

# PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO A ZAKRES JEGO ZADAŃ I KOMPETENCJI

redakcja naukowa  
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

---

---

---

# PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO A ZAKRES JEGO ZADAŃ I KOMPETENCJI

redakcja naukowa  
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie

*Stan prawny na 1 czerwca 2020 r.*

Recenzent

*dr hab. Irena Lipowicz, prof. UKSW*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Livia Śpiewak*

Opracowanie redakcyjne

*Trzy kropki Joanna Maź*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-990-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz skrótów .....</b>	<b>7</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>11</b>
<i>Daniel Wacinkiewicz</i>	
<b>Podmiotowość samorządu terytorialnego a zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej.....</b>	<b>15</b>
<i>Krzysztof Chochowski</i>	
<b>Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia.....</b>	<b>31</b>
<i>Anna Fogel</i>	
<b>Ograniczanie samodzielności gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....</b>	<b>61</b>
<i>Jakub Krawczyk</i>	
<b>Sfera podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem samorządowym .....</b>	<b>75</b>
<i>Tomasz Libera</i>	
<b>Pomiędzy imperium a dominium – status prezydenta miasta na prawach powiatu na tle regulacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.....</b>	<b>101</b>

---

<i>Paweł Izdebski, Radosław L. Kwaśnicki</i> <b>Ograniczenia wolności działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie spółek prawa handlowego .....</b>	149
<i>Anna Kawecka, Grażyna Zalas</i> <b>Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań z pomocy społecznej na przykładzie domów pomocy społecznej.....</b>	173
<i>Mikołaj Pułło</i> <b>Podmiotowość samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów – asumpt do rewizji dotychczasowego modelu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego .....</b>	191
<i>Przemysław Kledzik</i> <b>Problematyka podmiotowości samorządu terytorialnego – w aspekcie statusu organu wykonawczego gminy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.....</b>	215
<i>Katarzyna Szlachetko</i> <b>Fundacje samorządowe .....</b>	243
<i>Agata Barczewska-Dziobek</i> <b>Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych.....</b>	263
<i>Bogusław Przywora</i> <b>Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna.....</b>	279
<b>Bibliografia.....</b>	293

## WSTĘP

Zgodnie z regulacją ujętą w art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Z regulacji tej wynika zatem podmiotowość ustrojowa jednostek samorządu terytorialnego, czyli samodzielność i niezależność od innych struktur władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej. Podmiotowość ta stanowi istotę samorządu terytorialnego będącego równocześnie częścią administracji publicznej w naszym państwie.

Samorząd terytorialny, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje istotną część zadań publicznych. Rodzi się więc pytanie o kształt i zakres, a także perspektywę podmiotowości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako konieczna jawi się zatem szeroka dyskusja w tym zakresie. Forum wymiany poglądów na ten temat stało się – zorganizowane w Krakowie w dniach 10–11 października 2019 r. – XIII Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice”. Uczestniczyli w nim przedstawiciele wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce oraz reprezentacja ośrodków zagranicznych zarówno zza naszej wschodniej, jak i zachodniej granicy. Wśród uczestników wydarzenia nie zabrakło również przedstawicieli praktyki prawniczej, w tym sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, preze-

sów samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, a także pracowników urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. Z uwagi na specjalizacje naukowe uczestników seminarium, zauważyć należy, że dyskusja na temat podmiotowości samorządu terytorialnego toczyła się przy udziale administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Założeniem organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego jest bowiem, że spotkania te stanowią płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wskazanych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem zagadnień dotyczących samorządu terytorialnego.

W trakcie XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego wygłoszonych zostało kilkanaście referatów inicjujących niezwykle interesującą dyskusję wśród uczestników wydarzenia. Wystąpienia te stały się podstawą do napisania kilkudziesięciu wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na ilość i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z tym w niniejszym tomie zatytułowanym „Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji” ujęto teksty traktujące m.in. o podmiotowości samorządu terytorialnego w kontekście zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, podmiotowości samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów, podmiotowości samorządu terytorialnego w aspekcie statusu organów gminy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ograniczeniach samodzielności gminy w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego, a także statusie prawnym jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń. Zaprezentowane zaś w trakcie XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego poglądy odnoszące się do ustrojowych pytań i dylematów w zakresie podmiotowości samorządu terytorialnego ujęte zostały w tomie zatytułowanym „Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy”.

W naszej ocenie opracowania zawarte w obu tych książkach powinny wywołać szeroką dyskusję na temat podmiotowości polskiego samorządu terytorialnego, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej prze-

bieg. Niezmiennie od kilku lat wyrażamy nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a także zakończą okres, w którym podnoszona jest konieczność weryfikacji miejsca, jakie instytucja ta zajmuje w obowiązującej Konstytucji RP.

prof. dr hab. Mirosław Stec  
dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ  
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego  
czerwiec 2020



Daniel Wacinkiewicz

# PODMIOTOWOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ZASPOKAJANIE POTRZEB WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

## 1. Wprowadzenie

Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych jest podstawowym celem publicznym, jaki przed jednostkami samorządu terytorialnego określił ustrojodawca. *A vista* pierwszym, podstawowym adresatem obowiązku w tym zakresie, i zarazem odpowiedzialnym za jego realizację, są władze samorządowe. Tak przynajmniej należy przyjąć, opierając się na tradycyjnym podejściu do sposobu realizacji zadań publicznych przez podmioty administracji publicznej (działające w ramach swojej podmiotowości). Nie jest jednak niczym zaskakującym konstatacja, że za realizacją wskazanego celu stoi rozbudowana podmiotowo struktura samorządowego systemu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych.

Celem niniejszego opracowania będzie ukazanie problematyki podmiotowości samorządu terytorialnego w kontekście realizacji tego celu, jak również wykazanie złożoności działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, w szczególności wymagających zaangażowania i efektywnej kooperacji struktur samorządowych z otoczeniem. Ta ostatnia kwestia zilustrowana zostanie projektem prototypowania urbanistycznego – jednego z innowacyjnych instrumentów wykorzystywanych w zarządzaniu na poziomie komunalnym. Punktem wyjścia do dalszych

ustaleń będzie jednak syntetyczna analiza konstytucyjnych wyznaczników modelu samorządu terytorialnego – odgrywających istotną rolę dla uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przez realizację zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych.

## 2. Podmiotowość samorządu terytorialnego a samorządowy system organizacyjny zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych

Na rozdział I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.<sup>1</sup> składają się najważniejsze wyznaczniki polskiej państwowości<sup>2</sup>. Obok odwołania do *bonum commune* jako wartości fundamentalnej (art. 1), zasad: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), unitarności państwa polskiego (art. 3), praworządności (art. 7) i wielu innych równie istotnych, odnajdujemy tam regulację wskazującą na znaczenie decentralizacji dla ustroju państwowego (art. 15), wyrażoną *expressis verbis* korporacyjną podstawę samorządu terytorialnego w postaci wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1) oraz przepis upodmiotawiający samorząd terytorialny (tj. wskazujący samorząd terytorialny jako podmiot sprawujący władzę publiczną). Gdy do zasady decentralizacji władzy publicznej i konstytucyjnego wyznaczenia roli i zadań samorządu terytorialnego dodamy rozdział VII ustawy zasadniczej, w którego postanowieniach dochodzi do rozwinięcia prawnoustrojowej koncepcji polskiego samorządu terytorialnego, jaką przyjął prawodawca konstytucyjny, możemy stwierdzić, że oto mamy do czynienia z określeniem przez ustrojodawcę podstawowych wyznaczników (konstytucyjnego modelu/konstrukcji) polskiego samorządu terytorialnego.

W tym kontekście należy także podkreślić znaczenie, wyrażonej w preambule do Konstytucji RP, zasady pomocniczości – umacniającej upraw-

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> Patrz szerzej *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

nienia obywateli i ich wspólnot. W doktrynie oraz orzecznictwie, jak trafnie zauważa J. Korczak, stało się podstawą do szeroko interpretowanych wniosków dotyczących m.in. miejsca samorządu terytorialnego w państwie i wzajemnych relacji między organami władzy publicznej. Dekodowanie tego wzorca wciąż stwarza wiele możliwości interpretacyjnych, zaś orzecznictwo przypisuje subsydiarności znaczenie fundamentalne<sup>3</sup>. Zapewne zbyt daleko idące będzie twierdzenie, że z wymienionych regulacji/unormowań/postanowień konstytucyjnych da się zrekonstruować (całościową) wizję polskiego samorządu terytorialnego, jaką kierował się ustrojodawca. Bez wątplenia jednak można twierdzić, że określone (potwierdzone) zostały fundamenty samorządu terytorialnego, składające się na jego istotę, w polskim modelu ustrojowym.

Na osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio wskazuje art. 165 Konstytucji RP. Wraz z określeniem ogólnej misji samorządu terytorialnego związanej z wykonywaniem zadań publicznych (sformułowana w art. 163 zasada domniemania kompetencyjnego na rzecz samorządu terytorialnego), konstytucyjnymi wyznacznikami struktury samorządu terytorialnego (art. 164) oraz wyposażeniem jednostek samorządu terytorialnego w swoiste instrumentarium prawne umożliwiające im realizację zadań publicznych (własność i inne prawa majątkowe, samodzielność podlegająca ochronie sądowej) – jak zauważa się w doktrynie – tworzą fundamentalne rozstrzygnięcia dla określenia konstytucyjnej konstrukcji samorządu<sup>4</sup>. Co więcej, „przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności i innych praw majątkowych oraz ochrony sądowej stanowi istotną gwarancję realizacji zadań publicznych”<sup>5</sup>. Można stwierdzić, że *de lege*

---

<sup>3</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 177. J. Korczak zauważa, że „sądownictwo konstytucyjne zwróciło większą uwagę na tzw. aksjologię tekstu konstytucji odczytywaną przede wszystkim z ich wstępów wyrażających przewodnie idee i inne podstawowe zasady, którymi kieruje się ustrojodawca”.

<sup>4</sup> Por. D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, komentarz do art. 165 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

<sup>5</sup> D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, komentarz do art. 165 [w:] *Konstytucja RP*, t. II..., red. M. Safjan, L. Bosek.

*lata* jednostki samorządu terytorialnego są posiadającymi osobowość prawną i wyposażonymi we własne mienie korporacjami społeczności zamieszkałej na określonym terytorium, które realizują ważne zadania publiczne o znaczeniu lokalnym<sup>6</sup>.

O ile polski ustawodawca posługuje się pojęciem osobowości prawnej (osobowości prywatnoprawnej) jednostek samorządu terytorialnego, o tyle nie odnajdziemy w polskim systemie prawnych regulacji wskazującej na posiadanie przez nie podmiotowości publicznoprawnej. Pomimo że ukształtowanie się samorządu terytorialnego po 1989 r. było niewątpliwie jednym z najistotniejszych elementów zmian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce, a sam samorząd stał się kluczowym instrumentem nowego ładu publicznego w państwie<sup>7</sup>, polski prawodawca nie zdecydował się na wyraźne wyposażenie go w przymiot podmiotowości publicznoprawnej.

Niemniej jednak w wyniku ewolucji koncepcji (idei) samorządu terytorialnego, znajdujących wyraz w szczególności w teoriach samorządu terytorialnego, ukształtował się pogląd, iż samorząd terytorialny posiada podmiotowość publicznoprawną, a jego jednostki – osobowość prawną<sup>8</sup>. Dobitnie wybrzmiewa to także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza: „Podstawowymi wyznacznikami (...) pojęcia jednostki samorządu terytorialnego jest jej osobowość i podmiotowość prawna oraz normatywnie zagwarantowana i podlegająca sądowej ochronie samodzielność. Oznacza to też, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>9</sup>. To właśnie realizacja zadań publicznych, stanowiąca przejaw uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego określana

---

<sup>6</sup> Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002/1, poz. 4; Dz.U. Nr 18, poz. 184.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00.

<sup>8</sup> Zob. na ten temat J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 212.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 20.02.2002 r., K 39/00.

jest wprost jako konstytucyjna zasada podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

W art. 166 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca postanowił, że „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. W ten sposób ustrojodawca uczynił z klauzuli generalnej „zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych” kategorię prawną rangi konstytucyjnej, będącą zarazem podstawowym wyznacznikiem zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Analizując wynikający ze stanu prawnego instytucjonalnoprawny model zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych<sup>11</sup>, można dostrzec, że jest on oparty na wielu założeniach, domniemaniach i fikcjach, które istotnie wpływają na zakres zaspokajania potrzeb<sup>12</sup> mieszkańców. I tak – skupiając uwagę tylko na wybranych, najistotniejszych z punktu widzenia niniejszego opracowania – należy zwrócić uwagę, że nie istnieje prawny obowiązek zaspokajania potrzeb, których normodawca nie uznał za zaspokajalne (tzn. takie, które należy zaspokoić). Na gruncie polskiego prawa potrzeby niezgłaszane w prawie przyjętym trybie nie są przedmiotem zainteresowania władz samorządowych, podobnie jak potrzeby, które zostały zaspokojone we własnym zakresie potrzebującego. Stopień zaspokojenia potrzeb może być różny, a jego granice wyznacza norma prawna – przy czym potrzeba zaspokojona w sposób wyznaczony standardem prawnym jest traktowana, jakby została w zupełności zaspokojona. Istotne jest także to, że nie wszystkie potrzeby każdego członka wspólnoty muszą być zaspokajane w sposób równy.

<sup>10</sup> Wyrok z 8.10.2001 r., K 11/01, OTK 2001/7, poz. 210; Dz.U. Nr 118, poz. 1271.

<sup>11</sup> Elementy modelu instytucjonalnoprawnego zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych stanowią przedmiot analiz zawartych w monografii D. Wacinkiewicza, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016, s. 329–357.

<sup>12</sup> Na temat sposobu pojmowania potrzeb zob. m.in. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, a w szczególności *Potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, s. 148–163.

W publikacji omówiono zagadnienia prezentowane podczas XIII Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, które odbyło się w dniach 10–11 października 2019 r. w Krakowie. Jego celem było przeprowadzenie dyskusji na temat kształtu i zakresu, a także perspektyw podmiotowości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym tomie ujęto teksty traktujące między innymi o podmiotowości samorządu terytorialnego:

- w kontekście zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej,
- w procesie weryfikacji decyzji jego organów,
- w aspekcie statusu organów gminy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Poruszono w nim również zagadnienia ograniczeń samodzielności gminy w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego oraz statusu prawnego jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń.

Książka przeznaczona jest dla pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli świata nauki, a także studentów studiów prawniczych i administracyjnych.

**Mirosław Stec** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; redaktor naczelny miesięcznika Regionalnych Izb Obrachunkowych „Finanse Komunalne”.

**Katarzyna Małyś-Sulińska** – doktor habilitowana nauk prawnych; profesor w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.



9 788381 879903 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8187-990-3



9 788381 879903

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL