

Wprowadzenie

„(...) w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw”
*Alexis de Tocqueville*¹

W nauce prawa (prawne²) pojęcie samorządu terytorialnego definiuje się zwłaszcza za pomocą kryteriów przedmiotu i funkcji samorządowej administracji, ale także za pomocą kryterium podmiotu; zarówno w znaczeniu adresata określonych norm prawnych, podmiotu praw podmiotowych, jak i beneficjenta terytorialnej samorządności³. Z tego powodu podmiotowy aspekt samorządu terytorialnego, polegający na prawnej personifikacji wspólnot samorządowych (społeczności lokalnych), funkcjonujących w zakresie regulacji prawa prywatnego i publicznego jako będące osobami prawnymi jednostki samorządu terytorialnego, należy do podstawowych i istotnych problemów teoretycznoprawnych.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to podmiotowość szczególnej osoby prawnej w zakresie norm prawnych prawa publicznego i prywatnego. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma normatywny charakter, jest zespołem cech odróżniających gminy, powiaty i samorządy województw od innych jednostek (bytów, „indywiduów”) prawnych, określa sposób nawiązywania i treść stosunków prawnych z innymi podmiotami, z tym, że skuteczność działania jednostek samorządu terytorialnego w procesie realizacji zadań publicznych zależy od wielu, nie tylko prawnych, ale także finansowych, politycznych, społecznych, itp. czynników.

Prawne upodmiotowienie, w postaci osobowości prawnej, stanowi cechę normatywną istotną z punktu widzenia określenia miejsca

¹ O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976, s. 134.

² Poza prawnym pojęciem samorządu terytorialnego, w literaturze przedmiotu przedstawia się także jego aspekt: polityczny, społeczny, kulturowy i gospodarczy; zob. np. *M. Karpiuk*, Samorząd terytorialny a państwo, s. 54 oraz s. 58–64.

³ Zob. też *Z. Niewiadomski*, Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego, Warszawa 1988, s. 21 i s. 25 i nast. oraz *tenże*, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 115 i nast.

samorządu terytorialnego w strukturze państwa. Upodmiotowienie wspólnot samorządowych w formie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, obok zasad decentralizacji i subsydiarności władzy publicznej, uznać należy za „filar prawny, na którym opiera się konstrukcja samorządu”⁴. Sama istota, pojęcie samorządu terytorialnego, nie jest przedmiotem naukowego sporu, natomiast takie kwestie, problemy szczegółowe, jak zwłaszcza „geneza kompetencji samorządu, charakter jego osobowości prawnej, jego stosunek do państwa” wciąż budzą wątpliwości i stanowią płaszczyznę teoretycznoprawnej dyskusji⁵.

Różne postaci samorządu, jako formy organizacji życia społecznego, istnieją od dawna; samorząd terytorialny w tym sensie stał się instytucją i pojęciem prawnym, gdy państwo na mocy władzy ustawodawczej zorganizowało związki samorządowe (gminne) jako jednostki prawa publicznego⁶. Rozpatrywanie w takim kontekście problematyki osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego zacząć należy od przyjęcia założenia, że samorząd terytorialny jest działalnością zdecentralizowanej i upodmiotowionej prawnie korporacji, która ma na celu dobro publiczne⁷. Samorząd terytorialny w tym sensie, w pewnym uproszczeniu, to przewidziane i zagwarantowane przez prawo rządzenie się przez terytorialną grupę społeczną własnymi sprawami, w tym majątkowymi⁸, mieszczącymi się w zakresie lokalnego dobra wspólnego. Gdy spojrzeć na problem z innego punktu widzenia, to za samorząd terytorialny uznać można przekazane przez państwo zrzeczeniom obywateli – ich prawo i obowiązek – samodzielnego⁹ wyko-

⁴ T. Rabska, Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji, ST 1995, Nr 5, s. 17.

⁵ Zob. B. Zawadzka, Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy, [w:] W. Sokolewicz (red.), Zasady podstawowe polskiej konstytucji, Warszawa 1998, s. 203.

⁶ Tak B. Słobodzian, Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce, Toruń 2006, s. 15.

⁷ Zob. Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele, Warszawa 1990, s. 5.

⁸ W doktrynie zwraca się uwagę na to, że pojęcie „samorząd terytorialny” obejmować może, w zależności od konkretnych rozwiązań prawnych, bądź tylko sprawowanie lokalnej władzy publicznej, bądź także inne funkcje kierownicze, w tym polegające na zarządzaniu określonym majątkiem publicznym; zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. XIX.

⁹ Na zasadę samodzielności, jako istotną cechę samorządu terytorialnego, wskazuje nie tylko doktryna – zob. A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s. 13 i nast. – ale także, w swym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny; zob. wyrok z 4.5.1998 r. (K 38/97, OTK 1988, Nr 3, poz. 31), w uzasadnieniu którym TK stwierdza, że „Istotą samorządu jako odrębnego

nywania administracji publicznej¹⁰. Tak rozumiany samorząd jest tworzony przez normę prawną i realizowany przez grupę społeczną wyodrębnioną terytorialnie i prawnie upodmiotowioną¹¹.

Sprawowanie administracji publicznej w oparciu o zasady samodzielności i decentralizacji, jako istotne cechy samorządu terytorialnego w Polsce, nie jest przedmiotem naukowego sporu i w zasadzie, jest wyczerpująco od strony teoretycznej przedstawione. Z kolei kwestia prawnego upodmiotowienia samorządu terytorialnego daleka jest od wyczerpującego wyjaśnienia¹². Zresztą sama podmiotowość prawna, w tym osobowość prawna, choć uznawana za podstawowy problem teoretycznoprawny, nie jest wyjaśniona w sposób satysfakcjonujący i nie budzący sporów. Za źródło kontrowersji w tej mierze uznaje się gałęziowe, tj. cywilnoprawne uregulowanie problemu¹³ (w szczególności takich podstawowych pojęć, jak zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych, osoba fizyczna, osoba prawna) – wobec stwierdzenia, które można przyjąć na gruncie całego systemu prawnego, że konstrukcja podmiotowości prawnej służy powiązaniu określonego adresata normy prawnej z powinnością albo uprawnieniem do określonego zachowania się¹⁴. Prowokuje to pytania o uniwersalność regulacji prawa cywilnego oraz autonomię formułowania koncepcji podmiotowości na gruncie innych gałęzi prawa.

Rozbieżność naukowych poglądów budzi instytucja osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Ich rozpiętość zaznacza się od zdania, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, ewentualnie w związku z domniemanym uniwersalnym

podmiotu publicznego w państwie jest jego samodzielność. Samodzielność ta nie może być w całości lub w części przesadzającej o jej istocie zniesiona (...)”.

¹⁰ Tak Z. Niewiadomski, [w:] M. Chmaj (red.), *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 75. Por. T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa*, RPEiS 1993, Nr 3, s. 25 i nast. Zob. też I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 31–32.

¹¹ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

¹² Por. Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, s. 117–120 i tam podaną literaturę.

¹³ Zob. M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, s. 50.

¹⁴ Por. J. Supeł, *W sprawie podmiotowości administracyjnoprawnej*, [w:] Z. Cieślak, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25.9.2002, Warszawa 2003, s. 590.

charakterem ustaleń doktryny i prawnopozytywnych konsekwencji prawa cywilnego, mieści się wyłącznie w sferze stosunków cywilnoprawnych a sama prawna podmiotowość gminy (i innych jednostek samorządu terytorialnego) wynika wyłącznie z osobowości prawnej prawa prywatnego. Tak ujmowaną osobowość prawną traktuje się jako przejaw i majątkową gwarancję (rękojmię) samorządności lub samodzielności samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie regulacji prawnej gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego traktowane bywają jako podmioty (organy) administracji albo jako osoby prawne prawa prywatnego i korporacje wyposażone w podmiotowość publicznoprawną.

Innego rodzaju teza stara się wyjaśnić istotę stanowiska prawnego jednostek samorządu przez założenie, że osobowość prawna jest jednocześnie i konsekwencją i sumą przyznanych gminie (i innym jednostkom samorządu terytorialnego) przez prawo przedmiotowe praw podmiotowych, w tym zwłaszcza publicznych praw podmiotowych. Według takiego ujęcia charakter uprawnień (praw podmiotowych) jednostek samorządu, w tym zwłaszcza składających się na władztwo administracyjne, prowadzi do uznania ich osobowości publicznoprawnej.

Pogląd równoległy, odwołujący się do podziału prawa na publiczne i prywatne, wyraźnie rozgranicza osobowość publicznoprawną od osobowości prawnej prawa prywatnego i we współczesnej nauce jest najczęściej prezentowany. Według jego autorów i zwolenników stanowisko podmiotowe jednostek samorządu polega na tym, że mają one odrębną osobowość publicznoprawną i odrębną osobowość prawa cywilnego.

Wreszcie według przeciwnie skrajnego stanowiska osobowość publicznoprawna ma wymiar jedynie symboliczny i ideologiczny, choć pełni ważną rolę polityczną; znaczenie prawne, zwłaszcza w sferze praktyki, ma jedynie osobowość prawna w zakresie prawa cywilnego. Jednostki samorządu terytorialnego powinny być uważane wyłącznie za osoby prawa cywilnego. Według takiego ujęcia osobowość prawna (a w zasadzie prywatnoprawna) jest określoną formą podporządkowania działalności jednostek samorządu terytorialnego normom prawa cywilnego, natomiast osobowość publicznoprawna niczego nie zmienia w sytuacji publicznoprawnej jednostki samorządu terytorialnego, pojmowanej jako sytuacja organu administracji.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest złożonym i istotnym problemem badawczym. Kwestia podstawowa, wo-

kół której będą stawiane a następnie rozważane pytania szczegółowe, brzmi: czy konstytucyjnie¹⁵ przyznana osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego wyznacza im szczególną pozycję prawną w systemie władz publicznych Rzeczypospolitej Polskiej? Moim zdaniem jest to pozycja mającego osobowość prawną zbiorowego podmiotu publicznoprawnego powołanego do wykonywania w zróżnicowanych formach prawnych zadań publicznych. Jest to osoba prawna – podmiot prawnych obowiązków oraz podmiot praw podmiotowych publicznych i prywatnych.

Podstawową tezę niniejszej monografii stanowi stwierdzenie, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma jednolity charakter i pełni funkcję upodmiotowienia wspólnot samorządowych w obszarze całego prawa, w tym prawa publicznego, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego. Osobowość prawna jest uniwersalna i abstrakcyjna (jeśli chodzi o przedmiot stosunków prawnych) a jej fundamentem jest zdolność prawna zarówno w zakresie prawa do sprawowania władzy publicznej (*imperium*), jak i w zakresie praw podmiotowych cywilnych (*dominium*). Jednostki samorządu terytorialnego jako szczególne, korporacyjne i terytorialne osoby prawne mają osobowość prawną, która obejmuje podmiotowość publicznoprawną i prywatnoprawną.

Samorząd terytorialny ma swoją instytucjonalną, ujętą w ramy prawa, postać. Wspomniane wyżej aspekty samorządu: podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne, normują umowy międzynarodowe, w tym szczególnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r.¹⁶, Konstytucja RP i ustawy. Kluczowa dla zrozumienia, ale także praktykowania samorządu terytorialnego jest, za taką można ją uznać, zasada prawna podmiotowości i samodzielności, czy inaczej, samorządności¹⁷. W zamyśle twórców współczesnego polskiego sa-

¹⁵ Na mocy art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

¹⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego (*European Charter of Local Self-Government*) sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. podpisana (19.2.1993 r.) i ratyfikowana (22.11.1993 r.) przez Polskę; zob. Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 – będąca międzynarodową umową w dziedzinie administracji, zawartą i ratyfikowaną przez państwa członkowskie Rady Europy w celu zacieśnienia więzi i w celu ochrony i urzeczywistnienia idei oraz zasad, które stanowią ich wspólny dorobek oraz ze względu na to, że zdaniem jej stron społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. Zob. też: <http://conventions.coe.int>.

¹⁷ Por. M. Mączyński, Samodzielność a samorządność, [w:] M. Mączyński, M. Stec (red.), Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności, Warszawa 2011, s. 15 i nast.

morządu terytorialnego miał on być elementem porządku instytucjonalno-prawnego w państwie, ale opartym na zasadzie samorządności. Jedną z tez programowych był postulat: „Samorządne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”¹⁸. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest ściśle związana z samodzielnością, na gruncie zasady legalności, jego działania. W znaczeniu prawnym wdraża zasadę podmiotowości samorządu przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego statusu osób prawnych. Pojęcie, znaczenie i zakres osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego i ich konstrukcja jako zupełnie szczególnych, korporacyjnych i terytorialnych osób prawnych, jest przedmiotem niniejszej monografii.

Treścią zasady samorządności jest postulat takiego urządzenia ustroju państwa, które wraz z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego zapewni rzeczywistą decentralizację władzy publicznej. Samorządność polega na szerokim udziale członków lokalnej społeczności w życiu publicznym, w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących wspólnoty. Władza publiczna w stanie samorządności oznacza lokalną samowładzę czy samorządzenie się. Samorządność jest właściwością przysługującą zbiorowości i jej zinstytucjonalizowanej reprezentacji a funkcją samorządności jest samodzielne zaspokajanie wspólnotowych potrzeb¹⁹. Samorządność jest formą rządzenia, w postaci władztwa administracyjnego, stosowaną w zbiorowościach oraz społecznościach cieszących się określoną autonomią względem społeczeństwa globalnego i jego instytucji. Warunkiem samorządności jest niezależność od rządu i jego terenowej administracji oraz partycypacja społeczna, czyli udział obywateli w określaniu i rozwiązywaniu lokalnych problemów²⁰. W doktrynie podkreśla się, że samorządność terytorialna nie powinna się opierać jedynie na przepisach prawa, ale także, a może i przede wszystkim, na woli mieszkańców i ich udziale we współdecydowaniu o sprawach zarządu miejscowego²¹. W tym sensie zasadę samorządności można

¹⁸ Zob. *J. Reguiski*, Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, s. 37.

¹⁹ Por. *M. Barański*, Samorządność i podmiotowość samorządu terytorialnego. Władza i polityka lokalna, [w:] *M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś*, Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne, Warszawa 2007, s. 8.

²⁰ Zob. *B. Gąciarz*, Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty, Warszawa 2004, s. 60 i nast.

²¹ Zob. *M. Karpiuk*, Samorząd terytorialny a państwo, s. 10.

rozumieć jako bezpośrednią konsekwencją czy wręcz rozwinięciem zasady suwerenności narodu a także jako etap i przejaw kształtowania podmiotowości politycznej społeczeństwa. Jak pisze *A. Bałaban* „Konstytucyjnie i ustawowo regulowana w Polsce zasada powołania samorządu terytorialnego winna być traktowana jako jedna z form realizacji zasady suwerenności narodu (...)”²².

Zasada podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego, wyrażona w Konstytucji i skonkretyzowana w ustawach samorządowych, ma ustrojowe, a w tym sensie kluczowe znaczenie dla określenia jego pozycji w państwie i w prawie. Samorząd terytorialny nie jest jakąś prawnie wyodrębnioną całością, składającą się z poszczególnych jednostek organizacyjnych, lecz jest kluczową zasadą organizacji administracji publicznej w Polsce²³. Podmiotami wyposażonymi w prawa i obowiązki, podmiotami wykonującymi zadania publiczne, są jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i samorządy województw, które określić można jako samodzielne, na mocy prawa utworzone, korporacje lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wyposażone w przymiot osobowości prawnej, podlegające w określonym prawem zakresie nadzorowi ze strony państwa (nadzorowi państwowemu)²⁴. Jednostka samorządu terytorialnego to użyteczne, choć mylące określenie zbiorcze; z punktu widzenia istoty samorządu terytorialnego najważniejszy jest aspekt podmiotowy, aspekt podmiotu samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i samorządy województw to nie tyle jednostki samorządu terytorialnego, co podmioty (prawa do) samorządu terytorialnego.

Atrybut osobowości prawnej gmin (powiatów i samorządów województw), rozumiany wąsko jako podmiotowość a zatem zdolność prawna w zakresie stosunków cywilnoprawnych, najczęściej omawiany jest w literaturze prawniczej w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – jako jej przejaw i zarazem gwarancja. Bierze się go także pod uwagę w rozważaniach nad podmiotowym aspektem administracji publicznej. Ponadto wyróżnia się w doktrynie prawniczej kategorię samorządowych (komunal-

²² *A. Bałaban*, Polskie problemy ustrojowe, s. 109.

²³ Zob. *J. Jeżewski*, [w:] *J. Boć* (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 257 oraz *S. Fundowicz*, Decentralizacja administracji publicznej w Polsce, s. 93.

²⁴ Zob. *Z. Niewiadomski*, [w:] *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 29.

nych) osób prawnych, jako szczególny typ tego rodzaju podmiotów prawa. Nie był jak dotąd na gruncie obowiązującego prawa polskiego podjęty, w formie monograficznego opracowania, problem szeroko rozumianej osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko jako zastosowanej formy upodmiotowienia prawnego gmin, powiatów i samorządów województw, ale także ich statusu podmiotowego, pozycji prawnej, tak w dziedzinie prawa prywatnego, jak i publicznego. Jest to problem ustalenia „punktu ciężkości” podstawowych w tej mierze ustrojowych konstrukcji prawnych; czy zasadnicze i pierwszoplanowe znacznie mają kompetencje publicznoprawne i organy samorządowe (szerzej: władze gminne, powiatowe, wojewódzkie), czy może jednak taki „punkt ciężkości” wyznaczyć należy w miejscu bliższym publicznoprawnej korporacji lokalnego społeczeństwa, którego podmiotowość urzeczywistniają wyposażone w osobowość prawną gminy, powiaty i samorządy województw²⁵. Czy założeniem ustrojowym są wyłącznie obowiązki prawne organów wobec prawa przedmiotowego (czego gwarancją ma być instytucja nadzoru państwowego), czy może także takie obowiązki, w postaci szeregu rzeczywistych działań, wobec i na rzecz wspólnoty mieszkańców (i poszczególnych jej członków)²⁶? Teoretycznej refleksji nad osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego, jako przedmiotem badawczym, przyświecać będzie cel rozwiązania dylematu; kto i w jakim zakresie jest podmiotem prawa: organy gminy (powiatu, samorządu województwa), osoba prawna czy lokalna społeczność (wspólnota samorządowa)?

Jak dotychczas w literaturze prawniczej problem podmiotu samorządu terytorialnego, na różne sposoby zresztą pojmowany, był jednostronnie podejmowany przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy skupiali się nad podstawami i zasadnością przyjmowania osobowości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa publicznego, jako osób prawnych prawa publicznego(?) – a w zależności od zajmowanego w tej mierze stanowiska – nad istotą samorządu terytorialnego jako takiego. Kluczowe w takim kontekście znaczenie mają jeszcze przedwojenne, ale do dziś cytowane i prowokujące do zajęcia stanowiska wobec też tam zawartych, prace: *T. Bigo*, *Związki publiczno-prawne*, Warszawa 1928 i *J. Panejko*,

²⁵ Por. *W. Kisiel*, *Wprowadzenie*, [w:] *P. Chmielnicki* (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 18.

²⁶ Zob. tamże, s. 19.

Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926. Z najnowszej literatury monograficzny charakter mają prace: *L. Rajcy*, Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia, Warszawa 2001 i *M. Kruszevskej-Gagoś*, Podmiotowość publicznoprawna gminy, Lublin 2007. W formie mniejszych, artykułowych opracowań, temat ten podejmowało wielu znakomitych autorów²⁷. W ostatnim czasie całościowe, systemowe opracowanie problemu podmiotowości administracyjnej, w tym także tak określonego statusu podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego, przedstawione zostało w Systemie Prawa Administracyjnego, ukazującego się pod redakcją *R. Hausera*, *A. Wróbla* i *Z. Niewiadomskiego*²⁸. Problem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jako podmiotów w zakresie stosunków cywilnoprawnych, jak dotąd nie został całościowo opracowany²⁹. Wyrazem poglądów doktryny polskiej na temat poję-

²⁷ Zob. *A. Błaś*, Funkcje osobowości prawnej gminy i związku komunalnego, [w:] *A. Błaś* (red.), Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej, Przegląd Prawa i Administracji, t. XXXV, Wrocław 1996; *A. Błaś*, Prawna podmiotowość powiatu, [w:] *J. Boć* (red.), Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz, Wrocław 2001; *M. Chomka*, Osobowość prawna a osobowość publicznoprawna, AUWr PPIA 2004, Nr 62; *J. Filipek*, O podmiotowości administracyjnoprawnej, PiP 1961, Nr 2; *J. Filipek*, Podmiotowość w prawie administracyjnym, [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, Toruń 2005; *J. Frąckowiak*, Osobowość prawna gminy, [w:] *H. Rot* (red.), Ustrój i funkcje samorządu terytorialnego. Studia i szkice, AUWr, Prawo 2003, Nr 219; *S. Fundowicz*, Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego, Przegląd Sejmowy 1999, Nr 2; *S. Fundowicz*, Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim, ST 2000, Nr 3; *M. Grążawski*, Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym, [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001; *J. Jagoda*, Samorządowe osoby prawne, ST 2011, Nr 1-2; *B. Jeżyńska*, Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rej. 1997, Nr 5; *W. Miemieć*, *M. Miemieć*, Podmiotowość publicznoprawna gminy, ST 1991, Nr 11-12; *A. Oleszko*, Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne), ST 1992, Nr 6; *P. Radziejewicz*, Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”, ST 2000, Nr 6; *L. Rajca*, Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego, Przegląd Sądowy 2001, Nr 7-8; *L. Rajca*, Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego, ST 2004, Nr 3.

²⁸ Zob. *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące.

²⁹ Na uwagę zasługują interesujące a dotyczące określonych aspektów takiej podmiotowości opracowania: *G. Bieniek*, *H. Pietrkowski*, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010; *J. Frąckowiak*, Osobowość prawna gminy; *W. Gonet*, Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2011. Podmiotowość cywilnoprawna sama w sobie, a zwłaszcza jej zakres, stanowi jeden z ciekawszych problemów prawnych i teoretycznych; świadczą o tym liczba i poziom publikacji, takich, jak np.: *K. A. Dadańska*, Działanie osoby prawnej,

cia, istoty i szczegółów konstrukcji osoby prawnej jako podmiotu, adresata norm prawa cywilnego jest z kolei wielotomowe dzieło zbiorowe pod redakcją Z. Radwańskiego – System Prawa Prywatnego³⁰.

Biorąc to wszystko pod uwagę można wskazać trzy zasadnicze powody, przemawiające za tym, by zająć się zagadnieniem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jako problemem badawczym.

Po pierwsze sama w sobie osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, nawet wąsko rozumiana, jako podmiotowość wyłącznie w zakresie stosunków cywilnoprawnych, jest zagadnieniem ważnym i ciekawym, wartym zbadania z pozycji doktryny prawa cywilnego. Tak ujęty problem badawczy zawiera w sobie zagadnienia dające się wyrazić w pytaniu: na ile szczególną osobą prawną, różną przede wszystkim konstrukcyjnie od innych osób prawnych, różną także w przedmiocie funkcji i sposobów realizacji podmiotowości cywilnoprawnej – jest prawnie personifikowana jednostka organizacyjna, tj. jednostka samorządu terytorialnego. W konsekwencji, jaki jest zakres zarówno zdolności prawnej, jak też zakres kluczowej cechy określającej regułę uczestnictwa w obrocie prawnym podmiotów prawa cywilnego – tj. zakres autonomii woli jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Ustalenia poczynione w zakresie tak określonego problemu badawczego mogą mieć istotne znaczenie praktyczne – jako porządkujące zasady działania jednostek samorządu terytorialnego w roli odrębnych podmiotów stosunków cywilnoprawnych.

Po drugie analiza instytucji osobowości prawnej objąć musi ważne zagadnienie teoretyczne, tj. problem podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie prawa publicznego, w sferze *imperium*. Warte zbadania są zwłaszcza powiązania pojęciowe, ale także możliwe związki o charakterze konstrukcyjnym, między osobowością prawną gmin, powiatów i samorządów województw a ich – już od pokoleń żywo w doktrynie prawniczej dyskutowanej – podmiotowością (ewentualnie osobowością) publicznoprawną. Kwestią zasadniczą w tak zarysowanej perspektywie badawczej jest nie tylko podmiotowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialne-

Warszawa 2006; E. Gniewek (red.), Podmiotowość cywilnoprawna w prawie polskim. Wybrane zagadnienia, Wrocław 2008; R. Szczepaniak, Nadużycie prawa do posługiwania się formą osoby prawnej, Toruń 2009; T. Targosz, Nadużycie osobowości prawnej, Kraków 2004.

³⁰ Zob. M. Safjan (red.), System Prawa Prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2007.

go, ale także analiza możliwości wykorzystania konstrukcji (formy) osoby prawnej do budowania prawnej kategorii podmiotu – osoby prawnej prawa publicznego. W tej części pracy podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia dylematu, czy osobowość prawna gminy, powiatu i samorządu województwa oznacza wyłącznie możliwość bycia podmiotem własności i innych praw majątkowych oraz praw osobistych podlegających regulacji prawa cywilnego, czy może da się nią objąć także zdolność prawną w zakresie stosunków prawnych regulowanych przez prawo publiczne. Innymi słowy, czy prawdziwe jest twierdzenie, że jednostki samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, że są osobami prawnymi, wykonują także zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³¹; czy też, że prócz prawa własności i innych praw majątkowych, także w zakresie zadań publicznych, wykonując władztwo administracyjne czynią to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jako osoby prawne.

Po trzecie wreszcie, zjawisko mieszania się w działalności podmiotów administracji publicznej sfer *imperium* i *dominium*, a nawet szersze zjawisko z domeny legislacji, polegające na zdiagnozowanej w literaturze prawniczej konwergencji metod regulacji prywatnoprawnej i publicznoprawnej³², upoważnia do teoretycznego opracowania problemu osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, który jest właśnie problemem teoretycznym interdyscyplinarnym, zarówno z dziedziny nauki prawa administracyjnego, jak i nauki prawa cywilnego. W tym zakresie głównym celem jest próba uporządkowania konstrukcji statusu podmiotowego i kryteriów sięgania po różne metody działania jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Celem temu podporządkowanym jest próba określenia istoty osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jako szczególnych podmiotów prawnych. Z uwagi na złożoność problemu statusu podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego, co podkreśla się w teorii prawa administracyjnego, „Nie można nie doceniać interdyscyplinarnego spojrzenia na organizację administracji publicznej i potrzeby badań kompleksowych”³³.

³¹ Tak A. Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy, s. 164.

³² Zob. S. Prutis, Relacje pomiędzy cywilną a administracyjną metodą regulacji na przykładzie prawa rolnego, [w:] P. Machnikowski, J. Gołaczyński (red.), Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka, Warszawa 2010, s. 495 i nast.

³³ M. Stahl, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące, s. 10.

Atrybut osobowości prawnej jest czynnikiem określającym status podmiotowy jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar konstytucyjny i ustrojowy, ma także swoje znaczenie w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych. W przypadku pierwszym decyduje o statusie jednostek samorządu terytorialnego w państwie i wobec państwa; określenie istoty osobowości prawnej gmin, powiatów i samorządów województw w tej mierze przeprowadzić trzeba na gruncie prawa publicznego, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego. Przyjmuję, że osobowość prawna jest kluczowym elementem statusu podmiotowego jednostek samorządu terytorialnego, także w sferze *imperium*. Tak rozumiana osobowość prawna nie sprowadza się tylko do tzw. podmiotowości administracyjnej; jednostki samorządu terytorialnego mają status osób prawnych prawa publicznego, które to pojęcie wymaga zestawienia i konfrontacji z pojęciami podmiotu administrującego, organu administracji publicznej, podmiotu zadań publicznych i podmiotu władzy publicznej.

Jeśli zaś mowa o osobowości prawnej w zakresie prawa własności i innych praw majątkowych oraz praw osobistych, to przedmiotem analizy będzie podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosunków cywilnoprawnych; jej charakter, zakres, zasady działania gmin, powiatów i samorządów województw jako osób prawnych. Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi szczególnego rodzaju; osobowość prawną uzyskały z mocy Konstytucji i ustaw, pełnią funkcje publicznoprawne i prywatnoprawne, w swej konstrukcji prawnej i podmiotowej oparte są na substracie osobowym i terytorialnym. Są osobami prawnymi zarówno ze sfery prawa publicznego, jak i prywatnego; prowadzi to do nakładania się na siebie pojęć, zasad i funkcji – publicznoprawnych i prywatnoprawnych. Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to problem złożony i skomplikowany, ale jednocześnie interesujący i istotny.

Tytułowa osobowość prawna, status jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych, może być rozumiana wąsko, jako konstrukcja wbudowana w tkankę jednostki samorządu terytorialnego, która przez to jest odrębnym podmiotem stosunków prawnych – osobą prawną. Takie techniczno-prawne pojmowanie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego na ogół prowadzi do wniosku, że ich podmiotowość jako osób prawnych ogranicza się wyłącznie do stosunków cywilnoprawnych. Osobowość prawna gmin, powiatów i samorządów województw może być też rozumiana szero-

ko, tak jak w niniejszym studium, jako zespół trwałych cech, określonych przez przepisy obowiązującego prawa, tak cywilnego, jak i konstytucyjnego oraz administracyjnego, odróżniających gminy, powiaty i samorządy województw od innych jednostek organizacyjnych. Jest to osobowość prawna obejmująca zwłaszcza podmiotowość, a zatem zdolność prawną zarówno w zakresie prawa publicznego, jak i cywilnego. Jednostki samorządu terytorialnego są przy tym wyjątkowymi osobami prawnymi – osobami prawa publicznego a ich osobowość rozumiana będzie jako kategoria nadrzędna nad kategorią podmiotowości prawnej. Jest to zasadnicza teza pracy, wsparta na następujących tezach dodatkowych.

Po pierwsze, na stwierdzeniu, że osobowość prawna gmin, powiatów i samorządów województw ma złożony charakter, spełnia istotne funkcje a jednostki samorządu terytorialnego są wyjątkowymi, szczególnymi osobami prawnymi. Są one odrębnymi podmiotami prawnymi, co oznacza, że mają własny i samodzielny, także względem państwa status podmiotowy. Ten ostatni określają jednocześnie atrybuty: osoby prawnej oraz jednostki samorządu terytorialnego; gminy, powiaty i samorządy województw są wyposażonymi w osobowość prawną szczególnymi podmiotami administracji publicznej. Ich szczególność polega na samodzielności (jako zasadzie konstytucyjnej) i samorządności (jako zasadzie politycznej).

Po drugie, na tezie, że wprawdzie konstrukcja osoby prawnej ma rodowód cywilistyczny a szereg pojęć pozwalających kształtować i analizować podmiotowość prawną recypowanych zostało z cywiliistyki na grunt innych gałęzi prawa, to nie można sformułować jednej, wiążącej dla każdej gałęzi prawa koncepcji podmiotowości. Co do zasady każda z gałęzi prawa, na ogół w drodze refleksji teoretycznej podejmowanej przez przedstawicieli jej doktryny, jest w tej mierze autonomiczna i formułuje podmiotowość prawną na swój użytek. Prowadzi to do określonej relacji definicyjnej pomiędzy pojęciami osobowości i podmiotowości prawnej.

Po trzecie, na stwierdzeniu, że gminy, powiaty i samorządy województw, jako jednostki samorządu terytorialnego, są podmiotami prawnymi, których głównym w zakresie ich osobowości elementem konstrukcyjnym, bez którego nie mogłyby działać – inaczej substratem, jest element korporacyjny i terytorialny.

Po czwarte, na tezie, że podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego ma charakter instrumentalny, utylitarnie podporządkowany statusowi publicznoprawnemu, co oznacza, czy

określać powinno treść stanowiącego w tej mierze prawa a w wymiarze praktycznym determinować zakres swobody umów oraz wpływać na zasady wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego praw majątkowych składających się na mienie samorządowe a także na zasady prowadzenia działalności gospodarczej.

Po piąte wreszcie, na założeniu, że konstrukcja osoby prawnej wraz z czynnikami determinującymi podmiotowość publicznoprawną, zwłaszcza takimi jak: przyjęty w polskim porządku prawnym model samorządu terytorialnego, zasada decentralizacji administracji publicznej, przedmiot i metody sprawowania administracji samorządowej, koncepcja publicznych praw podmiotowych i zasada sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – może być podstawą określenia ustrojowej pozycji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, tj. ich pozycji w państwie i wobec państwa.

Określony w tytule problem badawczy jest elementem szerszego zagadnienia – związków pomiędzy prawem administracyjnym a prawem cywilnym³⁴ – a jego rozwikłanie ma na celu ustalenie istoty i relacji między administracyjnym i cywilnoprawnym statusem podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniane związki są genetyczne; prawo administracyjne wyrosło z prawa cywilnego, co w konsekwencji oznacza określony wpływ prawa cywilnego na kryształizujące się prawo administracyjne, zwłaszcza w postaci przejmowania potrzebnych instytucji i pojęć. W nauce prawa administracyjnego stwierdza się wprost, że z wymienionej wyżej przyczyny „Rodzące się prawo administracyjne (...) traktowano jako swoistą modyfikację prawa cywilnego, dostosowaną do potrzeb władzy publicznej”³⁵.

Co ciekawe po tym, jak prawo administracyjne w pełni się wykształciło i w zakresie zasad, pojęć i instytucji usamodzielniało³⁶, obserwuje się w ustawodawstwie i praktyce funkcjonowania administracji publicznej zjawisko, które w nauce prawa opisywane jest

³⁴ Różnice i jednocześnie związki pomiędzy prawem administracyjnym a cywilnym stanowi w piśmiennictwie prawniczym, zwłaszcza wśród administratywistów, jak to zresztą najwięksi wśród tychże sami określają, prawdziwą *cause célèbre*; zob. J. Łętowski, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990, s. 19; Z. Duniewska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, s. 165.

³⁵ Z. Duniewska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 1, Instytucje prawa administracyjnego, s. 165.

³⁶ O ile to, nie tylko w odniesieniu do prawa administracyjnego i jego związków z prawem cywilnym, możliwe, z uwagi na to, że gałęzie prawa stanowią system i zachodzące pomiędzy nimi relacje spajają prawo, jako całość.

w następujący sposób: „Współcześnie działalność administracji publicznej – zwłaszcza samorządu terytorialnego – bardzo daleko wykracza poza klasyczną sferę porządkowo – reglamentacyjną (*imperium*), koncentrując się szeroko na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem, co w znacznym stopniu polega na stosowaniu działań niewładczych, z wykorzystaniem majątku publicznego (*dominium*). Determinacja prawna działań administracji jest wtedy znacznie luźniejsza, nie jest zatem wymagana szczegółowa podstawa prawna. Status ustrojowy samorządu oparty jest na jego odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, co gwarantuje mu samodzielność w podejmowaniu zadań publicznych, również tych, które są ujęte w prawie pozytywnym pod postacią klauzuli generalnej”³⁷.

Pragnę zastrzec, że nie jest moim celem rozpatrywanie kwestii, czy osobowość prawna świadczy o istnieniu naturalnego prawa gminy, jako jednostki o podstawowym charakterze, do samorządu. Nie będzie w szczególności w takim kontekście rozpatrywana koncepcja publicznoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Osobowość prawną traktuję jako atrybut każdej gminy, powiatu i samorządu województwa, będących ustanowionymi przez porządek prawny elementami struktury państwa. Kwestią zasadniczą jest istota i zakres takiej osobowości prawnej, niezależnie od charakteru stosunków prawnych, w które uwikłana jest, albo może być, jednostka samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny rozumiem jako instytucję państwową powołaną przez prawo do wykonywania administracji publicznej. Takie założenie prowadzi do pytania o sposoby (modele) wykonywania tejże administracji i, w tym kontekście, funkcję osobowości prawnej, po którą sięgnął ustawodawca konstruując gminy, powiaty i samorządy województw. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytanie, czy jednostka samorządu terytorialnego działa jako (i jak) osoba prawna zarówno wtedy, gdy wykonuje swoje prawa i obowiązki z dziedziny *dominium*, jak i wtedy, gdy realizuje takie prawa i obowiązki z dziedziny *imperium*.

Celem badawczym pracy jest ustalenie istoty i funkcji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego; analiza tytułowego zagadnienia przeprowadzona zostanie na gruncie przepisów polskiego

³⁷ M. Kulesza, O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, ST 2009, Nr 12, s. 7.

prawa, zarówno cywilnego, jak i konstytucyjnego oraz administracyjnego (w tym prawa samorządu terytorialnego). Przedmiotem badań są nie tylko normatywne konstrukcje i instytucje prawne oraz wydane na ich podstawie sądowne orzecznictwo, ale także pojęcia podmiotowości i osobowości prawnej; prezentowana monografia ma charakter teoretycznoprawny.

Posługując się jako zasadniczą metodą dogmatyczną, niniejsza rozprawa zmierza do ustalenia: *quid iuris*? Jak jest według prawa? Jak na gruncie przepisów polskiego prawa – w drodze wykładni tekstów ustawowych, konceptualizacji, porządkowania, usuwania sprzeczności i zapełniania luk – rozumieć osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego? Co w tej mierze mówi prawo? Jaka w kwestii osobowości prawnej gmin, powiatów i samorządów województw jest treść ogólnych zasad i szczegółowych rozwiązań obowiązującego w Polsce porządku prawnego³⁸. Z uwagi na to, że przedmiotem badań będzie osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego według prawa Rzeczypospolitej Polskiej, metoda i analiza prawnoporównawcza wykorzystana zostanie jako pomocnicza. Ze względu na to, że upodmiotowienie lokalnych społeczności przez samorząd terytorialny oraz decentralizacja systemów władzy publicznej jest dziś aksjomatem europejskiej tożsamości ustrojowej³⁹, należy także przeprowadzić analizę europejskich teoretycznych modeli samorządu terytorialnego, przedstawić prawnomiędzynarodowe umocowanie tendencji ujednolicania systemów samorządowych w Europie oraz analizę rozwiązań prawnych w przedmiocie podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza na poziomie konstytucyjnym, w wybranych państwach Europy. Pozwoli to na określone wnioski w zakresie pozycji prawnej samorządu terytorialnego w Polsce.

Prócz tekstów Konstytucji i ustaw oraz niezmiernie bogatej literatury prawniczej, istotne znaczenie źródłowe ma orzecznictwo sądowe, zwłaszcza orzecznictwo sądów administracyjnych, ale także Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Jak się trafnie stwierdza w doktrynie, złożony i publicznoprawny status podmiotowy jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że podstawowym regulato-

³⁸ Taką koncepcję metody dogmatycznej sformułował *F. Longchamps de Bérier*, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

³⁹ Zob. *A. Piekara*, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, ST 1991, Nr 1–2, s. 76 i nast.

rem i czynnikiem mającym istotny wpływ na funkcjonowanie gmin, powiatów i samorządów województw ma właśnie wspomniane orzecznictwo sądowe⁴⁰ – które, jako takie, musi być z całą starannością przeanalizowane i wykorzystane w toku badań nad osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego.

Przy tym rozważania i ustalenia na temat osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, jako cechy kluczowej, w istotny sposób określającej podmiotowy status prawny gmin, powiatów i samorządów województw podejmowane i prowadzone będą nie tylko na gruncie interpretacji obowiązującego prawa i w oparciu o dorobek doktryny prawniczej, ale także w określonym kontekście historycznym, z którego wynika hipoteza, że istota osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowana jest ich funkcją w procesie reform politycznych i ustrojowych – państwa i administracji publicznej⁴¹.

Ustalenia dotyczące podmiotowości innych niż człowiek⁴² jednostek personifikowanych na gruncie danego systemu prawa, tj. jednostek organizacyjnych, w tym osób prawnych, uznawane są za miarę rozwoju doktryny prawniczej⁴³. Celem ogólnym pracy jest ustalenie istoty osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, zaś celem szczegółowym ustalenie, jak należy rozumieć wykonywanie przez jednostkę organizacyjną, w tym osobę prawną, nałożonych nań przez normę prawną obowiązków oraz korzystanie przez tego rodzaju podmioty z przyznanych im praw oraz czemu służy możliwość samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Realizacja celu ogólnego będzie i może przebiegać we względnym oderwaniu od przyjętych (obowiązujących) rozwiązań w polskim prawie – co wynika ze spostrzeżenia, iż „(...) prawodawca wydaje przepisy dotyczą-

⁴⁰ Tak J. Sobczak, Główne problemy funkcjonowania władzy lokalnej w Polsce, [w:] M. Granat, J. Sobczak (red.), Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce, Lublin 2004, s. 162.

⁴¹ Por. S. Wójcik, Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność, Lublin 1999, s. 185.

⁴² Problem podmiotowości prawnej, nie tylko zresztą jednostki ludzkiej, uznać można za podstawowy, gdyż, jak to wynika z przyjętej od dawna tezy, prawo nie jest celem samym w sobie, lecz zostało ustanowione dla ludzi (*hominum causa constitutum*); określenie to jest autorstwa prawnika rzymskiego *Hermogeniana*; zob. T. Giaro, [w:] W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego, Warszawa 2009, s. 178.

⁴³ Zob. Z. Ziemiński, Podstawowe problemy prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 338.

ce osób prawnych w oparciu o jakąś znaną mu koncepcję nauk prawnych co do istoty osób prawnych, a znów przepisy te dają podstawy do argumentowania, że system prawny zakłada właśnie tego rodzaju istotę osoby prawnej”⁴⁴.

Monografia stanowi teoretyczne studium osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego jako konstrukcji prawa pozytywnego, której istota i przynależność nie jest ani jednoznaczna ani jednorodna. Z takiej przyczyny nie jest to studium tylko z zakresu teorii prawa cywilnego, czy tylko z zakresu teorii prawa administracyjnego – sam zresztą samorząd terytorialny to problematyka, która jest wspólna prawu konstytucyjnemu i administracyjnemu⁴⁵, a w kontekście osobowości prawnej jego jednostek, także prawu cywilnemu. Prezentowana praca zawiera próbę wyjaśnienia, z pozycji naukowej cywilisty, tytułowego problemu zarówno za pomocą siatki pojęć i doktryny prawa prywatnego, jak i prawa publicznego.

⁴⁴ Tak Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, s. 339.

⁴⁵ Tak P. Sarnecki, [w:] A. Preisner, T. Zalasinski (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, Wrocław 2005, s. 156.