalnych poglądów ekonomicznych, co oznaczało ekonomizację zaspokajania potrzeb społecznych. NZP wiązało się z tak zwaną menedżeryzacją administracji, polegającą na możliwie pełnym upodobnieniu działania podmiotów administrujących do przedsiębiorstw, w których realizowane są procesy zarządzania<sup>7</sup>. NZP zostało poddane krytyce między innymi dlatego, że państwo (a także samorząd terytorialny) działające poprzez organy administracji publicznej „to przede wszystkim dostarczyciel usług, a nie realizator rozległych i ambitnych programów społeczno-gospodarczych czy instrument eliminowania społecznych nierówności”<sup>8</sup>. Pomimo krytyki części założeń związanych z NZP, na uwagę zasługuje podkreślenie, że koncepcja ta wiązała się nie tylko ze zmianami o charakterze prawno-administracyjnym, ale także z przeobrażeniami dotyczącymi kształtowania procesów decyzyjnych wewnątrz jednostek administrujących, a więc stanowiącymi sferę nauki administracji. Warto przytoczyć pogląd, że sformułowane tak zwane podejście menedżerskie „wyrażało zarówno postulat wyposażenia urzędników w większy niż dotychczas zakres swobody w decydowaniu, jak i stawiało w polu widzenia postulat zasadniczej zmiany kryteriów oceny działania urzędów i urzędników w sektorze publicznym”<sup>9</sup>. Odejście od tradycyjnego biurokratycznego ujęcia administracji wiąże się z przyjęciem wertykalnego układu powiązań ustrojowych państwa; jego odzwierciedleniem jest uznanie wiodącej roli zasady pomocniczości wśród zasad ustrojowych, na których bazuje struktura i funkcjonowanie administracji publicznej. Oparcie się na zasadzie pomocniczości spowodowało, że w nauce administracji „zaczęto rozpatrywać relację wertykalną między państwem a utworzonymi z jego woli i w jego ramach jednostkami terytorialnymi i działającymi na jego obszarze organizacjami pozarządowymi”<sup>10</sup>. Taka relacja ma znaczenie przede wszystkim w uwzględnianiu celów związanych

<sup>7</sup> M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 398.

<sup>8</sup> D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015, s. 44.

<sup>9</sup> M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 401.

<sup>10</sup> J. Korczak: *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 179.

z misją administracji samorządowej, którą należy rozpatrywać zarówno z punktu widzenia nauk prawnych jak i nauk o zarządzaniu.

W naukach o zarządzaniu analizuje się zagadnienie misji organizacji odnosząc ją do zagadnienia funkcji genotypowej poszczególnych organizacji. Podkreśla się przy tym, że misja organizacji jest to kategoria socjologiczna, z wyraźnym aspektem prawnym w przypadku organizacji formalnych<sup>11</sup>, do jakich z całą pewnością zalicza się jednostki administrujące. Za szczególnie przydatną w niniejszych rozważaniach można uznać definicję misji organizacji, zgodnie z którą „jest to przedmiot aspiracji, czyli trwałych dążeń organizacji (systemu), określony zwykle w akcie erekcyjnym lub w statucie jako zakres jej społecznie pożądanej działalności”<sup>12</sup>. Powinnością organizacji to więc „szczególny powód jej istnienia, wyróżniający się od wszystkich innych”<sup>13</sup>. Zdefiniowanie misji uważa się za formę określenia przez organizację swojego stosunku do otoczenia. Elementy składowe misji obejmują: a) określenie potrzeb, jakie organizacja oferuje się zaspokoić; b) ustalenie sposobu, w jaki organizacja będzie zaspokajała potrzeby otoczenia; „filozofię” działania organizacji w sensie szczególnych wartości, którym organizacja chce hołdować w swojej działalności<sup>14</sup>. Definicja misji organizacji na ogół opisuje wizję organizacji, a w szczególności podstawowe wartości i główny cel jej istnienia. Misja z reguły dotyczy przyszłości, głównie sposobu realizacji wizji<sup>15</sup>. Swoją misję posiada — tak jak i inne organizacje — administracja publiczna i jej podsystemy. Misją administracji publicznej jako organizacji jest realizacja założeń politycznych otrzymanych od władzy zwierzchniej przez jej przedstawicieli lub bezpośrednio od społeczeństwa oraz realizacja założeń wypracowanych w ramach struktur administracyjnych<sup>16</sup>. W nauce administracji podkreśla się, że misja administracji publicznej, rozumianej jako system składający się z jednostek (podmiotów) administrujących, jest określana poza jej strukturą organizacyjną i należy jej poszukiwać w normach prawnych, które wskazują cele i podstawy działania tego systemu<sup>17</sup>. Na marginesie należy wskazać, że posłannictwo organizacji zdecydowanie odróżnia się od celów organizacji. Najpierw muszą być ustalone zadania organizacji, potem zdefiniowana jej misja, a wtedy

<sup>11</sup> L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1992, s. 181. Według innego określenia jest to „deklaracja ukazująca podstawowy cel organizacji” (R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004, s. 214).

<sup>12</sup> L. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 181.

<sup>13</sup> J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992, s. 96.

<sup>14</sup> J. Koziański, T. Listwan, *Podstawy zarządzania organizacją*, Wrocław-Poznań 2005, s. 48.

<sup>15</sup> J. Sutherland, D. Canwell, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, przeł. Z. Dziedzic, Warszawa 2007, s. 123.

<sup>16</sup> S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 49.

<sup>17</sup> J. Izdebski, *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012, s. 98.

dopiero sformułowane cele jej działania<sup>18</sup>. W przypadku administracji publicznej przez cele można rozumieć takie wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących związanym z realizacją różnorodnych celów (na przykład związanych z interesem publicznym, interesem indywidualnym). Wartości te są celem działań administracyjnych i jednocześnie warunkiem ich realizacji<sup>19</sup>. Otoczenie administracji publicznej wymusza na niej formułowanie określonych celów, które są pochodną wartości przyjętych przez społeczeństwo, czyli stanów w jakimś względzie pożądanym przez wspólnotę albo jej część.

## 2. Osiąganie celów i misji administracji publicznej poprzez współzarządzanie

Współzarządzanie w administracji publicznej należy traktować jako metodę działania, która umożliwia prawidłowe zdiagnozowanie wszelkich interesów wspólnoty, w której działa jednostka administrująca. Takie ujęcie odzwierciedla spojrzenie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Prawo nie tylko bowiem określa instrumenty oddziaływania przez administrację publiczną na jej otoczenie zewnętrzne, ale także reguluje sposoby oddziaływania tego otoczenia na administrację. Do klasycznie rozumianej nauki administracji należy natomiast analizowanie procesów zachodzących w poszczególnych jednostkach aparatu pomocniczego organów administracji (urzędach) i poszukiwanie metod, za pomocą których wewnątrzadministracyjny proces decyzyjny będzie umożliwiał podejmowanie rozstrzygnięć uwzględniających dążenia i interesy podmiotów będących ich adresatami.

Wskazane rozdzielenie przedmiotu zainteresowań dwóch subdyscyplin nauk administracyjnoprawnych nie może jednak skutkować ich całkowitym odseparowaniem od siebie. Bez analizy prawnych możliwości współdziałania administracji publicznej z otoczeniem zewnętrznym nie jest możliwa diagnoza wewnątrzorganizacyjnych działań, w tym procesu decyzyjnego.

W polskich unormowaniach metodą działania umożliwiającą uwzględnianie interesów otoczenia zewnętrznego administracji jest współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym realizowana w ramach instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP). Zastanawiając się nad potrzebą PPP, możemy zacytować pogląd przedstawiony w 2005 roku: jedną z przyczyn poszukiwania form współpracy z sektorem prywatnym był „niedostatek środków w budżetach

<sup>18</sup> J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *op. cit.*, s. 109.

<sup>19</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jezewski, *Administracja publiczna*, [b.m.w.] 2003, s. 109.



samorządowych, zwłaszcza na rozwój i inwestycje”<sup>20</sup>. Nie wchodząc w analizę PPP, musimy tylko wspomnieć, że zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego zostały określone w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>21</sup>. Warto zauważyć, że zorganizowana współpraca prywatnych jednostek na rzecz umacniania dobrobytu publicznego w Europie miała miejsce już w starożytności, czego przykładem są Ateny oraz Rzym, który stworzył w tym zakresie kompletną koncepcję administrowania<sup>22</sup>. Jednym z aspektów realizacji modelu partnerskiego współdziałania administracji publicznej są porozumienia określane jako partnerstwo publiczno-społeczne. Jest ono określane jako „więzi prawne ukształtowane w oparciu o stosunki w obrębie prawa administracyjnego pomiędzy podmiotami partnerstwa na zasadach dobrowolności, równorzędności i wzajemności w celu realizacji zadań administracji publicznej”<sup>23</sup>. Te więzi prawne związane z tworzeniem relacji partnerskich pomiędzy administracją publiczną a podmiotami wchodzącymi w skład jej otoczenia zewnętrznego wymagają zorganizowania procesu informacyjnego dotyczącego różnych sfer działania administracji. Przekazywanie informacji ma celu umożliwianie oraz poprawianie wzajemnego zaufanie stron omawianego partnerstwa. Można przywołać w tym zakresie przykład relacji, o których stanowi art. 15 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców<sup>24</sup>, w ramach których organy administracji mają obowiązek służenia przedsiębiorcom radą i informacją. „Dobrze prowadzony proces informacyjny ma [...] poprawiać zaufanie obywateli do państwa i generalnie kształtować nowy typ relacji przedsiębiorców z administracją publiczną”<sup>25</sup>.

Szczególnie ważnym aspektem realizacji koncepcji partnerstwa jest możliwość inicjatywy uchwałodawczej, określanej także jako rodzaj tak zwanej inicjatywy ludowej. Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>26</sup> grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, a zgodnie z 89a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorzą-

---

<sup>20</sup> *Współpraca publiczno-prywatna sposobem na niedostatki w budżetach gmin*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/wspolpraca-publiczno-prywatna-sposobem-na-niedostatki-w-budzetach-gmin> (dostęp: 8.02.2021).

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 711, zm. 2275.

<sup>22</sup> A. Panasiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017, s. 17.

<sup>23</sup> A. Barczewska-Dziobek, *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019, s. 20.

<sup>24</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 (art. 15: „Organ, w zakresie swojej właściwości, udziela przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”).

<sup>25</sup> J. Olszewski, *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020, s. 156.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713.



dzie województwa<sup>27</sup> może to uczynić grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego. W literaturze przedstawiany był pogląd, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie musi dotyczyć tylko materii regulowanej przepisami prawa miejscowego<sup>28</sup>, co ma istotny wpływ na działania podejmowane przez organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

Skuteczność działania administracji publicznej uwzględniającej interesy wspólnoty lub jej części wymaga wypracowania nowych metod związanych z uzyskiwaniem informacji z otoczenia zewnętrznego i przygotowywana na ich podstawie rozstrzygnięć. Uzyskanie informacji należy traktować jako pierwszy krok w procesie decyzyjnym, mający na celu redukcję odnoszącego się do otoczenia stanu niepewności. W naukach o zarządzaniu można się spotkać z pojęciem funkcji decyzyjnej informacji. W tym rozumieniu informacja jest elementem niezbędnym do podjęcia decyzji i wiąże się nie tylko z samym zagadnieniem decyzyjnym, ale i procedurami wykorzystywanymi przy podejmowaniu decyzji<sup>29</sup>. W ujęciu systemowym wynikającym z ogólnej teorii systemów i cybernetyki informacja występuje obok materii i energii jako jeden z trzech zasadniczych elementów wymiany pomiędzy układami względnie odosobnionymi a otoczeniem<sup>30</sup>. Analizując pozycje literatury związanej z nauką administracji, możemy jednak odnieść wrażenie, że kwestie związane z pozyskiwaniem informacji o preferencjach i wartościach prezentowanych przez podmioty znajdujące się w otoczeniu zewnętrznym jednostek administrujących nie były doceniane. Być może wynikało to z niedoceniań podejścia systemowego, w którym zwraca się istotną uwagę na wzajemne relacje organizacji (urzędu) lub jej elementów podsystemu struktury (jednostek organizacyjnych urzędu) z otoczeniem zewnętrznym (wspólnotą samorządową). W tym obszarze pojawiło się w dziedzinie nauk społecznych pojęcie tak zwanego szturchnięcia (ang. *nudge*), które zaczerpnięte z psychologii zaczęło być rozważane w ramach nauk o polityce i administracji. W ujęciu prezentowanym w ramach tej dyscypliny naukowej jest to

taka zmiana sytuacji decyzyjnej, która nie wprowadza zakazów, nakazów, nie wiąże się z bodźcami ekonomicznymi (nie ma kar ani nagród finansowych), a jednocześnie ma ułatwić podejmowanie decyzji właściwych z punktu widzenia jednostki i państwa bez ograniczenia wolności i naruszania godności jednostki<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668.

<sup>28</sup> G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza — prawo i praktyka*, [https://www.academia.edu/4497022/Obywatelska\\_inicjatywa\\_uchwałodawcza\\_prawo\\_i\\_praktyka](https://www.academia.edu/4497022/Obywatelska_inicjatywa_uchwałodawcza_prawo_i_praktyka) (dostęp: 18.02.2021).

<sup>29</sup> [https://mfiles.pl/pl/index.php/Funkcje\\_informacji](https://mfiles.pl/pl/index.php/Funkcje_informacji) (dostęp: 11.02.2021).

<sup>30</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Informacja> (dostęp: 11.02.2021).

<sup>31</sup> R. Zyzik, *Poszturchiwanie urzędników — interwencje behawioralne jako sposób na usprawnienie administracji publicznej*, Warsaw Enterprise Institute, luty 2021, s. 12, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2021/02/Raport-FINAL-Behawioralizm.pdf> (dostęp: 12.02.2021). Autor cytowanego raportu wskazuje, że przedstawione określenie „szturchnięcia” została w literaturze skrytykowana ze względu na występujące w niej sprzeczności (*ibidem*, s. 12).

Wydaje się, że w ramach rozważań prowadzonych na gruncie nauki administracji warto podjąć wskazany aspekt i przeanalizować go z punktu widzenia realizacji koncepcji partnerstwa w ramach jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienie to wiąże się z kwestią odformalizowania działań podejmowanych w ramach zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym. W literaturze można się spotkać z poglądami, które wskazują na konieczność zachowania określonej spójności w funkcjonowaniu jednostek administrujących, co odpowiada hierarchicznej koncepcji budowy struktur wewnątrzadministracyjnych. „Jedną z podstawowych cech organizacji biurokratycznych i ich hipotetyczna zaleta — to wyeliminowanie z organizacyjnych decyzji indywidualnych preferencji ludzi, którzy te decyzje podejmują”<sup>32</sup>. Zaprezentowane ujęcie — pomimo swojej atrakcyjności — stanowi jednak istotną barierę przy realizacji koncepcji współdziałania. Uwzględnianie różnorodnych preferencji otoczenia zewnętrznego administracji musi być bowiem skorelowane z możliwością dużej samodzielności decyzyjnej urzędników, którzy będą podejmowali rozstrzygnięcia albo tylko będą przygotowywali projekty rozstrzygnięć. Przede wszystkim muszą się oni utożsamiać z celami, które chce osiągnąć wspólnota samorządowa, o ile oczywiście cele te są zgodne z prawem i nie stanowią naruszenie interesów o charakterze ogólnym. Nie powinno być ograniczeń w zakresie możliwości uwzględniania różnych wariantów realizacji propozycji otoczenia przedstawianych w ramach współzarządzania.

W naukach prawno-administracyjnych przyjmuje się, że zagadnienia kształtowania struktury formalnej zawsze powinny być traktowane jako kwestie wtórne w odniesieniu do zagadnień o charakterze materialnym. Tak więc umożliwienie podejmowania działań w warunkach większej samodzielności decyzyjnej wymaga także stworzenia struktury organizacyjnej, w której określenie zadań i obowiązków wykonywanych w ramach poszczególnych stanowisk pracy będzie wiązało się nie tylko z możliwością pozyskiwania informacji, ale również zorganizowania procesu decyzyjnego, w którym w wysokim stopniu wykorzystywana będzie koncepcja partnerstwa w ramach administracji samorządowej.

## Podsumowanie

W kontekście nauki administracji należy w coraz większym stopniu podejmować zagadnienia organizowania procesu decyzyjnego, w ramach którego znalazłaby swoje odzwierciedlenie koncepcja współzarządzania. Jest ona szczególnie istotna na podstawowym, najniższym szczeblu, to jest na szczeblu funkcjonowania samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny na poziomie gminy, aby

---

<sup>32</sup> B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 200 n.

realizować swoją misję, powinien w możliwie szerokim zakresie uwzględniać interesy wspólnoty samorządowej oraz korzystać z przewidzianych prawem form współpracy w celu ich realizacji.

Analizowanie zagadnień związanych z koncepcją współzarządzania w administracji samorządowej powinno uwzględniać wypracowane w ramach nauk o zarządzaniu założenia dotyczące misji organizacji, celów otoczenia zewnętrznego organizacji, a przede wszystkim jej relacji z otoczeniem zewnętrznym. Na ogół uważa się, że sięganie do nauk o zarządzaniu wiąże się z analizowaniem w ramach nauk o administracji koncepcji NZP, a w ramach administracji publicznej — menedżeryzmu. Na gruncie koncepcji związanej z ekonomizacją działalności administracyjnej w znaczny sposób zbliżone zostały uwarunkowania działania organizacji mających ekonomiczną funkcję genotypową z organizacjami posiadającymi administracyjną funkcję genotypową. Odsunięte zostało na dalszy plan dostrzeżenie faktu, że organizacja gospodarcza działa w celu poprawienia swojej pozycji w otoczeniu zewnętrznym, a organizacja wchodząca w strukturę administracji publicznej powinna mieć na uwadze przede wszystkim dobro swojego otoczenia zewnętrznego, a nie dążenie do realizacji celów związanych z poprawą własnej sytuacji. Koncepcja współzarządzania jest odpowiedzią na pytania związane z poszukiwaniami roli organów wykonawczych we współczesnym samorządzie terytorialnym, szczególnie funkcjonującym na szczeblu lokalnym. Koncepcja współzarządzania wymaga przeorganizowania pracy w urzędach organów administracji publicznej w strukturach samorządu terytorialnego. Zagadnienie to wymaga także szerszego podjęcia w rozważaniach prowadzonych w ramach nauki administracji.

## Bibliografia

- Barczewska-Dziobek A., *Partnerstwo publiczno-społeczne jako zasada w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2019.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, [b.m.w.] 2003.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004.
- Izdebski J., *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*, Lublin 2012.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2. *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Koziński J., Listwan T., *Podstawy zarządzania organizacją*, Wrocław-Poznań 2005.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa 1992.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza — prawo i praktyka*, <https://www.academia.edu/4497022/>.
- Olszewski J., *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020.

- Panasiuk A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wrocław 2017.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, przeł. K.W. Frieske, Warszawa 1999.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992.
- Sutherland J., Canwell D., *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*, przeł. Z. Dziedzic, Warszawa 2007.
- Sześciło D., *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa 2015
- Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zyzik R., *Poszturchiwanie urzędników — interwencje behawioralne jako sposób na usprawnienie administracji publicznej*, Warszawa 2021.

## The Concept of Co-Management in Public Administration: An Approach from the Science of Administration Perspective

### Summary

Co-management in public administration is an important concept in setting the objectives of the administration's activities within local government. Such an activity must reflect the mission of the administration. The implementation of the co-management concept requires analysis within the framework of teaching decision-making administration in administrative units (offices). In this respect, representatives of the administration science can benefit from the achievements of management sciences. The implementation of the concept of co-management should include the relations of administration units with their external environment. In this way, it is particularly important to define relations between entities within the local government community.

**Keywords:** local government, co-management, administrative mission, administration learning, decision-making.



# RECENZJA





MAREK SZYDŁO

ORCID: 0000-0002-3776-2020

Uniwersytet Wrocławski  
marek.szydlo@uwr.edu.pl

## Recenzja książki Jerzego Supernata *Administracja i prawo administracyjne.* *Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2020

Książka autorstwa prof. Jerzego Supernata *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski* jest znakomitą pracą leksykalną o wielowymiarowym znaczeniu dla rozwoju nauki, dydaktyki, a także praktycznego stosowania polskiego, europejskiego (unijnego) oraz globalnego prawa administracyjnego.

W płaszczyźnie czysto formalnej książka ta stanowi typowy słownik dwujęzyczny o charakterze tematycznym, zawierający zbiór (zasób) wyrazów z dziedziny administracji i prawa administracyjnego pochodzących z języka polskiego (jako języka w tym przypadku wejściowego) wraz z odpowiadającymi im wyrażeniami leksykalnymi pochodzącymi z języka angielskiego (jako języka w tym przypadku wyjściowego). Struktura tego słownika jest oparta na hasłach ułożonych w porządku alfabetycznym<sup>1</sup>. Recenzowana książka to zatem słownik specjalistyczny, przedmiotowy, terminologiczny, techniczny, zawierający technolekt z dziedziny administracji i prawa administracyjnego<sup>2</sup>. W tym sensie obejmuje im-

---

<sup>1</sup> Zob. *Słownik*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, wersja elektroniczna dostępna na stronie: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/slownik.html> (dostęp: 28.01.2022); zob. też objaśnienie hasła „słownik” w Wikipedii, dostępne na stronie: <https://pl.wikipedia.org/wiki/S%C5%82ownik> (dostęp: 28.01.2022).

<sup>2</sup> Por. W. Szemińska, *Sposoby reprezentacji wiedzy specjalistycznej w słowniku dla tłumacza*, Warszawa 2013, s. 9 n. (maszynopis rozprawy doktorskiej na <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/469/Weronika%20Szemi%C5%84ska%20Sposoby%20reprezentacji%20wiedzy%20specjalistycznej%20w%20s%C5%82owniku%20dla%20t%C5%82umacza.pdf?sequence=1>, dostęp: 28.01.2022; E. Zwierzchoń-Grabowska, *Internetowe słowniki specjalistyczne jako narzędzie pracy tłumacza tekstów specjalistycznych*, „Lingwistyka Stosowana” 22, 2017, nr 2, s. 163 n., <http://alp>.

ponującą liczbę wielu tysięcy uporządkowanych alfabetycznie polskojęzycznych haseł z tematyki szeroko rozumianej administracji i prawa administracyjnego, umożliwiając poznanie ich angielskojęzycznych odpowiedników semantycznych.

Przy lekturze recenzowanego słownika uderza niezwykła szerokość pola terminologicznego opracowana i przyjęta w tym przypadku przez autora („pole terminologiczne” to sformułowanie używane przez językoznawców na określenie zbioru terminów w danym słowniku specjalistycznym; pole to jest determinowane konkretną dziedziną, której dany słownik dotyczy<sup>3</sup>). Kierując się jedynie tytułem recenzowanej pracy, możemy *prima facie* oczekiwać odnalezienia w niej zbioru haseł dotyczących administracji jako określonego zjawiska prawno-instytucjonalnego<sup>4</sup> oraz prawa administracyjnego jako jednej z gałęzi prawa i szczególowej nauki prawnej<sup>5</sup>. Gdyby tak było, już sam tak zakreślony zasób leksykalny słownika byłby olbrzymi, zważywszy na bardzo szerokie i stale ekspandujące pole zjawisk obejmowanych działalnością współczesnej administracji publicznej oraz regulowanych obecnie prawem administracyjnym. Tymczasem wbrew temu intuicyjnemu oczekiwaniu otrzymujemy w istocie w recenzowanej pracy zasób słowny obejmujący coś znacznie więcej: jest to zbiór haseł umożliwiających ogarnięcie i poznanie niemal całej struktury oraz aktywności współczesnych państw, organizacji międzynarodowych i pozarządowych oraz zorganizowanej aktywności ludzkiej ukierunkowanej na zaspokajanie wielowymiarowych potrzeb jednostkowych i społecznych. Zawarty w recenzowanym słowniku zespół haseł obejmuje różnorodne przejawy współczesnej ludzkiej cywilizacji i kultury, gdzie administracja (publiczna) i prawo administracyjne stanowią komponent rdzeniowy i dominujący, ale jednocześnie będący pretekstem do ukazania zasobu leksykalnego mającego charakter pochodny (zainspirowany) lub instrumentalny względem tego zasadniczego zjawiska. W szczególności znajdują się tutaj hasła będące intuicyjnymi lub uwarunkowanymi kulturowo skojarzeniami związanymi z działalnością administracji publicznej lub stanowiące leksykę powszechnie używaną we współczesnym dyskursie publicznym lub przez osoby działające w administracji publicznej, a także hasła (pojęcia) występujące w opracowaniach naukowych i popularno-naukowych z dziedziny szeroko rozumianych nauk spo-

---

uw.edu.pl/wp-content/uploads/sites/315/2018/10/11-LS-22-E.-Zwierzcho%C5%84-Grabowska-Internetowe-s%C5%82owniki-specjalistyczne.pdf (dostęp: 28.01.2022).

<sup>3</sup> Zob. np. M. Klejnowska-Borowska, *Zasady konstruowania specjalistycznego słownika rosyjsko-polskiego dla celów dydaktycznych (na materiale terminologii papierów wartościowych)*, „Studia Wschodniosłowiańskie” 16, 2016, s. 216.

<sup>4</sup> Na temat pojęcia administracji publicznej zob. np. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 9 n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] Z. Duniewska et al., *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3 n.

<sup>5</sup> Na temat pojęcia prawa administracyjnego zob. np. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne — wprowadzenie*, [w:] Z. Duniewska et al., *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, s. 61 n. oraz wskazana tam literatura.

łecznych. Tym samym zawarte w słowniku hasła są (i będą) użyteczne nie tylko w sytuacjach bezpośrednio związanych z działalnością administracji publicznej i wprost regulowanych przez prawo administracyjne, ale wszędzie tam, gdzie stykamy się z często nowymi dla nas zjawiskami społeczno-kulturowo-cywilizacyjnymi i gdzie musimy posiadać niezbędną kompetencję językową (leksykalną), aby w ogóle móc rozpoznać, a w dalszej kolejności zrozumieć dane zjawiska. W tym sensie recenzowany słownik dostarcza leksykalnego narzędzia umożliwiającego lepsze poznanie otaczającej nas i tak gwałtownie zmieniającej się rzeczywistości społeczno-kulturowej.

Taki szeroki zakres pola terminologicznego recenzowanego słownika — będący bardzo pozytywnym zaskoczeniem przy bliższej jego lekturze — nie dziwi przy tym przy uwzględnieniu osoby autora oraz jego zainteresowań i pasji naukowych: otóż prof. Jerzy Supernat jest w środowisku polskich administratywistów powszechnie znany jako promotor wielu niekonwencjonalnych i nowatorskich ujęć zjawisk administracyjnych, ukazywanych w nowym świetle i z bardzo oryginalnych perspektyw<sup>6</sup>. W recenzowanym słowniku jak w soczewce skupiają się wszystkie najlepsze cechy Jego pisarstwa naukowego: szeroka wiedza merytoryczna, głęboka znajomość praktyczna opisywanych zjawisk, rzetelność naukowa, skrupulatność w opisie badanych zjawisk, ogromna erudycja i dążenie do precyzji językowej, a jednocześnie oszczędne operowanie słowem, tak aby krótko i dobitnie wyrażać przekazywane treści. Jest oczywiste, że w szczególności ten puryzm i niemal perfekcja lingwistyczna są absolutnie nieocenione przy redagowaniu tej kategorii dzieł, do jakiej należą słowniki.

Recenzowany słownik tematyczny polsko-angielski jest dziełem, które będzie szalenie przydatne w wielu sytuacjach życiowych i dla licznych kategorii Czytelników.

I tak, w pierwszym rzędzie publikacja autorstwa Jerzego Supernata będzie przydatna przy typowych procesach, w których są wykorzystywane tego rodzaju specjalistyczne słowniki, a więc w procesach pisemnego tłumaczenia tekstów specjalistycznych, kiedy to dana osoba musi pisemnie przetłumaczyć tekst specjalistyczny (tu: przede wszystkim z dziedziny administracji publicznej lub prawa administracyjnego), czyniąc to w interlingwalnym modelu (układzie) translacyjnym<sup>7</sup>. Takie interlingwalne tłumaczenia są dokonywane dla celów zarówno naukowych (poznawczych), jak też praktycznych, w ramach załatwiania bieżących spraw życiowych. Z uwagi na tematykę recenzowany słownik będzie wykorzystywany przy tłumaczeniu tekstów naukowych z dziedziny administracji i prawa administracyjnego (a właściwie szerzej: z dziedziny prawa publicznego), a także

<sup>6</sup> Zob. np. J. Supernat, *Zarządzanie strategiczne: pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998; *idem*, *Management. Tezaurus kierownictwa*, Wrocław 2000; *idem*, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003; *idem*, *Zarządzanie*, Wrocław 2005.

<sup>7</sup> Por. F. Gruzca, *Zagadnienia translatoryki*, [w:] *Glottodydaktyka a translatoryka*, red. F. Gruzca, Warszawa 1981, s. 9 n.; E. Zwierchoń-Grabowska, *op. cit.*, s. 164 n.

przy tłumaczeniu tekstów sporządzanych dla potrzeb obrotu prawnego, zwłaszcza obrotu administracyjnoprawnego, w ramach praktyki administracyjnoprawnej. W takim układzie ze słownika autorstwa Jerzego Supernata będą korzystali naukowcy (nie tylko zresztą reprezentujący nauki administracyjne, ale w ogóle wszelkie szczegółowe nauki prawne, a także specjalizujący się w różnych innych niż prawo naukach społecznych) oraz przedstawiciele praktyki administracyjnoprawnej, usytuowani na różnych szczeblach krajowej (polskiej lub zagranicznej), ponadkrajowej i międzynarodowej administracji, w tym działający w strukturach administracji Unii Europejskiej.

W dalszej kolejności, poza typowymi procesami translatorycznymi, recenzowany słownik powinien być i z pewnością będzie wykorzystywany dla celów dydaktycznych, w ramach uniwersyteckiego nauczania polskiego, unijnego i globalnego (międzynarodowego) prawa administracyjnego lub pokrewnych treści tematycznych. W takim układzie recenzowany słownik może być przydatnym narzędziem oświatowym, używanym zarówno przez nauczycieli akademickich przy przygotowywaniu się do zajęć dydaktycznych i przy prowadzeniu tych zajęć, jak też przez samych nauczanych studentów, przygotowujących się do zajęć lub egzaminów. Należy przy tym podkreślić, że ten walor dydaktyczny słownika autorstwa Jerzego Supernata będzie aktualny nie tylko w przypadku zajęć dydaktycznych prowadzonych w języku angielskim (kiedy to przydatność tego słownika okaże się prawdopodobnie największa i gdy będzie on właściwie nieodzownym materiałem pomocniczym dla tych celów), ale również w odniesieniu zajęć po polsku. Dzięki niemu nauczyciele akademicy i studenci poszerzą merytoryczną wiedzę i lepiej zrozumieją pewne zjawiska administracyjno-prawne w perspektywie prawno-porównawczej, sięgając do zagranicznych (anglojęzycznych) lektur i do zagranicznego prawodawstwa.

Nie można wreszcie pominąć w tym miejscu niezwykle istotnego waloru czysto poznawczego i kulturotwórczego recenzowanego słownika. Otóż słownik tematyczny polsko-angielski napisany przez Jerzego Supernata, jak każdy zresztą utwór należący do tej kategorii, jest dziełem o charakterze kulturowym i musi być czytany oraz interpretowany właśnie jako tekst kultury. Jest to mianowicie dzieło dokumentujące i przekazujące informacje na temat języka (tu: języka polskiego i angielskiego w specyficznym obszarze tematycznym), a równocześnie stanowiące swego rodzaju repozytorium zbiorowego doświadczenia pewnej społeczności<sup>8</sup> (tu: społeczności uczonych i praktyków administratywistów). Oznacza to, że recenzowany słownik stanowi zapis tego, co w zbiorowej świadomości polskich administratywistów jest wiązane lub kojarzone z administracją publiczną i z prawem administracyjnym, a z kolei zapisanie tego ma i będzie miało istotne znaczenie chociażby przy analizowaniu tak spornego zagadnienia, jak rzeczywiste lub pożądane granice obu tych zjawisk społeczno-jurydycznych. Tym samym

<sup>8</sup> E. Rudnicka, *Słownik jako tekst kultury*, „Język Polski” 96, 2016, nr 4, s. 47 n.

słownik Jerzego Supernata rejestruje aktualny oraz postulowany zakres i treść obu tych fenomenów, będących częścią naszej współczesnej kultury (to znaczy kultury prawnej, ale i kultury szerszej rozumianej), dostarczając w tym względzie cennego materiału porządkującego tę złożoną rzeczywistość. To porządkowanie następuje poprzez pojęcia<sup>9</sup>, wskazane przez Jerzego Supernata w jego słowniku nie arbitralnie, z perspektywy wyłącznie Jego indywidualnego doświadczenia, ale z perspektywy zbiorowej świadomości współczesnych polskich administratywistów. Możemy mieć przy tym dużą ufność w reprezentatywność wyboru przyjętego w tym zakresie przez autora, albowiem doskonale zna On nie tylko stosowną literaturę przedmiotu, ale również środowisko polskich administratywistów, wraz z ich poglądami i przekonaniem naukowymi. W recenzowanym słowniku zarejestrował On zatem stan naszej współczesnej kultury prawnej, w części dotyczącej prawa administracyjnego i regulowanej nim administracji publicznej.

Stan ten nie jest oczywiście statyczny, lecz podlega stałym zmianom, o czym możemy się przekonać chociażby porównując recenzowany słownik i przyjęte w nim pole terminologiczne z poprzednią podobną pracą autora opublikowaną w roku 2011<sup>10</sup>.

Rzetelność recenzencka nakazuje odnieść się również do pewnych mankamentów ocenianej pracy. Zasadniczym mankamentem recenzowanego słownika jest brak przy poszczególnych występujących tam hasłach ich opisu gramatycznego i ich różnych form gramatycznych (na przykład liczby mnogiej), synonimów oraz różnych przykładów użycia danego terminu w języku wyjściowym, to jest angielskim — tak jak to jest właściwie standardem w typowych słownikach bilingwalnych. W szczególności zamieszczenie przykładów użycia poszczególnych terminów w języku angielskim mogłoby się okazać cenną pomocą praktyczną, jako że dzięki temu czytelnicy mogliby w oparciu o ten słownik doskonalić nie tylko znajomość poszczególnych słów na poziomie ich recepcji, to jest rozpoznania znaczenia, ale także na poziomie produkcji, co oznacza umiejętność używania danych słów we właściwym kontekście<sup>11</sup>. Jednakże ów zasygnalizowany tu mankament nie jest bynajmniej zarzutem pod adresem samego autora słownika, jako że zamieszczenie w publikacji tych właśnie elementów treściowych wymagałoby posiadania szerokiej specjalistycznej wiedzy lingwistycznej z zakresu językoznawstwa i anglistyki, a tego przecież nie można zasadnie wymagać od prawnika i administratywisty. Ewentualne wzbogacenie recenzowanego słownika o wyżej zasygnalizowane komponenty wymagałoby udziału w pracach nad tym słowni-

<sup>9</sup> Pojęcia porządkują otaczającą nas rzeczywistość; zob. np. R. Piłat, *O istocie pojęć*, Warszawa 2007, s. 159.

<sup>10</sup> J. Supernat, *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011.

<sup>11</sup> J. Arabski, *Przyswajanie języka obcego i pamięć werbalna*, Katowice 1996, s. 146; A. Se-retny, *Kompetencja leksykalna uczących się języka polskiego jako obcego w świetle badań ilościowych*, Kraków 2011, s. 62.

kiem bardzo szerokiego grona specjalistów, co mogłoby się okazać nadzwyczaj trudne ze względów praktycznych. W każdym razie wskazany mankament w niczym nie umniejsza jakości i znaczenia recenzowanego słownika, a przy tym sami językoznawcy przy takich okazjach otwarcie i szczerze przyznają, że „nawet odznaczający się wysoką jakością słownik nie jest tak doskonały, by nie można było go ulepszyć”<sup>12</sup>. W przypadku recenzowanego słownika jego jakość — merytoryczna i redakcyjna — jest na pewno niezwykle wysoka.

W podsumowaniu należy z całą stanowczością stwierdzić, że recenzowany słownik autorstwa prof. Jerzego Supernata to dzieło o wybitnych walorach poznawczo- kulturowych, naukowych, dydaktycznych i praktycznych. Słownik ten stanowi wynik wieloletnich studiów powołanego autora i jego pasji naukowych w zakresie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego w ujęciu porównawczym i międzynarodowym, poświadczając Jego iście benedyktyńską pracowitość oraz pieczołowitość w doborze i przedstawianiu prezentowanych treści, oraz dostarczając cennego materiału mającego potencjalnie różnorodne i szerokie pola aplikacyjne. Recenzowany słownik powinien stanowić niezbędne podręczne narzędzie u każdej osoby, która studiuje, uczy, bada lub stosuje polskie prawo administracyjne lub prawo regulujące działalność administracji publicznej, zwłaszcza na styku z zagranicznymi lub ponadnarodowymi systemami prawnymi lub w interakcji z zagraniczną lub ponadnarodową administracją publiczną.

## Bibliografia

- Arabski J., *Przyswajanie języka obcego i pamięć werbalna*, Katowice 1996.
- Bartwicka H., *Analiza semowa jako instrument doboru ekwiwalentów w słowniku dwujęzycznym*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Studia Filologiczne*, z. 45. *Filologia Rosyjska*, nr 19, red. U. Wójcicka, Bydgoszcz 1999.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne — wprowadzenie*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Grucza F., *Zagadnienia translatoryki*, [w:] *Glottodydaktyka a translatoryka*, red. F. Grucza, Warszawa 1981.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Klejnowska-Borowska M., *Zasady konstruowania specjalistycznego słownika rosyjsko-polskiego dla celów dydaktycznych (na materiale terminologii papierów wartościowych)*, „*Studia Wschodniosłowiańskie*” 16, 2016.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.

---

<sup>12</sup> H. Bartwicka, *Analiza semowa jako instrument doboru ekwiwalentów w słowniku dwujęzycznym*, [w:] *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Studia Filologiczne*, z. 45. *Filologia Rosyjska*, nr 19, red. U. Wójcicka, Bydgoszcz 1999, s. 108.



- Rudnicka E., *Słownik jako tekst kultury*, „Język Polski” 96, 2016, nr 4.
- Seretny A., *Kompetencja leksykalna uczących się języka polskiego jako obcego w świetle badań ilościowych*, Kraków 2011.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2011.
- Supernat J., *Administracja i prawo administracyjne. Słownik polsko-angielski*, Wrocław 2020.
- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Supernat J., *Management. Tezaurus kierownictwa*, Wrocław 2000.
- Supernat J., *Zarządzanie*, Wrocław 2005.
- Supernat J., *Zarządzanie strategiczne: pojęcia i koncepcje*, Wrocław 1998.
- Szemińska W., *Sposoby reprezentacji wiedzy specjalistycznej w słowniku dla tłumacza*, Warszawa 2013.
- Zwierzchoń-Grabowska E., *Internetowe słowniki specjalistyczne jako narzędzie pracy tłumacza tekstów specjalistycznych*, „Lingwistyka Stosowana” 22, 2017, nr 2.





# SPRAWOZDANIE



KAROLINA ADAMCZYK

ORCID: 0000-0001-6465-4175

Uniwersytet Wrocławski  
301063@uwr.edu.pl

SEBASTIAN BIAŁY

ORCID: 0000-0001-7911-0365

Uniwersytet Wrocławski  
302209@uwr.edu.pl

## Sprawozdanie z konferencji „Wpływ pandemii COVID-19 na działalność administracji publicznej” (Wrocław, 9 kwietnia 2021 roku)

W roku akademickim 2020/2021 na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego powstało Koło Naukowe Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo, którego opiekunami są dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr, oraz dr Justyna Mielczarek-Mikołajów. Grupa studentów swoją działalność rozpoczęła od zorganizowania ogólnopolskiej konferencji naukowej „Wpływ pandemii COVID-19 na działalność administracji publicznej”, która odbyła się 9 kwietnia 2021 roku. Na tematykę wydarzenia wpływ miała obecna sytuacja w kraju i na świecie. Pandemia SARS-CoV-2 oddziałuje na każdy aspekt życia ludzi. Znalazło to przełożenie także na działalność administracji publicznej, która musiała się zdecydować na pracę zdalną oraz na ograniczenie kontaktu z petentami. Każda płaszczyzna usług publicznych została zobligowana do wypracowania nowego systemu działania. W marcu 2021 roku minął rok od wybuchu epidemii w Polsce, dlatego też studenci uznali, że to czas na przedstawienie obserwacji związanych z wprowadzeniem alternatywnych rozwiązań w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Wydarzenie zostało otwarte przez dr hab. Bartłomieja Krzana, prof. UWr — prodziekana do spraw badań naukowych i współpracy międzynarodowej Wydzia-

łu Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, który stwierdził, że program konferencji jest bardzo wartościowy. Wyraził także nadzieję na możliwość zorganizowania w przyszłości w murach Uniwersytetu Wrocławskiego podobnych konferencji. Słowo wstępne wygłosił również opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo — dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr. Profesor podkreślał, że inicjatorem utworzenia Koła jest jego Prezes — Sebastian Biały. Odniósł się również do wyboru patrona. Przyznał, że ustanowienie nim profesora Tadeusza Bigo było dla niego zaskoczeniem. Wspomniał, że Koło Naukowe Samorządu Terytorialnego dopiero rozpoczęło swoją działalność i że w krótkim czasie udało mu się zorganizować konferencję, która ma bogaty program oraz charakter międzynarodowy. Ten ostatni zawdzięczano obecności prelegenta z Ukrainy — Ihora Moroza. Część oficjalna zakończyła się wystąpieniem Prezesa Koła — Sebastiana Białego, który serdecznie wszystkich powitał i zachęcił do dyskusji.

Konferencja cieszyła się dużym zainteresowaniem wśród studentów, doktorantów oraz przedstawicieli nauki. Wielość zgłoszeń umożliwiła podzielenie wystąpień na cztery bloki tematyczne. Wyróżnione zostały panele: administracyjny, samorządowy, proceduralny oraz finansowy. Każdy z nich zaczynał się słowem wstępnym moderatora i kończył dyskusją oraz pytaniami do prelegentów.

Rozważania konferencyjne w panelu administracyjnym zapoczątkował dr Paweł Bednarski z Państwowej Szkoły Wyższej Zawodowej w Raciborzu, który przedstawił referat *Wpływ pandemii COVID-19 na cyfryzację administracji publicznej*. Analizie poddał działanie mechanizmu społecznej izolacji. Zwrócił uwagę, że środki bezpieczeństwa zdominowały funkcjonowanie organów administracji. Ich zastosowanie ograniczyło zakres świadczonych usług przez podmioty publiczne oraz prywatne. Wskazywał, że wiele instytucji zostało zmuszonych do ograniczenia albo zawieszenia działalności. Część z nich zdecydowała się na pracę w trybie zdalnym. Doprowadziło to do rozwoju cyfryzacji i stosowania najnowszych rozwiązań technologicznych. Podkreślał, że potrzeby obywateli zaspokojono dzięki istnieniu platformy ePUAP oraz rezygnacji z zasady czynnego udziału stron. Większość spraw urzędniczych petenci mogli załatwiać za pomocą wspomnianej platformy oraz innych środków komunikacji elektronicznej. Doktor Bednarski swoje rozważania zakończył próbą oceny wprowadzonych rozwiązań do usług administracji publicznej.

Jako drugie wystąpiły mgr Kamila Brylak-Hudyma oraz mgr Krystyna Rogala. Doktorantki z Uniwersytetu Wrocławskiego przygotowały wystąpienie pod tytułem *COVID-19 a odformalizowanie komunikacji z administracją — zaproszenie do dyskusji*, w którym podkreśliły, że lockdown stał się impulsem do wykorzystywania dostępnych rozwiązań technologicznych. Wymiana informacji między organem administracji publicznej a obywatelem stała się możliwa dzięki środkom komunikacji elektronicznej. W swoim referacie zaznaczyły, że takie odformalizowania procedury administracyjnej spowodowało powstanie szeregu zagrożeń. Związane one

były między innymi z weryfikacją tożsamości interesanta, a także ochroną danych osobowych. Panie Magister porównały również sposób załatwiania spraw drogą mailową przed pandemią oraz w jej trakcie. Swoje obserwacje poparły danymi pochodzącymi z badań empirycznych organów administracji publicznej.

Problematykę cyfryzacji usług publicznych poddał analizie także student Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie — Oskar Kański, który uznał, że rola e-administracji znacznie wzrosła przez wybuch epidemii. Wpłynęło to na rozwój wykorzystywanych w komunikacji elektronicznej innowacyjnych technologii. Prelegent postawił także kilka pytań — jakie rozwiązania stosowane są w państwach zachodnich? Czy jest możliwa ich recepcja bądź twórcze rozwijanie w Polsce? Starając się na nie odpowiedzieć, stwierdził, że e-administracja stała się wyzwaniem dla Polski, ale także motywacją do skorzystania z szansy bycia nowoczesnym państwem.

W 2020 roku polski rząd stanął przed wyzwaniem zorganizowania wyborów prezydenckich. Pojawiło się wiele pomysłów, w jaki sposób można je przeprowadzić. Czy byłoby możliwe elektroniczne głosowanie, które wydaje się najbezpieczniejsze w czasach epidemii? Na to pytanie starał się odpowiedzieć student Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu i Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawa Wyborczego — „Elektor”, który przygotował referat *Głosowanie elektroniczne (e-voting) jako skuteczne narzędzie e-administracji gwarantujące czynny udział w wyborach w dobie pandemii COVID-19*. Michał Kołbuc uważał, że e-voting to alternatywna forma głosowania, która zapewnia powszechny charakteru wyborów, a tym samym umożliwia zrealizowanie konstytucyjnego obowiązku.

Doktorantka Uniwersytetu Wrocławskiego, Karina Pilarz, poddała rozważaniom nowe regulacje prawne, które pojawiły się odnośnie do inwestycji budowlanych w okresie pandemii SARS-CoV-2. Uznała, że znacznie ułatwiają one i skracają procedury administracyjno-budowlane. Jako przykład podała pominięcie obowiązku respektowania postanowień niektórych aktów normatywnych. Podkreśliła jednak, że te rozwiązania były kontrowersyjne, gdyż inwestorzy wykorzystywali przepisy w sposób sprzeczny z celem ich wprowadzenia.

Kwestię dostępu do informacji publicznej podjął Daniel Matwiejczyk — student Uniwersytetu w Białymstoku. Tę tematykę przedstawił na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skupił się przede wszystkim na szybkości, działaniu oraz relacji między urzędnikiem a obywatelem, ale także na sposobie realizacji zadań, które bezpośrednio wynikały z ustawy. Ten ostatni aspekt odniósł do statystyk osób chorujących na COVID-19. Do przedstawienia swoich obserwacji i wyników wykorzystał dane statystyczne organizacji pozarządowych oraz literaturę przedmiotu.

Jako ostatnia w panelu administracyjnym występowała Paulina Sowińska — studentka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, która przygotowała wystąpienie dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej w czasach pandemii. Prelegentka wskazała, że poruszyła tę tematykę ze względu na powstałe zmiany

w ustawach o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz o edukacji prawnej, którą przygotowało Ministerstwo Sprawiedliwości. Za cel swojego wystąpienia przyjęła wykazanie tego, jak wybuch epidemii wpłynął na realizację zadań związanych z zapewnieniem przez państwo dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Wyodrębniła pozytywne i negatywne skutki pojawienia się nowych regulacji we wspomnianych ustawach. Dopełnieniem wygłoszonego referatu było powołanie się na opinie obywateli, których bezpośrednio dotknęły nowelizacje aktów prawnych.

Panel drugi — samorządowy — otworzyło wystąpienie Michała Masełki. Student Uniwersytetu Wrocławskiego i członek Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego zaprezentował swoje obserwacje na temat funkcjonowania administracji publicznej w dobie epidemii na przykładzie Urzędu Miasta Lubań. Debiutant scharakteryzował szereg problemów, które dotknęły działalności instytucji. Wśród nich wyróżnił takie kwestie, jak utrudniona komunikacja z interesantami, przestrzeganie restrykcji sanitarnych przez urzędników niedysponujących indywidualnymi gabinetami. Problematiczne stało się także doręczanie decyzji podatkowych. Zdecydowano więc, że osobno zatrudnione zostaną osoby, które będą dostarczać dokumenty. Nie chciano narażać urzędników na niebezpieczeństwo, gdyż spowodowałyby to kolejne problemy. Michał Masełko wspominał również, że urzędy dostosowały się do ogólnych przepisów. Swoje rozważania oparł na informacjach od Naczelnika Urzędu Miasta Lubań.

Anna Stefaniak — studentka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie — przygotowała referat *Wpływ pandemii COVID-19 na dostęp do usług służby zdrowia*. Prelegentka zauważyła, że z największymi trudnościami musiała zmierzyć się służba zdrowia. Szpitale, przychodnie i kliniki przekształcono w ośrodki walczące z koronawirusem. W związku z tym działalność wobec pacjentów cierpiących na choroby przewlekłe czy ulegających wypadkom znacznie ograniczono. Studentka przedstawiła także szereg problemów formalnych, z którymi muszą zmierzyć się potrzebujący pomocy medycznej.

Sebastian Biały zapoczątkował w panelu samorządowym cykl wystąpień poruszających tematykę wykonywania zadań publicznych z zakresu oświaty. Wskazał dwa projekty rządowe, które dotyczyły dofinansowania jednostek oświatowych na zakup sprzętów dla uczniów i nauczycieli. Zwrócił też uwagę na problemy, z którymi spotykała się dyrekcja szkół oraz uczniowie. Na podstawie danych z Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej we Wrocławiu omówił zmiany w wynikach egzaminów ósmoklasisty oraz matur. Jednocześnie stwierdził, że kompleksowy opis konsekwencji zdalnego nauczania będzie można sformułować po tegorocznych egzaminach. To one okażą się wykładnikiem tego, jak zdalne nauczanie oddziałuje na edukację.

Studentka Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach — Klaudia Gozdek — przeanalizowała kwestię e-learningu. Określiła pozytywne oraz negatywne skutki nauczania na odległość. Za zalety uznała oszczędność czasu



i środków finansowych, natomiast za wady — problemy techniczne związane ze słabym połączeniem internetowym, trudności w skupieniu się i przyswojeniu wiedzy. Swoje obserwacje i sformułowane wnioski oparła na badaniach statystycznych. Porównała wyniki sprzed pandemii z tymi w trakcie jej trwania.

Jakub Choryński — student Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu — dokonał próby oceny nauki zdalnej i nakreślenia dalszych perspektyw z nią związanych. W celu sformułowania wniosku wykorzystał badania statystyczne, odnoszące się do edukacji w czasie pandemii w Polsce. Przedstawił również opinie rodziców, uczniów oraz nauczycieli na zaistniałą sytuację.

Daniel Jakubowski zajął się tematem *Zapomoga w dobie pandemii*. Referat przygotował na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Nowelizacja przepisu, który reguluje przyznawanie tego świadczenia — według przedstawiciela Uniwersytetu Warszawskiego — generuje wątpliwości praktyczne. Za problematyczne uznał on wyłączenie stosowania regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego podczas przyznawania świadczenia, ponieważ ogranicza to prawa studenta w zakresie starania się o otrzymanie zapomogi. Kolejną trudnością okazało się wyłączenie stosowania art. 92 ust. 2 tejże ustawy, ponieważ nie posiadał on charakteru wyłącznego.

Natalia Karlic to studentka Uniwersytetu Wrocławskiego, członkini Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego, która tę konferencję wybrała na swój debiut. Zaprezentowała referat *Wpływ pandemii COVID-19 na działalność miejskich ośrodków pomocy społecznej*. Przedstawiła ogólne zmiany w funkcjonowaniu tychże instytucji. W prezentacji odniosła się także do opinii Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kamiennej Górze wskazującej na różnorodne trudności, z którymi zmagają się organy administracji publicznej od początku epidemii.

Przedstawiciel Uniwersytetu Warszawskiego — Piotr Markowicz — poruszył kwestię kampanii Europejskiego Tygodnia Zrównoważonego Transportu w 2020 roku, ponieważ uznał, że sektor transportu zbiorowego został znacznie ograniczony przez koronawirusa. Na początku swojego wystąpienia opisał główne cele kampanii, wykorzystywane strategie oraz podmioty biorące w niej udział. Następnie odniósł się do wyzwań, z którymi musieli się zmierzyć organizatorzy tego wydarzenia, gdy ogłoszono stan epidemiologiczny.

Ostatnim uczestnikiem panelu samorządowego był Ihor Moroz. Uczestnik Programu Stypendialnego im. Lane'a Kirklanda na Uniwersytecie Wrocławskim nadał konferencji charakter międzynarodowy. Rozważaniom poddał działalność Dolnośląskiego Centrum Filmowego w okresie zagrożenia epidemiologicznego, a tym samym wskazał ograniczenia, które instytucja musiała wprowadzić w swoim funkcjonowaniu.

Panel trzeci — proceduralny — otworzyła dr Maria Jędrzejczyk z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, która omówiła wprowadzone rozwiązania w zakresie obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu

terytorialnego. Przedstawicielka nauki wskazała, że obrady oraz inne czynności przeniesiono do sfery wirtualnej, jednakże nie wszystkie rozwiązania zostały zaaprobowane przez organy nadzoru i sądy administracyjne.

Jako drugi występował mgr Adam Bródka, który poddał rozważaniom postępowanie administracyjne. Doktorant Uniwersytetu Wrocławskiego przedstawił swoje obserwacje odnoszące się do trudności prowadzenia spraw administracyjnych. Związane one były z ograniczeniem kontaktów międzyludzkich. Prelegent wykazał, że organy administracji publicznej musiały odstąpić od realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Komunikacja bezpośrednia stała się niezauważalna nie tylko na linii administracja — petent, ale także na linii pracownik — pracownik. Spowodowało to dodatkowe problemy w zakresie przekazywania sobie potrzebnej dokumentacji.

Mgr Beniamin Rozczyński z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu swój referat oparł na pytaniu: czy aktualnie istniejące środki procesowe o charakterze upraszczającym, a w szczególności rozwiązania prowadzące do elektronicznej postępowania administracyjnego, są korzystne dla jednostki z punktu widzenia ochrony jej uprawnień? W trakcie wystąpienia starał się udzielić na nie odpowiedzi. Umożliwiło mu to przyjęcie pewnych kryteriów do oceny polskiej procedury administracyjnej.

Mgr Agnieszka Polus analizowała zasadność nakładania administracyjnej kary pieniężnej, które była konsekwencją nieprzestrzegania przepisów tak zwanych rozporządzeń covidowych. Doktorantka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu w swoim wystąpieniu zastanawiała się, czy wprowadzone ograniczenia na podstawie rozporządzeń były zgodne z Konstytucją RP. Swoje wątpliwości opierała na analizie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, który uchylił decyzję w przedmiocie kary pieniężnej za niezastosowanie się do czasowego ograniczenia prowadzenia działalności.

Reprezentant Uniwersytetu Łódzkiego — mgr Marcin Berezowski — opisywał reformy, które wprowadzono w zakresie prowadzenia postępowań sądowych w sprawach cywilnych i karnych. Zasadniczą zmianą było zrezygnowanie z ustnego i bezpośredniego charakteru postępowań. Zauważył także, że wypracowane rozwiązania staną się podstawą do dalszych badań nad funkcjonowaniem systemu prawnego w stanie epidemiologicznym.

Doktorant Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu — Paweł Kamiński — zakończył panel trzeci referatem o postępowaniu egzekucyjnym. Przedstawił wpływ przepisów Tarcz Antykrzysowych na działalność organów egzekucyjnych. Wskazał, że największemu ograniczeniu uległy egzekucje z nieruchomości.

Wystąpienie doktora Andrzeja Halickiego zapoczątkowało panel finansowy. Reprezentant Stowarzyszenia „Wrażliwy Obywatel” poruszył kwestie odnoszące się do funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej w rzeczywistości pandemicznej. Postawił pytanie — jaki wpływ na działalność KAS miała pandemia?

Aby udzielić na nie odpowiedzi, dokonał analizy procesu rekrutacji do Służby Celno-Scarbowej, a także sposobu realizacji zadań kontrolnych.

O nowych uprawnieniach podatkowych rad gmin opowiadała dr Magdalena Krzysztof-Pelka z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Prelegentka wskazywała, że rady gminy uzyskały nowe uprawnienia, dzięki którym miały możliwość podejmowania uchwał w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości czy też przedłużania terminów płatności podatku od nieruchomości. Nowe regulacje prawne przybrały charakter ogólny. W związku z tym pojawiły się problemy interpretacyjne, praktyczne, legislacyjne i teoretyczne.

Celem prezentacji Dominiki Tabis — reprezentantki Uniwersytetu Jagiellońskiego — było zilustrowanie sytuacji finansowej samorządów. Studentka pokazała, jak ograniczenia dotyczące wpływów z dochodów z tytułu podatków PIT, CIT, transportu publicznego i wynajmu nieruchomości oddziaływały na wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej. Swoje tezy poparła danymi liczbowymi oraz analizą skutków kryzysu finansowego. Dodatkowo odpowiedziała na postawione na początku pytania: jak pandemia wpłynęła na budżety samorządów? W jaki sposób samorzady mogą sobie poradzić z trudną sytuacją?

Martyna Grzegorzak zbadała, jak epidemia SARS-CoV-2 wpłynęła na sposób zarządzania budżetem miast. Studentka Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej uwzględniła w analizie miejskie procesy inwestycyjne, które dotyczyły rozwoju transportu zbiorowego oraz przestrzeni publicznej. Wskazywała, że ograniczenia komunikacji miejskiej pozytywnie oddziaływały na prace podejmowane w zakresie kreowania przestrzeni publicznej. Zmniejszone natężenie ruchu przyczyniło się do łatwiejszej modernizacji budynków czy poszerzania chodników. Także zamykanie ulic dla pojazdów mechanicznych nie okazało się tak uciążliwe, jak zakładano.

Ostatnim prelegentem był mgr Jakub Baranowski, którego referat można potraktować jako uzupełnienie poprzedniego wystąpienia. Martyna Grzegorzak zajęła się analizą budżetu miast, natomiast doktorant z Uniwersytetu Szczecińskiego — budżetu obywatelskiego miast na prawach powiatu. Według niego największą trudnością dla organów administracji publicznej stał się kontakt z obywatelami. Wcześniej procesy partycypacyjne charakteryzowały się bezpośrednią interakcją z mieszkańcami danego obszaru. W rzeczywistości pandemicznej wszelkie działania musiały się odbywać za pomocą narzędzi komunikacji zdalnej. Umożliwiło to podtrzymanie zaangażowania obywateli w sprawy miasta. Reprezentant Uniwersytetu Szczecińskiego ocenił zastosowane rozwiązania w procesach partycypacyjnych budżetu obywatelskiego.

Panele administracyjny, samorządowy, proceduralny, finansowy moderowali odpowiednio: Sebastian Biały, mgr Karina Pilarz, dr Justyna Mielczarek-Mikołajów i mgr Mateusz Adamczyk. Każdą część zakończono dyskusją, która była bogata w pytania, komentarze oraz dopowiedzenia. Studenci, doktoranci oraz przedstawiciele nauki mogli przedstawić swoje obserwacje oraz wnioski na tematy, które zaprezentowali inni prelegenci.

Konferencję podsumowali opiekunowie Koła Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo — dr hab. Jerzy Korczak, prof. UWr oraz dr Justyna Mielczarek-Mikołajów, którzy podziękowali występującym za przygotowane referaty oraz zaangażowanie i wyrazili nadzieję na kolejne wydarzenia.

## Informacja dla autorów

1. Teksty w wersji elektronicznej prosimy nadsyłać pocztą elektroniczną na adres: [auwr.prawo@prawo.uni.wroc.pl](mailto:auwr.prawo@prawo.uni.wroc.pl).
2. Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie „Prawo” są recenzowane.
3. O przyjęciu tekstu do wydania w Czasopiśmie Autorzy zostaną poinformowani w ciągu 30 dni za pośrednictwem poczty elektronicznej na wskazany przez nich adres.
4. Recenzje zostaną przesłane Autorom, którzy zobowiązują się do dokonania zasugerowanych w nich poprawek i korekt.
5. Teksty należy nadsyłać w formacie dokumentów programu Word lub tekstu sformatowanego RTF. Maksymalna objętość tekstu:
  - a) artykuł — 60 000 znaków ze spacjami;
  - b) recenzja — 25 000 znaków ze spacjami.
6. Szczegółowe informacje dotyczące formatowania tekstów oraz sporządzania przypisów znajdują się na stronie [www.wuwr.com.pl](http://www.wuwr.com.pl) w zakładce „Dla Autorów”.
7. Teksty odbiegające od podanych standardów będą odsyłane do Autorów z prośbą o dostosowanie ich do wymogów pisma.
8. Do tekstu należy dołączyć streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim (do 600 znaków ze spacjami) oraz krótką notkę o Autorze (do 400 znaków ze spacjami).
9. Wydawnictwo zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek redakcyjnych tekstów.
10. Przesłanie przez Autora tekstu do Redakcji Czasopisma jest równoznaczne z jego oświadczeniem, że przysługują mu autorskie prawa majątkowe do tego tekstu, że tekst jest wolny od wad prawnych oraz że nie był wcześniej publikowany w całości lub części ani nie został złożony w redakcji innego czasopisma, a także z udzieleniem nieodpłatnej zgody na wydanie tekstu w czasopiśmie „Prawo” oraz jego nieograniczone co do czasu i terytorium rozpowszechnianie, w tym wprowadzenie do obrotu egzemplarzy czasopisma oraz odpłatne i nieodpłatne udostępnianie jego egzemplarzy w internecie.
11. Autorzy są zobowiązani do wykonania korekty autorskiej w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania. Niewykonanie korekty w tym terminie oznacza zgodę Autora na wydanie tekstu w postaci przesłanej do korekty.
12. Po opublikowaniu artykułu Autor otrzymuje nieodpłatnie jeden drukowany egzemplarz czasopisma „Prawo”. Wszystkie udostępniane przez Wydawnictwo artykuły, w formacie PDF, znajdują się na stronie [www.cns.wuwr.pl](http://www.cns.wuwr.pl).
13. Autorzy nie otrzymują honorarium autorskiego za przekazane artykuły.



Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.  
pl. Uniwersytecki 15  
50-137 Wrocław  
uniwersytecka@uwur.com.pl

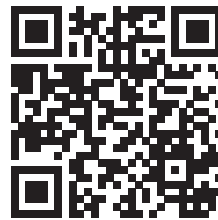
Wrocław University Press  
pl. Uniwersytecki 15  
50-137 Wrocław  
uniwersytecka@uwur.com.pl



Księgarnia internetowa  
Online bookshop  
sklep.uwur.com.pl



Strona główna  
Website  
uwur.com.pl



Facebook  
@wydawnictwouwr



