

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