

MAREK SZEWCZYK

PODMIOTOWOŚĆ PRAWNA GMINY

1. Zagadnienie podmiotowości prawnej gminy nie od dziś stanowi przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. Dowodzą tego liczne teorie, jakie zostały sformułowane na ten temat na przestrzeni dwóch ostatnich wieków. Obszernego ich przeglądu dokonał w naszej literaturze T. Bigo w swej pracy z 1928 r., p.t. "Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego"¹. Problem podmiotowości prawnej gminy ma jednak nie tylko doktrynalny aspekt. Jego praktyczne implikacje najbardziej wyraźnie widać na tle stosowania ustawy z dnia 25 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. z 1991 r., Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm.), w szczególności w zestawieniu z art. 27a kpa, który stanowi, iż organy gminy podlegają wyłączeniu od załatwienia sprawy, w której stroną jest gmina². Powyższy problem, a konkretnie kwestia dopuszczalności wydania przez zarząd gminy decyzji dotyczącej aktualizacji ceny gruntu oddanego w zarząd, stanowiącego przedmiot własności komunalnej, był przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego podjętej w związku z przedstawieniem do rozstrzygnięcia temu Sądowi zagadnienia prawnego przez NSA³. W sprawie art. 27a k.p.a. wypowiadał się również Trybunał Konstytucyjny (Dz. U. 1993, Nr 59, poz. 278).

Zagadnienie podmiotowości prawnej gminy, a także jej organów i jednostek organizacyjnych rodzi jednak praktyczne implikacje niemal w całym obszarze obrotu prawnego: tak przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych (np. w zakresie obrotu nieruchomościami stanowiącymi mienie komunalne, czy tzw. gminne⁴), jak i w zakresie stosunków uregulowanych przepisami prawa pracy⁵, a także w zakresie regulacji administracyjnoprawnych. W tym względzie przedmiot sporów rozstrzyganych wielokrotnie przez NSA stanowiła kwestia pozycji prawnej podmiotu administracji ubiegającego się o lokalizację inwestycji, lub o pozwolenie na budowę⁶. Powyższe przykłady świadczą zarówno o występowaniu zawężłości i skomplikowaniu problemu, jak i o jego doniosłości. Z tego względu niebagatelne znaczenie

¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Mianowskich, Warszawa 1928, s. 27 - 50.

² Art. 27a dodany do kpa przez art. 1, pkt 11 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201).

³ Por. uchwała S.N. z dnia 4 lutego 1993 r., na wniosek NSA, sygn akt III AZP 355/92. Jej obszernie omówienie: "Wspólnota" 1993, Nr 17, s. 1 i 12.

⁴ Por. na ten temat uchwałę Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 1991, sygn. akt III CZP 23/91, "Prawo i Życie" 1991, Nr 34.

⁵ W świetle art. 3 k.p. pracodawcą - a zatem podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa pracy nie jest gmina, lecz te jej jednostki organizacyjne, które zatrudniają pracowników.

⁶ Por. wyrok NSA z 26 marca 1982 r., SA/Gd 165/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 49, czy postanowienie NSA z 31 maja 1982 r., II SA 783/82 RNGA 1983, Nr 3.

może mieć zaproponowanie przez doktrynę jego rozwiązania, które byłoby nie tylko trafne teoretycznie, ale i zadowalające z punktu widzenia potrzeb obrotu prawnego.

2. Formułowanie propozycji rozwiązania problemu podmiotowości prawnej gminy nie może odbywać się w oderwaniu od takiego lub innego sposobu ujmowania prawnej istoty gminy. W tym względzie wyróżnić można zasadniczo trzy stanowiska: prawnonaturalne, pozytywistyczne i normatywistyczne. Są one wytworem doktryny, niemniej zostały sformułowane w nawiązaniu do rozwiązań ustawowych obowiązujących w różnym czasie i miejscu.

Ogólnie można powiedzieć, że według ujęcia prawnonaturalnego gmina to podmiot o charakterze związku (korporacja), któremu przysługują samostne, nie płynące z nadania Państwa a jedynie przez to Państwo uznane, zarówno prywatne, jak i publiczne prawa i obowiązki⁷. Gmina - według tego ujęcia — posiada swoją własną sferę nienaruszalnych praw, podobnie jak jednostka⁸. W skrajnym ujęciu gmina, to jednostka dawniejsza od państwa i posiadająca swój niezależny byt⁹. Koncepcję tą T. Bigo charakteryzuje w sposób następujący: "Najstarszą zdaje się jest teoria o własnym (naturalnym) prawie gminy do samorządu. Teoria ta zrodzona z ideologii rewolucji francuskiej i doktryny prawa natury odegrała w swoim czasie ważną rolę, bo miała wpływ na ustawodawstwo niektórych krajów (Belgia, niektóre państwa niemieckie, Austria)... Wyznawcy jej przeciwstawiali państwowemu porządkowi prawnemu — porządek prawny gminy, niezależny, z natury rzeczy wynikający. Podobnie jak uznawano naturalną, od pozytywnego prawa niezależną osobowość jednostki, tak samo głoszono, że istnieje niezależna, wolna gmina, socjalnymi tylko warunkami uzasadniona osobowość gminy, której pozytywne prawo nie może nie uznać"¹⁰.

W ujęciu pozytywistycznym również akcentuje się odrębność podmiotową gminy i Państwa¹¹. Gminę traktuje się zarówno jako osobę prawa prywatnego, jak i jako związek prawa publicznego¹². Jednak różnica tego ujęcia od ujęcia prawnonaturalnego polega na tym, że zgodnie ze stanowiskiem jego zwolenników "...problem związków publiczno-prawnych traktować można wyłącznie z punktu widzenia prawa pozytywnego, a nie teoretycznego. Istnienie samego problemu zależy od tego, czy ustawodawstwo zna omawianą instytucję"¹³. Przy konstatacji odrębnej podmiotowości

⁷ Por. W. Brzeziński, *Struktura prawna samorządu terytorialnego*, Gazeta Administracji 1947, s. 445- 450, cytujący prace O. Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* z 1913 r. i tegoż: *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, wyd. 3 z 1913 r.

⁸ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Redite*, wyd. II, 1905, s. 277 i n.

⁹ Por. E. Becker, *Gemeindliche Selbstverwaltung*, 1941, s. 160 i n. (w dziele tym wymieniony autor charakteryzuje główne założenia francuskiej doktryny z czasów rewolucji burżuazyjnej dotyczące tzw. *pouvoir municipal*, głównie na podstawie tekstu drugiego sprawozdania komisji konstytucyjnej Konstytuanty z dnia 29 września 1789 r). Należy jednak zwrócić uwagę, że książka Beckera była opublikowana w okresie hitlerowskim.

¹⁰ T. Bigo wyraża swój krytyczny stosunek do tej teorii dodając, że: "Teoria ta obronić się nie da, bo nie ma praw bez normy prawnej", *Op. cit.*, s. 124 - 125.

¹¹ "...podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna inna niż państwo"...T. Bigo, *op. cit.* s. 151.

¹² T. Bigo, *op. cit.*, s. 53 i n., 154.

¹³ T. Bigo, *op. cit.*, s. 51.

gminy nie ma więc mowy o jakimkolwiek naturalnym, niezależnym od rozstrzygnięć zawartych w aktach prawa stanowionego, porządku gminnym. Według tego ujęcia tylko Państwo wyznacza porządek prawny, w tym i porządek, któremu podlega gmina. Porządek ten, w aspekcie relacji gmina - Państwo, w ujęciu pozytywistycznym określają przepisy o nadzorze¹⁴. Państwo bowiem za każdym razem, kiedy upoważnia jakiś podmiot do wykonywania części swej zwierzchniej władzy (tzw. imperium) ustanawia jednocześnie nadzór nad sposobem czynienia użytku z udzielonych upoważnień¹⁵. Nadzór ujmowany więc był w tym ujęciu jako gwarancja prawidłowego wykorzystywania względnej samodzielności związku publiczno-prawnego¹⁶. Ogólnie można więc powiedzieć, że w ujęciu pozytywistycznym gmina (związek publiczno-prawny) nie jest samoistnym źródłem praw i obowiązków o charakterze publicznym, jest natomiast ich podmiotem.

W ujęciu normatywizmu prawniczego gmina jest osobą prawną — a więc podmiotem praw i obowiązków — jedynie w zakresie prawa prywatnego; osobowość prawna gminy odgrywa istotne znaczenie głównie w zakresie stosunków majątkowych¹⁷. Poza obszarem prawa prywatnego podmiotowość prawna gminy (a według sformułowań J. Panejki — jednostki samorządowej) ogranicza się do nadania jej ..."jako organowi państwowemu, pewnego zakresu działania w stosunku do innych organów państwowych, czyli nadania kompetencji"¹⁸. Według tegoż autora "O publicznym prawie podmiotowym jednostek samorządowych jako prawie w stosunku do państwa mówić nie można, ponieważ podmiotem publicznych praw jest samo państwo, a jednostki samorządowe są tylko organami państwa. Prawo to można skonstruować jedynie w stosunku do organów administracji rządowej, obowiązanych nie naruszać kompetencji prawnej organów samorządowych"¹⁹. Poglądy J. Panejki określane są niekiedy jako tzw. państwowa teoria samorządu. Wspomniany autor stwierdzał bowiem, że samorząd jest opartą na przepisach ustawy administracją państwową²⁰, zaś różnica między administracją samorządową, a administracją rządową leży wyłącznie w momentach organizacyjnych²¹.

Z powyższej charakterystyki widać, że w ujęciu normatywizmu prawniczego akcent położony jest na decentralistycznej technice administrowania do tego stopnia, że następuje utożsamienie samorządu z decentralizacją²². Tymczasem analiza zarówno obecnych, jak i współczesnych J. Panejce rozwiązań prawnych prowadzi do bezspornego wniosku, że administrację w warunkach decentralizacji wykonują nie tylko organy samorządowe. Dla

¹⁴ T. Bigo, op. cit, s. 57 i n.

¹⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań, 1947, s. 58.

¹⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I., Wrocław 1977, s. 317 - 318.

¹⁷ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, reprint Warszawa 1990, Wydawnictwo "Przemiany", s. 88.

¹⁸ J. Panejko, op. cit, s. 90.

¹⁹ J. Panejko, op. cit, s. 93 - 94.

²⁰ J. Panejko, op. cit, s. 97.

²¹ J. Panejko, op. cit, s. 95 - 96.

²² T. Rabska, op. cit, s. 336.

normatywistycznego ujęcia samorządu charakterystyczna jest również niechęć do tego, aby w gminie, czy (według terminologii J. Panejki) w jednostkach samorządowych widzieć coś więcej niż tylko okręgi administracyjne i wyłonione w nich lokalne organy, działające mniej lub bardziej samodzielnie. J. Panejko wyraził radykalny pogląd, iż istota samorządu nie leży w odśrodkowych w stosunku do państwa dążeniach korporacyjnych związków, lecz w pociągnięciu miejscowej ludności do jak najszerzego udziału w administracji państwowej i pozostawieniu im ustawą chronionej samodzielności²³.

Przy niezaprzeczalnych zaletach tzw. metody formalnej, jak się niekiedy określa normatywizm prawniczy, trudno nie zauważyć niedostatków związanych z jej stosowaniem. Takim niedostatkim jest w mojej ocenie zacieranie różnicy pomiędzy osobą prawną (podmiotem praw i obowiązków) a organem osoby prawnej. Rodzi się bowiem zasadnicza wątpliwość: na jakiej zasadzie możliwe i uzasadnione jest utożsamianie gminy — jak kto woli — jednostki samorządowej z jej organem.

3. Powstaje zasadnicze pytanie: które spośród scharakteryzowanych wyżej ujęć odnieść można do uregulowań zawartych w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²⁴, zwanej dalej "ustawą samorządową"? Jakkolwiek w literaturze przyjmuje się, że ujęcie prawnonaturalne okazywało swą przydatność w okresach walki politycznej o samorząd²⁵, to jednak jako pewnik przyjąć można, że ustawa samorządowa, podobnie jak współczesne ustawodawstwa innych krajów nie daje podstaw do ujmowania podmiotowości prawnej gminy według stanowiska prawnonaturalnego²⁶. Trudno bowiem kwestionować słuszność poglądu, że samodzielność gminy może podlegać ochronie sądowej tylko z tego względu, że odpowiednio w tym zakresie przepisy zostały zamieszczone w Konstytucji²⁷ i ustawie samorządowej²⁸. Podobnie interpretować należy zapis art. 3, ust. 1 ustawy samorządowej, który stanowi, iż o ustroju gminy stanowi jej statut. Bez powyższego zapisu nie byłoby możliwe skuteczne prawnie określenie ustroju gminy w drodze uchwały podjętej przez jej organ stanowiący. Samodzielność gminy, zakres tej samodzielności oraz ochrona prawna w tym zakresie nie tylko jest gwarantowana ustawowo, ale i opiera się na decyzjach ustawodawcy. Możliwa alternatywa obejmuje więc ujęcie pozytywistyczne i normatywistyczne. Poszukiwanie odpowiedzi może ułatwić — w moim przekonaniu - odwołanie się do pytania sformułowanego przez T. Rabską: czy samorząd (terytorialny - M.S.) stanowi kwalifikowaną, szczególną formę decentraliza-

²³ J. Panejko, op. cit. s. 103.

²⁴ Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm., ostatnia: Dz. U. z 1992, Nr 100, poz. 499.

²⁵ W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Samorząd Terytorialny 1991, Nr 11 - 12, s. 15.

²⁶ Wyjątek stanowią w tym względzie wprowadzane w krajach nordyckich tzw. "free commune experiment". Szerzej na ten temat P. Swianiewicz, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, Samorząd Terytorialny 1992, Nr 5, s. 19 i n.

²⁷ Art. 1, pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94), mocą którego art. 44, ust. 2 Konstytucji otrzymał brzmienie: "Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej". Por. rozdz. 5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 (Dz. U. Nr 84, poz. 426) o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

²⁸ Art. 2, ust. 3 o identycznym brzmieniu, jak art. 44, ust. 2 Konstytucji.

cji, czy też w samej decentralizacji zamyka się istota samorządu²⁹? O tej szczególnej kwalifikacji stanowić ma istnienie lub też brak podmiotowości prawnej korporacyjnie zorganizowanych grup społecznych. Powyższe pytanie można prerעדagować w sposób następujący: czy ustawa samorządowa, ewentualnie inne ustawy dają podstawy do przypisywania podmiotowości w sferze prawa publicznego korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym, czy jedynie organom wyłonionym przez grupy społeczne zamieszkujące określone jednostki podziału terytorialnego, na jakie zostało podzielone Państwo?

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia powyższego problemu ma przepis art. 2, ust. 1 ustawy samorządowej, który stanowi, że gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podobne sformułowanie zawiera art. 44, ust. 1 Konstytucji, który również stanowi, iż: "Gmina ... wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym" ...³⁰. Może jednak zrodzić się wątpliwość, na ile uzasadniona jest dosłowna interpretacja powyższych przepisów? Wiadomo przecież, że gmina wykonuje zadania publiczne z zasady poprzez swoje organy, stosownie do ustawowo udzielonych im upoważnień. Zgodnie z przyjętym wcześniej założeniem, rozwiązania problemu należy szukać w nawiązaniu do ustawowego ujęcia istoty gminy.

Konstytucja nie zawiera określeń, które mogłyby stanowić podstawę do sformułowania definicji gminy. Określenia takie są natomiast zamieszczone w ustawie samorządowej. Według sformułowania zamieszczonego w jej art. 1, ust. 2, pod pojęciem gminy rozumieć należy wspólnotę samorządową (tj. mieszkańców gminy) oraz odpowiednie terytorium. Powyższe określenie można by traktować jako definicję ustawową gminy³¹. Byłaby to jednak definicja niepełna, albowiem nie obejmuje ona wszystkich elementów niezbędnych dla określenia istoty gminy w świetle obowiązujących unormowań prawnych. Wydaje się, że powyższe cechy (mieszkańcy i terytorium) uzupełnić należy o dalsze: wykonywanie zadań publicznych³², upoważnienie do stosowania władczych form działania³³, podległość nadzorowi państwowemu w ustawowo określonym zakresie³⁴ z zastrzeżeniem prawa do drogi sądowej³⁵. Na tej podstawie można by powiedzieć, że w świetle ustawy samorządowej gmina jest korporacją (to jest związkiem) prawa publicznego. Świadczy o tym w szczególności fakt ustawowego zaliczenia do elementów składowych gminy pewnej grupy społecznej - ludności zamieszkującej obszar gminy. To mogłoby świadczyć o pozytywistycznym stanowisku ustawodawcy w odniesieniu do istoty gminy. Według panującego poglądu współczesnej doktryny prawa administracyjnego, w szczególności niemiec-

²⁹ T. Rabska, op. cit. s. 335 - 338.

³⁰ Art. 1, ust. 1, pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94).

³¹ Art. 1, ust. 2: "Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium".

³² Por. art. 2 oraz art. 6 do 10 ustawy samorządowej.

³³ Por. np. art. 18, ust. 2, pkt 5, art. 39, ust. 1, czy art. 40 ustawy samorządowej.

³⁴ Por. rozdział 10 ustawy samorządowej, a w szczególności jej art. 87.

³⁵ Art. 98 ustawy samorządowej.

kiej, pod pojęciem tym rozumie się podmiot, który prócz cech wyżej wskazanych charakteryzuje się także posiadaniem osobowości w sferze prawa publicznego³⁶.

4. Należy podzielić pogląd wyrażony przed ponad pół wiekiem, że osobowość prawna jest jedna na całym obszarze prawa i że sprowadza się ona do zdolności stawania się podmiotem praw i obowiązków³⁷. Prawna możliwość gminy stawania się podmiotem praw i obowiązków w sferze prawa prywatnego nie budzi wątpliwości. Zgodnie z art. 38 kc. działa nie organ lecz sama osoba prawna przez swoje organy³⁸. Sądy słusznie nie negują podmiotowości prawnej gminy w sporach wynikłych na tle korzystania z prawa pierwokupu, pomimo tego, że stanowiący w tym zakresie materialnoprawną podstawę art. 76, ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowi, iż prawo to przysługuje zarządowi gminy³⁹. Według uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1992 r. gmina w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej, np. polegającej na wynajmowaniu należących do niej lokali użytkowych, winna być traktowana jako podmiot gospodarczy, czego konsekwencją jest między innymi obowiązek uiszczania stosownych opłat sądowych⁴⁰.

Z powyższego nie należy jednak wyprowadzać wniosku, że sytuacja gminy w obrocie prywatnoprawnym jest pod każdym względem porównywalna z sytuacją innych podmiotów. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że także w sferze obrotu prawnego regulowanego prawem cywilnym gmina pozostaje związana prawem. Najwyraźniej owo związanie prawem widoczne jest w zakresie uregulowań zawartych w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jako przykłady wspomnianego związania można wskazać, że ustawodawca wyznacza gminie (a także terenowym organom rządowej administracji ogólnej) sposób, w jaki mają zostać wyłonieni kandydaci na nabywców i użytkowników wieczystych gruntów komunalnych i państwowych, jeśli są one zabudowane lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę przewidziane⁴¹. Ustawodawca wskazuje też gminie sytuacje, kiedy od określonego przezeń sposobu wyłaniania nabywców i użytkowników wieczystych może odstąpić⁴². Ustawodawca związał też

³⁶ "Körperschaften des öffentlichen Rechts sind ... mitgliedschaftlich organisierte, rechtsfähige Verbände öffentlichen Rechts, welche staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln unter staatlicher Aufsicht wahrnehmen". Powyższą definicję cytuję za: H. Faber, *Verwaltungsrecht*, wyd. 3, Tübingen 1992, s. 54. Identyczną definicję korporacji prawa publicznego podaje E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, wyd. 10, München 1973, s. 491. Z literatury polskiej por. M. Stahl (red), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej*, FRDL, Warszawa 1991, s. 51 i n..

³⁷ T. Bigo, *Związki publiczno - prawne*, s. 27.

³⁸ Por. S. Grzybowski, *Prawo cywilne, zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 1974, s. 237 - 238.

³⁹ Tekst jednolity z 1991, Dz. U. Nr 30, poz. 127; zm: 1992, Dz. U. Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464.

⁴⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1992, III CZP 165/92, "Rzeczpospolita" z dnia 23 marca 1992 r.

⁴¹ Art. 4, ust. 8 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ustanawia zasadę, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste gruntów a także sprzedaż wolnych budynków i innych urządzeń oraz wolnych lokali stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy następuje w drodze przetargu. Ścisłej rzecz biorąc w tym trybie następuje wyłonienie nabywcy lub użytkownika wieczystego, bowiem do przeniesienia tytułu własności lub ustanowienia wieczystego użytkowania niezbędna jest umowa objęta aktem notarialnym.

⁴² Wyjątków od przetargowego trybu sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste gruntów komunalnych jest około 25. Niektóre z nich wyliczone zostały *expressis verbis* w § 4, ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.07.1991. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 311).

gminę w zakresie sposobu ustalania wartości i ceny nieruchomości⁴³, a także wysokości i sposobu ustalania opłat z tytułu wieczystego użytkowania⁴⁴. Ponadto ustawodawca wyłączył samodzielność gminy w zakresie dokonywania zmiany przeznaczenia oraz zbywania nieruchomości służących do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych. W takich wypadkach skuteczność uchwały organu gminy może być uzależniona od stanowiska wojewody — który może zgłosić sprzeciw wobec takiej uchwały — oraz od stanowiska sejmiku samorządowego, który mimo sprzeciwu wojewody może zezwolić gminie na zbycie lub zmianę przeznaczenia nieruchomości, o jakiej mowa w art. 45, ust. 2, pkt 1 ustawy samorządowej⁴⁵.

Podobne ograniczenia są przewidziane także w odniesieniu do zarządu innymi niż nieruchomości składnikami mienia komunalnego. Upoważnienie wojewody do zgłoszenia sprzeciwu zostało przewidziane w ustawie samorządowej także w wypadku podjęcia przez organ gminy uchwały w przedmiocie zmiany przeznaczenia lub zbycia przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną albo przyrodniczą (art. 45, ust. 2, pkt 2) oraz w wypadku nieodpłatnego zbywania innych składników mienia komunalnego. Można też powiedzieć, że kompensatą wymienionych ograniczeń jest to, iż gmina nie może zostać postawiona w stan upadłości⁴⁶. Wprawdzie zadania publiczne ma ona wykonywać na własną odpowiedzialność, to jednak ustawowe poddanie jej nadzorowi państwowemu czyni Państwo do pewnego stopnia współodpowiedzialnym za zobowiązania, jakie podejmuje ona w związku z wykonywaniem zadań publicznych.

Ustanowienie powyższych ograniczeń prowadzi do wniosku, że gmina uczestnicząc w obrocie uregulowanym prawem prywatnym w znacznie mniejszym zakresie korzystać może z zasady wolności umów, niż inne podmioty. W literaturze zachodniej mówi się niekiedy nawet, że podmioty opierające swój byt wyłącznie na normie prawnej (a takim podmiotem jest gmina) nie mają tzw. autonomii prywatnoprawnej i w związku z tym zasada swobody umów nie ma do nich zastosowania⁴⁷. Cele, dla których gmina zawiera wszelkie umowy zarządzając mieniem komunalnym są bowiem zawsze zdeterminowane prawem. W związku z tym podzielić należy pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 lutego 1993 r., że; "gmina - jako wspólnota samorządowa mieszkańców gminy utworzona z mocy prawa nie ma żadnych ... 'prywatnych' interesów nawet jeśli działa w for-

⁴³ Art. 38 i 39 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tekst jedn. z 1991, Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁴⁴ Art. 40 - 43 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, tekst jedn. z 1991, Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm.

⁴⁶ Upoważnienie sejmiku samorządowego do udzielania zgody organom gminy w przypadku zgłoszenia przez wojewodę sprzeciwu odczytywane jest w piśmiennictwie jako przejaw jego kompetencji nadzorczych. Por. na ten temat Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego*, wyd. 2, Poznań, 1992, s. 74; M. Stahl (red) *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej*, s.63.

⁴⁵ Art. 3, § 1 rozp. Prezydenta R.P. z 1934 r. - Prawo upadłościowe - stanowi, że nie można ogłosić upadłości jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek organizacyjnych, chyba, że ustawa wyłącza odpowiedzialność Skarbu Państwa za ich zobowiązania, instytucji i organizacji utworzonych w drodze ustawy.

⁴⁷ Ch. Gusy, *Die Bindung privatrechtlichen Verwaltungshandelns an das öffentliche Recht*, zugleich ein Beitrag zur "Freiheit der Formenwahl", "Die öffentliche Verwaltung" 1984, s. 872 - 881; M. Sauthoff, *Privatrechtliche Forderungen und Verwaltungszwang*, "Die öffentliche Verwaltung" 1989, Nr 1, s. 1 - 7.

mach przewidzianych dla podmiotów prawa cywilnego"...⁴⁸. Trudno jednak podzielić pogląd wyrażony w tejże uchwale, wedle którego gmina nigdy nie działa w interesie własnym (właścicielskim). Takiemu stanowisku przeczy nie tylko stanowisko doktryny⁴⁹, oraz orzecznictwo NSA⁵⁰, ale i analiza obowiązujących przepisów prawa. Właśnie fakt, że w trybie art. 101 ustawy samorządowej nie jest możliwe zaskarżenie każdej uchwały organu gminy, a jedynie tej, która została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej dowodzi, że zarządzania mieniem komunalnym nie można utożsamiać z administrowaniem. Niemniej akty administrowania mogą mieć za przedmiot rzeczy, względem których gminie przysługują prawa majątkowe i akty te mogą bezpośrednio na te prawa oddziaływać. Jako przykłady można tu powołać upoważnienia ustanowione na rzecz zarządu gminy do wydawania decyzji w przedmiocie: oddania gruntów komunalnych w zarząd⁵¹, orzekania o wygaśnięciu prawa zarządu i użytkowania⁵², stwierdzenia wygaśnięcia prawa zarządu a także prawa użytkowania ustanowionego w drodze decyzji⁵³, czy rozwiązania umowy użytkowania wieczystego i odebrania gruntu⁵⁴. W tych wypadkach mamy do czynienia z administrowaniem, a określona przez ustawodawcę administracyjnoprawna forma działania wyklucza manipulowanie przez gminę jej statusem. Następstwem tego jest nie tylko wykluczenie możliwości skierowania takich rozstrzygnięć na drogę postępowania przed sądem powszechnym, ale i wykluczenie możliwości wnoszenia przez gminę środków prawnych przewidzianych dla podmiotów będących stroną postępowania administracyjnego. Tam natomiast, gdzie w zakresie zarządu mieniem komunalnym ustawodawca przewidział cywilnoprawne formy działania, nie mamy do czynienia z zarządzaniem polegającym na administrowaniu, lecz z zarządzaniem polegającym na gospodarowaniu⁵⁵. Można zatem powiedzieć, że kryterium rozdzielenia w ramach gospodarowania i administrowania mieniem komunalnym jest określona przez ustawodawcę forma regulacji stosunków prawnych w danym zakresie. Jeśli ustawodawca dozwala stosowanie form jednostronnych i władczych (np. formy decyzji administracyjnej) mamy do czynienia z administrowaniem, zaś normy stanowiące materialnoprawną podstawę takich

⁴⁸ Uchwała S.N. z dnia 4 lutego 1993 r., III AZP 35/92, "Wspólnota" 1993, Nr 17, s. 1 i 12.

⁴⁹ Według jednego z głównych autorów reformy samorządowej, W. Pańki, "upodmiotowienie samorządu w sensie gospodarczym, to wyodrębnienie i usamodzielnienie wspólnoty mieszkańców jako podmiotu praw majątkowych". W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, "Samorząd Terytorialny" 1991, Nr 1 - 2, s. 16.

⁵⁰ Por. postanowienie NSA, Ósrodek zamiejscowy w Poznaniu w sprawie uchwały Rady Miejskiej Krotoszyńska o skorzystaniu z prawa pierwokupu. W postanowieniu tym sąd administracyjny przyjął, że uchwała w tej sprawie nie jest uchwałą z zakresu administracji publicznej i w związku z tym nie podlega zaskarżeniu w trybie art. 101 ustawy samorządowej (podają za "Rzeczpospolita" z 16.XI.1991).

⁵¹ Art. 33, ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

⁵² W odniesieniu do zarządu - art. 35, ust 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a w odniesieniu do użytkowania - tenże przepis w związku z art. 2, ust. 8 ustawy z 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455).

⁵³ Podstawę do wydawania deklaratoryjnych decyzji stwierdzających wygaśnięcie prawa zarządu nieruchomościami i prawa użytkowania nieruchomości ustanowionego w formie decyzji - w wypadkach gdy decyzje te stały się bezprzedmiotowe (np. ze względu na ustanie podmiotowości adresata tych decyzji) stanowi w tym zakresie art. 162, § 1, pkt 1 kpa.

⁵⁴ Art. 26, ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

⁵⁵ Takie rozróżnienie przyjął Sąd Najwyższy w uchwale z 4 lutego 1993, III AZP 35/92, jw.

działań kwalifikować należy jako normy prawa administracyjnego. Jeśli zaś ustawodawca przewidział regulowanie stosunków prawnych w formach wyłączających możliwość władczego i jednostronnego określenia sytuacji prawnej jednego podmiotu stosunku prawnego przez drugi podmiot uczestniczący w tym samym stosunku prawnym, przyjmować należy, że w takich przypadkach mamy do czynienia z gospodarowaniem. Może ono polegać między innymi na realizacji uprawnień właścicielskich, przysługujących organizacyjnie wyodrębnionej i wyposażonej w osobowość prawną w sensie cywilnoprawnym wspólnocie samorządowej. Do tego właśnie sprowadza się upodmiotowienie samorządu w sensie majątkowym.

Znacznie bardziej problematyczna jest osobowość prawna gminy w sferze prawa publicznego. Z tego względu niektórzy autorzy, wychodząc z założenia, że kwestia ta pozostaje otwartą, postulują wyraźne jej uregulowanie ustawowe słusznie stwierdzając, że przepisy art. 44, ust. 1 Konstytucji i art. 2, ust. 2 ustawy samorządowej mają wyraźne odniesienia cywilistyczne⁵⁶. Przyjmując za punkt wyjścia tezę o jednolitości osobowości prawnej w całym obszarze regulacji prawnej, rozumianej jako zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków stwierdzić można, że ustawodawca zakłada osobowość prawną gminy w obrocie uregulowanym prawem publicznym. W wielu bowiem wypadkach możliwe jest stwierdzenie, że bezpośrednio gmina, a nie jej organ czy inny podmiot jest adresatem norm prawa publicznego: administracyjnego, czy finansowego⁵⁷. Ogólnie można powiedzieć, że gmina jest adresatem ustawowo określonych obowiązków w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gmina jest też adresatem uprawnień publicznoprawnych. Może ona np. żądać od innych podmiotów uiszczania podatków i ponoszenia innych ciężarów publicznych stanowiących źródło dochodów budżetu gminy. Może też dochodzić przed sądem ochrony swych praw publicznych w przypadku naruszenia ich w następstwie np. działań nadzorczych. W związku z tym gmina może być stroną skarżącą w postępowaniu prowadzonym przed sądem administracyjnym w sprawie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego. Może też występować w charakterze zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy ze względu na swój interes w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w przypadku wniesienia rewizji nadzwyczajnej od wyroku NSA. Wreszcie art. 27a kpa zakłada możliwość wystąpienia sytuacji, w której gminie przysługiwać będzie przymiot strony postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie określonym w kpa, gdy postępowanie to dotyczyć będzie opartego na normie materialnego prawa administracyjnego jej interesu prawnego lub obowiązku.

Powyższe wywody nie upoważniają jednak do sformułowania tezy, że w sferze prawa publicznego podmiotem praw i obowiązków zawsze będzie gmina, a nie organ gminy. W tym zakresie możliwe są różne sytuacje. Przykładowo w zakresie planowania przestrzennego przyjąć można, że to właśnie gminie przysługuje prawo do tzw. publicznego panowania nad

⁵⁶ W. Miemiec, M. Miemiec, Op. cit. s. 19.

⁵⁷ W. Miemiec, M. Miemiec, Op. cit. s. 19; por. też P. Czechowski, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 1993, Komentarze A., s. 6.

nieruchomościami⁵⁸. Prawo to gmina realizuje przez swoje organy: przez radę gminy (która jest upoważniona do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i założeń do tych planów), przez zarząd gminy (który jest upoważniony i obowiązany między innymi do opracowania projektów założeń i projektów tych planów, do ich uzgadniania z właściwymi organami administracji, do dokonywania oceny skutków zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i dokonywania na tej podstawie oceny aktualności tych planów) i przez wójta, burmistrza (prezydenta) upoważnionego do indywidualizowania i konkretyzowania postanowień planu w formie wskazań lokalizacyjnych i decyzji lokalizacyjnych. Interes gminy w zakresie spraw związanych z określaniem ładu przestrzennego może podlegać ochronie w różny sposób, zależnie od sytuacji, w jakiej gmina się znajdzie. Gdy przykładowo organ nadzoru stwierdzi nieważność uchwały rady gminy podjętej w przedmiocie zmiany planu z pominięciem etapu uchwalania założeń do planu, gmina może zaskarżyć takie rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego. W takim przypadku zaskarżane będzie rozstrzygnięcie dotyczące bezpośrednio aktu organu stanowiącego gminy. Adresatem tego rozstrzygnięcia będzie jednak gmina, albowiem jego skutki prawne dotkną gminy, a nie samej rady gminy. Stwierdzenie nieważności nie spowoduje bowiem jedynie uznania za niebyłą uchwały rady gminy. Spowoduje ono konieczność podjęcia prawem przewidzianych działań także przez inne jej organy i jednostki organizacyjne⁵⁹. Skutki unieważnienia takiej uchwały mogą dotknąć interesów całej wspólnoty samorządowej, zwłaszcza wówczas, gdy stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy pociągnie za sobą konieczność wydatkowania dodatkowych kwot z budżetu gminy.

Gmina może też być podmiotem innego rodzaju praw i obowiązków o charakterze publicznoprawnym, gdy np. jako inwestor ubiegać się będzie o lokalizację jej inwestycji lub też gdy zabiegać będzie u kierownika urzędu rejonowego o pozwolenie na budowę⁶⁰. W takich wypadkach gmina może — działając przez swe organy — żądać uchylenia indywidualnie względem niej ustawowych prewencyjnych zakazów⁶¹ (w tym wypadku zakazu lokalizowania inwestycji gdziekolwiek i jakkolwiek oraz zakazu przystępowania do prac budowlanych bez pozwolenia), żądać zaniechania przez inne podmioty działań uniemożliwiających jej podejmowanie działań zgodnych z udzielonym zezwoleniem. Jednocześnie jednak w ustawowo przewidzianych wypadkach gmina, podobnie jak każdy inny inwestor, może zostać pozbawiona tych uprawnień. Przysługuje jej jednak w tym zakresie prawo do korzysta-

⁵⁸ Określenia tego używam za A. Wasilewskim, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 53 - 62.

⁵⁹ W szczególności łączyć się to może z koniecznością przeprowadzenia zaniechanych czynności poprzedzających podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy, takich jak sporządzenie założeń, wyłożenie ich do publicznego wglądu, stworzenie możliwości osobom zainteresowanym zgłaszania uwag i wniosków. Może się to również łączyć z koniecznością powtórzonego wykonania niektórych czynności przez zarząd gminy czy inne podmioty i jednostki organizacyjne i pracowników samorządowych.

⁶⁰ Por. wyrok NSA z 26 marca 1982, SA/Gd 165/82, Orzecznictwo NSA 1982, Nr 1, poz. 49; postanowienie NSA z 31 maja 1982, II SA 783/82, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1983, z. 4.

⁶¹ Istotę pozwolenia na budowę, jak i innych decyzji mocą których udzielane są indywidualnie zezwolenia ujmuje w ten sposób H. Faber, *Verwaltungsrecht*; s. 301 i n..

nia ze środków prawnych przewidzianych dla strony postępowania administracyjnego, albowiem podstawę tego rodzaju praw i obowiązków stanowić będą normy materialnego prawa administracyjnego.

Możliwa jest jednak również inna sytuacja. Niekiedy adresatami norm prawnych są organy gminy, a nie gminy jako osoby prawne prawa publicznego. Wydaje się, że sytuacja taka przewidziana jest w art. 18, ust. 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten stanowi, że wojewodowie organizują wykonanie zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony między innymi przez organy samorządu terytorialnego⁶². Powyższy przepis upoważnia wojewodę do stanowienia norm, których adresatem nie będzie gmina, albowiem na niej nie spoczywają zadania z zakresu powszechnego obowiązku obrony państwa, lecz organ gminy. Sprawy z tego zakresu nie należą bowiem do kategorii spraw o charakterze lokalnym. W takiej sytuacji organy samorządu terytorialnego nie będą występować w roli organów gminy (osoby prawnej prawa publicznego), lecz w roli jednostek wykonawczych administracji rządowej. Wydaje się, że analogiczna sytuacja występuje w całym zakresie tzw. spraw zleconych w drodze ustawowej. Wszędzie tam przyjmować bowiem należy, iż dana sprawa nie należy do gminy, a fakt wykonywania ich przez organy samorządowe wynika jedynie z woli ustawodawcy ujętej w przepis zawierający normę określającą zakres właściwości i formę działania organu gminy.

5. Konkludując stwierdzić należy, że ustawa samorządowa, jak również inne ustawy, ujmują kwestię podmiotowości prawnej gminy według stanowiska pozytywistycznego. Na gruncie obowiązujących regulacji prawnych uzasadnione jest bowiem twierdzenie o istnieniu podmiotowości prawnej gmin nie tylko w zakresie spraw majątkowych, ale i w zakresie spraw uregulowanych normami prawa publicznego. Skoro gmina jest podmiotem zdolnym do tego, aby być podmiotem publicznych praw i obowiązków, to przyjmować należy, że ma ona osobowość prawną nie tylko w sferze prawa prywatnego (cywilnego), lecz również w sferze prawa publicznego. Gmina może być podmiotem praw i obowiązków o różnym charakterze, w zależności od charakteru norm stanowiących podstawę tych praw i obowiązków. Gmina może więc być zarówno podmiotem administrującym, jak i administrowanym i nadzorowanym. W szczególności jako podmiot administrowany gmina może znaleźć się w pozycji strony w rozumieniu kpa. Pojęcie kodeksowe strony jest jedno na całym obszarze prawa administracyjnego. Stroną jest każdy podmiot, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Istnienie interesu prawnego i obowiązku jest traktowane w orzecznictwie NSA jako kategoria obiektywna⁶³ w tym sensie, iż może ono być wyprowadzone jedynie z norm materialnego prawa administracyjnego⁶⁴, a nie — jak przyjął Trybunał Konstytucyjny — z norm prawa cywilnego⁶⁵. Stosownie do tego gmina będzie stroną w każdym

⁶² Tekst jednolity ustawy o powszechnym obowiązku obrony R.P. z 1992 r, Dz. U. Nr 4, poz. 16.

⁶³ J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1987, s. 25.

⁶⁴ Niepublikowany wyrok NSA z 22. 02. 1984, I SA 1748/83.

⁶⁵ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 23. VI. 1993 r. dotycząca ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów art. 27a Kodeksu postępowania administracyjnego; Dz. U. Nr 59, poz. 278.

i tylko tym postępowaniu administracyjnym, które dotyczy jej interesów chronionych normami materialnego prawa administracyjnego lub jej obowiązków z takich norm wynikających. Charakteru materialnoprawnego nie mają zaś normy zadaniowe, ani normy kompetencyjne⁶⁶. Zatem wszędzie tam, gdzie organ gminy działa bądź to jako organ osoby administrującej, bądź też jako organ administrujący, a więc organ adresata lub adresat normy innej, niż norma materialnego prawa administracyjnego, gmina nie jest stroną w rozumieniu kpa. Gdy więc organ gminy podejmuje działania na podstawie norm upoważniających go do dokonywania określonych czynności konwencjonalnych z zakresu zarządu mieniem komunalnym (np. do wydania decyzji w przedmiocie ustalenia opłat za użytkowanie nieruchomości komunalnej lub w przedmiocie orzeczenia o wygaśnięciu prawa użytkowania lub zarządu) gmina nie jest stroną postępowań administracyjnych w takich przypadkach z tego tylko względu, że działania jej organu podejmowane w ramach wykonywania zadań gminy ani nie opierają się na normach materialnego prawa administracyjnego, ani też nie ma normy materialnej, która chroniłaby interes gminy lub nakładała na nią określone obowiązki. Wbrew stwierdzeniom zawartym w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 1993 r. to, iż gmina nie jest w takich wypadkach stroną nie jest bezpośrednim następstwem faktu ustawowego upoważnienia jej organu do rozstrzygnięcia danej sprawy, lecz wynikiem braku normy materialnoprawnej, na podstawie której możliwa byłaby ocena interesu prawnego, czy obowiązku, uzasadniająca legitymację gminy do wzięcia udziału w danej sprawie w charakterze strony.

LEGAL PERSONALITY OF COMMUNE

S u m m a r y

The author analyses the problem of legal personality of a commune (gmina) on the grounds of some basic theoretical conceptions concerning the nature of territorial government as well as in the context of new regulations adopted in the Republic of Poland.

⁶⁶ Na temat norm zadaniowych i norm kompetencyjnych szerzej Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63 - 78.