

Adam Doliwa

## **OSOBOWOŚĆ PRAWNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

*Warszawa 2012, Wyd. C.H. BECK, ss. 511*

*(recenzja dr hab. Teresa Mróz, prof. UwB)*

Dla pokolenia urodzonego po 1989 r. nie ulega kwestii, że samorząd terytorialny należy do podstawowych instytucji nowoczesnego i demokratycznego państwa. Choć jest to twierdzenie oczywiste, to jednak warto je przywołać, gdy sięga się do lektury książki, jaka ukazała się ostatnio, a która poświęcona została istotnym problemom związanym z założeniami modelowymi i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce.

Książka Adama Doliwy jest w zasadzie pierwszym w polskiej literaturze prawniczej gruntownym, monograficznym opracowaniem stawiającym sobie za cel wielopłaszczyznowe zbadanie istoty i znaczenia osobowości prawnej jednostek samorządu. Jak już na wstępie podkreśla Autor, osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, to podmiotowość szczególnej osoby prawnej w zakresie norm prawnych prawa publicznego i prywatnego. Jest to rozprawa napisana z perspektywy podmiotowości zakreślonej normami prawa z bogactwem kwestii prawnych dostrzeżonych w obu tych polach badawczych. Na warstwę rozważań prawnych nakłada się dostrzegane przez znawców problematyki zastrzeżenie, że skuteczność działania jednostek samorządu terytorialnego w procesach realizacji zadań (zwłaszcza zadań publicznych) zależy od wielu czynników o charakterze pozaprawnym, a więc przede wszystkim politycznych, finansowych, społecznych i wielu innych. Wypada tu podkreślić, że Autor w zasadzie na każdym kroku wspiera swoje rozważania poglądami prezentowanymi w polskiej, a także obcojęzycznej literaturze przedmiotu, zwracając uwagę erudycją prezentowaną w całej monografii.

W książce eksponowana jest myśl, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego ma jednolity charakter i pełni funkcję upodmiotowienia wspólnot samorządowych w obszarze całego prawa, w tym prawa publicznego, zwłaszcza konstytucyjnego i administracyjnego.

Jednostki samorządu terytorialnego kwalifikowane są przez Autora jako szczególne, korporacyjne i terytorialne osoby prawne mające osobowość prawną, która obejmuje podmiotowość publicznoprawną i cywilnoprawną. Jak wielokrotnie podkreśla Autor ową szczególność w dużej mierze kształtuje konstytucyjna zasada podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego. Z godną uwagi dociekliwością prawniczą Autor poszukuje relacji między atrybutem osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego a zasadą ich samodzielności. Mamy tu do czynienia z polemiką z powszechnie przyjmowanym w literaturze wąskim założeniem, według którego osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim przejawem i gwarantem samodzielności tych jednostek. Szerokie spektrum osobowości prawnej rozumiane jako zespół trwałych cech, określonych przez przepisy obowiązującego prawa, cywilnego, konstytucyjnego, administracyjnego pozwala odróżnić jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek organizacyjnych. W tym ujęciu osobowość prawna obejmuje zwłaszcza podmiotowość, czyli zdolność prawną zarówno w sferze prawa cywilnego jak i publicznego. Recenzowana książka zawiera w swej treści wiele wątków i analiz prawnych wskazujących na godną podkreślenia dociekliwość naukową Autora, a jednocześnie ma swój wyraźny, chronologiczny porządek narracji.

Warto zwrócić uwagę na konstrukcję monografii. Składa się ona z wprowadzenia oraz dobrze skonstruowanych sześciu rozdziałów, z których każdy tworzy pewną całość i kończy się uwagami podsumowującymi. Książkę wieńczy podsumowanie i wnioski końcowe. Skrupulatność i dociekliwość naukową Autora potwierdza obszerna, wyczerpująca bibliografia. Poszczególne rozdziały można ułożyć w kilka części.

Pierwszą z nich stanowią dwa początkowe rozdziały poświęcone zagadnieniom o charakterze ogólniejszym, czyli osobowości prawnej w sferze konstrukcji prawnej jednostek samorządu terytorialnego, istocie samorządu terytorialnego w Polsce i w wybranych krajach (Rozdział I *Osobowość prawna gminy, powiatu i samorządu województwa jako istota pojęcia jednostki samorządu terytorialnego*; Rozdział II *Samodzielność i prawne upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego perspektywie prawnoporównawczej*).

Jako drugą część dającą się wyodrębnić stanowi rozdział trzeci monografii (*Osobowość a podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*), którego istota sprowadza się do analizy ustroju wewnętrznego i funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych. Rozważania zawarte w rozdziale trzecim prowadzone są na bazie i podbudowie teoretycznej wyczerpująco przedstawionej w pierwszej części rozprawy. Jest to rozdział traktujący o problematyce zasadniczej dla całej koncepcji badawczej i treści monografii. Wychodząc od analizy pojęciowej podmiotu prawnego i podmiotowości prawnej oraz podmiotowości i autonomiczności podmiotów prawa cywilnego, a następnie podmiotowości admi-

nistracyjnoprawnej, Autor konstatuje, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego mamy do czynienia ze złożoną podmiotowością i jednolitą osobowością prawną tych jednostek. Zwraca uwagę stanowisko Autora, że osobowość prawna jest kategorią nadrzędną nad kategorią podmiotowości prawnej. Można uznać, że takie postawienie kwestii naukowej prowokuje do dyskusji i sformułowania pytania: Czy problem podmiotowości prawnej i osobowości prawnej nie powinien być analizowany w odwrotnym ułożeniu niż czyni to Autor? Trzeba tu jednak zaznaczyć, że teza postawiona wyraźnie we wprowadzeniu jest logicznie uzasadniana w całej rozprawie. Każde wartościowe studium powinno przecież zawierać i stwarzać podstawy do dalszych dyskusji naukowych.

Za kolejną część rozprawy można uznać rozdział czwarty i piąty (Rozdział IV *Ustrój wewnętrzny i działanie jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych*; Rozdział V *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa prywatnego*), w których zawarta została problematyka relacji między podmiotowością a osobowością prawną jednostek samorządu terytorialnego, ustrój wewnętrzny i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych oraz analiza osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego. Z lektury wynika, że to część o charakterze zasadniczym dla recenzowanej monografii. Jest to szerokie spektrum trafnie wyróżnionych przez Autora cech szczególnych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w ramach formuły osobowości prawnej. Przykładowo można wskazać na logicznie i w pełni przekonujące rozważania dotyczące korporacyjnego i terytorialnego charakteru osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, problematykę działania i reprezentacji i wreszcie kwestie praw podmiotowych tychże jednostek. Zwraca uwagę odważne i twórcze podejście Autora do kwestii dóbr osobistych jednostek samorządu terytorialnego i funkcjonalne ujęcie prywatnoprawnej działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego oraz krytyczne podejście do regulacji prawnych obejmujących zasady działania i reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w obrocie prawnym. Krytyka ta poparta jest konkretnymi przykładami, wskazany jest chociażby problem wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej przez wójta, starostę, marszałka województwa. Przepisy stanowią o wydawaniu decyzji „w imieniu wójta (starosty, marszałka)”, gdy tymczasem są to przecież osoby działające w imieniu jednostek samorządu terytorialnego, co wynika ze statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów władzy publicznej.

Najwięcej uwagi Autor poświęca roli osobowości prawnej analizowanych jednostek w kontekście instytucji prawa prywatnego, jednak dla pełności i zupełności obrazu osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego niezbędne jest także pole badawcze zakreślone prawem publicznym. W zasadzie wyłącznie zagadnieniu osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa

publicznego poświęcona została ostatnia część monografii - rozdział szósty rozprawy - *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa publicznego*.

W ten sposób powstał wielopłaszczyznowy obraz osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Wyłonienie cech specyficznych osobowości prawnej i ich uporządkowanie jest bardzo trafnym zabiegiem koncepcyjno-redakcyjnym, bowiem uświadamia czytelnikowi, jak skomplikowanym bytem prawnym są jednostki samorządu terytorialnego i jaką rolę odgrywa w tym osobowość prawna w świetle zasady podmiotowości i samodzielności. Autor dowartościowuje znaczenie samorządu terytorialnego w systemie organizacji demokratycznego państwa. Zarówno w sferze władzy publicznej jak i w sferze dominium wyraźnie dostrzega wartości zasadnicze wynikające z samorządu terytorialnego jako instytucji prawa, podkreślając zwłaszcza znaczenie odrębności majątkowej jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę na zakończenie, które zawiera ważne wnioski oceniające i konkluzje wskazujące na pożądane zmiany rozwiązań normatywnych. W szczególności na uwypuklenie zasługuje konstatacja o potrzebie wyraźnego przyznania gminom, powiatom i województwom osobowości publicznoprawnej. Ta słuszna teza mogłaby jednak zostać bardziej wyczerpująco uzasadniona, a tym samym nieco szerzej potraktowana w samym zakończeniu. W zestawieniu z cechami szczególnymi osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa prywatnego, kwestia podmiotowości publicznoprawnej mogłaby stanowić doskonałą pointę całej rozprawy.

W moim przekonaniu, dla pełności obrazu można było bardziej wyeksponować różnice funkcjonalne, jakie wyraźnie rysują się w obszarze zadań i kompetencji, a co za tym idzie faktycznego postrzegania przez obywateli roli poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Wiadomo jest, że w odbiorze społecznym stonkowo najmniej kontrowersji wzbudza funkcjonowanie samorządów gmin, miast, a zdecydowanie gorzej ocenia się samorządy powiatowe i wojewódzkie. Może należałoby zastanowić się nad celowością funkcjonowania samorządów powiatowych w ogóle, a co najmniej nad takim kształtem prawnym, jak obecnie istniejący, ale to chyba materia na inną krytyczną monografię (oby równie wnikliwą i solidną jak ta recenzowana).

*Dr hab. Teresa Mróz, prof. UwB*