

## Ład korporacyjny w gminach

### Wprowadzenie

W nauce prawa powszechnie przyjmuje się, że jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności podstawowe takie jednostki, czyli gminy, są osobami prawnymi typu korporacyjnego. Innymi słowy, są to tzw. korporacje terytorialne, a więc zrzeszenia osób mieszkających na ich terytorium<sup>1</sup>. Niezależnie od tego, którą koncepcję wyjaśniającą istotę samorządu terytorialnego wybierzemy, a zwłaszcza czy akceptujemy ujęcie prawnonaturalne czy też pozytywistyczne, panuje zgodność co do korporacyjnego charakteru tej osoby prawnej. Jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie gminę, wskazuje się zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej jako przykład korporacji prawa publicznego<sup>2</sup>. Ów korporacyjny charakter jednostek samorządu terytorialnego jest silnie eksponowany. W doktrynie mówi się nawet o „filozofii modelu członkowskiego gminy”<sup>3</sup>. Z owej wspólnotowej natury samorządu terytorialnego wypływa konieczność istnienia określonego ładu, który zapewni respektowanie przynajmniej na minimalnym akceptowalnym poziomie interesów poszczególnych jednostek tę wspólnotę tworzących. Szerzej ujmując ostatnią myśl, ład ten musi oznaczać regulację wielorakich stosunków zachodzących w ramach wspólnoty, zatem relacji

---

<sup>1</sup> Zob. M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1993, z. 3, s. 36, 40; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 21 I 2009 r., sygn. III SA/Wr 537/2008, LexPolonica nr 2102131.

<sup>2</sup> M. Szewczyk, op. cit., s. 36, 40.

<sup>3</sup> Zob. P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę. Komentarz do art. 40 ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 470.

pomiędzy jej władzami oraz pomiędzy władzami a członkami, a także w podstawowym zakresie stosunków między samą wspólnotą jako podmiotem zbiorowym a jej otoczeniem.

Klasa osób prawnych typu korporacyjnego jest bardzo liczna. Oprócz jednostek samorządu terytorialnego należy tutaj wymienić zwłaszcza spółki kapitałowe (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne), spółdzielnie, stowarzyszenia oraz partie polityczne. Dlatego też przy wszystkich swych daleko idących odrębnościach struktura organizacyjna gminy wykazuje wiele podobieństw do struktury organizacyjnej wskazanych wyżej korporacji. Przede wszystkim w korporacjach występuje dość typowy układ organów (władz). Funkcjonuje w nich bowiem z reguły organ stanowiący, najczęściej kolegialny, oraz tzw. egzekutywa, czyli organ wykonawczy – nierzadko jednoosobowy. Organ stanowiący ma zasadniczo, przynajmniej w niektórych aspektach, pozycję nadrzędną w stosunku do organu wykonawczego, gdyż podejmuje uchwały, które organ wykonawczy zobowiązany jest wdrożyć w życie; ponadto organ stanowiący sprawuje kontrolę nad organem wykonawczym albo bezpośrednio, albo pośrednio, poprzez powołany w tym celu specjalny organ kontroli. Organ stanowiący ma także zazwyczaj określone kompetencje związane z powołaniem lub odwołaniem członków organu wykonawczego oraz organu kontrolnego.

Aczkolwiek istnienie organów wyłonionych przez członków sprawia, że kompetencje tych ostatnich są w sprawach bieżących w znacznej mierze ograniczone, jednak zrzeszeniowy charakter organizacji wymusza pozostawienie poszczególnym członkom wspólnoty określonych kompetencji, za pomocą których mogą bezpośrednio nadal wpływać na jej losy.

Przedstawiciele nauki prawa od dawna interesują się problematyką stosunków organizacyjnych, to jest stosunków społecznych zachodzących w sferze wewnętrznej organizacji społecznych. Chodzi tu więc o stosunki pomiędzy organami danej organizacji, między organizacją lub jej organami a członkami organizacji, zaś wyjątkowo także między organizacją lub jej organami a osobami stojącymi na zewnątrz organizacji. Dla przykładu, w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) wiele uwagi poświęcano stosunkom zachodzącym w obrębie ówczesnych organizacji społecznych, w tym w obrębie korporacji, jakimi były stowarzyszenia<sup>4</sup>. W konsekwencji nauka prawa interesowała się również charakterem norm regulujących te stosunki. Podejmowane analizy w tym zakresie

<sup>4</sup> Zob. M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9, s. 302 i n. oraz podana tam literatura.

uważano za bardzo doniosłe ze względu na traktowanie owych organizacji społecznych jako swoistych przybudówek państwa socjalistycznego.

Po wprowadzeniu gospodarki rynkowej, wraz z upadkiem PRL, rola niektórych przynajmniej organizacji społecznych funkcjonujących w państwie socjalistycznym zmalała, natomiast część z tych organizacji charakterystycznych dla poprzedniego systemu wręcz zanikła. Nie oznacza to jednak, że problematyka tzw. stosunków organizacyjnych straciła na znaczeniu. Wprost przeciwnie, można powiedzieć, że badania te są nadal prowadzone. Oczywiście, cały ideologiczny wydzźwięk związany z poprzednim ustrojem stracił na aktualności, lecz nie powinno to prowadzić do wniosku, że dorobek prawników badających stosunki organizacyjne w poprzednim ustroju jest obecnie bezwartościowy. Jak zostało bowiem wyżej wskazane, pewne procesy i relacje zachodzące w ramach danej rozbudowanej jednostki organizacyjnej są typowe dla każdej korporacji. Można zaryzykować twierdzenie, że badania stosunków zachodzących w obrębie spółek kapitałowych stanowią, przynajmniej w Polsce, swoistą kontynuację wcześniejszych analiz poświęconych stosunkom w ramach organizacji społecznych.

Dla oznaczenia reguł rządzących stosunkami zachodzącymi w obrębie spółek kapitałowych ukuto specjalne pojęcie: „ład korporacyjny”. Pojęcie ładu korporacyjnego (*corporate governance*) używane jest zwłaszcza w związku z funkcjonowaniem spółek publicznych, czyli spółek notowanych na giełdzie. Rozpowszechniło się początkowo w anglosaskiej kulturze prawnej, a następnie zostało upowszechnione w praktyce i nauce prawa spółek na całym świecie<sup>5</sup>. Problematyka tzw. ładu korporacyjnego stanowi współcześnie jedno z istotniejszych zagadnień nauki prawa spółek w ogólności. Z kilku powodów taki stan rzeczy nie może dziwić. Spółki, jak wiadomo, są obecnie najczęściej występującą formą prowadzenia działalności gospodarczej. Zwłaszcza spółki publiczne są areną ścierania się potężnych, nierzadko sprzecznych interesów. Prawnicy zajmujący się tematyką spółek wyróżniają dwie sfery relacji występujących w związku z ich funkcjonowaniem: sferę relacji wewnętrznych (*pro foro interno*) oraz sferę relacji zewnętrznych (*pro foro externo*), czyli stosunków spółki z podmiotami trzecimi. Nie trzeba chyba wyjaśniać, że zagadnienia szeroko pojętego ładu korporacyjnego obejmują zwłaszcza całą sferę *pro foro interno*, czyli sferę, w której mają miejsce relacje pomiędzy

---

<sup>5</sup> Zob. P. Sokal, *Wpływ prawa giełdowego na funkcjonowanie oraz uczestników giełdy*, „Prawo Spółek” 2009, nr 5, s. 43 i n.; M. Furtek, W. Jurcewicz, *Corporate governance – ład korporacyjny w spółkach akcyjnych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6, s. 24–25.

członkami władz, między władzami a członkami korporacji, a także między samymi członkami a ich grupami. Oprócz tych relacji pojęcie ładu korporacyjnego stosowane jest także niekiedy w kontekście relacji między spółką i jej władzami a pracownikami oraz niektórych stosunków między spółką i jej władzami a szeroko pojętym otoczeniem (wierzyciele, kontrahenci, klienci)<sup>6</sup>. Zakres problematyki kryjącej się pod pojęciem „ład korporacyjny” jest więc ogromny. W dodatku owe relacje wewnętrzne mają związek z prawami podmiotowymi wspólników odnoszącymi się do majątku, który nierzadko stanowi ich główne źródło przychodów. Wszystko to sprawia, że problematyka ładu korporacyjnego w spółkach ma dużą doniosłość zarówno z punktu widzenia praktyki, jak i teorii. Dlatego też przedstawiciele nauki prawa spółek wnieśli doniosły wkład do rozwoju nauki prawa o organizacjach w ogólności.

W odniesieniu do gmin oraz innych osób prawnych typu zrzeszeniowego pojęcie ładu korporacyjnego zasadniczo nie było używane. Mówiąc precyzyjniej, w związku z funkcjonowaniem gmin do problematyki ładu korporacyjnego nawiązywano dotychczas sporadycznie, i to jedynie w kontekście spółek komunalnych, czyli takich, w których gminy były wyłącznym lub większościowym wspólnikiem. Wydaje się jednak, że wskazane powyżej podobieństwo struktur organizacyjnych wszystkich korporacji sprawia, iż niektóre przynajmniej problemy powstające na kanwie relacji zachodzących wewnątrz tych struktur mają zbliżoną naturę prawną. Dlatego też może się okazać z metodologicznego punktu widzenia interesującym zabiegiem rozważenie możliwości przeniesienia pojęcia „ład korporacyjny” na grunt samorządowy. W szczególności pojawia się pytanie, czy zasady ładu korporacyjnego w znaczeniu wypracowanym przez naukę prawa spółek mają rację bytu na gruncie praktyki i teorii funkcjonowania samorządu terytorialnego.

## **1. Rozumienie pojęcia „ład korporacyjny” w nauce prawa spółek**

W doktrynie prawa spółek nie wypracowano jednolitego rozumienia pojęcia „ład korporacyjny”. Rozbieżności dotyczą zarówno zakresu materii objętej regulacją tzw. ładu korporacyjnego, jak i statusu prawnego reguł wchodzących w skład owego ładu. Niektórzy prawnicy używają tego

<sup>6</sup> Zob. K. Oplustil, *Zarządzanie ładem korporacyjnym*, Rozdział 1: *Pojęcie ładu (nadzoru) korporacyjnego. Materiały do wykładu*, s. 1, <http://www.law.uj.edu.pl> (dostęp: 21 V 2014).

pojęcia jedynie w odniesieniu do funkcjonowania tzw. spółek publicznych, a więc spółek, których papiery wartościowe dopuszczone są do publicznego obrotu, zwłaszcza giełdowego. Inni rozszerzają to pojęcie na wszystkie spółki kapitałowe. Pewna grupa prawników rozumie pod tym pojęciem wyłącznie techniczne reguły działania organów spółki. W tym znaczeniu normy ładu korporacyjnego to *sui generis* instrukcja obsługi jej władz<sup>7</sup>. Inni prawnicy z kolei przypisują mu szersze znaczenie, a mianowicie odnoszą je do zagadnień nadzoru właścicielskiego w spółkach<sup>8</sup>, zatem do relacji zachodzących pomiędzy menadżerami a współnikami (akcjonariuszami). Jeszcze inni przypisują mu bardziej uniwersalne znaczenie, widząc w tzw. ładzie korporacyjnym reguły dobrych praktyk w spółkach, a mówiąc inaczej, standardy dobrego, starannego i lojalnego zarządzania przedsiębiorstwem<sup>9</sup>.

Natomiast gdy chodzi o rozbieżności dotyczące statusu i charakteru prawnego owych reguł (standardów), należy zwrócić uwagę, że zdaniem niektórych prawników pod pojęciem ładu korporacyjnego kryją się regulacje odnoszące się do rozważanych zagadnień zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego<sup>10</sup>. Do takich przepisów należy zaliczyć przede wszystkim przepisy zawarte w Kodeksie spółek handlowych<sup>11</sup> regulujące szeroko rozumiane zarządzanie spółką, w ustawach regulujących funkcjonowanie rynku kapitałowego (przede wszystkim w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych)<sup>12</sup>, w Ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>13</sup>, w Ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>14</sup> oraz w ustawach szczególnych ze względu na przedmiot działalności spółki, takich jak prawo bankowe<sup>15</sup> czy prawo ubezpieczeniowe<sup>16</sup>, a także

<sup>7</sup> Przykłady takiego rozumienia podają P. Sokal oraz M. Furtek i W. Jurcewicz. Zob. P. Sokal, op. cit., s. 47; M. Furtek, W. Jurcewicz, op. cit., s. 25.

<sup>8</sup> Przykłady takiego rozumienia podaje K. Oplustil, op. cit., s. 1.

<sup>9</sup> Przykłady takiego rozumienia podaje P. Sokal, op. cit., s. 43.

<sup>10</sup> Zob. ibidem, s. 44; M. Furtek, W. Jurcewicz, op. cit., s. 25.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 IX 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 1030 ze zm.), dalej „k.s.h.”.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2009, Nr 185, poz. 1439 ze zm.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2009, Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2002, Nr 171, poz. 1397 ze zm.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 1376 ze zm.).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 22 V 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 950 ze zm.).

w prawie Unii Europejskiej (dyrektywy i rozporządzenia wspólnotowe z zakresu prawa spółek oraz zalecenia Komisji Europejskiej, np. Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 15 lutego 2005 r. dotyczące roli dyrektorów niewykonawczych lub będących członkami rad nadzorczych spółek giełdowych i komitetów rad<sup>17</sup> czy też Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wspierania odpowiedniego systemu wynagrodzeń dyrektorów spółek notowanych na giełdzie<sup>18</sup>).

Należy zauważyć, że w starszej doktrynie polskiego prawa spółek z początku lat dziewięćdziesiątych XX w. uważano niejednokrotnie regulację Kodeksu handlowego za wystarczające unormowanie wszelkiego rodzaju relacji zachodzących w obrębie spółki. W konsekwencji statuty spółek były ubogie w treść i ograniczały się często jedynie do powtórzenia regulacji kodeksowej<sup>19</sup>.

Drugie rozumienie pojęcia „ład korporacyjny” odnosi się do zawartej w statutach spółek specyficznej regulacji odbiegającej od fakultatywnych norm kodeksowych<sup>20</sup>.

Najczęściej jednak pod pojęciem „ład korporacyjny” rozumiane są obecnie reguły dobrych praktyk (dobrych wzorców) zebrane w odrębnych dokumentach, zwanych niekiedy nieco na wyrost „kodeksami”. W konsekwencji ani przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ani regulacje statutowe zazwyczaj nie są objęte tym pojęciem<sup>21</sup>. Owym regułom dobrych praktyk (dobrych wzorców) objętym pojęciem „ładu korporacyjnego” nie można przypisać charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Są to różnego rodzaju zalecenia, instrukcje, dezyderaty, przyjmowane przez poszczególne spółki oraz organizacje je zrzeszające. Tak rozumiany ład korporacyjny nazywany jest potocznie miękkim prawem (*soft law*)<sup>22</sup>. W Polsce na czoło bezsprzecznie wybijają się tutaj Dobre Praktyki Spółek Notowanych na GPW z 2007 r. (wcześniej: Dobre Praktyki Spółek Publicznych z 2005 r.) przygotowane przez Komitet Dobrych Praktyk, a zatwierdzone przez Radę GPW w Warszawie<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE 2005 L 52 z 25 II 2005 r., s. 51.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE 2004 L 385 z 29 XII 2004 r., s. 55–59.

<sup>19</sup> Zob. na ten temat M. Furtek, W. Jurcewicz, op. cit., s. 25.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 25–26.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>22</sup> Zob. P. Sokal, op. cit., s. 44; K. Oplustil, op. cit., s. 2.

<sup>23</sup> Zob. K. Oplustil, op. cit., s. 2.

Dla spółek notowanych na GPW owe Dobre Praktyki są zaleceniami odnoszącymi się do sposobu układania relacji wewnętrznych w spółce oraz relacji spółek giełdowych z ich otoczeniem; ich katalog nie jest zamknięty<sup>24</sup>.

## 2. Rola zasad ładu korporacyjnego w prawie spółek

Zasadnicze znaczenie ma kwestia sensowności tworzenia takich kodeksów dobrych praktyk w spółkach. Jak zostało wyżej wskazane, z reguły normom ładu korporacyjnego nie przypisuje się rangi przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Znaczenie owych norm wynika z charakteru systemu prawa prywatnego. Prawo handlowe, a jego zasadniczą częścią jest prawo spółek, zaliczane jest do szeroko pojętego prawa cywilnego (prywatnego). Art. 2 Kodeksu spółek handlowych wyraża zasadę jedności prawa cywilnego<sup>25</sup>. Stanowi on, że w sprawach tworzenia, organizacji, funkcjonowania, rozwiązywania, łączenia, podziału i przekształcania spółek handlowych nieuregulowanych w tym kodeksie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego spółki handlowej, przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio. W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że istnieje szczególny związek między prawem cywilnym i normami pozaprawnymi, które są wyrazem pewnej powszechnie respektowanej aksjologii. Właśnie w prawie cywilnym czy, mówiąc szerzej, prywatnym reguły słuszności odgrywają największą rolę. Po pierwsze bowiem, regulacje prawa cywilnego nie mogą mieć wyczerpującego charakteru ze względu na obszerność materii cywilistycznej i ograniczoną zdolność przewidywania przyszłych zdarzeń przez ustawodawcę. Po drugie, celem prawa cywilnego jest zapewnienie możliwie nieskrępowanej współpracy ludzi. W konsekwencji powinni oni mieć możliwość samodzielnego regulowania stosunków zachodzących między nimi. Dlatego też pozaprawne systemy normatywne mogą i powinny stanowić element uzupełniający, wspomagający lub korygujący postanowienia prawa prywatnego, zwłaszcza że przepisy Kodeksu spółek handlowych w znacznej części mają charakter przepisów względnie obowiązujących, dopuszczają więc

<sup>24</sup> Zob. na temat ich charakteru P. Sokal, op. cit., s. 45.

<sup>25</sup> Zob. na ten temat M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 14.

odmienną regulację przez współników wielu kwestii<sup>26</sup>. Cele prawa prywatnego determinują zatem jego naturę. By dobrze spełniać swą funkcję społeczną, nowoczesne prawo cywilne musi mieć charakter systemu otwartego, który w sposób nieautorytatywny reguluje sytuacje typowe. Z samej więc natury prawa cywilnego wynika, że musi w nim być miejsce na szeroko pojęte prawo sędziowskie czy na nie zawsze wysłowione wyrażnie w przepisach normy moralne, zwyczajowe itp., a przynajmniej że musi do nich odsyłać<sup>27</sup>. Opierając się na tych wartościach, w tym na szeroko pojętej słuszności, przedstawiciele nauki prawa spółek wywodzą na przykład niezapisany wyrażnie w przepisach Kodeksu spółek handlowych obowiązek lojalności większościowego współnika wobec spółki i jej pozostałych współników<sup>28</sup>. Ustawodawca w Kodeksie spółek handlowych, podobnie jak w Kodeksie cywilnym, zawarł określone klauzule generalne będące przejawem oddziaływania słuszności na prawo prywatne. Przy czym o ile w Kodeksie cywilnym taką podstawową klauzulą słusznościową są zasady współzycia społecznego, o tyle na gruncie Kodeksu spółek handlowych są nimi tzw. „dobre obyczaje” (*vide* art. 249, art. 304 § 4, art. 422 § 1 k.s.h.). Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie dominuje jednak pogląd, że jest to różnica wyłącznie natury stylistycznej i w gruncie rzeczy obydwie klauzule oznaczają to samo<sup>29</sup>.

Pewne nieznaczące różnice w rozumieniu obu klauzul generalnych można jednak zauważyć. O ile przyjmuje się, iż zasady współzycia społecznego odsyłają do szeroko pojętych norm moralnych, o tyle pod pojęciem dobrych obyczajów niektórzy przedstawiciele nauki prawa spółek dostrzegają również kryterium ekonomiczno-funkcjonalne, w myśl którego sprzeczne z dobrymi obyczajami jest to, co – będąc nawet zgodne z literą prawa – zakłóca prawidłowe funkcjonowanie gospodarki<sup>30</sup>. Są to tzw. klauzule generalne II typu, czyli takie sformułowania zawarte

<sup>26</sup> Zob. M. Furtek, W. Jurcewicz, *op. cit.*, s. 25.

<sup>27</sup> Zob. I.C. Kamiński, *Słuszność i prawo. Szkic prawnoporównawczy*, Kraków 2003, s. 25; R. Szczepaniak, *Nadużycie prawa do posługiwania się formą osoby prawnej*, Toruń 2009, s. 164.

<sup>28</sup> R. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 184.

<sup>29</sup> Jak orzekł Sąd Apelacyjny (SA) w Łodzi „[z]asady współzycia społecznego to odrębne od norm prawnych reguły postępowania wiążące się ściśle z normami moralnymi oraz normami obyczajowymi. Należą niewątpliwie do nich również dobre obyczaje obowiązujące w obrocie prawnym” (wyrok SA w Łodzi z 22 IV 1992 r., sygn. I ACr 132/92, Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych 1993, nr 5, poz. 34). Z kolei Sąd Najwyższy (SN) wskazał, że dobre obyczaje w rozumieniu art. 249 Kodeksu spółek handlowych oznaczają to samo co zasady współzycia społecznego (wyrok SN z 25 II 2010 r., sygn. I CSK 384/2009, LexPolonica nr 2380178).

<sup>30</sup> Zob. M. Rodzyńkiewicz, *op. cit.*, s. 462.



w przepisach prawa, które odsyłają do pewnych generalnych zasad pozaprawnych, w tym zwłaszcza ocen moralnych<sup>31</sup>.

Oczywiście, stosowanie przepisów zawierających owe klauzule stwarza w praktyce wiele problemów. Bezsprzecznie, ogólnikowe brzmienie tych klauzul sprawia, że prawo zyskuje na elastyczności, jednak rozstrzygnięcie w znacznej mierze zależne jest od ocen, co z kolei osłabia pewność obrotu prawnego. Dlatego też w przeszłości pojawiały się próby skatalogowania, a wręcz stworzenia zamkniętego zbioru zasad, do których odwołują się sędziowskie klauzule generalne. Na przykład w okresie PRL propagowane było przez niektórych prawników tzw. skrajnie normatywne ujęcie zasad współżycia społecznego, zgodnie z którym zasady te tworzą zespół reguł zbliżonych w swym charakterze do zespołu norm stanowionych. W konsekwencji podejmowano próby spisania ich zamkniętego katalogu. Współcześnie, nie tylko w Polsce, przeważa jednak przeciwnie ujęcie klauzul sędziowskich, zwane sytuacyjnym, według którego zasady te są zmienne (dynamiczne) i stanowią „funkcję miejsca i czasu”. W konsekwencji ocena, czy dane zachowanie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego bądź też z dobrymi obyczajami, zależy od rozpatrzenia całokształtu okoliczności sprawy. Dlatego też zazwyczaj niemożliwe jest wyodrębnienie jednej zasady z grupy wszystkich zasad współżycia społecznego<sup>32</sup>. Trafnie uważa M. Pyziak-Szafnicka, że próby takiego wyodrębnienia muszą być uznane za zabiegi sztuczne, gdyż zasady te wzięte *en bloc* stanowią pewien całokształt kryteriów oceny, niedających się rozdzielić i wyspecyfikować. Dlatego też autorka ta dochodzi do wniosku, że ostatecznie rozstrzygnięcie zgodności bądź niezgodności zachowania jakiegoś podmiotu z zasadami współżycia społecznego (dobrymi obyczajami) zależy od „intuicji moralnej składu orzekającego”<sup>33</sup>. A. Ohanowicz już kilkadziesiąt lat wcześniej zauważył, iż sprzeczność z zasadami współżycia społecznego nie jest związana z jakąś jedną okolicznością, która zawsze i niezmiennie nadawałaby danemu zachowaniu cechę ujemną. Takie stanowisko, zdaniem tego autora, byłoby zbyt sztywne i uproszczone<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 219–220.

<sup>32</sup> Nieco inaczej Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 17 X 2000 r., sygn. SK 5/99, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2000, nr 7, poz. 254.

<sup>33</sup> Zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Prawo podmiotowe*, „Studia Prawa Prywatnego” 2006, z. 1, s. 111.

<sup>34</sup> Zob. A. Ohanowicz, *Glosa do orzeczenia SN z 11 września 1961, I CR 693/61*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1962, nr 11, poz. 290.

Tak więc to sąd w ramach swej dyskrecjonalnej władzy rozstrzyga, czy dane zachowanie jest zgodne z zasadami współżycia społecznego lub z dobrymi obyczajami czy też nie. W środowisku prawników zajmujących się prawem spółek nieraz można jednak dostrzec swoistą tęsknotę za normatywnym ujęciem generalnych klauzul słusnościowych, a zwłaszcza dobrych obyczajów. Wyrażane jest na przykład przekonanie, że osoba zarzucająca władzom spółki czy też większościowemu wspólnikowi zachowanie sprzeczne z dobrymi obyczajami powinna wskazać istnienie określonego dobrego obyczaju (np. ustalonego zwyczaju), który został naruszony. Dlatego poszukuje się często pewnych bardziej zobiektywizowanych punktów odniesienia, za pomocą których można rozstrzygać, czy dane zachowanie jest zgodne z dobrymi obyczajami czy też nie. Takim dążeniom nie można odmówić pewnej racjonalności. Mają one na celu przeciwdziałanie niebezpiecznemu zjawisku niekontrolowanego powoływania się na słusnościowe klauzule generalne, które osłabia bezpieczeństwo prawne<sup>35</sup>. Często jako takie punkty odniesienia wskazuje się właśnie owe zasady dobrych praktyk (kodeksy dobrych praktyk), w tym zwłaszcza te, które dla spółek publicznych zostały przyjęte przez Giełdę Papierów Wartościowych<sup>36</sup>.

Przedstawione pokrótce współczesne poglądy przedstawicieli nauki prawa poświęcone słusnościowym klauzulom generalnym skłaniają do daleko idącego sceptycyzmu w ocenie miarodajności takich skodyfikowanych zasad. Nie mają one charakteru wiążącego, są wyłącznie zaleceniami. Mogą jedynie sygnalizować naruszenie dobrych obyczajów, nie zaś przesądzać o wystąpieniu takiego naruszenia. Zresztą twórcy „dobrych praktyk” giełdowych chyba zdają sobie sprawę z ich niedoskonałości. Dlatego trafnie nie starali się stworzyć zamkniętego katalogu, gdyż zbiór ten powinien być zmienny (dynamiczny), stanowiąc wyraz dotychczasowych doświadczeń polskiego rynku kapitałowego, a zmiany powinny być wymuszone aktualnymi potrzebami rynku<sup>37</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że bezsprzecznie w środowisku zarówno menedżerów, akcjonariuszy, jak i funkcjonariuszy giełdy istnieje silne dążenie do dokonywania chociażby częściowych i wysoce niedoskonałych kodyfikacji zasad ładu korporacyjnego. Wskazuje się bowiem na ich funkcję edukacyjną, perswazyjną oraz wspomnianą funkcję przynajmniej częściowego obiektywizowania słusnościowych klauzul generalnych

<sup>35</sup> Zob. Z. Ziemiński, op. cit., s. 233.

<sup>36</sup> Zob. M. Rodzynkiewicz, op. cit., s. 462.

<sup>37</sup> Zob. P. Sokal, op. cit., s. 45.

występujących w prawie spółek. Owa częściowa obiektywizacja ma ułatwiać stosowanie prawa spółek sądom i innym organom, do których zakresu działania należą sprawy związane z rynkiem kapitałowym. Ponadto celem owych zasad jest ochrona akcjonariuszy mniejszościowych, a jak się podkreśla, obowiązujące prawo spółek nie dotyka wyraźnie wszystkich aspektów funkcjonowania tych korporacji, co grozi naruszeniem interesów mniejszościowych akcjonariuszy<sup>38</sup>. W konsekwencji zasady ładu korporacyjnego mają stanowić element uzupełniający i wspomagający postanowienia prawa spółek.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że już kilkadziesiąt lat wcześniej, bo w latach sześćdziesiątych XX w., polski Sąd Najwyższy opowiedział się za możliwością traktowania norm organizacyjnych jako swoiście wyrażonych zasad współżycia społecznego w określonym środowisku<sup>39</sup>.

Wspomniana rola zasad ładu korporacyjnego jako swoistych punktów odniesienia przy dokonywaniu oceny, czy doszło do naruszenia dobrych obyczajów (zasad współżycia społecznego), a nawet zrównanie zasad ładu korporacyjnego z dobrymi obyczajami (zasadami współżycia społecznego), wpływa oczywiście na istotne wzmocnienie ich siły oddziaływania.

### **3. Przegląd najważniejszych zasad ładu korporacyjnego spółek publicznych**

Przyjrzyjmy się teraz bliżej poszczególnym zasadom czy wartościom wymienionym w Dobrych Praktykach Spółek Notowanych na GPW. Chyba najbardziej eksponowaną z nich jest jawność informacji o spółkach giełdowych. Pojęcie owej „jawności” wielokrotnie występuje w tym dokumencie. Używane są w nim zamiennie również takie sformułowania, jak: „transparentność spółek giełdowych”, „jakość komunikacji spółek z inwestorami”, „przejrzysta i efektywna polityka informacyjna”, „dostęp do informacji”. Na kartach tego dokumentu zawarte są też szczegółowe, techniczne wręcz zalecenia umożliwiające realizację zasady jawności. Dotyczą one na przykład transmitowania obrad walnego zgromadzenia, umożliwienia korzystania przez akcjonariuszy z prawa

<sup>38</sup> Zob. Preambuła do Dobrych Praktyk Spółek Notowanych na GPW, Załącznik do Uchwały Nr 19/1307/2012 Rady Giełdy z dnia 21 XI 2012 r.; zob. także P. Sokal, op. cit., s. 41.

<sup>39</sup> Wyrok SN z 30 XI 1964 r., sygn. I CR 157/64, Orzecznictwo Sądu Najwyższego 1965, nr 11, poz. 190; zob. także M. Wierzbowski, op. cit., s. 311.

uczestniczenia w walnym zgromadzeniu, publikacji dokumentów korporacyjnych, funkcjonowania strony internetowej spółki. Drugą grupę zasad składających się na owe Dobre Praktyki można określić szeroko jako swoisty kodeks etyki członków władz spółek giełdowych, w tym zwłaszcza zarządów i rad nadzorczych. W tej grupie wymienia się takie zasady, jak zasada adekwatności wynagrodzenia członków władz do zakresu zadań i odpowiedzialności wynikającej z pełnionej funkcji oraz wyników ekonomicznych, zasada unikania konfliktu interesów, zasada poszanowania przez członków władz akcjonariuszy, co ma się uzewnętrzniać w uczestnictwie w obradach walnego zgromadzenia i udzielania akcjonariuszom merytorycznej odpowiedzi na zadawane pytania. Trzecia grupa zaleceń odnosi się do akcjonariuszy. Należy jednak przyjąć, że ich głównymi adresatami są akcjonariusze posiadający pakiet kontrolny w spółce, gdyż to oni wywierają przemożny wpływ na tryb obrad walnego zgromadzenia. Akcentuje się tu w szczególności potrzebę zapewnienia takich warunków, które umożliwią podejmowanie uchwał przez walne zgromadzenia z „należytych rozeznaniem”.

#### **4. Kwestia upowszechnienia pojęcia „ład korporacyjny” w nauce prawa samorządu terytorialnego**

Po dokonanej prezentacji znaczenia i funkcji zasad tzw. ładu korporacyjnego w spółkach należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy jest miejsce w gminach na stosowanie tak pojętych zasad. Nawet pobieżne porównanie wyżej wskazanych wartości i zasad składających się na Dobre Praktyki spółek giełdowych z wyrażonymi w ustawach zasadami funkcjonowania gmin prowadzi do nieodpartego wniosku, że w większości są one uderzająco zbieżne. Nie trzeba nawet w tym miejscu specjalnie uzasadniać, gdyż jest to powszechna już wiedza prawnicza, że jedną z istotniejszych wartości, jakie jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są respektować, jest jawność (transparentność) ich funkcjonowania. Wymóg transparentności podmiotów prawa publicznego ma silne umocowanie konstytucyjne<sup>40</sup>; następnie został on szczegółowo rozwinięty w ustawodawstwie zwykłym, by wspomnieć ustawę o dostępie do informacji publicznych, a także w ustawodawstwie samorządowym. Mam tu na myśli przede wszystkim art. 11b ustawy o samorządzie gmin-

<sup>40</sup> Zob. art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja”.

nym<sup>41</sup>, który dodatkowo zobowiązuje i upoważnia zarazem rady gmin do określenia w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich.

Ustawodawstwo samorządowe dużą wagę przywiązuje również do akcentowania zasad uczciwego i kompetentnego wykonywania swoich obowiązków przez funkcjonariuszy samorządowych, w tym wójta (burmistrza, prezydenta), wyższych urzędników samorządowych, radnych. Można tu wymienić takie zasady, jak:

- unikanie konfliktu interesów (art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>42</sup>; art. 24a, art. 24b ust. 1, art. 24d, art. 24e, art. 24f ustawy o samorządzie gminnym),
- odpowiedzialność za podejmowane decyzje<sup>43</sup>,
- składanie oświadczeń majątkowych (art. 24h, art. 24i, art. 24k ustawy o samorządzie gminnym; art. 31, art. 32 ustawy o pracownikach samorządowych),
- bezstronność, w tym neutralność polityczna (art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych),
- ujawnianie nieprawidłowości (art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych),
- obowiązek zachowania tajemnicy państwowej i służbowej (art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych; art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>44</sup>),
- udzielanie pomocy petentom (klientom), w tym pouczanie i informowanie petentów (art. 8–11 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>45</sup>; art. 24 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o pracownikach samorządowych).

To podobieństwo zasad ładu korporacyjnego spółek giełdowych oraz zapisanych w ustawach zasad funkcjonowania gmin można racjonalnie wytłumaczyć. Na wstępie niniejszego opracowania została zwrócona uwaga na pewne uniwersalne reguły rządzące funkcjonowaniem każdej rozbudowanej korporacji. Jednak w przypadku gmin i spółek giełdowych analogie, wbrew pozorom, sięgają głębiej. Już samo nazewnictwo

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: „ustawa” lub „u.s.g.”.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 21 XI 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

<sup>43</sup> Zob. np. Ustawa z dnia 20 I 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

inspiruje do takich porównań. Gminy od przeszło wieku określane są mianem korporacji publicznoprawnych. Z kolei spółki giełdowe nazywane są inaczej spółkami publicznymi. Oczywiście, można postawić zarzut, że przymiotnik „publiczny” występuje tutaj w odmiennych znaczeniach. Gmina jest bowiem również podmiotem na gruncie prawa publicznego. Jest ona dysponentem określonego władztwa publicznoprawnego. W tym znaczeniu przymiotnika „publiczny” rzeczywiście trudno o analogię ze spółkami giełdowymi jako podmiotami z gruntu prywatnymi, nastawionymi niemal wyłącznie na osiągnięcie zysku. Przymiotnik „publiczny” można jednak przecież rozumieć także inaczej, jako: powszechnie dostępny, otwarty; to urządzenie lub określone dobro, z których każdy może korzystać. Przeciwnością spółek publicznych są tzw. spółki zamknięte, czyli zakładane w wąskim kręgu kilku współników, a dopuszczenie do uczestnictwa w nich osób trzecich z zasady wymaga konsensusu wszystkich współników.

W tym drugim znaczeniu przymiotnika „publiczny” zarówno gmina, jak i spółka giełdowa są organizacjami publicznymi, czyli otwartymi, zrzeszającymi *ex definitione* wielką liczbę członków, często bliżej niezidentyfikowanych. Ta otwartość obydwu porównywanych podmiotów na wielką liczbę członków siłą rzeczy determinuje kształt ich struktury organizacyjnej i upodabnia w pewnym stopniu zasady ich funkcjonowania. W szczególności istnieje konieczność powołania mniejszych gremiów zrzeszających przedstawicieli całej wspólnoty. Bez powołania takich ciał korporacja mająca wielką liczbę członków nie mogłaby na co dzień efektywnie funkcjonować. Z oczywistych powodów wpływ poszczególnych jednostek (członków) na funkcjonowanie korporacji jest więc znacznie ograniczony. W spółkach publicznych zauważane są w związku z tym napięcia między wyalienowanymi zarządami i rozproszonym akcjonariatem. Frustrację może rodzić zwłaszcza mocno umniejszony wpływ drobnych akcjonariuszy spółki giełdowej na kierunki jej działania<sup>46</sup>. Podobnego rodzaju napięcia występują niekiedy w gminach pomiędzy jej władzami a mieszkańcami. Dlatego nie może dziwić, że w tak wielkich strukturach należy zadbać o mechanizmy, które przynajmniej w minimalnym zakresie zapewnią możliwość uczestniczenia w życiu korporacji poszczególnym członkom, a także o ich wpływ na aktywność przedstawicieli, w tym możliwość sprawowania kontroli. W przeciwnym razie mogą wystąpić najróżniejsze patologie, np. oligarchizacja struktur

<sup>46</sup> Zob. na ten temat M. Furtek, W. Jurcewicz, op. cit., s. 27–28.

czy zanikanie poczucia wspólnoty. W konsekwencji niezwykle istotne w tego rodzaju wielkich korporacjach jest prawo dostępu poszczególnych członków do informacji o korporacji i jej władzach. Z tych samych powodów silnie akcentowana jest potrzeba zapewnienia określonych standardów etycznych i intelektualnych osób wchodzących w skład władz i ciał przedstawicielskich, którym członkowie powierzyli kierowanie korporacją.

Pojawia się fundamentalne pytanie, czy na tak rozumiane „miękkie prawo”, czyli swoiste słusnościowe zasady organizacyjne, zwane na gruncie prawa spółek „ładem korporacyjnym”, jest miejsce w gminach. Nawet bez pogłębionej analizy narzuca się w umyśle prawnika *prima facie* sceptyczna postawa w odniesieniu do tak stawianego pytania. Aktem prawnym regulującym ustrój gminy jest Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zaliczana jest ona do ustrojowego prawa administracyjnego, czyli prawa publicznego. W przeciwieństwie do prawa prywatnego, które z założenia jest systemem otwartym, w prawie publicznym normującym funkcjonowanie władz publicznych obowiązuje zasada, iż każde działanie tych władz musi mieć podstawę ustawową. Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W szczególności w prawie publicznym nie ma zastosowania zasada, zgodnie z którą co nie jest zakazane, jest dozwolone. Niektórzy prawnicy zajmujący się problematyką samorządu terytorialnego, wychodząc z takiego założenia, domagali się w przeszłości, by każdy akt korporacyjny, każda uchwała jej organu, w tym każde postanowienie statutu miało szczegółową podstawę ustawową, na wzór podstawy prawnej decyzji administracyjnej<sup>47</sup>. W konsekwencji w gminie nie byłoby miejsca na żadne unormowania proponowane przez jej władze, które pozwalałyby uwzględnić lokalną specyfikę danej społeczności samorządowej. Dla przykładu, rada gminy nie byłaby władna uregulować w statucie zasad wnoszenia interpelacji przez radnych czy przyznać mieszkańcom prawa inicjatywy uchwałodawczej, gdyż żadna ustawa takich rozwiązań wyraźnie nie przewiduje. Na szczęście taki sposób myślenia obecnie ustępuje podejściu przeciwnemu. Jak zauważa W. Kisiel, restrykcyjne stosowanie zasady wymagającej wyraźnej podstawy prawnej działania władz publicznych do stosunków łączących organy tej samej jednostki samorządu terytorialnego oraz wszelkich bez

---

<sup>47</sup> Zob. na ten temat W. Kisiel, *Komentarz do art. 3 ustawy o samorządzie gminnym*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 73–74.

wyjątku stosunków organów gminy z mieszkańcami danej gminy nie jest prawidłowe<sup>48</sup>. Należy bowiem brać pod uwagę, że samodzielność gmin jest chroniona konstytucyjnie. Gwarantowana jest ona także przez Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (EKSL). Owa samodzielność przejawia się między innymi w prawie regulowania przez organy gminy jej ustroju wewnętrznego (*vide* art. 169 ust. 4K, art. 6 ust. 1 EKSL<sup>49</sup>). M. Kulesza słusznie ocenił jako anachroniczne i sprzeczne z ideą decentralizacji w administracji publicznej te interpretacje prawa, które odmawiają samorządowi prawa do samodzielnego regulowania własnych struktur wewnętrznych, a także słabo chronią podmiotowy status wspólnot samorządowych w sferze ich samodzielnego bytu oraz granic przed swobodną ingerencją władz centralnych. Autor ten wyraźnie opowiedział się więc za poglądem, zgodnie z którym statut gminy ma podstawę w upoważnieniu typu kompetencyjnego, czyli generalnej, pozytywnej klauzuli<sup>50</sup>. Zarazem jednak należy zauważyć, iż art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wprowadza zasadę regulowania ustroju gminy wyłącznie w jej statucie. Nie ma zatem miejsca na regulację gminnych zasad ustrojowych ani w innych uchwałach rady, ani w zarządzeniach wójta, czy też regulacjach stanowionych przez inne organizacje. W przeciwieństwie więc do zasad ładu korporacyjnego spółek giełdowych, kształtowanych między innymi przez organy samej giełdy, szeroko pojęty ustrój wewnętrzny gmin mogą kształtować tylko: ustawa i ich statut. Panuje pogląd, że statut gminy jest aktem prawa miejscowego, zatem należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Stanowisko takie znajduje silne uzasadnienie w treści art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych<sup>51</sup> oraz w treści art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji zasady gminnego ładu korporacyjnego regulowane w statucie jako akcie prawa powszechnie obowiązującego muszą odbiegać swym charakterem prawnym od zasad ładu korporacyjnego spółek giełdowych. W szczególności normy statutu gminnego sytuują się wyraźnie wyżej w hierarchii aktów normatywnych niż giełdowe Dobre Praktyki.

Przyjęcie poglądu, że statut gminy uchwalany jest na podstawie generalnej kompetencji konstytucyjnej i ustawowej, nie zaś na podstawie

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> M. Kulesza, *Niecentralizacja, decentralizacja, centralizacja*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2005, nr 199. Zob. także W. Kisiel, *op. cit.*, s. 73–74.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 20 VII 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2011, Nr 197, poz. 1172 ze zm.).



jedynie kazuistycznych upoważnień zawartych w ustawie, ratuje realną samodzielność tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Pozwala także w znacznej mierze udoskonalić model ustroju gminy ukształtowany w ustawie o samorządzie gminnym i dostosować strukturę organizacyjną konkretnej gminy do jej specyfiki (dla przykładu, radni, uchwalając statut, mogą powołać do życia oprócz klubów radnych także ich koła i przyznać obydwu tym gremiom inicjatywę uchwałodawczą<sup>52</sup>), zwłaszcza że regulacja ustawy o samorządzie gminnym normująca proces podejmowania decyzji wewnątrz tej jednostki jest daleka od doskonałości. Ustawa ta obowiązuje już ponad dwadzieścia lat, a pomimo to nie dokonano stosownych nowelizacji, które pozwoliłyby wyeliminować niemalże od początku zauważane mankamenty. H. Rot już dwadzieścia lat temu zwracał uwagę, że ustawa ta nie do końca daje wyraz dwóm podstawowym wartościom w procesie tworzenia aktów normatywnych. Chodzi tutaj o takie wartości, jak demokracja (uwzględnianie opinii społecznej) i naukowość (uwzględnianie opinii naukowej i innej fachowej)<sup>53</sup>. Ustawa milczy na temat uprawnienia obywateli do aktywnego udziału na sesji rady. Nie zapewnia im prawa głosu, nie zobowiązuje nawet *expressis verbis* do podania do publicznej wiadomości terminu, porządku obrad i miejsca sesji rady<sup>54</sup>. Pomija milczeniem zagadnienie ewentualnego prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców gminy. Nie reguluje kwestii interpelacji radnych, nie wprowadza obowiązku opiniowania przez komisje rady projektów uchwał przygotowywanych przez wójta<sup>55</sup>. Nie odnosi się też do tzw. konsultacji społecznych<sup>56</sup>, nie przyznaje radnym prawa zasięgnięcia opinii ekspertów przed podjęciem uchwały<sup>57</sup>. Lakonicznością razi również zawarta w ustawie regulacja zasad funkcjonowania komisji rewizyjnej, mimo że chodzi tu przecież o organ wykonujący specyficzną i delikatną działalność kontrolną. Ustawa nie odpowiada także wprost na tak podstawowe, wydawałoby się pytanie, na ile dni wcześniej radni powinni być powiadomieni o sesji i z jakim wyprzedzeniem powinny być im doręczone projekty uchwał i ich uzasadnienia.

<sup>52</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2007 r., sygn. III SA/Kr 625/2007, LexPolonica nr 2215990.

<sup>53</sup> Zob. H. Rot, *Postępowanie prawotwórcze w warunkach lokalnych*, w: *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, pod red. H. Rota, K. Siarkiewicza, Warszawa 1994, s. 140.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 141.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 149.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 163–164.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 166.

Wyżej wskazane mankamenty ustawy o samorządzie gminnym *de lege lata* można starać się naprawić jedynie poprzez odpowiednie postanowienia statutu. Jak zostało wyżej wskazane, obowiązuje zasada wyłączności statutu w zakresie regulacji ustroju organizacyjnego gminy. Taką funkcję korygującą, wspomagającą i uzupełniającą statuty bezsprzecznie muszą pełnić, a pomagają w tym generalna kompetencja do ich stanowienia. Ze względu na obecny kształt ustawy o samorządzie gminnym przejęcie takiej funkcji przez statuty staje się wręcz koniecznością. W przeciwnym razie może się bowiem okazać, że – jak pisze H. Rot – samorząd gminy sprowadzony zostanie w zasadzie do roli samorządu samej rady, a ustrój gminy ulegnie oligarchizacji<sup>58</sup>. Takie zagrożenie istnieje zresztą we wszelkich rozbudowanych strukturach organizacyjnych, do których zaliczamy również korporacje. W spółkach publicznych temu zagrożeniu mają przeciwdziałać odpowiednio dobrane zasady ładu korporacyjnego.

A przecież, jak zauważa ostatnio przywoływany autor, samorząd terytorialny powinien być tak urządzony, aby stanowić płaszczyznę wszechstronnego współdziałania różnych sił społecznych<sup>59</sup>. Ta cecha powinna wyróżniać gminę nawet na tle innych korporacji, w tym zwłaszcza spółek publicznych.

Dlatego trudno zaakceptować twierdzenie wyrażone w kilku wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>60</sup>, że brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy, a w konsekwencji jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy. Takie stanowisko nie tylko pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnie i ustawowo przyznaną gminom kompetencją generalną do kształtowania swego ustroju, ale także zaprzecza idei gminy jako podmiotu korporacyjnego – wspólnoty lokalnej, zwłaszcza że regulacja statutu stanowi tutaj podstawę podjęcia określonej aktywności nie tyle przez organy władzy publicznej, co przez jednostki (mieszkańców). Nie dostrzegam poważnych przeszkód prawnych, by statut przyznawał członkom korporacji gminnej określone możliwości bezpośredniego wpływania na proces uchwałodawczy. W szczególności

<sup>58</sup> Ibidem, s. 148.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>60</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 3 IV 2006 r., sygn. III SA/Wr 584/2005, LexPolonica nr 2211550; wyrok WSA w Olsztynie z 28 X 2008 r., sygn. II SA/Ol 737/2008, LexPolonica nr 2141795.

nie stoi temu na przeszkodzie treść art. 7 Konstytucji, który wprowadza ustawowe ograniczenia aktywności podmiotów publicznoprawnych, nie zaś jednostek prywatnych, jakimi są mieszkańcy gminy.

W ustawie o samorządzie gminnym nie natrafimy na słuźnościowe klauzule generalne na wzór tych, które występują w Kodeksie cywilnym czy Kodeksie spółek handlowych. Niewątpliwie brak odwołania się ustawodawcy na gruncie ustawy o samorządzie gminnym do szeroko pojętej słuźności ma związek z zasadą związania administracji publicznej prawem. W demokratycznym państwie prawnym ta cecha administracji publicznej wyraźnie odróżnia ją od pozycji prawnej jednostki<sup>61</sup>. Co prawda poszczególne czynności władz gminnych zarówno podlegają nadzorowi państwa, jak i mogą być przedmiotem zaskarżenia do sądu przez obywateli oraz ich organizacje (*vide* art. 101–101a ustawy o samorządzie gminnym), lecz ich weryfikacja następuje zawsze z punktu widzenia zgodności z prawem, nie zaś z punktu widzenia dobrych obyczajów czy zasad współżycia społecznego lub w inny sposób wysłowionych zasad słuźności<sup>62</sup>. W konsekwencji próby ustalania bądź kształtowania zasad ładu korporacyjnego w gminach na wzór zasad ładu korporacyjnego w spółkach kapitałowych byłyby mocno wątpliwe i od strony prakseologicznej, i czysto prawnej. W szczególności na gruncie gminnym nie mogłyby one pełnić ważnej roli obiektywizowania zasad słuźności, do których w prawie prywatnym odsyłają klauzule generalne.

Mogłoby oczywiście pojawić się pytanie, czy rada gminy jest władna w postanowieniach statutu odwołać się do takich zasad słuźności poprzez tworzenie swoistych klauzul generalnych II typu na wzór dobrych obyczajów funkcjonujących w Kodeksie spółek handlowych. Wydaje się jednak, że rada gminy nie dysponuje taką kompetencją. Ustanawianie takich norm odsyłających do szeroko pojętej słuźności na gruncie prawa administracyjnego wymagałoby wyraźnego upowaźnienia ustawowego. To prawda, że w tzw. prawie ustrojowym, a do takiego zalicza się ustawę o samorządzie gminnym, nie wymaga się tak rygorystycznej podstawy prawnej działania organów administracji jak w materialnym prawie administracyjnym<sup>63</sup>. Prawdą jest również, że idea decentralizacji zakłada

---

<sup>61</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 220.

<sup>62</sup> Zob. uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 9 XI 2009 r., sygn. III SA/Wr 320/2009, LexPolonica nr 2503073. Zob. także W. Kisiel, *op. cit.*, s. 820–821.

<sup>63</sup> Zob. na ten temat M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 223.

daleko idącą swobodę organów samorządu terytorialnego, a w szczególności przyznaje kompetencję generalną do regulowania ustroju w statucie. Jest to jednak swoboda w ramach obowiązujących przepisów rangi ustawy<sup>64</sup>. Nieuprawnione jest programowe wykraczanie poza tę regulację ustawową i wchodzenie w przestrzeń norm pozaprawnych kryjących się pod postacią bliżej niesprecyzowanych klauzul generalnych. Takie programowe wspomaganie norm prawnych słuszością jest możliwe na gruncie prawa prywatnego, jako systemu otwartego.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Na przykładzie funkcjonowania gmin mamy do czynienia ze specyficznym przenikaniem się i mieszaniem podmiotowości cywilnoprawnej i publicznoprawnej. Zgodnie z wypracowaną na gruncie prawa cywilnego teorią organów osoba prawna jest podmiotem działającym przez swoje organy. To, jakie organy ma dana osoba prawna, wynika z ustawy i ze statutu, regulujących jej strukturę organizacyjną. Akty te regulują w określony sposób również stosunki zachodzące wewnątrz tej struktury organizacyjnej. Jak jednak wynika z powyższych uwag na temat ładu korporacyjnego w spółkach, ustawodawca pozostawia z reguły daleko idącą swobodę w modelowaniu zasad ładu korporacyjnego w podmiotach prywatnych, a zwłaszcza w spółkach. Dlatego jest tam miejsce na opisane wyżej tzw. „dobre praktyki”. Abstrahując nawet od otwartości systemu, jakim jest prawo prywatne, ta swoboda wynika między innymi z faktu, że owe organy nie mają własnej podmiotowości i są jedynie częścią struktury organizacyjnej osoby prawnej. W konsekwencji w miarę swobodne kształtowanie zasad funkcjonowania organów, które nie mają własnych praw, jest czymś naturalnym. Inaczej sytuacja wygląda w gminie, której organy funkcjonują w dwóch sferach. Jedną z nich zwykle się określać sferą prawa publicznego, a drugą sferą prawa prywatnego. Powstaje pytanie, czy istnieje jedna tylko podmiotowość na gruncie całego systemu prawnego. Innymi słowy, czy podmiotem prawa publicznego może być jednostka, która nie jest podmiotem w świetle prawa prywatnego. Kwestia ta przekracza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć, iż w doktrynie wskazywane są przykłady, gdy na mocy przepisów prawa publicznego za podmiot praw i obowiązków należy uznać organ gminy, a nie samą gminę<sup>65</sup>. W konsekwencji organy gminy występują w podwójnej roli: jako organ osoby prawnej (gminy) oraz

<sup>64</sup> Zob. M. Szewczyk, op. cit., s. 36 i n.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 43.

niekiedy jako podmiot prawa publicznego. To sprawia, że na pewno nie można identyfikować pozycji prawnej organu gminy z pozycją prawną organu jakiegokolwiek spółki. Również z tej przyczyny ład korporacyjny gminy powinien być regulowany aktami znacznie donioślejszymi niż omawiane wyżej „dobre praktyki”.

Nie znaczy to oczywiście, że na gruncie prawa administracyjnego, a w szczególności na gruncie tak specyficznego prawa administracyjnego ustrojowego, jakim jest ustawa o samorządzie gminnym, nie ma miejsca na respektowanie szeroko pojętych norm i wartości moralnych, a także przyjętych obyczajów. Jak zauważa Z. Ziemiński, zarówno reguły walidacyjne, jak i reguły wykładni prawa, na których opiera się rozwiązywanie problemów dogmatyczno-prawnych, uwzględniają zazwyczaj określone założenia ocenne<sup>66</sup>.

Dla przykładu, jak stanowi art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, gminy mogą być obecnie nadzorowane przez organy państwa tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wykluczony jest więc nadzór oparty na takich kryteriach, jak celowość, rzetelność czy gospodarność. W praktyce często organ nadzoru nie może jednak abstrahować od kryterium celowości ze względu na odpowiednie przepisy ustawy nakładające na gminy określone nakazy lub zakazy. Jak bowiem wyjaśnił WSA w Krakowie, „z mocy ustawy samorząd terytorialny nie ma prawa do wykonywania innych zadań niż zadania publiczne. A zatem kontrola zgodności uchwały rady miasta z przepisami obowiązującego prawa prawidłowo została odniesiona do przepisów określających cele działania gminy, bo tylko uchwała podjęta dla zaspokojenia tych celów mogłaby zostać uznana za zgodną z prawem”<sup>67</sup>. W konsekwencji kontrola działalności gminy wymaga sięgnięcia do ocen i wartości ze względu na dość ogólnikowy ustawowy zakaz wykonywania przez gminy innych zadań niż publiczne. Powstają w ten sposób luzy decyzyjne, które siłą rzeczy otwierają prawo samorządowe na określoną aksjologię.

Pewne czynności władz gminy podejmowane w sferze wewnętrznej mogą być uznane za sprzeczne z prawem. Przy czym stwierdzenie takiej sprzeczności niewątpliwie wymaga dokonywania określonych ocen, przyjęcia określonej aksjologii. Sama bowiem wizja tego, jak powinna wyglądać struktura organizacyjna korporacji gminnej, jest wyrazem pewnych założeń ocennych. Taki wniosek wynika z analizy orzecznictwa,

<sup>66</sup> Zob. Z. Ziemiński, op. cit., s. 237.

<sup>67</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 4 VII 2008 r., sygn. I SA/Kr 415/2008, LexPolonica nr 2253781.

np. WSA w Krakowie w wyroku z 24 października 2007 r. orzekł, że z ustawy o samorządzie gminnym należy odczytać zakaz dodatkowego, poprzez statut gminy czy inną uchwałę rady gminy, krępowania radnych w wykonywaniu ich wolnego mandatu, poza ograniczeniami wyraźnie przewidzianymi przez prawo przedmiotowe. Sąd zakaz ten wywnioskował na podstawie reguł inferencyjnych, w szczególności z roty ślubowania radnego, o której mowa w art. 23a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierającej zwroty nieostre<sup>68</sup>. Tak więc określone wnioski dotyczące ładu wewnętrznego gminy można wyprowadzić z treści przepisów odwołujących się do określonych ocen.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 28 listopada 1996 r. orzekł, że przy niewielkiej liczebności ustawowego składu rady ustalenie w statucie gminy wysokiego limitu osobowego przy tworzeniu klubów radnych stanowi istotne naruszenie art. 23 ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawy o samorządzie gminnym)<sup>69</sup>. Przy czym, jak wiadomo, art. 23 ust. 2 u.s.g. ma dość lakoniczne brzmienie. Stanowi on, że radni mogą tworzyć kluby radnych, działające na zasadach określonych w statucie gminy.

Zdaniem NSA przepis ten wyraża zasadę ustrojową, zgodnie z którą radni mają prawo zrzeszać się według określonych kryteriów społeczno-politycznych. Ustalenie w statucie relatywnie wysokiego limitu osobowego klubu może być sprzeczne z tą zasadą.

## 5. Zasady tzw. „kultury organizacyjnej” w gminach

Na tym prawnik mógłby zakończyć swoje wywody poświęcone porównaniu charakteru norm odnoszących się do relacji zachodzących wewnątrz złożonych korporacji, jakimi są spółki publiczne i gminy. Wydaje się jednak, że stanowiłoby to zbytnie spłylenie całego zagadnienia. Przedstawiciele nauki zajmujący się teorią zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, wychodząc od osiągnięć nauki o zarządzaniu złożonymi strukturami organizacyjnymi, zwracają bowiem uwagę na potrzebę powiązania ze sobą tzw. prawa twardego, tj. prawa powszechnie obowiązującego, oraz tzw. prawa miękkiego, na

<sup>68</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2007 r., sygn. III SA/Kr 625/2007, LexPolonica nr 2215990.

<sup>69</sup> Wyrok NSA z 28 XI 1996 r., sygn. II SA 910-917/96, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1997, nr 4, poz. 167.

które składają się nieujęte w przepisach prawa reguły etyczne<sup>70</sup>. Podkreślają oni, iż prawo powszechnie obowiązujące nie zawsze stanowi właściwy ani też wystarczający instrument kontroli społecznej, przeciwdziałający nieprawidłowościom w złożonych strukturach, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>71</sup>. Wprowadzają tutaj pojęcie „kultury organizacyjnej” jako zbioru niepisanych zasad zachowania członków organizacji i jej władz<sup>72</sup>. Kwestia relacji między zasadami składającymi się na „kulturę organizacyjną” a przepisami prawa powszechnie obowiązującego regulującymi ustrój danej organizacji jest przejawem klasycznego, znacznie ogólniejszego zagadnienia stosunku prawa i moralności. Owo „miękkie prawo” może funkcjonować równoległe z systemem prawa powszechnie obowiązującego, stanowiąc tzw. „infrastrukturę etyczną” jednostek samorządu terytorialnego<sup>73</sup>. Na potrzeby funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego można więc wykorzystać pojęcie „miękkiego prawa”. Siłą rzeczy rodzi to skojarzenia z zasadami ładu korporacyjnego w spółkach publicznych. Jak zostało wyżej wskazane, zasady ładu korporacyjnego spółek stają się niejako częścią prawa powszechnie obowiązującego na skutek określonych odesłań zawartych w przepisach ustawowych, czego nie można powiedzieć o tzw. „miękkim ustrojowym prawie samorządu terytorialnego”. Ta różnica w charakterze „miękkiego prawa samorządu terytorialnego” oraz „miękkiego prawa spółek” znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Jak stwierdził WSA we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z 9 listopada 2009 r., „sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Ani Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>74</sup>, ani Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu powiatu z przepisami prawa. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast zgodny z prawem, jeśli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej

<sup>70</sup> Zob. M. Czajkowska, *Wartości etyczne w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 155.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 154–155.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 158.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 155.

<sup>74</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

Polskiej oraz z ustawami. Stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ppsa)<sup>75</sup>.

Przykładem takiego „miękkiego prawa” samorządu terytorialnego są tzw. „kodeksy etyki pracowników samorządowych”, inaczej nazywane „kodeksami dobrych praktyk” lub „kodeksami postępowania etycznego”. Można uznać, że są to pewne deontologie zawodowe, które nie stanowią jednak przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzane są w życie najczęściej zarządzeniami kierowników urzędów, np. wójta (burmistrza), starosty lub marszałka województwa. Nierzadko są poprzedzone uroczystym wstępem. Jest wielce charakterystyczne, że prawo obowiązujące nie zawiera wyraźnej podstawy ich wydawania. Ich natura prawna rzeczywiście więc w znacznym stopniu przypomina naturę zasad ładu korporacyjnego w spółkach. Najczęściej ich twórcy powołują się na art. 31 i art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Pojawia się jednak pytanie, w jakim stopniu owe kodeksy etyczne stanowią autentyczną nową wartość w stosunku do prawa powszechnie obowiązującego. W praktyce są one zazwyczaj kompilacją znanych skądinąd zasad zapisanych w prawie obowiązującym. Dlatego też w znacznej części są powtórzeniem przepisów prawa (*vide* np. art. 24 – art. 26 i art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych, czy też zasady ogólne postępowania administracyjnego wyrażone w k.p.a.). Dla przykładu, w kodeksach tych najczęściej podkreśla się takie wartości, jak: jawność (przejrzystość, transparentność) postępowania, w tym udostępnianie stronom akt postępowania, unikanie konfliktu interesów, odpowiedzialność za podejmowane decyzje, bezstronność, w tym neutralność polityczna, ujawnianie nieprawidłowości, obowiązek zachowania tajemnicy państwowej i służbowej, udzielanie pomocy petentom (klientom), w tym pouczanie i informowanie petentów (klientów).

W konsekwencji pojawia się pytanie, czy owe kodeksy etyki pracowników samorządowych i innych funkcjonariuszy publicznych są potrzebne. Zdaniem ich krytyków są one przejawem psucia prawa, gdyż

---

<sup>75</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 XI 2009 r., sygn. III SA/Wr 320/2009, LexPolonica nr 2503073.



powielają przepisy ustawowe. Ponadto pojawia się niepokojąca sugestia, że gdy jakiś obowiązek nie został w nich zapisany, to nie musi być przestrzegany. W ten sposób mogą one nawet powodować osłabienie świadomości prawnej funkcjonariuszy samorządowych. Obrońcy tych kodeksów podkreślają natomiast ich rolę porządkującą, dydaktyczną i perswazyjną<sup>76</sup>.

## Podsumowanie

Jak widać, tradycyjne wyraźne oddzielenie w nauce prawa systemu prawa prywatnego jako tzw. prawa otwartego oraz prawa publicznego (administracyjnego) nie sprawia bynajmniej, że regulacja ustroju gminy oderwana jest od określonej aksjologii. Powyższe przykłady dowodzą, iż jest ową aksjologią przepojona. Niemniej z przyczyn wyżej wskazanych w przypadku gmin nie ma miejsca na tworzenie pozaprawnych regulacji w rodzaju dobrych praktyk czy zasad ładu korporacyjnego w znaczeniu, w jakim ma to miejsce w spółkach publicznych. Zwłaszcza powszechnie obowiązujące prawo administracyjne nie zawiera odesłań do pozaprawnych reguł postępowania na wzór prawa prywatnego, w tym prawa spółek. Taki wniosek wypływa z przeprowadzonej analizy, mimo że – jak zostało wskazane – ustawa o samorządzie gminnym nie reguluje w sposób doskonały i wyczerpujący ustroju gminy. Rola statutu gminy jako aktu korygującego, uzupełniającego i wspomagającego ustawę o samorządzie gminnym jest bardzo istotna. Zostało już stwierdzone, iż zasady ładu korporacyjnego również mają stanowić element uzupełniający i wspomagający w stosunku do ustawowego prawa spółek. Charakter prawny statutu gminy odbiega jednak znacząco od charakteru owych dobrych praktyk spółek publicznych. Te istotne różnice wynikają z faktu, że aczkolwiek i w przypadku gminy, i spółki publicznej mamy do czynienia ze złożonymi korporacjami, to jednak gmina stanowi ponadto podmiot prawa publicznego, a w konsekwencji jest ona w większym stopniu związana prawem.

---

<sup>76</sup> Na temat znaczenia i roli tych kodeksów zob. R. Suwaj, *O przecenionej roli kodeksów etycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku. Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 178 i n.

## CORPORATE GOVERNANCE IN *GMINAS*

### Summary

In this article, the author analyses the applicability of the concept 'corporate governance' in the context of units of local self-government, and in *gminas* in particular. 'Corporate governance' is a concept developed in the science of law which regulates the functioning of companies listed on a stock exchange. In that respect it has a defined meaning and is termed 'soft law' the regulations of which are complementary to the provisions of private law, or which amend or precise these provisions.

Such role of principles constituting 'corporate governance' in private law is a natural consequence of the openness of the private law system.

Although there is considerable similarity between the organisational structure of a *gmina* and the organisation of a large listed public limited company, both being entities of corporate character, the legal nature of the *gmina* regime regulations differs significantly from the legal character of norms that regulate the organisational structure of stock exchange companies. The regime of a *gmina* as a subject of public law is regulated by provisions of administrative law and are part of the generally binding laws, while the regulations of corporate governance in public companies are largely provisions of so called corporate law and are quasi-legal instruments, hence their term 'soft law'.

It is concluded that the differences between the essence of private and public law leave no room for the principles of corporate governance as described above to be incorporated in a *gmina* regime. This, however, does not mean that its regulation is detached from axiology. On the contrary, there are many examples confirming that axiology is present in abundance in the regulations of a *gmina* regime, but void of non-generally binding regulations such as good practice or corporate governance in the meaning as they function in public companies.

**Keywords:** corporate governance in company law – units of local self-government – soft law – differences between private and public law