

## KONSTITUCJONALIZACJA OSOBOWOŚCI PRAWNEJ JAKO PODSTAWA WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ GMIN

Gminy (podobnie zresztą jak powiaty i samorządy województw) są szczególnymi osobami prawnymi, co w szczególności wynika z tego, że jako jednostki samorządu terytorialnego są jedynymi w polskim porządku prawnym, które osobowość prawną mają na mocy (art. 165) Konstytucji RP. Określić tego rodzaju rozwiązanie można zasadą konstytucjonalizacji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego.<sup>357</sup>

W każdej pełnej, obowiązującej dotychczas polskiej konstytucji (z 1791 r., z 1921 r., z 1935 r., z 1952 r. i z 1997 r.)<sup>358</sup> problematyka samorządu terytorialnego miała charakter materii konstytucyjnej, i w taki czy inny sposób była uregulowana w ustawie zasadniczej. W toku prac Sejmu Wielkiego uchwalono w marcu i kwietniu 1791 r. ustawę o sejmikach i ustawę o miastach, które stały się następnie integralną częścią Ustawy Rządowej 3 maja. Po uchwaleniu Konstytucji 3 Maja Sejm przyjął także kilka ustaw szczegółowych, będących prawem wykonawczym w stosunku do Konstytucji majowej, m.in. uchwalono ustawę o organizacji miast.<sup>359</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm., dalej: Konstytucja marcowa)<sup>360</sup> przewidywała w art. 65-73 podział państwa dla celów administracyjnych na województwa, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie, – będące jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Określała też istotne kompetencje i zadania samorządu, które były ze sfery gospodarczej, kulturalnej i or-

---

\* Adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa UWB.

357 Zob. uwagi, co do takiego rozwiązania B. Jeżyńska, Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w świetle postanowień poprzedniej ustawy zasadniczej oraz Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., s. 187 i nast.

358 Przepisy o samorządzie znalazły się także w obu tzw. małych konstytucjach; z 1947 r. i z 1992 r. Mała konstytucja z 1919 r. miała tylko jeden cel, określony zresztą w jej urzędowym tytule: Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

359 A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 46, s. 51-52 oraz s. 58.

360 Wraz z przyjętą w 1920 r. ustawą o autonomii Śląska.

ganizatorskiej.<sup>361</sup> Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227, dalej: Konstytucja kwietniowa) w swym Rozdziale X. Administracja państwowa (art. 72-76) zajmowała się problematyką organizacji administracji i samorządu, w którym przewidziała obecność w państwie samorządu na szczeblach wojewódzkim, powiatowym i gminnym. W świetle przepisów Konstytucji kwietniowej administrację państwową ujęto jako służbę publiczną; administrację państwową sprawowały: administracja rządowa, samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy.<sup>362</sup> Także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (tj. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm., dalej Konstytucja PRL) w sferze deklaracji fundamentów ustrojowych i administracyjnych państwa – ale dopiero po 31.12.1989 r. – w art. 5 stanowiła, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy.<sup>363</sup> Postanowienia kolejnej tzw. Małej Konstytucji, tj. ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) (art. 70-75) potwierdzały, że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostkom samorządu terytorialnego przyznawała wprost osobowość prawną jako istniejącym z mocy prawa wspólnotom mieszkańców danego terytorium.<sup>364</sup>

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w zgodnej ocenie doktryny, w omawianym zakresie, znacząco różni się od poprzednich regulacji konstytucyjnych i ustawowych, formując instytucję samorządu terytorialnego według nowoczesnych i europejskich standardów.<sup>365</sup> Kształt, a zwłaszcza pozycja ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego, prowadzi do słusznej tezy, że w latach 90. ubiegłego wieku samorząd terytorialny nie tyle został w Polsce po czterdziestu latach nieobecności przywrócony, co narodził się na nowo – także w wyniku badań naukowych prowadzonych od lat 70. XX w., efektem których był postulat, że niezbędne jest, z powodów gospodarczych, politycznych i społecznych, ustanowienie w Polsce lokalnych władz zdolnych do prowadzenia autonomicznej polityki rozwoju poszczególnych miast czy gmin, rozumianych jako systemy powiązanych ze sobą różnych działań ludzkich. Fundamentem projektowanego, i zbudowanego w ten sposób, samorządu terytorialnego było założenie, że samodzielnie prawnie, organizacyjnie i majątkowo teryto-

361 A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 179 i nast.

362 *Ibidem*, s. 222.

363 W pierwotnym brzmieniu art. 5 Konstytucji PRL brzmiał: Wszystkie organy władzy i administracji państwowej opierają się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerzych mas ludowych i obowiązane są:

- 1) zdawać narodowi sprawę ze swej działalności,
- 2) uważnie rozpatrywać i uwzględniać słuszne wnioski, zażalenia i życzenia obywateli w myśl obowiązujących ustaw,
- 3) wyjaśniać masom pracującym zasadnicze cele i wytyczne polityki władzy ludowej w poszczególnych dziedzinach działalności państwowej, gospodarczej i kulturalnej.

364 *Ibidem*, s. 363; Z. Witkowski, *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 19..

365 A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, *op. cit.*, s. 387.

rialne jednostki samorządowe wypełnią funkcję rzeczywistej reprezentacji społeczności lokalnych.<sup>366</sup>

Obecny system i pojęcie samorządu terytorialnego, który przeszedł drogę od hierarchicznej konstrukcji (w Konstytucji marcowej<sup>367</sup>) do struktury samodzielnych i wyposażonych w osobowość prawną jednostek administracji samorządowej (w obowiązującej Konstytucji), świadczą o ufundowaniu nowoczesnej, upodmiotowionej samorządności terytorialnej – w sferze ustrojowej, materialnej i proceduralnej.<sup>368</sup> Treść przepisów Konstytucji RP, zwłaszcza zawartych w Rozdziale I (Rzeczpospolita) i VII (Samorząd terytorialny) upoważnia do stwierdzenia, że zasada podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ma konstytucyjny a przez to ustrojowy charakter<sup>369</sup> – zwłaszcza w zakresie stosunków prawa publicznego. Zasadę podmiotowości i samodzielności wyrażają art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl których ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a w sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego stanowi kategorię konstytucyjną; gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego należą do podmiotów mających **osobowość prawną** bezpośrednio z woli ustrojodawcy, co rodzi określone następstwa w zakresie praw i obowiązków, pozycji prawnej w państwie, w stosunku do państwa i w relacji z pojedynczymi ludźmi i ich prywatnoprawnymi organizacjami. W szczególności ewentualna ustawowa ingerencja w sferę praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego jako odrębnych podmiotów mających konstytucyjnie gwarantowaną osobowość prawną musi być rozpatrywana pod kątem zgodności norm ustawowych z zasadą z art. 165 Konstytucji RP.<sup>370</sup>

Jednostki samorządowe są samodzielnymi podmiotami administracji, są strukturami publicznymi samorządowymi, cechującymi się odrębnością własnych praw i obowiązków oraz określonym zakresem swobody funkcjonowania. W dzisiejszym stanie prawnym i ustrojowym oraz stanie teoretycznych poglądów na istotę samorządu terytorialnego, regulację konstytucyjną w zakresie upodmiotowienia wspólnot samorządowych, w tym przez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego

366 J. Reguński, M. Kulesza, Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989), Warszawa 2009, s. 11-16, s. 32 i nast.

367 Zob. zwłaszcza jej art. 70, zgodnie z którym „Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami”. Zob. także art. 3, art. 65, art. 71 i art. 73 Konstytucji marcowej.

368 B. Majgier, Problematyka samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski i Ukrainy, [w:] Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 141-142.

369 Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 19.

370 Zob. na ten temat orzeczenie TK z 9.01.1996 r. (K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1).

osobowości prawnej, rozumieć należy jako gwarancję samorządności, a nie tylko jako akt kreowania jednostek lokalnej administracji.<sup>371</sup>

Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego opiera się na poglądzie, że Konstytucja RP przewiduje zasadę samorządności terytorialnej, która polega na zagwarantowaniu obywatelom udziału w sprawowaniu władzy przez konstrukcję ustroju władzy lokalnej, dzięki której mogą oni faktycznie decydować o sprawach lokalnych lub mieć na nie wpływ.<sup>372</sup> Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest warunkiem konstytucyjnej zasady podmiotowości i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, warunkiem realizacji zasady samorządności terytorialnej. Osobowość prawna jest wyznacznikiem określającym funkcjonowanie samorządu terytorialnego; dzięki niej wykonuje on zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.<sup>373</sup>

Na zasadę podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego w swoich rozstrzygnięciach powołuje się Trybunał Konstytucyjny: „Samorząd terytorialny stanowi jeden z elementów struktury aparatu państwowego i wraz z administracją rządową bierze udział w realizacji zadań publicznych. Jednocześnie samorząd terytorialny został wyposażony w samodzielność i określone uprawnienia w relacjach z organami administracji rządowej. Jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Konstytucja przyznaje ponadto organom stanowiącym samorządu terytorialnego prawo do występowania z wnioskami o zbadanie konstytucyjności aktów normatywnych, które regulują sprawy należące do ich zakresu działania. Konstytucja uznaje zatem podmiotowość i samodzielność wspólnoty samorządowej w jej relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej”<sup>374</sup>

Zasadę konstytucyjną w odniesieniu do gmin, jako jednostek samorządu terytorialnego, konkretyzują przepisy ustawowe. Prawnej personifikacji jednostek samorządu terytorialnego w formie osoby prawnej dokonuje Konstytucja RP w art. 165 ust. 1 zd. 1, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. W konsekwencji obowiązywania zasady określonej w Konstytucji RP art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gmin stanowi, że gmina posiada osobowość prawną.<sup>375</sup>

371 Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny, [w:] System prawa administracyjnego, T. 6, Podmioty administrujące, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 125.

372 M. Granat, Zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego, [w:] Polskie prawo konstytucyjne, pod. red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 158.

373 M. Karpiuk, Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru, Lublin 2008, s. 57.

374 Zob. uzasadnienie do wyroku TK z 29.10.2009 r. (K 32/08, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 139).

375 Na marginesie krytycznie należy odnieść się do niezbyt szczęśliwego, bo nieadekwatnego do terminologii zastosowanej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP sformułowania art. 2 ust. 2 i art. 65 ust. 2 ustawy o samorządzie gmin, gdzie mowa jest o tym, że gmina (związek międzygminny) „posiada” a nie „ma” osobowość prawną. Również postulat posługiwania się w języku prawnym wyrażeniami typu „posiada” – jednolicie i w odpowiednim kontekście znaczeniowym, przyjętym bądź na mocy przepisu prawnego zawierającego definicję legalną, bądź wskutek analizy doktrynalnej, prowadzi do odpowiedniego wniosku de lege ferenda. Zatem gminy (związki międzygminne) osobowość prawną mają, a posiadają, np. nieruchomości, co do których przysługuje im (albo nie) tytuł prawny

Przepisy art. 2 ust. 2 i art. 66 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatu stanowią, że powiat ma osobowość prawną; w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, województwo ma osobowość prawną.

Przywołane przepisy są dowodem na to, że polski system prawny odpowiada w omawianym zakresie europejskiemu standardowi, określone w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). Według zasad i wymogów EKSL samorząd lokalny oznacza „prawo i zdolność” społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. W innych przepisach mowa jest wyraźnie, że jednostki samorządowe powinny mieć konstytucyjnie lub ustawowo określone (przyznane): „kompetencje”, „uprawnienia”, „swobodę działania”, „możność samodzielnego ustalania swej wewnętrznej struktury”. Społeczności lokalne mają „prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”. Ponadto za swoje działania (zadania publiczne) „ponoszą odpowiedzialność”. EKSL wyraźnie przewiduje zasadę upodmiotowienia prawnego jednostek samorządu terytorialnego.<sup>376</sup>

Omawiana zasada podmiotowości w istotny sposób określa pozycję ustrojową administracji samorządowej, w tym poprzez jej prawne i podmiotowe odróżnienie od administracji rządowej. Zwracają na to uwagę w swym orzecznictwie sądy administracyjne: „Należy wskazać na podstawową różnicę pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Konsekwencją wykonywania przez samorząd terytorialny przyznanych przepisami prawa zadań jest przyznanie ochrony sądowej samodzielności. Realizacją konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu terytorialnego jest przyznanie prawa skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze (...). Takie rozwiązanie prawne nie jest przyjęte w zakresie administracji rządowej”.<sup>377</sup>

W doktrynie prawa dominuje pogląd, do którego odwołuje się także liczne orzecznictwo sądowe, że zasada osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, przewidziana w art. 165 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. A. Szewc stwierdza, że osobowość prawna stanowi warunek *sine qua non* realizacji zadań publicznych i jest

własności albo wynikający z innego prawa podmiotowego (np. służebności, użytkowania, najmu, dzierżawy), w zależności od czego są posiadaczami samoistnymi albo zależnymi (zob. art. 336 KC).

376 Zob. art. 3 ust. 1, art. 4, art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1 EKSL.

377 Zob. uzasadnienie do wyroku z 7.07.2009 r. NSA w Warszawie (II OSK 415/09, Legalis); zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF2096D956>.

niezbędną przesłanką samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu ich zadań.<sup>378</sup>

Treść przepisów Konstytucji RP poświęconych samorządowi terytorialnemu pozostaje w związku z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która w art. 2 stanowi, że „Zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji” zaś w art. 3 ust. 1, że „Samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Pozwala to upatrywać w konstrukcji osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego znaczenia ideowego. Prowadzi to niektórych przedstawicieli doktryny do wniosku, że gwarantowaną konstytucyjnie osobowość prawną należy utożsamiać „z wolnością polityczną i określoną wolnością prawną”.<sup>379</sup> Konstytucyjna personifikacja jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z zasadą decentralizacji prowadzi nie tylko w kierunku przesunięcia kompetencji do podejmowania decyzji o znaczeniu lokalnym, ale także budzą kreatywność i społeczną inicjatywę władz samorządowych.<sup>380</sup>

Podmiotowość prawna jest więc jedną z podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego. W komentarzach do Konstytucji RP stawia się tezę, że „Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego to zasadnicza konstrukcja prawna gwarantująca tym jednostkom samodzielność. Dzięki temu jednostka ta może być podmiotem praw i obowiązków, może posiadać prawo własności, a także korzystać z innych praw majątkowych. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im m.in. korzystanie z ochrony sądowej”.<sup>381</sup> Jednostki samorządu terytorialnego, jako osoby prawne, są podmiotami odrębnymi od państwa,<sup>382</sup> Skarbu Państwa i od innych osób prawnych i osób fizycznych, dysponujących mieniem prywatnym lub publicznym. Nadany również przez Konstytucję RP status odrębności podmiotowej w postaci osoby prawnej oznacza także zdolność do posiadania niektórych wolności oraz praw mających bezpośrednie odniesienie do konstytucyjnego statusu człowieka i obywatela; przykładowo w tym sensie zastosowanie do jednostek samorządu terytorialnego mają art. 45, 49, 65 i 79 ust. 1 Konstytucji RP. Z drugiej strony, jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty administracji (władzy) publicznej, mają obowiązek przestrzegania wymienionych przepisów w swoich stosunkach prawnych z obywatelami.<sup>383</sup>

378 Zob. A. Szewc, *op. cit.*, s. 42.

379 E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 51.

380 Por. *ibidem*.

381 Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

382 T. Fuks, *Konstrukcyjne problemy reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 4, s. 69 i nast.

383 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 330.

Zasada samodzielności, precyzowana w szczegółowych rozwiązaniach ustawowych (np. regulujących instytucję nadzoru państwowego nad działalnością samorządową), określa relacje prawne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a państwem. Gminy, powiaty i województwa, jako osoby prawa prywatnego, działają jako jednostki wyposażone w autonomię woli. Forma osobowości prawnej, jako metoda przyznawania podmiotowości prawnej, ma raczej charakter abstrakcyjny, oznaczający zdolność (potencję) posiadania praw i obowiązków bez konieczności stwierdzenia, że dana jednostka jest w sposób konkretny uprawniona lub zobowiązana prawnie. Fakt normatywnej akceptacji statusu jednostek samorządu terytorialnego jako zdolnych do wykonywania kompetencji publicznoprawnych<sup>384</sup> daje możliwość przyjęcia, że czynią to one jako osoby prawne. Tego rodzaju rozwiązanie ustrojowe nie wyklucza poszukiwania uzasadnienia na rzecz tezy, że osobowość prawna gmin, powiatów i samorządów województw obejmuje zarówno zdolność w zakresie praw i obowiązków prywatnoprawnych (podmiotowość prywatnoprawną), jak i publicznoprawnych (podmiotowość publicznoprawną). Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego nie jest tylko wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego,<sup>385</sup> ale wyrazem prawnego wyodrębnienia i upodmiotowienia wspólnoty samorządowej, która jako podmiot samodzielny bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej.

Wykonywanie przez organy jednostki samorządu terytorialnego funkcji administracji publicznej nacechowane jest samodzielnością i dążeniem do realizacji interesów lokalnej społeczności. Gmina jest bowiem wspólnotą samorządową, którą w literaturze określa się jako „(...) kwalifikowany przez prawo i powstały z mocy ustawy, bez elementów przejawu woli mieszkańców, a jedynie z faktu zamieszkiwania na danym terenie – ogół tychże mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa – których zasadniczym, podstawowym, wspólnym i prawnym interesem jest przez prawo chroniona sytuacja, polegająca na oczekiwaniu, iż samozarządzanie (...) przez ogół mieszkańców, za pośrednictwem organów (...), istotnymi sprawami publicznymi o charakterze gminnym, lokalnym i regionalnym, odbywać się będzie przy uwzględnieniu, prawnie wymiernego, dobra ogółu mieszkańców z chronionymi przez prawo interesami indywidualnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samorealizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty. Wspólne interesy prawne członków wspólnoty samorządowej (...) stanowią funkcję publicznych praw podmiotowych mieszkańców

384 Zob. art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którymi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” i „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

385 Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej. Podstawowe założenia i modele, Warszawa 1990, s. 6.

jednostek samorządu terytorialnego względem instytucji państwa”.<sup>386</sup> Wspólnota samorządowa stanowi swoistą personifikację interesu publicznego, lokalnego lub regionalnego.<sup>387</sup>

Interes wspólnoty samorządowej to sprawy i cele wspólne dla mieszkańców gminy, powiatu czy województwa, jako wyodrębnionej zbiorowości; różne od spraw i celów pojedynczych członków wspólnoty. Są to sprawy i cele ważne dla wspólnoty samorządowej, korzyści, potrzeby i dobra – dotyczące, obchodzące i zajmujące – *quod interest* – wspólnotę samorządową, stanowiące czynnik uwagi, woli i działalności gminy, powiatu albo samorządu województwa jako jednostki samorządu terytorialnego.<sup>388</sup> Samorząd terytorialny jest formą wyróżnienia interesu lokalnego i odróżnienia go od interesu ogólnopaństwowego. Publiczny interes lokalny, jako uprawniony tak z punktu widzenia pragmatycznego, jak i aksjologicznego, zasługuje na taką samą ochronę, jak publiczny interes ponadlokalny (globalny).<sup>389</sup> Kategorie interesu państwowego i interesu lokalnego współwystępują – nie na zasadzie konkurencji, ale na zasadzie gradacji; samorządność terytorialna oznacza, że w procesie rządzenia realizować należy nie przede wszystkim, czy nawet wyłącznie, interesy państwa, ale właśnie przede wszystkim, a w określonych momentach wyłącznie, interesy zbiorowe obywateli, którzy są wspólnotą samorządową.<sup>390</sup>

Rozwój i upodmiotowienie społeczności lokalnych (wspólnot samorządowych) jest procesem. Za jego etap uznać można nie tylko wprowadzenie kolejnego szczebla samorządu lokalnego (powiaty) i jednostek samorządowych szczebla regionalnego (samorządy województw), ale także możliwość współdziałania istniejących z mocy prawa jednostek samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych i w innych sprawach, w tym w zakresie współpracy międzynarodowej.<sup>391</sup>

W tej ostatniej zresztą mierze odnotowuje się w literaturze wzrost potrzeb i możliwości uczestnictwa w życiu międzynarodowym wielu podmiotów, nie tylko państw; w tym sensie także stosunki międzynarodowe<sup>392</sup> stają się zdecentralizowane. Przyczynami decentralizacji stosunków międzynarodowych są: nasilająca się

386 I. Skrzydło-Niżnik, Znaczenie wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, pod. red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczyc, Kraków 1999, s. 251.

387 W. Kisiel, Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości), [w:] Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2005, s. 44, 46-48.

388 Na temat językowego ujęcia zagadnienia interesu, zob. A.S. Duda, Interes prawny w polskim prawie administracyjnym, Warszawa 2008, s. 1-3 i tam podaną literaturę źródłową; zob. też P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 19.

389 A. Piekara, Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 76 i nast.; A. Piekara, Samorządność. Samorząd. Rozwój, Warszawa 2000, s. 151.

390 Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 195.

391 Zob. na ten temat: W.T. Modzelewski, A. Żukowski, Polski samorząd w stosunkach międzynarodowych. Zarys problematyki, [w:] J. Marszałek-Kawa, Samorząd terytorialny. Studium politologiczne, Toruń 2007, s. 8 i nast.

392 Rozumiane inaczej niż w ujęciu tradycyjnym (jako stosunki między narodami zorganizowanymi w państwa), jako stosunki społeczne zachodzące między reprezentacjami różnych zorganizowanych grup społecznych, będących podmiotami wszelkiego rodzaju stosunków, w tym politycznych, gospodarczych, kulturalnych, naukowo technicznych. Zob. J. Kukułka, Teoria stosunków międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 133.



integracja regionalna i globalizacja oraz wzrost roli w państwach i znaczenia na arenie międzynarodowej podmiotów lokalnych i regionalnych.<sup>393</sup> „System międzynarodowy jest określany zatem jako system wielu aktorów, w którym władze centralne nie są już jedynymi aktorami, a władze regionalne i lokalne są hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych, jak i niższych szczebli”.<sup>394</sup> Udział władz regionalnych i lokalnych w stosunkach międzynarodowych, na forum Unii Europejskiej, ujmowany też bywa w formie teoretycznej koncepcji zarządzania wieloszczeblowego (*multi-level governance*) tłumaczącej w określony sposób procesy decyzyjne w Unii Europejskiej.<sup>395</sup>

Czasem stawia się wręcz tezę, że zmiany w polskim systemie administracyjnym dokonane na początku lat 90. poszerzyły znacznie kompetencje samorządu terytorialnego, umożliwiając prowadzenie współpracy międzynarodowej na szczeblu lokalnym.<sup>396</sup> Tego rodzaju współpraca przybiera postać współpracy przygranicznej, transgranicznej i międzyregionalnej<sup>397</sup> uregulowanej Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzoną 21 maja 1980 r. w Madrycie<sup>398</sup>. Ponadto intensywnie rozwija się w Europie ruch miast bliźniaczych.<sup>399</sup>

Lokalny interes publiczny może urzeczywistniać się także w ramach tzw. odolnej dyplomacji. Zaangażowanie we współpracę międzynarodową wspólnot samorządowych (społeczności lokalnych) z różnych krajów, podobnie zresztą jak współpraca na poziomie państw (rządów), jest uprawnione i potrzebne, a służy przepływowi wiedzy i informacji ogólnych („lepszemu poznaniu się”), ale także wymianie doświadczeń w zakresie lokalnej polityki, kultury i gospodarki,<sup>400</sup> przez co stanowi pożyteczny instrument realizacji zadań publicznych.

393 Zob. A. Skorupska, Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego na podstawie badań, [w:] Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego. Raporty, pod red. A. Skorupskiej, Warszawa 2005, s. 11. Zob. też: Uwarunkowania polityki regionalnej w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską, pod red. J.A. Rybczyńskiej, Radom 2003.

394 M. Sapała, Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim, Poznań 2005, s. 12.

395 *Ibidem*, s. 16.

396 Zob. W. Stankiewicz, Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90., [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania), pod red. J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowskiego, Toruń 2008, s. 55. Zob. też: P. Swianiewicz, Kontakty międzynarodowe samorządów, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 10, s. 7.

397 Zob. S. Czarnow, Pojęcie współpracy transgranicznej, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1-2, s. 36; M. Woźniak, Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 12; H. Zięba-Zalucka, Współpraca międzynarodowa samorządów, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2, s. 63.

398 Zob. Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287 i poz. 288; powołana Konwencja w stosunku do Polski weszła w życie 19.6.1993 r. Zob. też T. Szewc, Status Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej w polskim prawie, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6, s. 37.

399 Zob. Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych, red. A. Brzozowska, Poznań 1998.

400 Współpraca międzynarodowa samorządu gminnego, *op. cit.*, s. 7.

## **CONTITUTIONALISATION OF LEGAL PERSONALITY AS A BASIS OF INTERNATIONAL COOPERATION OF MUNICIPALITIES**

Municipalities (*gminy*) undoubtedly are legal personalities. This is well-established both in Polish law and relevant international regulations and results in a number of rights and freedoms. On the one hand, thus, municipalities may establish cooperation with their foreign counterparts, etc., whilst on the other hand, they are obliged to observe law. In practice, it means international activity (frontier, cross-border and interregional cooperation), as well as the obligation to act within the framework of Poland's foreign policy (governmental administration control). The progression in practice can be noticed, which constitutes an interesting challenge for legal academics and commentators.

Keywords:

Commune, international cooperation, internationalization of communes, commune's legal personality