

**OSOBOWOŚĆ PUBLICZNOPRAWNA  
W ŚWIETLE HISTORII I DOKTRYNY  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

MATEUSZ BŁACHUCKI



Mateusz Błachucki

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

OSOBOWOŚĆ PUBLICZNOPRAWNA  
W ŚWIETLE HISTORII I DOKTRYNY  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO



**INP  
PAN**

Wydawnictwo Instytutu Nauk Prawnych PAN

Warszawa 2021

**dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN**

Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN

ORCID: 0000-0001-5805-048X

**Recenzja wydawnicza:**

dr hab. Bartosz Majchrzak, prof. UKSW

**Redakcja i korekta językowa:** Bożena i Janusz Sigismundowie

**Projekt okładki i layoutu, skład i łamanie:** Grzegorz Gromulski

**Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN**

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN

prof. dr hab. Władysław Czapliński

prof. dr hab. Irena Rzeplińska

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

**Seria: Basic Research**

eISBN: 978-83-66300-54-5

DOI: 10.5281/zenodo.5838232

Wydanie I, Warszawa 2021 © Copyright INP PAN

Wydawnictwo INP PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: [wydawnictwo@inp.pan.pl](mailto:wydawnictwo@inp.pan.pl)

tel.: (22) 65-72-738



**INP  
PAN**

# SPIS TREŚCI

|  |           |
|--|-----------|
| Wykaz skrótów i skrótowców .....   | 5         |
| <b>1. Uwagi wstępne .....</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1. Przedmiot pracy .....   | 7         |
| 1.2. Metody badawcze.....  | 7         |
| 1.3. Uwagi terminologiczne .....   | 8         |
| 1.4. Struktura pracy.....  | 9         |
| 1.5. Wskazówki bibliograficzne .....   | 9         |
| <b>2. Pojęcie prawa publicznego i osobowości prawnej.....</b>                          | <b>14</b> |
| 2.1. Prawo publiczne i prawo prywatne .....  | 14        |
| 2.1.1. Teorie akceptujące dualizm prawa (odgraniczające) .....                         | 15        |
| 2.1.2. Krytyka podziału dychotomicznego .....  | 16        |
| 2.2. Osoba prawna.....   | 18        |
| 2.2.1. Teorie nominalistyczne (negatywne, fikcji) .....                                | 19        |
| 2.2.2. Teorie realistyczne .....   | 20        |
| 2.3. Polska doktryna prawa .....   | 21        |
| <b>3. Osobowość publicznoprawna.....</b>   | <b>25</b> |
| 3.1. Osobowość publicznoprawna<br>w niemieckiej nauce prawa.....                       | 25        |
| 3.1.1. Kryteria materialne .....   | 26        |
| 3.1.1.1. Wykonywanie władzy publicznej.....  | 26        |
| 3.1.1.2. Zobowiązanie wobec państwa.....   | 26        |
| 3.1.1.3. Nadzór państwowy.....   | 26        |
| 3.1.1.4. Konieczność istnienia.....  | 27        |
| 3.1.1.5. Przejęcie zadań publicznych .....   | 27        |
| 3.2. Kryteria formalne.....  | 28        |
| 3.2.1. Akt powstania .....   | 28        |
| 3.2.2. Ścisłe kryterium formalne.....  | 28        |
| 3.2.3. Kryterium funkcjonalne .....  | 29        |
| 3.3. Polska doktryna prawa .....   | 30        |
| 3.4. Krytyka zasadności posługiwania się pojęciem<br>osobowości publicznoprawnej ..... | 38        |
| 3.5. Uwagi podsumowujące.....  | 44        |
| <b>4. Rodzaje osób prawa publicznego w prawie polskim.....</b>                         | <b>45</b> |
| 4.1. Korporacje (związki) prawa publicznego (samorządy).....                           | 45        |
| 4.2. Zakłady publiczne (administracyjne) .....   | 48        |
| 4.3. Fundacje publicznoprawne.....   | 55        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>5. Wybrane osoby prawa publicznego w ustawodawstwie polskim</b> ..... | 61  |
| 5.1. Samorząd terytorialny (powszechny) .....                            | 61  |
| 5.2. Samorząd specjalny.....   | 70  |
| 5.2.1. Samorząd gospodarczy.....   | 73  |
| 5.2.2. Samorząd zawodowy.....  | 76  |
| 5.2.3. Samorząd wyznaniowy .....   | 79  |
| 5.2.4. Samorząd mniejszości narodowych (narodowościowy).....             | 82  |
| 5.3. Zakład publiczny (na przykładzie uniwersytetu).....                 | 82  |
| 5.4. Fundacja prawa publicznego .....                                    | 85  |
| <b>6. Zakończenie</b> .....  | 88  |
| <b>7. Aneks. Osoby prawa publicznego w terminologii ustawowej</b> .....  | 92  |
| <b>Bibliografia</b> .....  | 97  |
| Akty prawne.....   | 97  |
| Projekty aktów normatywnych .....  | 99  |
| Orzecznictwo .....   | 100 |
| Publikacje .....   | 100 |

## WYKAZ SKRÓTÓW I SKRÓTOWCÓW

Dz.U. – Dziennik Ustaw

k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny

mps. – maszynopis

NBP – Narodowy Bank Polski

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OSNC – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna”

OSNP – „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”

OTK – „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy”

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WP – Wojsko Polskie



## 1. Uwagi wstępne

*Jesteśmy świadkami zasadniczych, rewolucyjnych wprost przemian ustrojowych i związanego z nimi przewartościowania konstrukcji prawnych. Jednocześnie dane nam jest doświadczać, że instytucje prawne, wyrażające określone wartości i idee danego typu ustroju państwowego mają znaczenie nieprzemijające<sup>1</sup>.* Czy takie znaczenie można również przypisać konstrukcji osobowości prawa publicznego? Prezentowana praca ma za zadanie stania się przyczynkiem do odpowiedzi na to pytanie. Z uwagi na swoją objętość i założenia serii wydawniczej praca ta nie pretenduje do wyczerpania zagadnienia, ale raczej do rozpoczęcia na nowo dyskusji o zasadności posługiwania się pojęciem osobowości publicznoprawnej we współczesnym prawie i doktrynie prawa administracyjnego.

### 1.1. Przedmiot pracy

Przedmiotem tej pracy jest konstrukcja podmiotowości publicznoprawnej w ustawodawstwie polskim (w ujęciu historycznym) i doktrynie prawa administracyjnego. Szczególną trudnością w analizie tej konstrukcji jest to, że żaden przepis polskiego prawa pozytywnego nigdy nie zdefiniował tego pojęcia. Co więcej, w obowiązującym ustawodawstwie polskim pojęcie osobowości publicznoprawnej nie występuje. W związku z tym analizie poddane będą przede wszystkim poglądy polskiej doktryny prawa administracyjnego poszukujące definicji osobowości publicznoprawnej. Z tego też względu praca niniejsza uwzględni dyskusję, jaka na przestrzeni wieku toczona była w nauce polskiej na ten właśnie temat. Nie sposób oczywiście uciec od prawa pozytywnego, to ono przecież jest podstawą refleksji prawniczej, stąd też będzie ono zaprezentowane w zakresie niezbędnym do zrozumienia opisywanej instytucji. Co więcej, z uwagi na wyeliminowanie ze współczesnego języka prawnego pojęcia podmiotowości publicznoprawnej prezentowana analiza ma przede wszystkim wymiar historyczny.

### 1.2. Metody badawcze

Podstawową metodą pracy badawczej jest metoda formalno-dogmatyczna. Metoda ta, biorąc za podstawę prawo pozytywne, wykląda je systematycznie, to jest w porządku logicznego ugrupowania materiału prawnego, usuwa ewentualne luki i sprzeczności, tłumaczy istotne znaczenia przepisów, tworzy definicje pojęć prawnych oraz za pomocą uogólnień doprowadza do ustalenia zasad, wytycznych przenikających dane prawodawstwo<sup>2</sup>. Metoda ta systematyzuje więc badane reguły prawne w spójną całość i ocenia trendy w legislacji i judykaturze, rekonstruuje na ich podstawie dogmatykę prawa. Oznacza to, że metoda dogmatyczna ma dwa poziomy analizy: deskryptywny i normatywny. Poziom deskryptywny ma na celu przedstawienie aktualnego stanu prawa i jego interpretacji w literaturze przedmiotu. Poziom normatywny ma na celu ocenę prawa. Może on przybrać formę krytycznej analizy istniejących przepisów aż po postulaty zmian prawnych<sup>3</sup>. Metoda dogmatyczna stanowi dwustopniowy proces, w trakcie którego najpierw identyfikuje się właściwe źródła prawa, a następnie je analizuje i interpretuje. Metoda

1 T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. J. Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 210.

2 E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 17.

3 S. Taekema, *Relative Autonomy. A Characterisation of the Discipline of Law* [w:] B. van Klink, S. Taekema (red.), *Law and Method: Interdisciplinary Research into Law*, Tübingen 2011, s. 34-35.

dogmatyczna wymaga również krytycznej analizy literatury przedmiotu, aby pokazać istniejący stan badań oraz zagadnienia wciąż wymagające badań<sup>4</sup>. Ta krytyczna analiza dorobku doktryny stanowi znaczną część rozważań zaprezentowanych w tej pracy.

Posiłkowo wykorzystywana była metoda historyczna, która pozwoliła na ukazanie rozwoju ewolucji określonych instytucji prawa pozytywnego i towarzyszącej im doktrynalnej refleksji na przestrzeni odpowiednio długiego okresu historycznego. W pracy widoczny jest podział na trzy okresy historyczne. Pierwszy obejmuje lata 1918–1950. Rok 1950 jest datą graniczną, odwołującą się do momentu zniesienia samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Drugi okres obejmuje lata tzw. Polski Ludowej aż do 1989 r. W roku tym nastąpiło załamanie się systemu socjalistycznego i Polska zaczęła stawać się republiką opartą na prawie, w roku następnym zaś przywrócono samorząd terytorialny<sup>6</sup>. Ostatni okres to lata po 1989 r., aż po dzień dzisiejszy. Okresy te charakteryzują się daleko idącą odrębnością ustrojową oraz odmiennością rozwiązań stosowanych w prawie pozytywnym. Należy wszakże podkreślić odbudowujący się powoli „pomost prawny” pomiędzy regulacjami i instytucjami prawnymi II i III Rzeczypospolitej<sup>7</sup> i pewną zbieżność rozwiązań normatywnych. W pracy niniejszej nie stosuje się metody prawnoporównawczej. Odwołania do obcej doktryny prawa są jedynie ilustracją do rozważań głównych i celem ich nie jest poszukiwanie różnic czy podobieństw, jakie zachodzą między polskim i obcymi ustawodawstwami.

### 1.3. Uwagi terminologiczne

Należy zwrócić uwagę na terminologię używaną w pracy. Pojęcia administracji publicznej i administracji państwowej używane są zamiennie, gdyż odnoszą się do tego samego desygnatu. Pojęcie administracji państwowej bywa identyfikowane z administracją rządową, jest to jednak dziedzictwo tzw. Polski Ludowej. W świetle tradycyjnego ujęcia administracja państwowa zawiera w sobie administrację rządową i samorządową<sup>8</sup> – i takie rozumienie tego terminu stosowane jest w niniejszej pracy. Podobnie zamiennie używane są terminy podmiot i osoba oraz osoba publicznoprawna i związek publicznoprawny. W doktrynie niektórzy autorzy rozróżniają te pojęcia<sup>9</sup>, jednakże dla potrzeb tej pracy przyjęto, że są one na tyle bliskoznaczne, że nie spowoduje to poważnego błędu metodologicznego, gdy potraktuje się je jak synonimy. Należy w tym miejscu podkreślić, że zachowana została indywidualna terminologia stosowana przez poszczególnych autorów, gdyż inaczej mogłoby to zniekształcić ich koncepcje.

4 T. Hutchinson, *Doctrinal Research. Researching the Jury* [w:] D. Watkins, M. Burton, *Research Methods in Law*, London–New York 2017, s. 18.

5 Na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130 ze zm.

6 Ustawa z dnia 8 marca 1989 r. o samorządzie terytorialnym, tj. Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 ze zm. – obecnie po wielu nowelizacjach nosi ona tytuł „o samorządzie gminnym”.

7 T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, s. 210.

8 Zob. np. definicję samorządu: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97.

9 P. Radzewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 5.

## 1.4. Struktura pracy

Praca składa się z czterech rozdziałów ułożonych w ciągu logicznym. W rozdziale pierwszym zaprezentowane zostaną rozważania dotyczące konstrukcji prawa publicznego oraz osobowości prawnej (prawa prywatnego). Na podstawie tych rozważań w następnym rozdziale możliwa będzie prezentacja poglądów, zarówno afirmatywnych, jak i krytycznych, przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego w zakresie konstrukcji osobowości prawa publicznego. W rozdziale trzecim mowa będzie o podstawowych rodzajach związków publicznoprawnych. Rozdział czwarty zaś poświęcony będzie przedstawieniu szczegółowych rozwiązań ukazujących przykłady podmiotów, które w niektórych okresach traktowano jako osoby prawa publicznego.

## 1.5. Wskazówki bibliograficzne

Literatura tematu jest dość zróżnicowana i uzależniona od okresu. Bardzo bogata jest literatura okresu międzywojennego i bezpośrednio powojennego. Najważniejsze znaczenie mają prace przedwojenne. W tym okresie w ustawodawstwie polskim korzystano z konstrukcji podmiotowości publicznoprawnej, co dawało podstawę do prowadzenia analiz dogmatycznych. Wśród tych pozycji naczelną rolę zajmuje monografia T. Bigi *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Obok niej, z prac ogólnych, należy wymienić pracę W.S. Wachholza *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*<sup>10</sup>. Bardzo ciekawe rozważania o samorządzie terytorialnym zawierają monografie J. Panejki *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*<sup>11</sup> oraz H. Dembińskiego *Osobowość publicznoprawna w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*<sup>12</sup>. Samorząd specjalny omawia zaś w swej opublikowanej pracy doktorskiej Z. Grelowski *Samorząd specjalny. Gospodarczy – Zawodowy – Wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*<sup>13</sup>. Konstrukcja zakładu publicznego była przedmiotem rozważań W. Klonowieckiego *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*<sup>14</sup>, J. Huberta *Ogólne stanowisko prawne Uniwersytetu Poznańskiego. Przyczynek do nauki o zakładach publicznych według prawa obowiązującego w byłej dzielnicy pruskiej*<sup>15</sup> czy F. Zarębskiego *Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych w świetle teorii zakładu publicznego*<sup>16</sup>. Pojęciu fundacji publicznoprawnej poświęcony jest z kolei wnikliwy artykuł W.H. Rappé *Fundacja publiczno-prawna w ustawodawstwie polskim*<sup>17</sup>. Rozważania na temat osób prawa publicznego znaleźć można jeszcze w pierwszych powojennych podręcznikach prawa administracyjnego S. Kasznicy *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*<sup>18</sup>, A. Peretiatkowicza

10 W.S. Wachholz, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928.

11 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, op.cit.

12 H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

13 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny. Gospodarczy – Zawodowy – Wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.

14 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933.

15 J. Hubert, *Ogólne stanowisko prawne Uniwersytetu Poznańskiego. Przyczynek do nauki o zakładach publicznych według prawa obowiązującego w byłej dzielnicy pruskiej*, Poznań 1925.

16 F. Zarębski, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych w świetle teorii zakładu publicznego*, Warszawa 1933, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=13500> [dostęp: 10.12.2021].

17 W.H. Rappé, *Fundacja publiczno-prawna w ustawodawstwie polskim*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1930, nr 3.

18 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.

*Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*<sup>19</sup> czy J.S. Langroda *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*<sup>20</sup>.

W okresie tzw. Polski Ludowej wskazać można jedynie kilka artykułów poświęconych tematowi osobowości prawa publicznego. Są to głównie artykuły S. Kalickiej *Osoba prawna prawa publicznego (cz. I)* oraz *O organach i podmiotach administracji*<sup>21</sup>. Z innych prac wymienić należy również artykuł J. Filipka *O podmiotowości administracyjno-prawnej*<sup>22</sup> oraz rozdział w I tomie *Systemu prawa administracyjnego* pióra T. Rabskiej *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*<sup>23</sup>. Stosunkowo dobrze natomiast prezentują się rozważania z tego okresu, poświęcone pojęciu zakładu (inna sprawa na ile konstrukcja zakładu publicznego może być utożsamiana z zakładem administracyjnym). Wymienić należy przede wszystkim w tym zakresie dwie opublikowane rozprawy doktorskie M. Elżanowskiego *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*<sup>24</sup> oraz E. Ochendowskiego *Zakład jako podmiot administracji państwowej*<sup>25</sup>. Z uwagi na likwidację instytucji samorządu powszechnego brak jest prac monograficznych poświęconych temu zjawisku w tym okresie. Natomiast zauważyć należy pewne prace poświęcone szczerkowemu formom samorządu specjalnego. W szczególności można wskazać pracę S. Kaźmierczyka *Samorząd zawodowy w PRL. Istota i funkcje*<sup>26</sup>, jako przykład badań nad samorządem specjalnym.

Ponowne rozbudzenie zainteresowań doktryny prawa administracyjnego problematyką osobowości publicznoprawnej widoczne jest na początku oraz w połowie lat dziewięćdziesiątych. Są to jednakże tylko prace przyczynkarskie, a nie monograficzne. Wśród nich największą wartość prezentują artykuły S. Fundowicza *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego i Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*<sup>27</sup>, T. Rabskiej *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych* oraz *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*<sup>28</sup>, M. Kuleszy *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*<sup>29</sup>, a także szereg podobnych do siebie artykułów R. Tupina *O restytucji osób prawa publicznego w polskim prawie czy Zagadnienia legislacyjne osób prawa publicznego*<sup>30</sup> oraz P. Przybysza *Współczesna teoria prawa*

19 A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.

20 J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1947.

21 S. Kalicka, *Osoba prawna prawa publicznego (cz. I)* [w:] *Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk*, nr 1 (Ogóln. zbioru nr 42), za rok 1950–1951, Warszawa 1952; S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji*, „Prace Komisji Nauk Społecznych PTPN” 1973, nr 2.

22 J. Filippek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2.

23 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.

24 M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

25 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

26 S. Kaźmierczyk, *Samorząd zawodowy w PRL. Istota i funkcje*, Wrocław 1979.

27 S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2(31), s. 68-86;

S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3-12.

28 T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, op.cit.; T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 41-56.

29 M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 2-18.

30 R. Tupin, *O restytucji osób prawa publicznego w polskim prawie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 2-5; R. Tupin, *Zagadnienia legislacyjne osób prawa publicznego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1(11), s. 49-58.

administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych<sup>31</sup>. Z nowszych opracowań wymienić należy artykuły P. Radzewicza *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*<sup>32</sup> W. Jakimowicza *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*<sup>33</sup> czy P. Charzewskiego *Aktualność pojęcia korporacji publicznoprawnej na tle dorobku literatury przedmiotu i stanu regulacji prawa*<sup>34</sup>.

Bogata jest natomiast literatura „samorządowa”, w której zauważyć można dość częste rozważania o publicznoprawnym charakterze wspólnot samorządowych. Z literatury wcześniejszej wymienić należy prace W. Miemiec i M. Miemiec *Podmiotowość publicznoprawna gminy* oraz S. Fundowicza *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo)*<sup>35</sup> – konstrukcja prawna i przede wszystkim *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*<sup>36</sup>, a także publikacji T. Rabskiej, o których była już mowa wcześniej. Z ważniejszych monografii opublikowanych ostatnio warto wskazać prace A. Piekary *Samorządność. Samorząd. Rozwój*<sup>37</sup>; J. Regulskiego i M. Kuleszy *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*<sup>38</sup>; A. Bosiackiego *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*<sup>39</sup>; M. Kruszewskiej-Gagoś *Podmiotowość publicznoprawna gminy*<sup>40</sup>; A. Doliwy *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*<sup>41</sup> czy monografię wieloautorską pod redakcją K. Małysy-Sulińskiej i M. Steca *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*<sup>42</sup>.

Zauważyć należy rozwój badań nad samorządem specjalnym. Z istotniejszych prac wymienić tutaj można monografie M. Tabernackiej *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*<sup>43</sup>; K. Walkowiak *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Pol-*

31 P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 58-67.

32 P. Radzewicz, *Kilka uwag...*, s. 3-18.

33 W. Jakimowicz, *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, t. 1, s. 28-36, [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/246568/jakimowicz\\_teoria\\_osob\\_prawnych\\_prawa\\_publicznego\\_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/246568/jakimowicz_teoria_osob_prawnych_prawa_publicznego_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 10.12.2021].

34 P. Charzewski, *Aktualność pojęcia korporacji publicznoprawnej na tle dorobku literatury przedmiotu i stanu regulacji prawa* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualności pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 297-326.

35 W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 15-19.

36 S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) – konstrukcja prawna* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 63-70; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

37 A. Piekara, *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Warszawa 2000.

38 J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.

39 A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.

40 M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007.

41 A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

42 K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.

43 M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.

sce<sup>44</sup>; R. Kmiecika *Samorząd gospodarczy w Polsce*<sup>45</sup>; S. Cyganka *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech. Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*<sup>46</sup>; pracę zbiorową pod redakcją S. Wykrętowicza; *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*<sup>47</sup>. Z nowszych prac wymienić należy monografię R. Kmiecika, P. Antkowiaka, K. Walkowiak *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*<sup>48</sup>; K. Bandarzewskiego *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*<sup>49</sup>; pracę zbiorową *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa*<sup>50</sup>, P. Marciniaka *Organizacja i zadania krajowych izb gospodarczych sektora telekomunikacji*<sup>51</sup> czy najnowszą monografię B. Jeżyńskiej i M.A. Król *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*<sup>52</sup>. W niewielkim zakresie prowadzone są badania nad samorządem wyznaniowym. Wymienić tu można prace P. Krawczyka *Osobowość publicznoprawna w świetle statusu prawnego Kościoła katolickiego w II RP*<sup>53</sup> oraz monografię wieloautorską pod redakcją A. Mezglewskiego *Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego, (Kazimierz Dolny, 16–18 maja 2006)*<sup>54</sup>.

Stosunkowo mniej jest natomiast prac poświęconych pojęciom zakładu publicznego i fundacji publicznoprawnej. Przede wszystkim należy tu wymienić dwa artykuły E. Ochendowskiego *Pojęcie zakładu publicznego oraz Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji*<sup>55</sup>. Z nowszej literatury zacząć należy od rozdziału Z. Czarnika i J. Posłusznego *Zakład publiczny w Systemie Prawa Administracyjnego*<sup>56</sup>. Oprócz tego wskazać należy prace J. Zimmermanna *Prawo administracyjne*<sup>57</sup>; S. Fundowicza *Zakłady publiczne*<sup>58</sup>; E. Stefańskiej *Kilka uwag na*

44 K. Walkowiak, *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004.

45 R. Kmiecika, *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2004.

46 S. Cyganka, *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech. Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004.

47 S. Wykrętowicz (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2007.

48 R. Kmiecika, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.

49 K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/13439?locale-attribute=en> [dostęp: 10.12.2021].

50 *Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego 12 listopada 2013 r.*, Warszawa 2014, <http://www.zawodyzaufaniapublicznego.pl/wp-content/uploads/2016/03/konferencja-samorząd-zawodowy-w-demokratycznym-państwie-prawa-skrypt.pdf> [dostęp: 24.12.2021].

51 P. Marciniak, *Organizacja i zadania krajowych izb gospodarczych sektora telekomunikacji*, Toruń 2019.

52 B. Jeżyńska, M.A. Król, *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*, Łódź 2021.

53 P. Krawczyk, *Osobowość publicznoprawna w świetle statusu prawnego Kościoła katolickiego w II RP*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 99, s. 159-175, [http://www.tstefaniuk.uph.edu.pl/zeszyty/archiwalne/99-2013\\_14.pdf](http://www.tstefaniuk.uph.edu.pl/zeszyty/archiwalne/99-2013_14.pdf) [dostęp: 10.12.2021].

54 A. Mezglewski (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego, (Kazimierz Dolny, 16–18 maja 2006)*, Lublin 2007.

55 E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII, s. 201-206; E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji* [w:] H. Olszewski, A. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 355-364.

56 Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011.

57 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

58 S. Fundowicz, *Zakłady publiczne* [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 173-193.

temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)<sup>59</sup>; czy Z. Janku *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny*<sup>60</sup>; a także monografie K. Zalaśińskiej, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*<sup>61</sup>; R. Raszewskiej-Skałeckiej, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*<sup>62</sup>; P. Chmielnickiego *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*<sup>63</sup> oraz H. Spasowskiej-Czarny *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*<sup>64</sup>; a także pracę M. Hadel *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*<sup>65</sup>.

59 E. Stefańska, *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski i T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 93-107.

60 Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 234-242.

61 K. Zalaśińska, *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.

62 R. Raszevska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.

63 P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2014.

64 H. Spasowska-Czarny, *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Lublin 2014.

65 M. Hadel, *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.

## 2. Pojęcie prawa publicznego i osobowości prawnej

Celem tego rozdziału jest ukazanie i omówienie dwóch podstawowych pojęć: prawa publicznego i osobowości prawnej. Pozwoli to, obok ujednoczenia terminologii stosowanej w pracy, na zdefiniowanie centralnego pojęcia tej pracy, tj. osobowości publicznoprawnej. Po kolei zostaną przedstawione i rozważone następujące problemy:

1. Dychotomiczny podział prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Jakie są kryteria tego podziału oraz uzasadnienie (lub jego brak) dla dalszego posługiwania się tym schematem.
2. Pojęcie osoby prawnej. Różne koncepcje tłumaczące istotę tej konstrukcji. Jej relację do pojęcia osoby prawa publicznego. Stosunek do pojęcia podmiotu prawa.

### 2.1. Prawo publiczne i prawo prywatne

Dualizm prawa, czyli podział prawa na publiczne i prywatne towarzyszy prawnikom od samego początku procesu stanowienia i egzekwowania prawa. Jak zauważa T. Bigo, przez swą powszechność, występowanie w prawie pozytywnym, judykaturze i doktrynie podział ów postrzegany jest przez wiele osób jako coś bardzo elementarnego i naturalnego, wywodzącego się z samego pojęcia prawa<sup>66</sup>. Jednak po bliższej analizie tematu musimy dojść do wniosku wręcz przeciwnego. Zagadnienie dychotomicznego podziału prawa jest przedmiotem wielu rozpraw naukowych<sup>67</sup>, zaś rozważania na ten temat można znaleźć w bardzo wielu podręcznikach prawa<sup>68</sup>. Lecz jak się to często zdarza, mimo wielości koncepcji wciąż brak jest powszechnie akceptowanego wyjaśnienia zasady podziału na prawo publiczne i prawo prywatne. Zastanawiając się nad przyczynami takiego stanu rzeczy, J.S. Langrod dochodzi do wniosku, że osiągnięcia badań teoretycznych nie mogą się ostać w konfrontacji z praktyką życia, ze zmiennością i niekonsekwencją ustawodawstwa, z wahaniami sposobów podejścia<sup>69</sup>. Wydaje się też, że wciąż zachowały aktualność uwagi W.L. Jaworskiego. Stwierdza on, że *trzeba tak czy owak rodzaje te określić. Z określeniem tym jest jednak tak jak z określeniem gmachu, budowanego w różnych czasach, przez wiele pokoleń. Każde z nich wycisnęło na nim piętno swego stylu i potrzeb. Określić taki gmach czymś, co by wskazywało jego jednolitość, nie jest możliwe z punktu widzenia architektury. Nasuwają się inne kryteria, przede wszystkim ekonomiczne. Tak jest z podziałem na prawa na prywatne i publiczne. Prawniczego kryterium nie można odnaleźć, szuka się więc go gdzie indziej*<sup>70</sup>. Biorąc to pod uwagę, zostaną przedstawione li tylko najważniejsze z formułowanych poglądów na naturę dychotomicznego podziału prawa. Uważam bowiem, że nawet jeśli nie ma powszechnie uznanego jednego kryterium czy grupy kryteriów dla omawianego podziału, to jednak same rozważania pozwolą lepiej zrozumieć dualizm prawa oraz stworzą dobrą podstawę do dalszej części pracy dotyczącej rozważań o osobowości publicznoprawnej.

66 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 1.

67 Z nowszej literatury polskiej należy zwrócić uwagę na monografię J. Nowackiego, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992. Tam też dokładny przegląd najważniejszych koncepcji na temat dualizmu prawa oraz ich krytyczna analiza. Zob. także podana tam literatura.

68 Dla przykładu zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 35 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995, s. 32 i n.; A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefanik, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 15 i n.

69 J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 41.

70 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 196.

### 2.1.1. Teorie akceptujące dualizm prawa (odgraniczające<sup>71</sup>)

Podział na prawo publiczne i prawo prywatne znany był już prawu rzymskiemu. Najbardziej klasyczna jest definicja Domitiusza Ulpiana. Zgodnie z nią: *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit*<sup>72</sup> (Prawo publiczne jest tym, które odnosi się do ustroju państwa, a prywatne – do korzyści jednostek: wszak są normy użyteczne dla państwa i normy użyteczne dla jednostek. Prawo publiczne dotyczy rzeczy świętych, kapłanów, urzędów). W podobnym duchu wypowiedział się Juliusz Paulus. On także uważał, że kryterium interesu i korzyści ma znaczenie podstawowe dla podziału prawa i winno znaleźć w tym prawie odzwierciedlenie: *Alterum enim utilitas privatorum, alterum vigor publicae disciplinae postulat* (Czego innego bowiem wymaga korzyść [majątków] prywatnych, czego innego żywotność urzędu publicznego)<sup>73</sup>. Należy jednak od razu zauważyć, że podział Ulpiana miał charakter i cel dydaktyczny. Pojęcia *ius publicum* i *ius privatum*, w prawie rzymskim, nie służyły celom systematyki całego prawa ani nie były podstawą jego dychotomicznego podziału<sup>74</sup>. Mimo to do Ulpiana właśnie nawiązywały późniejsze teorie interesu, zwane tak od łacińskiego słowa *utilitas*. W ich świetle, jeżeli prawo ma służyć interesowi prywatnemu, jest to prawo prywatne, jeżeli służy interesowi publicznemu, jest to prawo publiczne. Teorie interesu zostały poddane ostrej krytyce ze strony H. Kelsena. W świetle założeń czystej nauki prawa interes jako czynnik materialny nie może odgrywać roli kryterium w nauce prawa. Ponadto H. Kelsen podnosił, że cały system prawa został ustanowiony w interesie publicznym, a więc zarówno normy prawa publicznego, jak i prywatnego<sup>75</sup>.

Inną grupę teorii T. Bigo określa mianem podmiotowych, gdyż linia podziału jest ustanowiona według kryterium podmiotowego. Zgodnie z tymi koncepcjami, jeżeli prawo reguluje stosunki organów władzy państwowej z osobami tej władzy poddanymi, to jest to prawo publiczne<sup>76</sup>. Najbardziej rozpowszechnioną odmianą tych koncepcji jest tzw. teoria podporządkowania (*Mehrwertstheorie*). Jej przedstawicielami są E. Forsthoff i G. Jellinek. Kryterium podziału jest tu fakt równorzędności i podporządkowania podmiotów. Jeżeli strony danego stosunku są równorzędne, to stosunki te mają charakter prywatnoprawny i mogą być modyfikowane za zgodną wolą stron. Jeśli natomiast strony stosunku cechuje nierówność i jedna ze stron może jednostronnie i władczo zmieniać sytuację prawną drugiej, to mamy do czynienia ze stosunkami publicznoprawnymi<sup>77</sup>.

71 Termin stosowany przez S. Fundowicza, *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 52.

72 D 1, 1, 1, 1. Podają za: W. Osuchowski, *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 1967, s. 21. W nauce prawa rzymskiego istnieje spór co do rzeczywistego autorstwa tego stwierdzenia. Nie ma on jednak żadnego znaczenia z punktu widzenia tej pracy.

73 W prawie rzymskim funkcjonowała jeszcze jedna ważna definicja Aemiliusza Papiniana akcentująca, że prawo publiczne, stojąc na straży państwa jako całości, ma charakter bezwzględny i wola jednostek zmieniać go nie może: *Ius publicum privatorum pactis mutari non potest* (D. 2, 14, 38). Definicję tę można uznać, w pewnej mierze, za prekursorską w stosunku do późniejszych definicji podmiotowych. Podają za W. Osuchowskim, *Zarys rzymskiego prawa...*, s. 21.

74 J. Nowacki, *Prawo publiczne...*, s. 11-12.

75 W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie*. Cz. I. *Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 18.

76 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 3.

77 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 52-53.

Inaczej rzecz ujmując F. Fleiner. Według niego decydujące znaczenie dla określenia charakteru prawa ma wewnętrzna natura stosunku prawnego. Ta zaś determinowana jest przez okoliczność, czy w danym stosunku państwo lub gmina występuje jako podmiot władzy zwierzchniej, występując z pozycji władczej, czy też jako „zwyczajna” osoba prywatna, kiedy obie strony stosunku zrównane są w swych prawach i obowiązkach<sup>78</sup>. Teorię podmiotową w czystej postaci reprezentuje Schenk. Według niego o charakterze stosunku prawnego, a więc i prawa go normującego, decyduje udział państwa. Jeśli ma on miejsce, to stosunek jest kwalifikowany jako publicznoprawny<sup>79</sup>.

Teorię zblizowaną do teorii podmiotowych przedstawił W.L. Jaworski. Pamiętając o wyjściowym założeniu, że dychotomiczny podział prawa ma swe źródło w prawie pozytywnym, formułuje on postulat określania zasady dualizmu prawnego na podstawie analizy całego ustawodawstwa europejskiego. W wyniku swoich dociekań dochodzi on do wniosku, że prawo prywatne to ogół norm, które regulują zachowania jednostek, a które kontrolowane są przez państwo. Natomiast prawo publiczne to zbiór norm, które regulują działalność państwa, kontrolowaną przez jednostki, którym służy po temu szereg instrumentów prawnych, na czele z sądownictwem administracyjnym<sup>80</sup>.

### 2.1.2. Krytyka podziału dychotomicznego

Dychotomiczny podział prawa miał wielu krytyków. Wspomniany już wcześniej H. Kelsen był właśnie jednym z jego najbardziej zagorzałych oponentów. Uważał on, że podział ten jest nie do pogodzenia z ideą państwa prawa oraz że jest to przykład zgubnego wpływu polityki na naukę prawa<sup>81</sup>. Z tego względu każda próba podziału prawa na publiczne i prywatne ma pozaprawny, ideologiczny charakter<sup>82</sup>. Kelsen krytykował zarówno teorię interesu, jak i teorie podmiotowe. Jego argumenty przeciwko teorii interesu podane były wcześniej, teraz należy się skupić na krytyce teorii podporządkowania. Po pierwsze zarówno pojęcie podmiotu, jak i pojęcie stosunku prawnego są pojęciami formalnymi i różnicowanie ich według treści jest niedopuszczalnym pomieszaniem metod. Treść praw i obowiązków jest bez znaczenia dla pojęcia osoby i stosunku prawnego, nawet wówczas gdy jako materialna podstawa tych stosunków występuje władztwo – imperium. Po drugie nie ma różnicy między rozkazem – jednostronnym oświadczeniem woli (prawo publiczne) i porozumieniem – zgodnym oświadczeniem woli stron (prawo prywatne). Obydwie podstawy kształtowania stosunku prawnego są tożsame w dynamicznym procesie powstawania porządku prawnego jako normy indywidualne i są, z punktu widzenia normy generalnej, koniecznymi warunkami do powstania zobowiązania (stosunku prawnego)<sup>83</sup>. Założenia teorii normatywistycznej nie są już tak popularne jak kiedyś, niemniej jednak krytyka dualizmu prawa z tego punktu widzenia pozostaje wciąż aktualna, lecz jak stwierdza J. Nowacki, wielu autorów, przekonanych o możliwości odkrycia podziału

78 W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie...*, s. 19.

79 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 4.

80 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 54.

81 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 51.

82 J. Nowacki, *Prawo publiczne...*, s. 46.

83 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 7.

między prawem publicznym i prywatnym, po prostu przechodzi nad nią do porządku, bez ustosunkowania się do jej argumentów<sup>84</sup>.

Współczesnym polskim kontynuatorem Kelsenowskiej krytyki dualizmu prawa jest J. Nowacki. Uważa on ten podział za czysto konwencjonalny. Podkreśla on, że wypowiedzi odróżniające prawo prywatne od publicznego czy traktujące całe prawo jako prawo publiczne nie są wypowiedziami poznawczymi, ale są wyrazem *aprobaty, uznania określonych wartości, określonej ideologii politycznej czy społeczno-politycznej*<sup>85</sup>. Dlatego takie gorące są spory zwolenników dychotomicznego podziału prawa, gdyż nie zdają oni sobie sprawy z oceniającego (ideologicznego) charakteru swoich wypowiedzi<sup>86</sup>.

Dualizm prawa negowany był także w ZSRR i w „postępowych” krajach tzw. demokracji ludowej. Podział ten uważano za związany historycznie z typem państwa i prawa formacji typu przedsocjalistycznego. Jako taki musiał on zostać odrzucony przez postępową naukę socjalistyczną<sup>87</sup>. Na poparcie tej tezy wysuwane były dwa typy argumentów. Pierwsza grupa motywów wychodziła się z założenia, że podział na prawo prywatne i prawo publiczne związany jest nierozłącznie z istnieniem prywatnej własności narzędzi i środków produkcji. Dowodząco, że prawo prywatne rozwija się wraz z rozwojem własności prywatnej i swe jedyne uzasadnienie znajduje w fakcie istnienia tej własności. Natomiast w prawdziwym państwie socjalistycznym nie istnieje własność prywatna ani też własność środków produkcji. Jak bowiem mówił W.I. Lenin: *w dziedzinie gospodarki nie ma nic co byłoby niedostępne ingerencji państwa*<sup>88</sup>. Dowodząco ponadto, że w ustroju socjalistycznym zlikwidowano, charakterystyczne dla formacji kapitalistycznej, antagonizmy między interesem jednostki a interesem ogółu. Tak więc nie ma już miejsca na prawo prywatne, które *zawsze wyrażało interesy prywatnych posiadaczy i stanowiło narzędzie ochrony ich interesu*<sup>89</sup>. Natomiast w socjalizmie świadomie głosi się priorytet interesu społecznego, który oznacza realizację programu sprawiedliwości społecznej, zniesienia antagonicznych klas i stworzenia społeczeństwa bezklasowego, w którym każdy otrzyma według potrzeb<sup>90</sup>.

ZSRR nie był jedynym państwem, któremu obcy był dualizm prawa. Przez wiele lat takim klasycznym przykładem była Anglia. Jeszcze T. Bigo pisał, że dychotomiczny podział prawa obcy jest angielskiemu myśleniu prawniczemu<sup>91</sup>. W odróżnieniu do państwa radzieckiego ten stan był wynikiem długiego i harmonijnego rozwoju angielskiej tradycji prawnej. Podstawową formą tworzenia prawa było tam bowiem prawo sędziowskie (*judge made law*), które dało podstawę do stworzenia anglosaskiego systemu prawa precedensowego (*common law*). Już w czasach nowożytnych dzięki centralizacji trybunałów zapewniono ujednoczenie prawa, a rozwój parlamentaryzmu umożliwił zachowanie równowagi między sądami i parlamentem. Po zwycięskiej rewolucji purytańskiej podstawową zasadą ustrojową była *rule of supremacy of*

84 J. Nowacki, *Prawo publiczne...*, s. 47.

85 Ibidem, s. 132.

86 Ibidem, s. 132.

87 Ibidem, s. 39-40.

88 Ibidem, s. 40-41.

89 M.P. Kariewa (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951, s. 590. Podają za J. Nowackim, *Prawo publiczne...*, s. 41.

90 A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 482. Podają za: S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 50.

91 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 16.

law. Jednakże w tak klasycznej postaci system *common law* już nie istnieje. Podstawową rolę zaczyna odgrywać ustawodawstwo parlamentu (*statutory law*). Znaczny wpływ na zmianę angielskiego systemu miała także integracja europejska i wymuszona przez nią harmonizacja prawa, czego sądy dokonać nie mogły. Obecnie angielskie prawo i nauka prawa<sup>92</sup> korzystają już z dychotomicznego podziału prawa i nie budzi to większych sprzeciwów.

Zważywszy argumenty krytyków dualizmu prawnego, a w szczególności zastrzeżenia H. Kelsena, nie sposób się nie zgodzić z T. Bigą, który zauważa, że: *negatywne stanowisko wobec tego problemu nie przesądza jeszcze o jego roli w rozważaniach dogmatycznych. Dogmatyka nie może ograniczać się jedynie do formy, jeżeli nie chce popaść w czysty werbalizm. Problem dualizmu prawa sprowadzić trzeba z wyżym czysto teoretycznych badań na grunt prawa pozytywnego, gdzie posiada on prawo obywatelstwa. Nie jest to podział aprioryczny... będzie on miał zawsze w nauce prawa znaczenie konstrukcji pomocniczej, nie zasadniczej*<sup>93</sup>. Analiza prawa pozytywnego musi prowadzić nas do wniosku, że granice pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym nie są wciąż ustalone i podlegają wahaniom w rozwoju historycznym. W zależności od tego, jakie w danym momencie przypisuje się znaczenie społeczne pewnym stosunkom, to pozostawia się je wolnej woli stron lub poddaje władzy państwowej<sup>94</sup>. Podobnie jak A. Peretiatkowicz także W. Łączkowski podkreśla historyczne uwarunkowania prawa publicznego. Kładzie on nacisk na jeszcze coś innego. Podkreśla mianowicie aksjologiczny wymiar prawa publicznego oraz wpływ założeń ustrojowych na treść tego prawa<sup>95</sup>. Jest to niezmiernie istotne w kontekście znaczących zmian w Polsce, które zaszły po 1989 r., a które to zmiany, nie tylko moim zdaniem<sup>96</sup>, nie mają wciąż należytego odzwierciedlenia w polskim prawie. W prawie publicznym zaś w szczególności. Metoda publicznoprawna była przez wiele osób kojarzona z reżimem socjalistycznym, stąd też niechęć do niej w nowych warunkach ustrojowych. Było to podejście błędne, gdyż zamiast rozszerzać sztucznie krąg regulacji prywatnoprawnej należało wrócić raczej, przywracając jednocześnie zerwaną tradycję prawną, do pewnych klasycznych i sprawdzonych instytucji publicznoprawnych, dostosowując je, rzecz jasna, do zmienionych warunków społeczno-gospodarczych.

## 2.2. Osoba prawna

Konstrukcja osoby prawnej należy do najbardziej spornych konstrukcji w doktrynie prawa, zarówno publicznego, jak i prywatnego. Potwierdzają to, chyba, wszyscy autorzy omawiający wspomniane pojęcie<sup>97</sup>. Czasami problematyka ta zawężana jest do prawa cywilnego, nie można

92 Przykładowo J. McEldowney, *Prawo publiczne (public law)*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, nr 2244, Wrocław 2000.

93 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 22.

94 A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1946, s. 48. Zob. także podane tam przykłady różnej kwalifikacji określonych instytucji czy zachowań w odmiennych warunkach historycznych i społecznych.

95 W. Łączkowski, *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy...*, s. 15-16.

96 Przykładowo zob. S. Bratkowski, *Zagubione pojęcia. Zapotrzebowanie na prawo publiczne*, „Rzeczpospolita”, 25.11.1997, T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, s. 210-217.

97 Można wymienić choćby tylko: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 26; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 159; W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 153; A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 199; A. Peretiatkowicz, *Wstęp do nauk prawnych...*, s. 57-58; S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 64. Zob. także cytowaną tam literaturę.

tego uznać za właściwe. Jak podkreśla W.L. Jaworski: *cała sprawa osoby prawnej uważana jest przez nas za kwestię prawa publicznego. Nie powinno nas w najmniejszej mierze balać, że do działalności całego szeregu osób prawnych stosuje się prawo prywatne. Państwo bowiem może postanowić, że do całych dziedzin jego działalności będzie się odnosić prawo prywatne, a mimo tego to będzie to działalność państwowa, a prawo prywatne będzie stosowane do tych dziedzin tylko na podstawie wyraźnego publicznoprawnego przepisu*<sup>98</sup>. Wielość koncepcji oraz spory wynikłe przez lata na ich tle raczej się zresztą przyczyniły do zaciemnienia tego pojęcia niż do jego przejrzystego wyjaśnienia<sup>99</sup>. Mimo to przedstawiony zostanie przegląd głównych koncepcji przedstawicieli doktryny<sup>100</sup> prawa, ze szczególnym uwzględnieniem przedwojennej nauki polskiej, która wciąż pozostaje mało znana. Zanim to nastąpi, należy podkreślić jedną rzecz bardzo wyraźnie, albowiem jest ona źródłem wielu nieporozumień. Otóż przyjmuje się, że T. Bigą, że osobowość prawna jest jedna na całym obszarze prawa. Jest to zdolność do stawiania się podmiotem praw i obowiązków. Stąd nie można konstruować pojęcia osobowości publicznoprawnej jako odpowiednika osobowości prywatnoprawnej, zaś pojęciowe wyodrębnienie tej pierwszej jest metodą fałszywą. Istota osobowości prawnej jest zawsze jednakowa<sup>101</sup>. Dokładne uzasadnienie i rozwinięcie tej myśli przedstawione zostanie przy rozważaniach dotyczących pojęcia osobowości publicznoprawnej.

Genezy konstrukcji osób prawnych należy poszukiwać jeszcze w prawie rzymskim<sup>102</sup>. Pierwowzorem była gmina – *municipium*, którą początkowo traktowano jak zbiorowość jednostek, z czasem przekształcającą się w odrębny podmiot praw i obowiązków. Podkreślić należy, że choć Rzymianie posługiwali się kategorią osób prawnych, to jednak nie stworzyli ich prawnej konstrukcji, nie przeciwstawiając wyraźnie osobę prawną jednostkom ją tworzącym. Konstrukcja taka pojawiła się dopiero w prawie kanonicznym. Na jego gruncie stworzono oto fikcję, że korporacje i zakłady kościelne to pewne indywidua i jako takie są one osobami na równi z człowiekiem, stąd też mają wszystkie prawne przymioty osób fizycznych<sup>103</sup>. Dopiero jednak Friedrich von Savigny związał konstrukcję osoby prawnej z samą istotą osobowości prawnej.

### 2.2.1. Teorie nominalistyczne (negatywne, fikcji)

Szkola nominalistyczna wychodzi generalnie z założenia, że realnie istnieć może jedynie jednostka, dlatego też pojęcie osoby prawnej jest nierzeczywiste. Jest jedynie fikcją, abstrakcją stworzoną drogą rozumowania, słowem (*nomina rerum*)<sup>104</sup>.

Najstarszą w pełni ukształtowaną teorią jest, jak już wspomniano, teoria F. von Savigny'ego. Według tego autora osobą w znaczeniu techniczno-prawnym jest podmiot stosunku prawnego, a ponieważ stosunki prawne mogą istnieć tylko między ludźmi, dlatego tylko człowiek może być ich podmiotem i tylko on jest osobą w znaczeniu prawnym. Osoby prawne dopuszczone są do obrotu na mocy fikcji. Zgodnie z tą teorią należy ściśle wyodrębnić osobę prawną od jej

98 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 153.

99 Tak J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 159.

100 Bardzo obszerne omówienie tego problemu stanowi monografia R. Longchamps de Bériera, *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.

101 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 27. Tak samo J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 165 czy S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 64.

102 A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 200 i n.

103 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 64.

104 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 18.

ludzkiego substratu (który wszelako istnieje i jest realny, podobnie jak i substrat majątkowy). Ponadto osoba prawna nie ma zdolności do czynności prawnych, a więc państwo musi udzielić jej tego przymiotu w formie odpowiedniej koncesji, by stała się pełnoprawnym podmiotem w obrocie prawnym<sup>105</sup>.

W odróżnieniu od Savigny'ego G.F. Puchta czy J. Unger uważali, że fikcją nie jest przyznanie określonych cech osoby fizycznej bytowi realnemu (w tym ujęciu był to istniejący realnie substrat majątkowy i osobowy), ale sam byt (czyli osoba prawna). Twierdzili oni, że wszystko jest zmyślane: zdolność prawna i podmiot tej zdolności. Z kolei według A. Brinza osoba prawna była w rzeczywistości bezpodmiotowym majątkiem związanym z pewnym celem, tak więc majątek ten jest niejako personifikowany (teoria majątku celowego). Natomiast dla G. Rumelina osoba prawna związana była z punktem zaczepienia (*Beziehungspunkt*), z którym prawo łączy pewne uprawnienia i obowiązki, zebrane razem jako majątek zbiorowy<sup>106</sup>.

Inną znaną teorię stworzył R. von Ihering. Uważał on, że prawo podmiotowe jest tożsame z prawnie chronionym interesem. Natomiast interes może być związany tylko z osobą fizyczną, tak więc tylko człowiek jest podmiotem prawa. To nie osoba prawna jest podmiotem prawa, ale poszczególne członkowie korporacji czy destynatariusze w fundacji<sup>107</sup>. Natomiast E. Holder i J. Binder wyszli z założenia, że podmiotem praw może być tylko człowiek, indywiduum obdarzone zdolnością woli i zdolnością poznania. Stąd podmiotem rzeczywistym w osobie prawnej są zarządcy, którzy swe działania podporządkowują celowi istnienia danej osoby. Są więc właścicielami majątku tej osoby jedynie formalnie, bowiem materialnie majątek ten stanowi tzw. majątek urzędowy<sup>108</sup>. Dlatego też teorie te nazywane są teoriami majątku urzędowego.

Oprócz przedstawicieli nauki niemieckiej należy wspomnieć także o dwóch teoriach uczonych francuskich. Pierwszą z nich stworzył Planiol. Według niego osoba prawna jest tylko szczególną formą własności kolektywnej. Tak więc to osoby będące członkami jakiejś korporacji są właścicielami majątku, uważanego za majątek korporacji, nie zaś sama korporacja<sup>109</sup>. O wiele bardziej radykalną koncepcję sformułował L. Duguit. Ów twórca idei solidaryzmu społecznego uważał, że jedyną rzeczywistością społeczną są: solidarność społeczna i wolna jednostka. Dlatego nie istnieją żadne „mystyczne twory metafizyki” takie jak podmiot prawa i prawo podmiotowe. Jeśli wola reprezentanta pewnej grupy osób rodzi skutki dalej sięgające niż wola pojedynczej jednostki, to dzieje się to nie dzięki osobowości tej grupy, lecz dzięki temu, że wola tego reprezentanta grupy jest zgodna z regułą prawa przedmiotowego. Tak też i nie ma potrzeby domniemania, że związek osób jest podmiotem prawa<sup>110</sup>.

### 2.2.2. Teorie realistyczne

Głównym założeniem tych teorii jest traktowanie osoby prawnej jako rzeczywistości tego samego rzędu co człowiek<sup>111</sup>. Dlatego osoba zbiorowa jest rzeczywista i istnieje przed rzeczami zmyślo-

105 A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 202.

106 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 65-66.

107 Ibidem, s. 66.

108 A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 203.

109 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 29-30.

110 Ibidem, s. 30 i n.

111 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 32.

wymi jako wieczne idee wrodzone umysłowi ludzkiemu<sup>112</sup>. Teorie te przyjmują za podstawę rozważań określenie osobowości prawnej, zdolności stawania się podmiotem praw i obowiązków, czyniąc z prawa podmiotowego centralne zagadnienie swych rozważań.

Pierwsza taka teoria została sformułowana przez J.C. Bluntschli. Uważał on państwo za organiczne ciało – istotę, która ma wolę objawioną i wykonywaną za pomocą swych organów<sup>113</sup>. Najbardziej radykalna była teoria germanistyczna, zwana także teorią organiczną (*Genossenschaftstheorie*). Jej twórcą był O. von Gierke. Twierdził on, że osoba prawna jest społecznym organizmem, podobnym do organizmu ludzkiego, który prowadzi własną egzystencję i posiada własną wolę. Stąd też działania przypisywane tej osobie są jej własnymi działaniami w dosłownym tego słowa znaczeniu<sup>114</sup>.

G. Jellinek sformułował natomiast teorię teleologiczną. Według tej teorii podmiotem prawa może być tylko jednostka. Jednak obok ludzi istnieją jednostki zbiorowe, wykreowane w wyobraźni, ale połączone pewnym idealnym czynnikiem. Tym czynnikiem jest cel. Cel łączy ludzi należących do związku, przekształcając tym samym grupę jednostek w jeden związek ludzki. Związek ludzki istnieje więc realnie, będąc jednocześnie jednostką pomyślaną logicznie, a mianowicie jednostką celową (*Zweckseinheit*)<sup>115</sup>.

Odrębną teorię interesu stworzył L. Michoud. Wychodził on z założenia, że prawo chroni nie wolę, ale interes. Wola jest ważnym czynnikiem w konstrukcji prawa podmiotowego, ale o drugorzędym znaczeniu. Skoro prawo zabezpiecza interesy jednostek, musi także zabezpieczyć trwałe interesy grup ludzkich. Grupa społeczna jest zatem osobą prawną przy założeniu, że: 1) posiada interes odrębny od interesów indywidualnych swych członków; 2) posiada organizację zdolną do wytworzenia woli, potrzebnej do obrony i reprezentacji owego interesu<sup>116</sup>.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o normatywistycznej teorii osoby prawnej. Zgodnie z poglądami H. Kelsena, twórcy tej szkoły, osoba prawna jest personifikacją kompleksu norm odnoszących się do postępowania pewnej liczby jednostek. Podmiot prawa (osoba fizyczna i prawna) jest tylko uosobieniem częściowym lub całkowitym (państwo) porządku prawnego, specyficznym aspektem tego porządku, a nie pojęciem, które by miało jakieś odbicie w pierwiastkach „bytu”<sup>117</sup>. Teoria normatywistyczna bliższa jest chyba teoriom nominalistycznym, niemniej jednak nie da się jej definitywnie przypisać do żadnej z opisanych wyżej dwóch grup teorii.

## 2.3. Polska doktryna prawa

Problem osobowości prawnej nie był także obcy polskiej nauce prawa. Sz. Rundstein uważał tzw. osobę prawną za podmiot sztuczny, niemający żadnych cech fizycznych i psychicznych, właściwych „istocie rozumnej”, zaś jej konstrukcja normatywna nie znajduje w świecie zjawisk fizycznych i psychicznych żadnych odpowiedników realnych. W rozumieniu normatywnym osoba fizyczna jest taką samą „sztuczną” konstrukcją jak osoba prawna i cechy, związane z „realnością”, nie są dla tego ujęcia miarodajne. Podmiot normatywny nie ma swego odpowiednika

112 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 18.

113 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 68.

114 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 33.

115 S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 68-69.

116 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 35 i n.

117 Ibidem, s. 37 i n.

w świecie realnym, specyficzny podmiot normy prawnej jest tylko dokonaną personifikacją. Dlatego twierdzi on, że to norma „tworzy” podmiot. Albowiem *nie dlatego jest się podmiotem prawa, że istnieją po temu pewne warunki przyrodzone, lecz dlatego, że norma w procesie poczytania personifikuje przejściowy czy końcowy punkt poczytania*<sup>118</sup>.

Na podobnym stanowisku stał W.L. Jaworski. Zgodnie z jego teorią<sup>119</sup> osoba jest konstrukcją, tworem sztucznym, sposobem ujęcia pewnej grupy przepisów normujących pewną grupę stosunków. Podkreślał on, że prawo może obywać się bez tego pojęcia jak i innych sztucznych konstrukcji, np.: praw podmiotowych. Definiując osobę prawną, wskazywał, że oznacza ona wyjęcie, wyodrębnienie pewnego kompleksu stosunków spod przepisów, którym podlegałyby te stosunki, gdyby wyodrębnienia nie było. Wyodrębnienie może się dotyczyć stosunków o charakterze wybitnie majątkowym, jak zakłady i przedsiębiorstwa, a wówczas odnosi się do przedmiotu administracji, a może odnosić się do kwestii podmiotów w administracji i polegać na konstruowaniu urzędów administracyjnych jako osób prawnych<sup>120</sup>.

W nauce prawa polskiego prezentowane były także inne, nie tylko normatywistyczne, koncepcje osobowości prawnej. R. Longchamps de Bérier stworzył dwa wymogi do zakwalifikowania danej struktury jako osoby prawnej: 1) zdolność posiadania interesów; 2) zdolność wykonywania prawa. Przez pierwszy element należy rozumieć wymóg rozwijania celowej działalności, albowiem tylko z tego powodu może mieć zasługujące na ochronę interesy<sup>121</sup>. Do podejmowania celowej działalności niezbędna jest wola (u osób fizycznych), u osób prawnych zastępują ją trwałe, abstrakcyjne reguły prawne statutu. Drugi warunek sprowadza się do zdolności zaspokajania własnych interesów za pomocą swej woli lub zgodnie z wolą prawnie uznanego zastępcy. Takich zastępców prawnych uznaje prawo w odniesieniu do związków osób. Tak więc zgodnie ze statutem, zastępującym wolę związku, tworzone są organy związku ludzkiego będące jego prawnie uznanymi zastępcami<sup>122</sup>. Teoria ta ma zastosowanie do trwałych związków. Tę trwałość zapewniają normy statutu, który odrywa działania związku od woli poszczególnych jego członków. Stąd też osobą prawną może być tylko taka organizacja, której istnienie i działanie nie zależy bezpośrednio od osób ją tworzących.

Do teorii sformułowanej przez R. Longchamps de Bériera nawiązywał i rozwijał ją T. Bigo. Według niego konstrukcja osobowości prawnej winna opierać się na następujących założeniach: 1) osobowość prawna oznacza zdolność stawiania się podmiotem praw i obowiązków; 2) prawa i obowiązki prawne są sytuacjami, które powstają na skutek podlegania podmiotów prawu przedmiotowemu (normom); 3) działanie składa się z aktów woli<sup>123</sup>. Dwa pierwsze założenia są mniej więcej jasne i nie wywołują szerszych kontrowersji, natomiast ostatnie wymaga pewnego rozwinięcia. Człowiek jako podmiot działania podejmuje akty woli, które są przypisywane danej jednostce jako centrum siły zdolnej do dążenia do pewnych celów. Osoba prawna nie jest jednak fuzją cząstkowych woli członków grupy. Podstawową sprawą staje się struktura

118 S. Rundstein, *Zasady teorii prawa*, Warszawa 1924, s. 136.

119 Określana jest ona często mianem romantyzmu prawniczego. Szczegółową analizę jego poglądów przedstawia monografia M. Jaskólskiego, *Między nortmatywizmem i uniwersalizmem. Myśl prawnopolityczna Władysława L. Jaworskiego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1988.

120 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 156 i n.

121 R. Longchamps de Bérier, *Studia nad istotą...*, s. 96-97.

122 Ibidem, s. 157.

123 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 41.

grupy, ona to sprawia, że czynności różnych jednostek wchodzących w skład grupy łączą się jako całość. Na strukturę – organizację grupy składają się dwie rzeczy: 1) akt konstytucyjny; 2) organy związku. Akt konstytucyjny ustanawia normy organizacyjne, które określają warunki, przy których spełnieniu działania poszczególnych członków grupy traktujemy jako działania jej samej. Z kolei organ należy do składu osoby prawnej, tworzy z innymi członkami grupę – podmiot<sup>124</sup>. Podsumowując: osobą prawną według T. Bigi będą określone zachowania jednostek, wyodrębnione za pomocą normy organizacyjnej w osobny układ.

Współcześnie w doktrynie polskiego prawa cywilnego<sup>125</sup> osobą prawną definiuje się jako jednostkę organizacyjną, wyposażoną przez normę prawną w zdolność prawną, a więc możliwość bycia podmiotem stosunków prawnych. Tą jednostką organizacyjną jest twór społeczny, występujący w postaci zorganizowanej formy działalności ludzkiej, czyli realnego zjawiska; zdolność prawna to kwalifikacja, którą norma prawna łączy z tą jednostką<sup>126</sup>. Z. Radwański, akceptując co do zasady taką definicję, uważa jednak, że pojęcie jednostki organizacyjnej to pojęcie szersze w stosunku do osoby prawnej i stąd każda osoba prawna będzie jednostką organizacyjną, ale na odwrót nie zawsze. Ponadto wskazuje on na żywotność instytucji osobowości prawnej, która wynika z faktu, że jest to instytucja dogodna dla obrotu gospodarczego jako forma koncentracji kapitału, a także prowadzi ona do ograniczenia odpowiedzialności z tytułu ryzyka (z reguły do wysokości wniesionego kapitału) osób uczestniczących w organizacji obdarzonej osobowością prawną<sup>127</sup>.

Brak szerszej dyskusji nad konstrukcją osoby prawnej we współczesnej polskiej doktrynie prawa administracyjnego wiąże się prawdopodobnie z brakiem należytej refleksji nad jej szczególnym znaczeniem dla prawa administracyjnego i jego nauki, w szczególności w perspektywie historycznej. Jak podkreśla J.S. Langrod, wszystkie podmioty prawa administracyjnego („osoby prawa administracyjnego”) są w zasadzie tylko osobami prawnymi, tylko zaś ta konstrukcja wprowadza administrację w obrót prawny na zewnątrz (pod względem zdolności procesowej, odpowiedzialności odszkodowawczej, odrębności majątkowej, szczególnych stosunków prawnych z innymi organami itp.). Państwo może bowiem wyodrębnić pewne swe służby i wyposażać je w osobowość prawną, odrębną od osobowości państwa, jednakże unika tworzenia czystej fikcji pod postacią organizacyjno-majątkowych przywilejów formalnych dla pewnej komórki aparatu urzędowego. Stąd państwo ogranicza, z reguły, przywilej takiego wyodrębnienia do twórców o podwójnym charakterze:

- realizujących na tyle ważny interes zbiorowy, że nie można pozostawić zaspokojenia go inicjatywie prywatnej, ale musi się nim zajmować specjalnie wyodrębniony dział administracji;
- stanowiących jednocześnie krzyżowanie się interesów lokalnych czy specjalnych, tak dalece żywe i stabilizowane, że samo życie narzuca konieczność wyodrębnienia go od państwa. Tak oto konstrukcja osobowości prawnej pozwala pogodzić dwa przeciwieństwa: pozostanie w obrębie mechanizmów administracji państwowej, a równocześnie konstrukcyjne oddzie-

124 Ibidem, s. 45-46.

125 Na temat ewolucji cywilistycznych koncepcji osobowości prawnej zob. A. Klein, *Ewolucja instytucji osobowości prawnej* [w:] *Tendencje rozwojowe prawa cywilnego*, E. Łętowska (red.), Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 54-156.

126 A. Wolter, J. Ignatowicz, H. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 204-205.

127 Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 171 i n.

lenie od państwa pod względem osobowości prawnej<sup>128</sup>. Ponadto konstrukcja osobowości prawnej zachowuje trwałe miejsce w historii ogólnej teorii prawa, uzasadnione wywarciem przez nią decydującego wpływu na bieg procesu „uprawnienia” administracji<sup>129</sup>.

W konkluzji rozważań poświęconych pojęciu osoby prawnej należy zgodzić się z J. Panejko<sup>130</sup> i Z. Grelowskim<sup>131</sup>, że teoretyczny spór na temat istnienia czy nieistnienia osobowości prawnej i materialnej treści tego pojęcia nie ma w praktyce istotnego znaczenia. Ustawodawstwa pozytywne, w tym także polskie<sup>132</sup>, w większości uznają konstrukcję osobowości prawnej, rozumiejąc przez nią zdolność do stawania się podmiotem praw i obowiązków. Z punktu widzenia normatywnego osobowość prawna istnieje, skoro istnieje norma prawna, na mocy której określona wspólnota – zbiorowość staje się podmiotem praw i obowiązków. Nie kończy to, oczywiście, sporów teoretycznych, które wciąż zachowują znaczenie jako próby naukowego wytłumaczenia istoty osobowości prawnej.

Po przedstawieniu interpretacji pojęć prawa publicznego i osobowości prawnej można teraz przejść do przedstawienia samej koncepcji osobowości, w czym rozważania zawarte w niniejszym rozdziale będą bardzo pomocne.

---

128 J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 165-166.

129 Ibidem, s. 166.

130 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 85.

131 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 19-20.

132 Zob. art. 33 i n. k.c. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 z późn zm.

### 3. Osobowość publicznoprawna

W rozdziale tym zostanie zanalizowane pojęcie osobowości publicznoprawnej. Wskazane będą podstawowe cechy charakteryzujące i wyróżniające to pojęcie. Zbadana będzie relacja tego pojęcia do instytucji podmiotowości administracyjnoprawnej. W trakcie prowadzonych wywodów pokazana zostanie zmienna w czasie interpretacja pojęcia osobowości publicznoprawnej, uzależniona od szeregu czynników, np.: rodzaju analizowanego ustawodawstwa (niemieckie, polskie, francuskie), aparatu narzędziowego, wyznawanych koncepcji filozoficzno-prawnych, warunków ustrojowych i politycznych, w których formułowane były dane poglądy etc. Analizie tych właśnie koncepcji, z uwzględnieniem kontekstów, w jakich były głoszone, będzie poświęcony ten fragment pracy.

Polski system prawa administracyjnego w kształcie obecnym jest, w dużym stopniu, dziełem ostatnich trzech dekad, budowanym na bazie prawa administracyjnego dostosowanego do założeń ustrojowych państwa socjalistycznego. Wprowadzając nowe rozwiązania, ustawodawca polski często odwołuje się do doświadczeń innych państw oraz organizacji międzynarodowych. Często można odnieść wrażenie, że to jest jedynym czynnikiem sprawczym wprowadzania nowych regulacji. Czasami rolę taką odgrywa chęć przywrócenia ciągłości prawnej pewnym instytucjom<sup>133</sup>. Z tych powodów wielce użyteczne jest przedstawienie poglądów doktryny obcej, która badając nowe, czy też przywrócone po wielu latach w Polsce instytucje, wypracowała już ich pewną systematykę, pomocną przy analizowaniu tematu. Należy jednak podkreślić, że nie jest to praca prawnoporównawcza i jej przedmiotem jest polskie prawo i polska nauka prawa. Jak pisał W. Klonowiecki: *na wytworzenie instytucji prawnych każdego państwa składa się wiele znamion temu państwu właściwych: cechy narodowe jego mieszkańców, istniejący już ustroj prawny, przeważające w państwie poglądy społeczne, wreszcie praktyczne cele, którym konstrukcja ma odpowiadać*<sup>134</sup>. Ponieważ znamiona te są inne w każdym państwie, to różnice między nimi należy brać pod uwagę, gdy dokonuje się jakichkolwiek porównań w prawie. Z tego też względu praca ta opiera się głównie na poglądach polskiej doktryny prawa, uzupełnianej tylko w ramach konieczności doktryną obcą. Mając to wszystko na uwadze, rozważania dotyczące koncepcji osobowości prawnej wypada zacząć od przedstawienia dorobku niemieckiej doktryny prawa, ponieważ prawo pozytywne w Niemczech szeroko posługuje się konstrukcją osób prawa publicznego i analiza koncepcji osobowości ma tam długą tradycję i jest bardzo dobrze rozwinięta.

#### 3.1. Osobowość publicznoprawna w niemieckiej nauce prawa<sup>135</sup>

Na gruncie niemieckiej nauki prawa wskazuje się na trzy rodzaje kryteriów, które stanowią podstawę wyróżniania osób prawa publicznego:

1. materialne,
2. formalne,
3. funkcjonalne.

133 Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

134 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 4.

135 Ten fragment pracy oparty jest głównie na wynikach badań i artykule S. Fundowicza, *Pojęcie osoby prawnej...*, s. 72 i n.

#### 3.1.1. Kryteria materialne

##### 3.1.1.1. Wykonywanie władzy publicznej

Kryterium wykonywania władzy publicznej jest najstarszym kryterium, sformułowanym na gruncie niemieckiej nauki prawa. Zgodnie z nim osobami prawa publicznego są te podmioty, które tak jak państwo posiadają władzę zwierzchnią. Jednakże kryterium to spotyka się często z krytyką z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze można wskazać osoby prawa prywatnego, którym państwo zleciło określone zadania publiczne, wyposażając jednocześnie we władztwo w celu egzekwowania tych zadań<sup>136</sup>. Po drugie występują osoby prawa publicznego (na gruncie prawa niemieckiego), które nie wykazują omawianej cechy, np. kasy oszczędnościowe (*Sparkassen*). W związku z tym można stwierdzić, że o ile sprawowanie władztwa administracyjnego jest cechą charakterystyczną wielu osób prawa publicznego, to jednak mogą ją wykazywać także osoby prawa prywatnego, a także mogą występować osoby prawa publicznego też cechy pozbawione.

##### 3.1.1.2. Zobowiązanie wobec państwa

Kryterium to sformułował w 1886 r. H. Rosin. Zauważył on, że istnieje kategoria osób w sposób szczególny zobowiązana do wykonywania zadań na rzecz państwa. Stąd osobami prawa publicznego są te osoby prawne, które muszą wykonywać zadania na rzecz państwa, a ten obowiązek wynika z prawa publicznego. Podstawowym założeniem, a jednocześnie największą wadą koncepcji H. Rosina było odwołanie się do ulpianowskiego podziału na prawo prywatne, realizujące interesy prywatne, i prawo publiczne, chroniące interesy publiczne. Albowiem, twierdził H. Rosin, dla każdej osoby prawnej decydujący jest cel. Jednak o ile osoby prawa prywatnego istnieją tylko dla siebie i ich cele wyznaczane są przez ich interesy, to osoby prawa publicznego realizują cel wspólny (*Gemeinzwack*), a więc są zobowiązane wobec państwa do realizacji jego celów. Teoria ta nie znalazła szerszej akceptacji. Przeciwno niej podnoszono te same argumenty co przeciwko teorii Ulpiana, a więc umowność podziału na interesy prywatne i publiczne oraz fakt, że czasami interesy te nie są ze sobą sprzeczne, ale wręcz tożsame. Wskazywano ponadto, że można wyszczególnić osoby prawa prywatnego, które też są zobowiązane w stosunku do państwa w taki szczególny sposób, np. przedsiębiorstwa w gospodarce centralnie sterowanej<sup>137</sup>.

##### 3.1.1.3. Nadzór państwowy

W świetle tego kryterium osoby prawa publicznego postrzegane są jako podmioty pośredniej administracji państwowej, podejmujące zadania wskazane im przez państwo. Założeniem wyjściowym jest, że jeżeli państwo przekazuje swoje zadania i kompetencje, to musi zachować możliwość odpowiedniego wpływu na realizację tych zadań oraz skoordynowanie ich w ramach całego aparatu administracyjnego. Tylko zaś nadzór państwowy może zapewnić spójność takich działań. Także i to kryterium nie ostało się w ogniu krytyki. Podnoszono niejasność pojęcia nadzoru oraz zmienną normatywną treść tego pojęcia. Ponadto wskazano na osoby

136 Otto Meyer twierdził, że władztwo to tylko „dodatek” niewpływający na charakter osoby prawa prywatnego, podczas gdy osoby prawa publicznego są specjalnie tworzone do wykonywania takich zadań i władztwo administracyjne jest ich immanentną cechą. Jednakże takie nie do końca ściśle rozróżnienie wywołuje wiele trudności, gdy chce się je stosować w praktyce. Ibidem, s. 73.

137 Ibidem, s. 74.

prawa publicznego niepodlegające takiemu nadzorowi, np. bank centralny oraz na osoby prawa prywatnego poddane temu reżimowi, np. przedsiębiorstwa gospodarki energetycznej<sup>138</sup>.

#### 3.1.1.4. Konieczność istnienia

Autorem tego kryterium jest W. Jellinek. Według niego osoby prawa prywatnego mogą powstawać i rozwijać się na mocy własnej decyzji, natomiast istnienie związków publicznoprawnych wymaga zgody ze strony państwa, które musi tym samym potwierdzić konieczność istnienia takiego związku. Przeciwnicy tej teorii wskazywali na możliwość upadłości osób prawa publicznego, co przeczy konieczności ich istnienia oraz na wciąż istniejące ograniczenia przy powstawaniu osób prawa prywatnego, np. poprzez system przymusowych rejestrów czy wymóg uzyskiwania koncesji<sup>139</sup>.

#### 3.1.1.5. Przejęcie zadań publicznych

Najbardziej popularnym kryterium odróżniającym związki publicznoprawne i prywatnoprawne jest kryterium przypisania danej osobie prawnej zadań i celów publicznych. Teorię tę rozwinął H.J. Wolf. Uważał on, że podmiotami przyporządkowanymi prawu prywatnemu mogą być dowolne osoby, natomiast podmiotem uprawnionym lub zobowiązanym na gruncie prawa publicznego jest podmiot władzy zwierzchniej. Przez obowiązki, stosunki czy prawa publicznoprawne należy rozumieć te z nich, które na mocy konkretnej normy prawnej uprawniającej państwo lub inny podmiot przez państwo zobowiązany do ich przejęcia są wspólne, przekraczają stosunki indywidualne, są sprawami grupy ludzi<sup>140</sup>. Syntetycznie rzecz ujmując, można określić to kryterium jako nakaz wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wymóg upoważnienia normatywnego w odpowiedniej formie, o którym także była mowa, jest wymogiem formalnym, a nie materialnym i zostanie omówiony poniżej.

Dwa problemy rysują się szczególnie wyraziście na gruncie tej teorii. Po pierwsze trudność w zdefiniowaniu pojęcia „zadanie publiczne”. Jak podaje S. Fundowicz, na gruncie niemieckiej nauki prawa często zastępowane jest ono pojęciem „sprawy publicznej”, czyli sprawy jakiejś społeczności i jej członków<sup>141</sup>. Podkreśla się, że społeczność ta nie musi być wskazana imiennie, ale musi być prawnie wyodrębniona. Ponadto zadanie/sprawa publiczna musi być uznane przez porządek prawny, czy to w sposób sformalizowany, np. na drodze ustawy, czy też w sposób dorozumiany, np. poprzez fakt istnienia powszechnej opinii prawnej lub domniemania. Podobnie na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego wskazuje się, że zadania publiczne to zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>142</sup>. Drugim poważnym problemem jest fakt przekazywania przez państwo obowiązku wykonywania zadań publicznych podmiotom prawa prywatnego. Często przemawiają za tym czysto ekonomiczne względy, choć mogą być także inne przyczyny. Lecz

138 Ibidem, s. 76.

139 Ibidem, s. 76-77.

140 Ibidem, s. 77.

141 Ibidem, s. 78.

142 J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 14.

przekazywanie tych zadań musi napotkać pewne granice<sup>143</sup>, związane z faktem, że niemożliwa jest sytuacja, kiedy wszystkie zadania publiczne są przejęte przez związki prywatnoprawne, gdyż kreowałoby to stan niepewności polegający na uzależnieniu realizacji zadań jedynie do woli osób prawa prywatnego oraz od ich często ograniczonych środków niezbędnych do wykonywania powierzonych zadań.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nie mogą istnieć osoby prawa publicznego, które nie wykazują cechy realizacji zadań publicznych oraz że kryterium tego nie można pominąć przy formułowaniu definicji osób prawa publicznego. Jednakże jak wskazano wyżej, ze względu na formułowane zarzuty i wątpliwości, kryterium to nie może być jedynym, lecz musi być ono uzupełnione kryterium formalnym<sup>144</sup>.

## 3.2. Kryteria formalne

### 3.2.1. Akt powstania

Jak wynika z wcześniejszych rozważań, kryteria materialne są niewystarczające do oddania istoty osobowości publicznoprawnej i muszą być uzupełnione przez kryteria pomocnicze. Są nimi kryteria formalne. Pierwszym z formułowanych kryteriów formalnych jest kryterium aktu powstania. W jego świetle osoby prawa publicznego powstają na mocy aktu władzy państwowej. Może on przybrać formę aktu normatywnego lub aktu administracyjnego czy też innego aktu organizacyjnego. Kryterium to jest jednak nieściśle, albowiem do powstania niektórych osób prawa prywatnego niezbędny jest także, oprócz czynności prywatnoprawnej (którą jest akt założycielski), akt władzy publicznej, np. rejestracja w odpowiednim rejestrze<sup>145</sup>.

### 3.2.2. Ścisłe kryterium formalne

Niedostatkom poprzedniej koncepcji próbował zaradzić D. Schmidt. Podzielił on osoby prawne na trzy grupy:

- a. takie, których natura prawna została określona ustawowo,
- b. takie, których naturę prawną określono wiążąco w obrocie prawnym,
- c. takie, w stosunku do których brakuje zarówno ustawowego, jak i powszechnego określenia natury prawnej.

O pierwszej grupie można powiedzieć, że ustawodawca określa wiążąco charakter prawny tworzonego przez siebie podmiotu. Nie może on tego czynić zupełnie dowolnie, ale musi uważać, żeby tworzone podmioty były należycie przystosowane do celów, jakie mają osiągnąć oraz dopasowane do istniejącego systemu prawnego. W przypadku drugiej grupy osób prawnych podstawowymi przesłankami ich uznania, jako osób prawnych, są stan faktyczny powszechnej, zgodnej opinii co do istnienia ich osobowości prawnej oraz działanie innych uczestników obrotu w zaufaniu. Te dwie przesłanki znajdują oparcie w zasadach ochrony zaufania i ochrony obrotu prawnego. Zastosowanie zasady zaufania wynika z potrzeby określenia charakteru

143 Są one jednak płynne i wciąż pojawiają się nowe pomysły w kontekście prywatyzacji zadań publicznych. Zob. J. Kochanowski, *Prywatne więzienie? Dlaczego nie, Osiąganie celów publicznych z pomocą środków prywatnych*, „Rzeczpospolita” z 24.10.2001 r.

144 S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej...*, s. 79.

145 Ibidem, s. 80.

prawnego danej osoby, gdyż z charakterem tym prawo wiąże liczne konsekwencje<sup>146</sup>. Jeżeli charakteru prawnego osoby nie da się stwierdzić na żaden z wcześniej wymienionych sposobów, należy odwołać się do domniemania. Niektórzy przedstawiciele nauki niemieckiej są zdania, że na gruncie prawa niemieckiego można sformułować domniemanie, że osoba prawna – której natury nie da się ustalić ani na podstawie ustawy, ani też na podstawie powszechnej opinii – jest osobą prawa publicznego, gdyż osoby prawa prywatnego muszą być wpisane do rejestru, a więc ich status prawny nie budzi wątpliwości. Oprócz zasady *numerus clausus* osób prawa prywatnego za tym domniemaniem wysuwa się także argument, że jeżeli państwo tworzy podmioty o niejasnej strukturze, to powinny być one przyporządkowane do obszaru, który przysługuje samemu państwu, a więc być podmiotami prawa publicznego<sup>147</sup>.

Podsumowując D. Schmidt przyjmuje, że osobami prawa prywatnego są te osoby prawne, które: a) są określone w ten sposób przez konkretną normę prawną; b) są za takie uważane w ramach obrotu prawnego (jeżeli ustawodawca milczy na ten temat). Natomiast osobami prawa publicznego są według niego osoby prawne, które: a) są oznaczone w ten sposób przez normę prawną; b) są za takie uważane w ramach obrotu prawnego; c) przemawia za tym bezsporne i nie budzące wątpliwości domniemanie (jeżeli jednocześnie prawo pozytywne nie klasyfikuje tychże osób inaczej).

### 3.2.3. Kryterium funkcjonalne

Założeniem wyjściowym w przypadku tego kryterium jest definiowanie osób prawa publicznego, oparte na fakcie włączenia ich w strukturę administracji państwowej. G. Jellinek wprowadził rozróżnienie na pasywne i aktywne związki publicznoprawne. Te pierwsze to związki przyporządkowane państwu jako integralne części składowe jego organizacji<sup>148</sup>. Te drugie zaś są podmiotami władzy zwierzchniej i obowiązków publicznych. Do koncepcji nawiązał w swych rozważaniach E. Forsthoﬀ. Po przeprowadzeniu badań historycznych doszedł on do wniosku, że osoby prawa publicznego, jako pojęcia polityczne, pełniły jedynie swoistą funkcję polityczną. Stąd cecha „publiczności” nie wykracza, dla osób prawa publicznego, poza sferę organizacyjno-instytucjonalną<sup>149</sup>. Charakterystyczna dla tego podejścia jest także definicja J. Mielke. Otóż uważa on, że osoby prawa publicznego to pewne organizacje (korporacje, zakłady, fundacje), które mają charakter publicznoprawny, jeżeli powstają na mocy konkretnej normy prawnej, która określa i determinuje ich indywidualność (traktowanie wielości jako indywiduum) oraz są włączone w obszar pośredniej administracji państwowej<sup>150</sup>. Należy przy tej okazji zauważyć, że definicja ta oprócz kryterium funkcjonalnego operuje też kryterium formalnym.

146 Ibidem, s. 82. Wydaje się, że ta metoda oznaczania osób prawa publicznego nie może znaleźć zastosowania w warunkach polskich z uwagi na to, że nawet najtrwalszy pogląd utrwalony w obrocie prawnym nie może „przywrócić do życia” instytucji, z której zrezygnowało całkowicie prawo pozytywne.

147 Ibidem, s. 82-83. Rodzi się jednak pytanie, czy podobne wnioski nie są za daleko idące. Wszak zastosowanie tych twierdzeń do wszystkich nietypowych lub o niejasnym charakterze prawnym podmiotów z kręgu administracji państwowej prowadziłoby do „rozmycia” koncepcji osobowości publicznoprawnej.

148 Ibidem, s. 83.

149 Ibidem, s. 84. Jednakże, jak podkreśla S. Fundowicz, E. Forsthoﬀ porzucił z czasem to podejście.

150 Ibidem, s. 84.

### 3.3. Polska doktryna prawa

Najobszerniejsze i najbardziej dogłębne studium, poświęcone problemowi osobowości publicznoprawnej i osób prawa publicznego, stanowi monografia T. Bigi *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*<sup>151</sup>. Większość znanych mi późniejszych prac, włączając w to prace publikowane obecnie, a dotyczących problematyki osobowości publicznoprawnej czy badających istotę samorządu terytorialnego w obszerny sposób odwołują się do tego dzieła<sup>152</sup>. Z uwagi więc na znaczenie koncepcji T. Bigi moje wywody zacznę od przedstawienia właśnie jego poglądów na naturę osobowości publicznoprawnej.

Rozważania nasze należy zacząć od przypomnienia konstatacji T. Bigi, zawartej w rozdziale wcześniejszym, o tym, że nie można konstruować pojęcia osobowości publicznoprawnej w opozycji do pojęcia osobowości prawnej prawa prywatnego jako jej odpowiednika w sferze prawa publicznego<sup>153</sup>. Pojmuje się bowiem wtedy osobowość publicznoprawną na sposób cywilistyczny, jako zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków publicznoprawnych (co zakłada też udział w sprawowaniu imperium – władztwa państwowego). Konsekwencją podobnej konstrukcji byłby wymóg posiadania takiej „zdolności publicznoprawnej”, która byłaby niezbędna do wykonywania zadań publicznych. Tymczasem pogląd taki jest sprzeczny z dotychczas obowiązującym w Polsce prawem. Polskie ustawodawstwo bowiem wiąże i wiązało zawsze realizację zadań publicznych nie z abstrakcyjną „zdolnością publicznoprawną”, ale z konkretną normą prawa, która dopiero ustanawia taki obowiązek<sup>154</sup>. Co więcej, jest on sprzeczny z zasadą legalizmu<sup>155</sup>, na podstawie której działają wszelkie organy władzy publicznej, a która wymaga zawsze określenia podstawy prawnej do podejmowanych działań. Osobowość publicznoprawna takiej podstawy nie tworzy, co najwyżej może wskazywać, że dany związek, np. samorząd, wykonuje administrację państwową i działa w formach władczych, co jednak zawsze będzie zależało od konkretnych norm kompetencyjnych<sup>156</sup>. Natomiast istota osobowości prawnej, o czym już wcześniej wspomniałem, jest jedna na całym obszarze prawa<sup>157</sup>. Konsekwencją powyższych twierdzeń jest metoda, za pomocą której poszukuje się cech charakterystycznych osobowości publicznoprawnej. Dokonuje się tego poprzez

151 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, Warszawa 1928.

152 Z podręczników prawa administracyjnego wymienić można przykładowo: J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 145; W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie...*, s. 47 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 203 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 81 i n.; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 162 i n.

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

154 P. Radziejewicz, *Kilka uwag...*, s. 4.

155 „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa” – art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

156 Podkreśla to obecnie P. Przybysz, *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 62. Kontynuuje on w tym względzie myśl przedwojenną wyrażaną w pracach J. Panejki, *Geneza i podstawy...*, s. 111; H. Dembińskiego, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 116.

157 Podkreśla to dobitnie T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 27, a za nim inni. Przykładowo zob. H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 36 i n.; J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 145; współcześnie zaś S. Fundowicz, *Dychotomiczny podział prawa...*, s. 64; P. Radziejewicz, *Kilka uwag...*, s. 4.

porównywanie cech osób prawa prywatnego z osobami prawa publicznego. Dopiero analiza różnic pozwala zacząć formułować wnioski co do istoty osobowości publicznoprawnej<sup>158</sup>.

Przystępując do badania przepisów dotyczących związków publicznoprawnych, T. Bigo wyróżnia pięć zagadnień, które pozwolą mu na odkrycie istoty osobowości publicznoprawnej: 1) sposób powstania i rozwiązania związku; 2) przynależność do związku; 3) organizacja związku; 4) stosunek do państwa; 5) środki działania<sup>159</sup>. Po przeanalizowaniu wielu ustaw<sup>160</sup>, dochodzi on do wniosku, że związki publiczne w stosunku do związków prywatnych wykazują odrębności w zakresie trzech kryteriów:

1. sposobu powstania i członkostwa<sup>161</sup> – powołanie osoby prawa publicznego następuje w drodze uchwalenia ustawy, zaś członkostwo w niej jest obligatoryjne i zależy nie od woli zainteresowanych, ale od zajścia określonego stanu faktycznego, z którym ustawa wiąże taki obowiązek, np.: fakt zamieszkiwania na terenie gminy czy wykonywanie zawodu adwokata;
2. stosunku do państwa – państwo sprawuje nadzór nad takimi związkami i nie jest to zwykły nadzór policyjny, ale nadzór o wiele dalej idący, np.: obejmujący prawo rozwiązywania organów związku i ustanawiania zarządu komisarycznego; 3. środków działania – akty organów związków mogą być egzekwowane bezpośrednio, tzn. bez pośrednictwa sądów, a nawet z użyciem przymusu bezpośredniego<sup>162</sup>.

Następnie T. Bigo dokonuje ostatecznej selekcji kryteriów w celu określenia, które z nich decydują o istocie osobowości publicznoprawnej. Drugie kryterium – szczególny nadzór państwa, zostaje odrzucone, gdyż zdaniem T. Bigo, ów szczególny nadzór jest jedynie pochodną wypełniania zadań publicznych przez daną osobę i jako taki nie może przesądzać o jej charakterze<sup>163</sup>. Za podstawowe kryterium uznaje on władztwo administracyjne związku, którego istotnymi składnikami są wykluczenie drogi sądowej w sporach z członkami i możliwość stosowania przymusu administracyjnego. Dlatego też z chwilą utraty władztwa każda osoba prawa publicznego przestaje istnieć<sup>164</sup>. Pozostałe przesłanki, tj. przymusowość tworzenia związku i przymusowość członkostwa, T. Bigo uznaje za kryterium istotne, ale o charakterze uzupełniającym. W konkluzji tych rozważań stwierdza on, że *związek publicznoprawny – w rozumieniu polskiego ustawodawstwa – jest to związek uposażony we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo, względnie przy jego czynnym udziale*<sup>165</sup>.

Do podobnego wniosku, ale na podstawie innego rozumowania doszedł H. Insadowski<sup>166</sup>. Stwierdził on, że podział na osoby prawa publicznego i prywatnego nie jest dychotomiczny. Wynika to stąd, że osoby publicznoprawne mają dwojaką zdolność prawną: publiczną i prywatną<sup>167</sup>. H. Insadowski różnicę pomiędzy obydwoma kategoriami osób sprowadza do różnicy

158 Jednakże, czego można się zresztą spodziewać, wynik tych porównań, w przypadku wielu autorów, bywa różny, zależny jest bowiem od wielu dodatkowych czynników.

159 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 56.

160 Dokładny wykaz najważniejszych ustaw znajduje się w aneksie.

161 Tu T. Bigo popada w pewną niecisłość, ponieważ łączy wcześniej wymienione kryteria 1 i 2 w jedno, nie wspominając o tym.

162 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 76-77.

163 Ibidem, s. 78.

164 Ibidem, s. 80-81.

165 Ibidem, s. 82.

166 Zob. H. Insadowski, *Osoba prawna. Studium prawno-kanoniczne*, Lublin 1927.

167 Ibidem, s. 33.

między prawem publicznym i prawem prywatnym. Wspomniana różnica między *ius publicum* i *ius privatum* polega na odmienności stanowiska podmiotów stosunku prawnego. Stosunkiem publicznym zaś jest stosunek, w którym jeden z podmiotów posiada imperium, w przeciwnym razie jest to stosunek prywatnoprawny. Podsumowując więc, osobą prawa publicznego jest osoba, która jest wyposażona w imperium, czyli władzę rozkazywania. Natomiast gdy dany podmiot występuje w stosunku równorzędności, a więc bez żadnej władzy, wtedy jest on osobą prawa prywatnego<sup>168</sup>. Niestety nie jest on konsekwentny w stosowaniu swego kryterium. Uznając bowiem za osoby prawa publicznego państwo, jako pierwotną osobę publicznoprawną będącą źródłem uznania istnienia innych osób i nadania im statusu publicznoprawnego, oraz samorządowe związki terytorialne<sup>169</sup>, wyróżnia on jednocześnie jeszcze trzecią grupę osób. Otóż według H. Insadowskiego za osoby prawa publicznego należy uznać także takie podmioty, którym nie przysługuje *ius imperii*, ale które ze względu na spełniane cele użyteczności publicznej osobowość taką mają przyznaną, np.: zakłady dobroczynności publicznej czy samodzielne kasy chorych<sup>170</sup>. Nie przedstawia on nigdzie w swej pracy wytłumaczenia dla tej sprzeczności, więc trudno stwierdzić jednoznacznie, które kryteria uznawał H. Insadowski ostatecznie za decydujące dla określenia osobowości publicznoprawnej. Należy jednak przyjąć, że będą to dwa kryteria posiadania przez dany podmiot *ius imperii* lub spełniania przezeń jakiegoś celu społecznie użytecznego.

Kryterium władztwa administracyjnego jest akceptowane także przez innych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Co ciekawe, takie samo podejście prezentuje gorący krytyk koncepcji T. Bigi – J. Panejko. Stwierdza on, że charakterystyczną cechą osobowości publicznoprawnej stanowi wykonywanie praw zwierzchnich (*imperium*)<sup>171</sup>. Na tym jednak zgodność poglądów się kończy i dalsze koncepcje J. Panejki zostaną przedstawione w szerszym nurcie krytycznym wobec analizowanego pojęcia.

Inną całościową koncepcję dotyczącą osób prawa publicznego sformułował W.S. Wachholz. Zawarł ją w swej, poświęconej tylko temu zagadnieniu, monografii *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*<sup>172</sup>. Dla zrozumienia jego konstrukcji niezbędne jest wyjaśnienie stosowanej przez niego terminologii oraz krótkie wprowadzenie dotyczące jego poglądów naukowych i filozoficznych. W.S. Wachholz nie posługiwał się pojęciami „osoba prawna” ani „prawnicza”, ale stosował określenie „osoba związkowa”. Uważał bowiem, że prawnicza konstrukcja człowieka – jednostki, czyli tzw. osoba fizyczna jest w takim stopniu konstrukcją prawną jak osoba prawnicza i nie ma potrzeby wywoływać sztucznego wrażenia, że osoba fizyczna jest czymś odmiennym<sup>173</sup>. Jak widać z tych uwag, W.S. Wachholz był zwolennikiem metody formalnej w prawie. Natomiast jego światopogląd można określić jako uniwersalistyczny<sup>174</sup>. Uważał on związek (osobę) za pewne pojęcie, które należy do przejawów

168 Ibidem, s. 34.

169 Ibidem, s. 35-36.

170 Ibidem, s. 36.

171 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 85.

172 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, op.cit.

173 Ibidem, s. 6.

174 Uniwersalizm był wspólną płaszczyzną ideową dla najwybitniejszych krakowskich administratywistów, tj. W.L. Jaworskiego czy W. Kumanieckiego. Zob. na ten temat uwagi W.S. Wachholza (ibidem, s. 21 i n.) Obecnie myśl tę zdają się kontynuować w swych pracach W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe państwa*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, czy P. Dobosz, *Uniwersalizm i rozwój cywilizacyjny a miejsce nauki prawa administracyjnego*

rzeczywistości, a którego normatywnym odpowiednikiem jest osoba związkowa prawna<sup>175</sup>. To stwierdzenie jest bardzo ważne, ponieważ w taki sam dwoisty sposób definiował on związki (osoby) publiczne. Otóż wg niego związkiem publicznym jest *związek, któremu norma prawna ustawy względnie statutu związkowego porucza wykonywanie pewnej, normą tą określonej, funkcji administracyjnej, związkowi w drodze wyjątku przez państwo zleconej, a stanowiącej istotną część jego zakresu działania*<sup>176</sup>. Jednakże jest to ustalenie faktyczne, a nie prawne i taki też charakter ma powyższa definicja. Przenosząc ją na płaszczyznę prawa, W.S. Wachholz dochodzi do wniosku, że *publiczna osoba związkowa (częściowy porządek prawny) jest kompleksem norm prawnych, których istotna część ustanawia dla podlegających tym normom obowiązek wypełniania tymi samymi normami określonej funkcji, o treści w stosunku do istniejących ustaw wykonawczej i w drodze wyjątku publicznej osobie związkowej (częściowemu porządkowi prawnemu) przez całość porządku prawnego do wykonywania zleconej i skutkiem tego podlegającej zarachowaniu na poczet jej (jego) woli*<sup>177</sup>. Wszystkie pozostałe osoby związkowe (prawne) czy związki, a które nie spełniały tej definicji, zostały przez niego określone jako związki prywatne<sup>178</sup>.

Podobnie wypowiadał się L. Ehrlich<sup>179</sup>. Przyjmował on, że osobą prawną prawa publicznego jest podmiot praw i obowiązków majątkowych, niebędący osobą fizyczną, a powołany przez prawo do spełniania funkcji publicznoprawnych. Podkreślał dalej, że prawa majątkowe prywatnoprawne posiada także osoba prawa publicznego, zaś prawa i obowiązki publiczne posiada również osoba prawa prywatnego. Zasadniczą teoretyczną różnicę stanowi cel, jakiemu osoba prawna ma przede wszystkim służyć, natomiast różnicą w prawie pozytywnym jest fakt nadania danemu pomiotowi charakteru publicznoprawnego (z uwzględnieniem celu, co jednak jest kwestią polityki, a nie prawa). Kompetencje takiej osoby będą zawsze stanowiły wycinek zadań administracji publicznej<sup>180</sup>.

J.S. Langrod, omawiając różnicę między osobami prawa publicznego i prywatnego, zgadza się z poglądem T. Bigi, że taki dychotomiczny podział jest, z teoretycznego punktu widzenia, nie do obronienia. Ponadto wskazuje, że również w praktyce, czyli z punktu widzenia uczestnictwa w obrocie i korzystania ze zdolności prywatnoprawnej, nie ma istotnych różnic między tymi kategoriami osób. Różnice pojawiają się dopiero jeśli chodzi o reżim publiczny, o metody i ramy prawne aktywności i o rozdział ich kompetencji. Podkreśla on wreszcie na koniec, że podział na osoby prawa prywatnego i publicznego może być płynny, wskazując przy tym na przykład związków międzykomunalnych (w Polsce międzywojennej), których charakter był określany *a casu ad casum*<sup>181</sup>.

---

*na tle nauk innych gałęzi prawa (rozważania w kontekście reformy administracyjnej), „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 184-196.*

175 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 30.

176 Ibidem, s. 32.

177 Ibidem.

178 Ibidem, s. 33.

179 L. Ehrlich, *Osoba prawna w prawie publicznym* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, z. 9, Warszawa 1928.

180 Ibidem, s. 572.

181 J.S. Langrod, *Institucje prawa administracyjnego...*, s. 165.

Z poglądami T. Bigi polemizowała S. Kalicka<sup>182</sup>. Uważała ona, że osobami prawa publicznego były, w świetle prawa pozytywnego Polski międzywojennej, instytucje, którym ustawodawca nadał osobowość publicznoprawną *expressis verbis* oraz instytucje samorządowe, posiadające osobowość prawną. Zasadniczą cechą osoby prawa publicznego, według S. Kalickiej, jest to, że jej uprawnienia (funkcja) dadzą się przetworzyć na publiczne prawa podmiotowe<sup>183</sup>. Odrzucała ona pogląd T. Bigi, że przymus administracyjny jest wyłącznym sprawdzianem władztwa, a więc i charakteru publicznego danego podmiotu, gdyż dla ochrony uprawnień i działań władzy administracyjnej ustawa często przewiduje sankcje karne w ścisłym tego słowa znaczeniu – co bynajmniej nie jest tożsame z przymusem administracyjnym, a ponadto *poza przymusem administracyjnym są jeszcze inne środki działania mocy obowiązującej prawa podmiotowego*<sup>184</sup>. Konkludując, S. Kalicka stwierdzała, że osoba prawa publicznego (okresu międzywojennego) to władza administracyjna, posiadająca odrębną od państwa osobowość prawną, a której władztwo zabezpieczone jest specjalnymi sankcjami. Najistotniejsze cechy osobowości publicznoprawnej wyrażają się w:

1. wykonywaniu przez dany podmiot prawny funkcji publicznej – będzie nim każdy podmiot realizujący przepisy ogólne w formie aktów administracyjnych;
2. stosunku tego podmiotu do państwa jako odrębnego podmiotu administracji publicznej – chodzi tu o to, aby powierzona ustawowo danemu podmiotowi funkcja publiczna była mu nadana w formie prawa podmiotowego, tzn., że w razie naruszenia tego prawa przez państwową władzę nadzorczą będzie mu służyła skarga do sądu administracyjnego<sup>185</sup>.

W okresie tzw. Polski Ludowej żaden z przedstawicieli nauki prawa administracyjnego nie wypowiadał się za zasadnością utrzymania czy też powrotu do wykorzystywania konstrukcji osobowości publicznoprawnej w prawie pozytywnym. Dopiero wraz z upadkiem systemu komunistycznego i reaktywacją samorządu terytorialnego (w rozumieniu klasycznej nauki prawa administracyjnego<sup>186</sup>) zaczęły pojawiać się postulaty powrotu do tej konstrukcji jako formy ustrojowej gmin i innych związków komunalnych. Literatura „samorządowa” z okresu po 1989 r. jest dość obszerna. Wypowiadali się w tej sprawie m.in. cytowany już M. Kulesza<sup>187</sup>, A. Piekara<sup>188</sup>, W. Miemieć i M. Miemieć<sup>189</sup>, T. Rabska<sup>190</sup>,

182 S. Kalicka, *Osoba prawna...*, op.cit. Podkreślała ona jednak, że wszystkie jej rozważania poświęcone są konstrukcji osobowości publicznoprawnej charakterystycznej tylko dla okresu międzywojennego, w nowym ustroju, bowiem, jak zaznaczała, nie ma miejsca dla tej instytucji.

183 Ibidem, s. 108.

184 Ibidem, s. 111.

185 Ibidem, s. 113.

186 O różnicach w pojmowaniu pojęcia samorządu terytorialnego zob. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 108-115. Por także cytowana tam literatura. Będzie o tym jeszcze mowa w dalszych rozdziałach tej pracy.

187 Ibidem; M. Kulesza, *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 3-11; M. Kulesza, H. Izdebski, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

188 A. Piekara, *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 3-13.

189 W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy...*, s. 15-19.

190 T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego...*, s. 41-56; T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, s. 210-217; T. Rabska, *Samorząd terytorialny w projekcie konstytucji RP* [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin, 16.12.95*, Lublin 1996, s. 125-136.

E. J. Nowacka<sup>191</sup> czy B. Dolnicki<sup>192</sup>. To wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy, a zainteresowanych należy odesłać do cytowanej w tych pozycjach literatury przedmiotu. Wymienione wcześniej artykuły i monografie nie będą tutaj szczegółowo przedstawione. Po pierwsze dlatego, że część będzie zanalizowana przy okazji omawiania konstrukcji samorządu terytorialnego jako osoby prawa publicznego. Po drugie wreszcie większość przytaczanych argumentów się powtarza, zaś żaden z tych autorów nie tworzy jakiegś całościowej konstrukcji osobowości publicznoprawnej, stąd też prezentacja ich niewiele nowego wniosłaby do tematu niniejszego rozdziału. Skupię się więc tylko na poglądach T. Rabskiej, której spojrzenie jest w miarę reprezentatywne, a poza tym przedstawia trochę szerszą argumentację, nie ograniczoną tylko do zagadnień publicznoprawnej osobowości samorządu terytorialnego.

T. Rabska za elementy wystarczające dla zakwalifikowania danego podmiotu jako osoby prawa publicznego wymienia: 1) udział w sprawowaniu władzy publicznej; 2) sprawowanie tej władzy z mocy prawa, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz przy użyciu tych samych środków działania co administracja państwowa; 3) dysponowanie władztwem administracyjnym; 4) prawo stanowienia przepisów prawnych, obowiązujących na danym terenie (tę przesłankę należy uznać za fakultatywną i właściwą jedynie dla samorządu terytorialnego)<sup>193</sup>. To prowadzi autorkę do stwierdzenia, że z uwagi na fakt, że w wyżej wymienione atrybuty wyposażone są jednostki samorządu terytorialnego oznacza to *powrót do struktur II Rzeczypospolitej oraz ostateczne zerwanie z pojmowaniem państwa w kategoriach władzy i tylko władzy*<sup>194</sup>. Pełne przywrócenie polskiemu ustawodawstwu konstrukcji osobowości publicznoprawnej T. Rabska uzasadnia powrotem demokratycznych zasad ustrojowych. W jej opinii konstrukcja ta pozwoli na odbudowanie struktur administracji na nowych podstawach. Autorka zwraca uwagę na bogate podłoże ideologiczne tej instytucji, powołując się na ustalenia H. Dembińskiego<sup>195</sup>, dzięki bowiem osobowości publicznoprawnej wyraża się pełniej znaczenie i rolę poszczególnych wspólnot i określa ich stosunek do państwa jako do całości<sup>196</sup>. Ponadto zastosowanie tej konstrukcji miałyby ogromną zaletę jako kryterium kwalifikacyjne, pozwalające w sposób jednoznaczny na określenie sytuacji prawnej np. samorządu terytorialnego. Istotnym argumentem podnoszonym przez T. Rabską jest wreszcie fakt, że osobowość ta występowała już w polskim prawie – nastąpiłby więc powrót do tradycji oraz że osobowość tę znają inne ustawodawstwa europejskie – co pozwoliłoby Polsce lepiej wpisać się w system europejskiej administracji publicznej<sup>197</sup>.

Wyrwałym zwolennikiem przywrócenia instytucji osobowości publicznoprawnej w polskim prawie był swego czasu R. Tupin. W szeregu swych artykułów<sup>198</sup>, pisanych zresztą na przestrzeni kilku lat, niezmiennie głosi on potrzebę reaktywowania w prawie pozytywnym tej

191 E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.

192 B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 15-22.

193 T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, s. 214.

194 Ibidem.

195 Zachodzi tu chyba jednak małe nieporozumienie – H. Dembiński pisał bowiem, o czym szerzej poniżej, że osobowość jest czystą ideologią i niczym więcej.

196 T. Rabska, *Przywracanie ciągłości pojęć...*, s. 212.

197 T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego...*, s. 43 i n.

198 Zob. R. Tupin, *Określenia własności i osób prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” z 8.11.1994 r.; R. Tupin, *O restytucji...*, s. 2-5; R. Tupin, *Państwa nie można sprywatyzować. Bankowy Fundusz Gwarancyjny osobą prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” z 23.11.2000 r.; R. Tupin, *Problem do uregulowania w nowej konstytucji. Osoby*

instytucji. Według tego autora osoby prawa publicznego charakteryzują się tym, że: 1) istnieją przymusowo, z mocy ustawy; 2) mają za zadanie zaspokajanie potrzeb publicznych, czyli ogółu obywateli<sup>199</sup>; 3) nie są nastawione na maksymalizację zysku (są w zasadzie organizacjami non profit); 4) są wyposażone w uprawnienia władcze<sup>200</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić pewną ewolucję poglądów R. Tupina, który w poprzednich swych pracach inaczej przedstawiał niektóre przesłanki<sup>201</sup>. Należy zwrócić także uwagę na jego poglądy w zakresie występowania obecnie w obrocie prawnym osób prawa publicznego. Od razu też trzeba zauważyć, że poglądy R. Tupina nie zawsze są w tej mierze spójne. Raz stwierdza bowiem, że prawo stanowione posługuje się jednak pojęciem „osoba prawa publicznego”<sup>202</sup>, z drugiej zaś strony pisze, że we współczesnej praktyce legislacyjnej pojęcie osobowości prawnej wyszło całkowicie z użycia (nie używa go ani Konstytucja RP, ani ustawy zwykłe). Jednakże, jak wywodzi dalej, osoby prawa publicznego są faktem niezaprzeczalnym w obrocie prawnym<sup>203</sup>. Autor ten podkreśla także, że posiadanie osobowości publicznoprawnej jest niezbędne do wykonywania zadań władzy publicznej, nie mówi jednak, jaka jest materialna treść tej osobowości, można jedynie przypuszczać, że chodzić tu może o posiadanie władztwa administracyjnego<sup>204</sup>. Z drugiej strony natomiast stwierdza on, że *występujące w obrocie prawnym organizacje, wyposażone przez ustawę w kompetencje w zakresie administracji publicznej (tzw. osoby publicznoprawne), którym ustawa przyznaje osobowość prawną bez bliższego określenia jaką, nabywają przez to jedynie zdolność w sferze prawa cywilnego w rozumieniu art. 31–42 k.c. Natomiast zakres ich kompetencji w sferze prawa publicznego określany jest w ustawach zwykłych*<sup>205</sup>. Wynikać z tego by mogło, że R. Tupin przyznaje, że konstrukcja osobowości prawnej jest normatywnie pusta. Interesujące w poglądach tego autora jest wyliczenie osób prawa publicznego. Otóż zgodnie z jego propozycją do grona tych osób zaliczyć trzeba państwowe osoby prawne takie jak: Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe powstałe na mocy aktu administracyjnego czy jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i inne spółki prawa handlowego, w których wszystkie udziały stanowią mienie państwowe i inne<sup>206</sup>. Wydaje się, że R. Tupin pomieszał tu kryteria ekonomiczne z kryteriami władztwa administracyjnego, a tylko te ostatnie, także według R. Tupina, stanowią o istocie osobowości publicznoprawnej. Na koniec warto podkreślić, że autor ten zgłaszał projekty legislacyjne, przedstawiając konkretne propozycje co do brzmienia artykułów Konstytucji RP oraz kodeksu cywilnego, w których statuowana była osobowość publicznoprawna, jednakże żadna z jego propozycji nie doczekała się realizacji<sup>207</sup>.

---

*prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” z 8.11.1994 r.; *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 8, s. 7; R. Tupin, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 49-58.

199 R. Tupin stwierdza gdzie indziej, że ich „celem jest dobro wspólne”. R. Tupin, *O restytucji osób...*, s. 2.

200 R. Tupin, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 50.

201 Zob. zwłaszcza R. Tupin, *Problem do uregulowania...*, s. C 2; R. Tupin, *O restytucji osób...*, s. 2. Nie są tam wymienione niektóre potem występujące cechy: posiadanie imperium oraz działalność non profit.

202 R. Tupin, *O restytucji osób...*, s. 5.

203 R. Tupin, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 51.

204 R. Tupin, *Problem do uregulowania...*, s. C 2.

205 R. Tupin, *Zagadnienia legislacyjne...*, s. 52.

206 Dokładne wyliczenie zob. ibidem, s. 52-53.

207 Propozycje legislacyjne R. Tupina znaleźć można w R. Tupin, *Problem do uregulowania...*, s. C 2.

Problem osób prawa publicznego był także przedmiotem rozważań E. Ochendowskiego<sup>208</sup>. Uważał on, że funkcja pojęcia osoby prawnej prawa publicznego we współczesnym prawie administracyjnym jest o wiele szersza, niż mogłoby to wynikać z regulacji prawa cywilnego i systemu kodeksu cywilnego. Konstrukcję osobowości publicznoprawnej traktuje on jako centralne pojęcie zbiorcze dla wyjaśnienia charakteru prawnego samodzielnych podmiotów administracji publicznej, które nie tworzą zintegrowanych części składowych bezpośredniego systemu władz państwowych. Osobami prawa publicznego tworzącymi tzw. pośrednią administrację państwową będą, w tym ujęciu, korporacje, zakłady i fundacje prawa publicznego<sup>209</sup>.

Według M. Kuleszy podmiotami prawa publicznego są podmioty powołane do życia na mocy ustawy, a więc ukształtowane organizacyjnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie przez państwo (w osobie ustawodawcy) i realizujące ustawowo sprecyzowany zakres zadań publicznych, a ponadto korzystające z określonej przepisami prawa samodzielności w podejmowanych działaniach oraz odrębności finansowej<sup>210</sup>. Podkreśla on dalej, że najistotniejszy w całej definicji jest fakt zaspokajania potrzeb publicznych (interesu publicznego), pozostałe elementy mają charakter subsydiarny. Poza państwem do sektora podmiotów publicznych należą wspólnoty samorządowe oraz inne podmioty<sup>211</sup>. W opinii M. Kuleszy taka „wielość porządków administracyjnych” to zjawisko normalne, świadczące o pluralizmie instytucjonalnym właściwym w warunkach gospodarki rynkowej i wolności zrzeszania się<sup>212</sup>.

Ważny głos w dyskusji nad analizowanym tematem można znaleźć w pracach S. Fundowicza, który od wielu lat zajmuje się problematyką osób prawa publicznego<sup>213</sup>. Według niego najlepsze dla określenia osobowości publicznoprawnej jest połączenie kryteriów wykonywania zadań publicznych z określeniem lub domniemaniem natury prawnej<sup>214</sup>. Zgodnie z pierwszym z nich osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W świetle drugiego kryterium osobami prawnymi prawa publicznego są te osoby prawne, które są przez prawo pozytywne określone jako osoby prawne prawa publicznego, a mianowicie: 1) takie, których natura prawna została określona ustawowo; 2) takie, których naturę prawną określono wiążąco w obrocie prawnym, 3) takie, w stosunku do których brakuje zarówno ustawowego, jak i powszechnego określenia natury prawnej, ale istnieje bezsporne i nie budzące wątpliwości domniemanie co do ich osobowości publicznoprawnej<sup>215</sup>. Jak widzimy, drugie z kryteriów jest kryterium ściśle formalnym sformułowanym przez D. Schmidta. Można się zastanawiać, czemu dany był już wyraz wcześniej w tej pracy, czy tak szerokie kryterium formalne może mieć zastosowanie w polskim systemie prawa, do

208 W szczególności jego zainteresowania koncentrowały się wokół instytucji zakładu publicznego i fundacji publicznoprawnej. Zob. E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego...*, s. 355-364; E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego...*, s. 201-206.

209 E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego...*, s. 357.

210 M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny...*, s. 10.

211 M. Kulesza wymienia tu Bankowy Fundusz Gwarancyjny, Narodowy Bank Polski, Radę Polityki Pieniężnej, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, kasy chorych, Radę ds. Uchodźców czy Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ibidem, s. 11.

212 Ibidem.

213 Oprócz wymienionych wcześniej w tekście artykułów należy dodać jeszcze niepublikowaną pracę doktorską S. Fundowicza, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie niemieckim*, Lublin 1998 (mps).

214 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 4.

215 Ibidem, s. 4-5.

którego dopiero od trzech dekad próbuje się z trudem przywracać klasyczne konstrukcje prawne właściwe prawu publicznemu.

Na koniec warto przytoczyć także ostatnio publikowane stanowiska dowodzące zasadności posługiwania się pojęciem osobowości publicznoprawnej. Przykładowo wskazuje się, że korporacja publicznoprawna wciąż jest pojęciem aktualnym od strony definicyjnej i formalnej<sup>216</sup>. Bliższa analiza rozważań prowadzących do tego wniosku wskazuje jednak na to, że wykazano jedynie, że w prawie polskim wciąż istnieją samorządy zawodowe (korporacje), którym powierza się zadania publiczne i stanowiące formę zdecentralizowanej administracji. Natomiast brak jest tak naprawdę uzasadnienia, że podmiotowość publicznoprawna występuje w prawie pozytywnym, czy też można ją przypisać tym korporacjom na podstawie innych kryteriów.

W świetle innego stanowiska Konstytucja RP uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych, łącznie ze sprawowaniem przez gminy oraz powiaty i samorządy województw funkcji publicznych przy użyciu władztwa administracyjnego. Taka konstrukcja czyni je przez to osobami prawnymi. Mimo to jednak A. Wiktorowska stwierdza wyraźnie, że obowiązujące prawo nie posługuje się terminem osoba prawa publicznego, stąd też dyskusyjna jest możliwość posługiwania się nim *de lege lata* w języku prawniczym. Nie przeszkadza to jednak rozważaniom doktrynalnym i teoretycznym<sup>217</sup>. Jednocześnie należy mieć świadomość, że skoro przez ponad 30 lat ustawodawca nie zdecydował się na formalne nadanie i określenie jednostek samorządu powszechnego czy specjalnego jako osób prawa publicznego, a mimo to te korporacje istnieją i wykonują powierzone im zadania publiczne, to być może osobowość publicznoprawna wcale nie jest im niezbędna, a co za tym idzie jej zasadność doktrynalna staje się jeszcze bardziej wątpliwa na gruncie polskiego prawa administracyjnego i administratywistyki.

Jako pewną ciekawostkę wskazać można stanowisko wyrażające pewien sceptycyzm wobec kategorii osobowości publicznoprawnej, ale jednocześnie podkreślające, że osobowość publicznoprawna może stanowić „szranki” przeciwko wszechwładzy, albowiem skutecznie posłużyła wywalczeniu przez samorząd uznania jego samodzielności w wykonywaniu administracji publicznej<sup>218</sup>. Trudno uznać, że pogląd ten można rozpatrywać jako uzasadnioną propozycję teoretyczną, a co najwyżej jako stanowisko polityczne ideologizujące naukę prawa administracyjnego. Co więcej, w swej istocie pogląd ten podważa zasadność posługiwania się pojęciem osobowości publicznoprawnej, udowadniając tezę H. Dembińskiego, o ideologicznym charakterze tego pojęcia.

#### 3.4. Krytyka zasadności posługiwania się pojęciem osobowości publicznoprawnej

Mimo obecności w wielu aktach prawnych Polski okresu międzywojennego i szczerkowo w okresie tzw. Polski Ludowej konstrukcja osobowości publicznoprawnej była przedmiotem krytyki. Wspomniany wcześniej J. Panejko należał do najznamienszych krytyków tego pojęcia. Jego argumentację można sprowadzić do stwierdzenia, że konstrukcja ta jest normatywnie pu-

216 P. Charzewski, *Aktualność pojęcia korporacji...*, s. 323.

217 A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 81 i n.

218 J. Dobkowski, *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8, s. 40.

sta. Z samego faktu przyznania jakiemuś związkowi osobowości publicznoprawnej nie można wyprowadzić żadnych jego uprawnień ani obowiązków, a w szczególności uprawnienia do wykonywania administracji publicznej. *Osobowość publicznoprawna jest skutkiem, a nie przyczyną spełniania administracji publicznej*<sup>219</sup> – stwierdzał dalej. Z tego też względu osobowość ta nie może w żadnym wypadku stanowić o istocie samorządu terytorialnego<sup>220</sup>. Swe zapatrywania zradykalizował on jeszcze przy okazji drugiego wydania swej monografii<sup>221</sup>. Stwierdzał on, że osobowość publicznoprawna pozwala jedynie domniemywać, że dany podmiot spełnia władzę zwierzchnią, a czy ją rzeczywiście sprawuje zależy od specjalnej normy prawnej, powołującej ten podmiot do spełnienia, a nie od normy nadającej wspomnianą osobowość. *Norma taka nie może być niczym innym jak wynikiem niezrozumienia istoty przez ustawodawców, po których głowach przez aktywizm niejako błakają się różne niedorzeczności. Osobowość publicznoprawna przedstawia tylko idee, a nie określoną formę prawną*<sup>222</sup>.

Kolejnym krytykiem konstrukcji osobowości publicznoprawnej był H. Dembiński. W swojej monografii<sup>223</sup> badał ją przy pomocy metod dogmatycznej i socjologicznej. Dokonując analizy samorządu, w świetle pierwszej z nich dochodzi do wniosku, że *osobowość prywatnoprawna jest formą prawną samorządu, osobowość zaś publicznoprawna w czystej dogmatyce prawa może być dowolnie stosowanym logicznym uogólnieniem*<sup>224</sup>. Rozróżnienie na osoby prawa prywatnego i osoby prawa publicznego występuje w prawie cywilnym. Jednak na gruncie prawa prywatnego nie może być mowy o osobowości publicznoprawnej, a jedynie o stanowisku prywatnoprawnym osób prawa publicznego. Ich cechą wyróżniającą z punktu widzenia prawa cywilnego jest więc tylko to, że ich powstanie i ustrój wewnętrzny reguluje prawo publiczne, ich uczestnictwo w obrocie prawnym i zdolność prywatnoprawna zaś przynależą do regulacji prywatnoprawnej<sup>225</sup>. Następnie udowadnia, że dogmatyczny spór o osobowość publicznoprawną jest bezprzedmiotowy<sup>226</sup>. Stosując metodę socjologiczną, dochodzi on do podobnych wniosków, a mianowicie, że *osobowość publicznoprawna jest ideologicznym tworem, charakteryzującym decentralizację, czyli formę prawną samorządu jako narzędzie pewnej grupy społecznej, posiadającej swe własne odrębne interesy*<sup>227</sup>. Kontynuując socjologiczną analizę omawianej konstrukcji, H. Dembiński zauważa, że osobowość publicznoprawna jest wytworem pewnego specyficznego typu myślenia, czyli specyficznej, panującej w danym miejscu i czasie ideologii. Osobowość ta, według niego, jest ideologiczną personifikacją grupy społecznej, która walcząc z władzą centralną będącą w rękach grupy antagonistycznej, wywalczyła sobie udział w sprawowaniu władztwa administracyjnego na drodze określonego zdecentralizowania norm<sup>228</sup>. Dlatego osobowość publicznoprawna będzie występowała zawsze w formacji społecznej, której towarzyszy antagonizm grup sprawujących władzę, a im większe jest to

219 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 72.

220 Ibidem, s. 87.

221 Ibidem.

222 Ibidem, s. 111.

223 *Osobowość publicznoprawna w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

224 Ibidem, s. 39.

225 Ibidem, s. 44 i n.

226 Ibidem, s. 48 i n.

227 Ibidem, s. 80.

228 Ibidem, s. 93-94.

zróżnicowanie, tym intensywniej w ideologii prawnej rozwijają się osoby prawa publicznego<sup>229</sup>. Za profetyczne lub fatalistyczne, niestety, w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1944 r., należy uznać stwierdzenie H. Dembińskiego, że *zanikanie ideologii osobowości publicznoprawnej świadczy o przewyżczeniu antagonizmów klasowych lub narodowościowych w grupie politycznie rządzącej, świadczy o koncentracji władztwa politycznego w rękach jednolitej socjalnie grupy, a więc o monopolizacji władzy politycznej*<sup>230</sup>.

Sens posługiwania się pojęciem osobowości został zanegowany w doktrynie prawa administracyjnego PRL, mimo że, co należy podkreślić, prawo pozytywne wciąż się nim posługiwało, zaś przepisy zawierające odniesienia do tego pojęcia trwały przez cały okres tzw. Polski Ludowej<sup>231</sup>. Gwoli ścisłości trzeba jednak przyznać, że w miarę umacniania się ustroju *zanikł początkowy rozpęd do powoływania osób prawa publicznego* oraz nastąpiła ich eliminacja<sup>232</sup>. Związane było to z bezprzedmiotowością podziału na prawo publiczne i prywatne<sup>233</sup>. Ale nie tylko. Jak udowodniła T. Rabska, konstrukcja ta przestała być w dużym stopniu aktualna w warunkach państwa socjalistycznego z następujących powodów:

1. *prawo pozytywne nie zaakceptowało osobowości publicznoprawnej, która stanowiła zasadnicze kryterium odrębności prawnej w stosunkach administracyjnych;*
2. *odpadło też zagadnienie przeciwstawności interesów różnych grup w administracji, które formalnie wymagało wyodrębnienia prawnego;*
3. *nastąpiła likwidacja dualizmu administracji państwowej na rządową i samorządową czy innych wielotorowości w administracji;*
4. *materialną podstawę działalności stanowi jednolita własność państwowa*<sup>234</sup>.

Jak stwierdziła dalej T. Rabska, prawo pozytywne, które odpowiadało założeniom nowego ustroju, odrzuciło dawne argumenty i kryteria. Niestety w miejsce obalonych nie stworzono zasadniczo równie jednoznacznych kryteriów, które ułatwiłyby prawidłową i bezsporną klasyfikację<sup>235</sup>. Taką próbą wypełnienia luki była konstrukcja podmiotowości administracyjnoprawnej – o czym za chwilę.

W tym momencie należy zwrócić uwagę na pewien paradoks<sup>236</sup>, który zaobserwować można w rozumowaniu niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego PRL w stosunku do omawianego pojęcia. Z jednej strony negowano sens konstrukcji osobowości publicznoprawnej w nowym ustroju, ale broniono sensowności tej instytucji w Polsce międzywojennej. S. Kalicka uważała bowiem, że osobowość publicznoprawna była w tym okresie „formą postępu i objawem przeciwieństw klasowych”<sup>237</sup>. Z tego punktu widzenia krytykowano

229 Ibidem, s. 98.

230 Ibidem, s. 127.

231 Zob. np. art. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe, Dz.U. 1934 Nr 93, poz. 834, który stanowił, że *nie może być ogłoszona upadłość fundacji ani osoby prawnej prawa publicznego*. Artykuł został on dopiero zmieniony ustawą z dnia 24 lutego 1990 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP – Prawo upadłościowe, Dz.U. 1990 Nr 14, poz. 87.

232 S. Kalicka *O organach i podmiotach...*, s. 63. Autorka ta dostrzegając wciąż – a był rok 1973 – liczne przykłady obecności takich osób w ustawodawstwie ludowym, określała je jednak mianem reliktywów.

233 Por. uwagi na ten temat w rozdziale poprzednim.

234 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 276.

235 Ibidem, s. 276.

236 Który z pewnością zgodny jednak był z dialektyką procesu historycznego.

237 S. Kalicka, *O organach i podmiotach administracji...*, s. 62.

tych przedstawiciele nauki prawa okresu międzywojennego, którzy znaczenie osobowości publicznoprawnej negowali lub deprecjonowali. Ciekawy w tym kontekście jest wniosek S. Kalickiej, że J. Panejko oraz H. Dembiński formułowali swe konkluzje w oderwaniu od ustawodawstwa polskiego i dlatego „nie mogły dać prawidłowego wyniku”<sup>238</sup>.

Najobszerniejsze rozważania w zakresie konstrukcji podmiotowości administracyjnoprawnej zaprezentował J. Filipek<sup>239</sup>. Widział on potrzebę sformułowania takiej podmiotowości jako odrębnej w stosunku do podmiotowości w sferze prawa cywilnego. Konstrukcja ta powinna być służyć w pierwszej kolejności potrzebom obrotu prawnego. Dlatego pod pojęciem podmiotowości administracyjnoprawnej rozumiał on zdolność występowania w obrocie prawa administracyjnego w charakterze odrębnego podmiotu<sup>240</sup>. Zaletą tej konstrukcji ma być zharmonizowanie koncepcji podmiotowości administracyjnoprawnej z koncepcją podmiotowości prawnej w ogóle. Z tego punktu widzenia podmiotowość taka przysługuje każdemu funkcjonariuszowi pozostającemu w państwowej służbie cywilnej, gdyż ma on, w zakresie swej służby, różnorodne prawa podmiotowe w stosunku do państwa<sup>241</sup>. Podobnie też organy kolegialne będą posiadały odrębną podmiotowość administracyjnoprawną, gdyż wydają szereg decyzji administracyjnych. Krąg posiadaczy tej podmiotowości należy uzupełnić o zakłady, przedsiębiorstwa i instytucje, o ile są np. adresatami kar administracyjnych oraz (w pewnych sytuacjach) sejm czy rząd np. ze względu na ich uprawnienia do obsady określonych stanowisk w państwie<sup>242</sup>. J. Filipek postulował także przyznanie podmiotowości administracyjnoprawnej wszystkim osobom fizycznym i prawnym w rozumieniu prawa cywilnego, a nawet takim zgrupowaniom osób fizycznych, które nie mają osobowości cywilnoprawnej<sup>243</sup>, ponieważ wszystkie jednostki mogą stosować różnorodne środki administracyjnoprawne. Przy tej okazji wyróżnia on podmiotowość administracyjnoprawną jednostek administrujących i jednostek administrowanych. Podsumowując, dochodzi on do wniosku, że podmiotowość administracyjnoprawna jest pojęciem szerszym zakresowo od pojęcia osobowości cywilnoprawnej. Wynika to z odrębności sfery prawa administracyjnego i cywilnego, co winno mieć wyraz w odrębnej i niezależnej od siebie podmiotowości (w przypadku prawa cywilnego – osobowości) w obydwu dziedzinach prawa<sup>244</sup>.

Praca J. Filipka została skrytykowana przez S. Kalicką, gdyż przy jej pisaniu „pomijał on dorobek polskich uczonych”, sięgał zaś do literatury prawniczej obcej (krajów kapitalistycznych) okresu międzywojennego i wcześniejszego<sup>245</sup>. Ponadto wbrew jego twierdzeniom konstrukcja podmiotowości administracyjnoprawnej wcale nie ułatwiała oznaczania w konkretnych wypad-

238 Ibidem s. 62, a także S. Kalicka, *Osoba prawa...*, s. 114. Jest to twierdzenie szczególnie oryginalne, gdyż J. Panejko był zwolennikiem metody formalnej w prawie i jego monografia poświęcona jest analizie całego europejskiego ustawodawstwa, w tym także polskiego, zaś H. Dembiński w swej pracy z metody formalnej obszernie korzystał. Poglądy S. Kalickiej są o tyle interesujące, że odrzucała ona zarówno konstrukcję osobowości publicznoprawnej, jak i podmiotowości administracyjnoprawnej, o czym niżej.

239 J. Filipek, *O podmiotowości...*, op.cit.

240 Ibidem, s. 209.

241 Ibidem, s. 209.

242 Ibidem, s. 210.

243 J. Filipek wymienia tu przykładowo komitet organizacyjny stowarzyszenia czy zebranie wiejskie powołane do wyboru sołtysa. Ibidem, s. 210.

244 Ibidem, s. 211.

245 S. Kalicka, *O organach i podmiotach...*, s. 65.

kach podmiotów praw i obowiązków, gdyż i tak były one wyraźnie oznaczone w odnośnych przepisach<sup>246</sup>. Uważała ona także, że pod tą formą prawną kryła się próba przywrócenia konstrukcji osobowości publicznoprawnej, znanej z okresu międzywojennego. Było to podejście niewłaściwe, ponieważ jak wielokrotnie podkreślała w swym artykule, formę tę znało ówczesne ustawodawstwo, podczas gdy obecnie podmiotowość administracyjnoprawną lansuje tylko literatura<sup>247</sup>. Ponadto w ustroju socjalistycznym nie istniała już przeciwstawność między państwem a instytucjami administrowanymi, która istniała w Polsce burżuazyjnej. Z tego punktu widzenia koncepcja J. Filipka była nieprzydatna, albowiem zamazywała formalne i materialne różnice między organami państwowymi i jednostkami organizacyjnymi, posiadającymi odrębną osobowość prawną<sup>248</sup>.

S. Kalicka nie ograniczała się jedynie do krytyki. Odrzucając konstrukcje osobowości publicznoprawnej oraz podmiotowości administracyjnoprawnej, proponowała ona, aby w zamian wykorzystać ogólne pojęcie osobowości prawnej, również w obrocie administracyjnoprawnym, jako jednolitej formy ustrojowej we wszystkich działach prawa<sup>249</sup>. To ona jest źródłem uprawnień jednostek organizacyjnych, będących osobami prawnymi, a nie z podmiotowością administracyjnoprawną, z tej bowiem żadne prawa ani obowiązki nie wypływają<sup>250</sup>. Uzasadniając odrzucenie konstrukcji osobowości publicznoprawnej, stwierdzała, że z całej mozaiki przedwojennych przepisów dotyczących osób prawnych, wyłoniły się w ustawodawstwie socjalistycznym formy jednolite, jakich wymagała socjalistyczna gospodarka planowa, w wyniku zaś wzajemnego oddziaływania bazy i nadbudowy nastąpiła eliminacja „osób prawa publicznego”<sup>251</sup>.

Poglądy S. Kalickiej spotkały się z polemiką ze strony E. Ochendowskiego<sup>252</sup>. Wskazał on na braki w jej koncepcji przez niedostateczne uwzględnienie przy jej formułowaniu *złożonej struktury aparatu administracji państwowej, różnorodności występujących w niej rozwiązań organizacyjnych i różnorodnych powiązań między jednostkami organizacyjnymi spełniającymi funkcje administracji państwowej*<sup>253</sup>. Ponadto podkreślał, że z samego faktu posiadania osobowości prawnej nie płyną, w sferze prawa administracyjnego, żadne szczególne prawa czy obowiązki. E. Ochendowski dowodził równocześnie dezaktualizacji konstrukcji osobowości publicznoprawnej. Odrzucał tę koncepcję z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze nie przystawała ona do nowych warunków ustrojowych państwa socjalistycznego. Było to skutkiem uspołecznienia środków produkcji i różnym ukształtowaniem się funkcji państwa socjalistycznego, w którego warunkach wzrasta zakres administracji państwowej w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. Wreszcie, co bardzo istotne, w zakresie prawnych form działania administracji nastąpił znaczny wzrost znaczenia niewładczych form działania, zaś *organy administracji państwowej reprezentujące przede wszystkim władztwo państwowe schodzą praktycznie na plan dalszy*<sup>254</sup>. E. Ochendowski był zwolennikiem wprowadzenia uniwersalnej

246 Ibidem, s. 65.

247 Ibidem, s. 68.

248 Ibidem, s. 68-69.

249 Ibidem, s. 77.

250 Ibidem, s. 77.

251 S. Kalicka, *Osoba prawna...*, s. 115.

252 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 10, s. 53.

253 Ibidem, s. 53.

254 Ibidem, s. 52.

konstrukcji podmiotowości administracyjnoprawnej, która obejmowałaby wszystkie jednostki realizujące zadania administracji. Na taką podmiotowość miały się składać: 1) wyodrębnienie organizacyjne, tj. wydzielenie środków i organów zarządu tymi środkami; 2) ustalenie kompetencji do realizacji zadań administracji. Każdy podmiot administracji państwowej powinien mieć wyłączną zdolność posiadania uprawnień i obowiązków związanych z jego zadaniami oraz zdolność występowania w obrocie administracyjnoprawnym, niezależną od posiadanej lub nie osobowości cywilnoprawnej<sup>255</sup>.

Myśli J. Filipka nie należy wiązać tylko z okresem tzw. Polski Ludowej, gdyż podtrzymuje on nadal swoje stanowisko w zakresie właściwości posługiwania się konstrukcją podmiotowości administracyjnoprawnej<sup>256</sup>. Co więcej, znajduje on zwolenników i kontynuatorów swych idei<sup>257</sup>. Należy też do nich M. Grążawski<sup>258</sup>, który wprowadza jednak pewne elementy modyfikujące pierwotną koncepcję J. Filipka. Swoją analizę problemu rozpoczyna od przyjrzenia się doktrynie prawa cywilnego w zakresie osobowości i podmiotowości cywilnoprawnej. Dochodzi on do, cokolwiek kontrowersyjnego, wniosku, że są to pojęcia tożsame<sup>259</sup>. Przenosząc te ustalenia na grunt prawa administracyjnego, stwierdza, że o ile podmiotowość administracyjnoprawną będą wykazywały wszystkie podmioty, którym prawo administracyjne przyznaje określone prawa i obowiązki, to osobowość prawna będzie przysługiwała tym podmiotom, których zdolność posiadania praw i obowiązków jest pełna, ograniczona jedynie w sytuacjach przewidzianych prawem<sup>260</sup>. W konkluzji swych rozważań dochodzi do wniosku, że *w odniesieniu do administracji publicznej możemy posługiwać się jedynie pojęciem podmiotowości administracyjnoprawnej, zaś w przypadku osób fizycznych możemy mówić o osobowości prawnej, opierającej się na domniemaniu na rzecz jej praw podmiotowych*<sup>261</sup>.

Odmienne rozumienie pojęć podmiotowości i osobowości prawnej prezentuje P. Radziejewicz<sup>262</sup>. Według niego podmiot prawa publicznego to adresat norm prawnych, w których określony jest obowiązek prowadzenia spraw publicznych w imieniu państwa<sup>263</sup>. Stąd każdy wyodrębniony, pod względem prawnym, podmiot odpowiedzialny za wypełnianie określonych obowiązków publicznoprawnych jest podmiotem prawa publicznego. Irrelevantna jest struktura takiego podmiotu: może być to nawet jednostka – osoba fizyczna. Z tego punktu widzenia państwo nie może być podmiotem prawa publicznego. P. Radziejewicz neguje potrzebę przywracania pojęcia osobowości publicznoprawnej. Powtarza on w dużym zakresie argumentację H. Dembińskiego, dochodząc do przekonania, że jest to pojęcie normatywnie puste<sup>264</sup> i że jest czystą ideologią. Żadna z ustaw nie ustanawia osoby prawa publicznego, nadto nawet gdyby

255 Ibidem, s. 52.

256 Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 223 i n.

257 Np. J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.

258 M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 223-232.

259 Inaczej R. Longchamps de Bérier, *Studia nad istotą...*, s. 132 i n.

260 M. Grążawski, *Podmiotowość i osobowość prawna...*, s. 228.

261 Ibidem, s. 232.

262 P. Radziejewicz, *Kilka uwag...*, s. 3-18. Przedstawia się on jako zwolennik metody formalnej i kontynuator myśli J. Panejki.

263 Ibidem, s. 4.

264 Ibidem, s. 17.

takie wypadki miały miejsce, to osobowość ta nie miałaby charakteru uniwersalnego i nadal brakowałoby jej normatywnej treści. Klarowność wyводу P. Radziejwicz psuje jego niekonsekwencja. W pewnym momencie, wbrew swym późniejszym twierdzeniom, konstatuje, że jednakowoż prawo pozytywne zna pojęcie osoby prawa publicznego<sup>265</sup>. Przywołuje on art. 4 i 5 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, z dnia 28 lipca 1993 r.<sup>266</sup> Na ich podstawie stwierdza, głębiej twierdzenia [tego] z różnych przyczyn nie uzasadniając, że *w stosunkach Państwo – Kościół zachowanie osobowości publicznoprawnej obydwu stron jest w pełni uzasadnione*<sup>267</sup>. Stawia to pod znakiem zapytania jego najpoważniejszy argument przeciwko analizowanej konstrukcji, a mianowicie, że w sferze prawa publicznego może być tylko jeden suweren, jedna osoba prawa publicznego. Jest nim (nią) państwo, zaś obok niego *nie ma miejsca dla innej osoby prawa publicznego, która dysponowałaby władzą pierwotną (niepochodną) i nieograniczoną*<sup>268</sup>. Trudno jest wytłumaczyć tę niekonsekwencję w toku rozumowania, tym bardziej że sam autor też się od tego uchyla.

#### 3.5. Uwagi podsumowujące

Analiza przeprowadzonych rozważań ukazuje niewątpliwie dość skomplikowany obraz teorii konstrukcji osobowości publicznoprawnej. Co raczej nie jest zaskakujące, zgodności poglądów na temat pojęcia osobowości prawa publicznego nie było ani przed wojną, ani nie ma jej współcześnie. Ponadto odwoływanie się obecnie do tej koncepcji ma raczej wymiar konwencjonalny, jeśli nie ideologiczny, a nie jest wynikiem refleksji nad prawem pozytywnym. Wydaje się jednak, że jeśli uznajemy zasadność wyróżniania na poziomie dogmatyki prawa administracyjnego koncepcji osobowości publicznoprawnej, to kryteriami, które mogłyby identyfikować charakter publicznoprawny danego podmiotu mogłyby być: 1. sprawowanie władzy imperialnej, 2. wykonywanie zadań publicznych, 3. powstanie w drodze aktu normatywnego. Jednocześnie należy mieć świadomość, że pojęcie to ma charakter pewnej konwencji i może mieć znaczenie li tylko porządkowe i dydaktyczne. Tak jak przed II wojną światową, tak tym bardziej obecnie, osobowość publicznoprawna to pojęcie normatywnie puste. Stanowi ono w istocie pewien bagaż, jeśli nie balast ideologiczny, który niektórzy badacze próbują przypisać nauce prawa administracyjnego. Tym można zasadnie tłumaczyć pewną predylekcję do stosowania tego pojęcia w literaturze „samorządowej”, które można traktować w kategoriach pewnego przywiązania i chęci zaakcentowania materialnego charakteru samorządu powszechnego po 1989 r. w odróżnieniu od systemu rad narodowych i innych form „samorządowych”.

265 Ibidem, s. 16.

266 Konkordat między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998 Nr 51 poz. 318. Problematyka Konkordatu i osobowości publicznoprawnej Kościoła Katolickiego oraz innych związków wyznaniowych jest przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym.

267 Ibidem, s. 16.

268 Ibidem, s. 4.

## 4. Rodzaje osób prawa publicznego w prawie polskim

Rozdział niniejszy traktuje o rodzajach osób prawa publicznego, które występowały, a według niektórych, wciąż występują w prawie polskim. Zostaną zanalizowane trzy podstawowe kategorie związków publicznych, co stworzy dobrą podstawę do przedstawienia, w rozdziale następnym, wybranych przykładów osób prawa publicznego. Zostaną omówione różnice występujące pomiędzy poszczególnymi rodzajami osób oraz ich odmienności w stosunku do pozostałych podobnych podmiotów występujących w obrocie prawnym.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się trzy podstawowe rodzaje osób prawa publicznego. Są to:

1. korporacje prawa publicznego;
2. zakłady publiczne;
3. fundacje publicznoprawne<sup>269</sup>.

### 4.1. Korporacje (związki) prawa publicznego (samorządy)

Korporacje prawa publicznego są najbardziej powszechną formą osób prawa publicznego. Podstawową cechą korporacji w ogóle jest fakt, że jest ona związkiem ludzi związanych z osobą prawną przez członkostwo i realizujących wspólny im cel. Cel ów określany jest przez samych członków korporacji, gdyż oni to stanowią jej substrat<sup>270</sup>. Są to ogólne cechy korporacji, które w większym czy mniejszym stopniu zawsze będą występowały w korporacjach publicznoprawnych. Korporacje prawa publicznego występują w obrocie prawnym w formie różnego rodzaju samorządów. Stąd też wynika pewna trudność natury metodologicznej. Wielu autorów nie pisze bowiem o korporacji jako konstrukcji prawnej, ale o samorządzie (jako osobie prawnej prawa publicznego typu korporacyjnego). Dodatkową trudność sprawia fakt, że większa część rozważań poświęconych analizie pojęcia osobowości prawnej była w istocie poświęcona charakterystyce korporacji (związków) publicznoprawnych. Nie ma więc należytego uzasadnienia dla powtarzania tych wszystkich wywodów. Dlatego też ten fragment pracy będzie składać się zasadniczo z dwóch części. Pierwsza zawierać będzie rozważania na temat korporacji publicznoprawnych w ogólności, następną zaś poświęcona będzie różnicom, jakie zachodzą pomiędzy korporacjami a pozostałymi osobami prawa publicznego oraz innymi podmiotami prawnymi, które wykazują cechy zbliżone do korporacji. W podsumowaniu tych rozważań wstępnych należy wyrazić pewne zdziwienie faktem, jak niewiele przemyśleń poświęcono korporacji publicznoprawnej, w porównaniu do rozważań na temat innych związków publicznoprawnych czy w szczególności, o czym już wspomniano, na temat samorządu terytorialnego.

Rozważania poświęcone korporacji publicznoprawnej można znaleźć u J. Panejki. Wyróżniał on związki kolektywne stanowiące jedność kolektywną i określał je mianem korporacji. Korporacje mogą być publiczne i prywatne<sup>271</sup>. O publicznoprawnym charakterze korporacji

269 Nie wszyscy autorzy akceptowali ten podział. Np. W.S. Wachholz nie wyróżniał samodzielnego pojęcia fundacji, zaś T. Bigo formułował jeszcze szerszy katalog. Był to jednak podział dominujący. Przykładowo można go znaleźć w: W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, op.cit.; J. Wiślocki, *Prawo osobowe*, Warszawa 1946, s. 36; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 109 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 102 i n.; S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 5; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 230 i n.

270 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 224.

271 J. Panejko, *Geneza i podstawa...*, s. 84.

nie decyduje jej przymusowość, lecz wykonywanie przez nią praw zwierzchnich (imperium)<sup>272</sup>. Korporacje publicznoprawne stanowią odrębny podmiot w stosunku do swoich członków i dlatego każda taka korporacja jest podmiotem prawnym w znaczeniu prawa prywatnego. Z istoty korporacji wynika, że każdy jej członek powinien mieć prawo do wpływu na administrację jej sprawami oraz możliwość wyboru jej organów<sup>273</sup>. Warto w tym miejscu zauważyć, że ostatnie dwie cechy wymienione przez J. Panejkę są cechami korporacji w ogóle i odnoszą się zarówno do korporacji publicznych, jak i prywatnych.

T. Bigo uważał, że związki publiczne w stosunku do związków prywatnych wyróżniają się pod trzema względami: 1) przymusowym członkostwem, które powstaje *ex lege*; 2) rozszerzonym nadzorem państwa nad ich działalnością; 3) dysponowaniem władztwem administracyjnym<sup>274</sup>. O charakterze publicznoprawnym korporacji decyduje trzecie kryterium, tj. władztwo administracyjne, definiowane przez T. Bigę jako wykluczenie drogi sądowej w sporach związku z członkami i możliwość stosowania przymusu administracyjnego<sup>275</sup>. Kryterium subsydiarnym jest tryb powołania związku przez państwo. Reasumując, T. Bigo uważał, że korporacją prawa publicznego jest związek wyposażony we władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo, względnie przy jego czynnym udziale<sup>276</sup>. Oprócz tych cech publicznoprawnych korporacje te posiadają cechy właściwe wszelkim korporacjom. Wola członków korporacji odgrywa bardzo ważną rolę, czasami wręcz pierwszorzędną (w przypadku powoływania związków międzykomunalnych). Poza tym władztwu administracyjnemu towarzyszyć może typowe władztwo korporacyjne (np. w związkach wyznaniowych)<sup>277</sup>.

Pojęcie korporacji od pojęcia związku odróżniał W.S. Wachholz. Mianem związków obok korporacji określał on także publiczne zakłady samoistne<sup>278</sup>. Przypomnijmy, że związkiem publicznym jest każdy związek, któremu norma prawna ustawy, względnie statutu związkowego powierza wykonywanie określonej funkcji administracyjnej, będącej istotną częścią jego zakresu działania<sup>279</sup>. Korporację publicznoprawną będącą związkiem publicznym charakteryzują jeszcze dodatkowo: 1) korporację tworzy związek ludzi – członków, którzy sami określają ustrój, tj. działalność i organizację związku; 2) podmiot korporacji, tj. ośrodek, który zgodnie z obowiązującymi korporację normami prawnymi posiada zdolność objawienia woli i jest korporacji wrodzony, immanentny<sup>280</sup>. W.S. Wachholz podkreślał jeszcze o wiele większą żywotność i elastyczność korporacji w stosunku do zakładów publicznych oraz fakt, że są one niezbędne do prawidłowego funkcjonowania państwa jako ogniwo pośrednie między państwem i jednostką<sup>281</sup>.

Z literatury po 1989 r. przytoczyć należy podręcznik H. Izdebskiego i M. Kuleszy, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*<sup>282</sup>. Korporacja jest według tych autorów

272 Ibidem, s. 85.

273 Ibidem, s. 86.

274 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 76-77.

275 Ibidem, s. 80.

276 Ibidem, s. 82.

277 Ibidem, s. 84 i n.

278 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 32.

279 Ibidem.

280 Ibidem, s. 34.

281 Ibidem, s. 38.

282 H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op.cit.

publicznoprawnym związkiem osób, opartym na rozmaitych kryteriach (obywatelstwa, zamieszkania, zawodu czy wyznania). Każda korporacja wykonuje zadania publiczne samodzielnie – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Te czynniki decydują o publicznoprawnym charakterze korporacji. H. Izdebski i M. Kulesza podkreślają odrębność interesów danej korporacji od interesu ogólnego. Korporacje publicznoprawne różnią się od prywatnoprawnych tym, że członkostwo w tych pierwszych następuje *ex lege*, z chwilą zajścia określonego stanu faktycznego, z którym prawo wiąże taki skutek. W drugim przypadku członkostwo zależy tylko od woli członków korporacji<sup>283</sup>.

Definicję korporacji znaleźć możemy jeszcze w rozważaniach S. Fundowicza. Podaje on, że korporacją prawa publicznego jest złożona z członków i niezależna organizacja, która swą indywidualność, jako podmiot prawa, zawdzięcza nie autonomii prywatnej, lecz aktowi państwowemu, wydanemu na podstawie ustawy, dlatego też jest prawnie konieczna. Jest ona częścią pośredniej administracji państwowej<sup>284</sup>. W innym miejscu autor ten wskazywał również, że pojęcie korporacji charakteryzuje się jako organizacyjnie uporządkowane zrzeszenie osób, które na mocy przypisania jest zdolne do objawiania swej woli i podejmowania czynności prawnych, tworzące zarazem prawną jednostkę. Członkowie tej korporacji są zobowiązani nie tylko do jej samourzeczywistnienia, ale również do realizacji jej celów<sup>285</sup>. Cechą charakterystyczną definicji S. Fundowicza oraz H. Izdebskiego i M. Kuleszy jest to, że autorzy ci, analizując pojęcie korporacji, analizują tak naprawdę pojęcie samorządu. Najlepszym dowodem jest fakt, że S. Fundowicz, poza podaniem definicji korporacji, problemu nie rozwija i od razu przechodzi do przedstawiania różnych form samorządu występujących w prawie polskim<sup>286</sup>.

W konkluzji rozważań o korporacjach publicznoprawnych należy zastanowić się jeszcze nad cechami odróżniającymi ją od innych typów osób prawa publicznego. Na początku przeanalizować trzeba relację konstrukcji korporacji publicznoprawnej i zakładu publicznego. Jak wskazuje W. Klonowiecki, korporacja jest zespołem osób i praw, zakład zaś to zespół praw, osób i rzeczy<sup>287</sup>. Korporacja składa się z członków, czyli osób, które mają wpływ na wytwarzanie się woli korporacji. Zakład posiada tylko destynatariuszy – użytkowników, którzy nie mają wpływu na bieg spraw zakładu. Zakłady nie są wyposażone, co do zasady, w imperium (w tym punkcie W. Klonowiecki jest raczej odosobniony)<sup>288</sup>, w przypadku związków samorządowych ten atrybut należy do ich istoty. Ponadto zakłady przeznaczone są do indywidualnego użytkowania. Na koniec wreszcie głównym sposobem działalności zakładów jest akt rzeczowy, korporacje działają zaś za pomocą aktów prawnych<sup>289</sup>.

J. Hubert uważał, że zakład samoistny jest antytezą korporacji<sup>290</sup>. Wspólną ich cechą jest zdolność majątkowa i samoistność publicznoprawna. Różnic jest jednak więcej. W zakładzie publicznym cel administracyjny określa formę organizacji i organizacja służy jego celowi,

283 Ibidem, s. 106-107.

284 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 5.

285 S. Fundowicz, *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, t. IX (1), s. 165.

286 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 6 i n.

287 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 99.

288 Zob. na ten temat poglądy W.S. Wachholza, *Istota i prawo...*, s. 64 czy T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 80, którzy „władzę imperialną” (określenie W.S. Wachholza) przypisywali wszystkim związkom publicznoprawnym.

289 Ibidem, s. 99-100.

290 J. Hubert, *Ogólne stanowisko prawne...*, s. 113.

w korporacji – organizacja przeważa swą formą nad celem korporacji. Zakład jest heterokefalią, bo otrzymuje zarząd od innego podmiotu, korporacja zaś jest autokefalią. Ponadto zakład jest podmiotem heteronomicznym, korporacja natomiast, autonomicznym. I na koniec zakład jest organizacją użytkowania publicznego, w przeciwieństwie do korporacji, która jest organizacją osób fizycznych (lub prawnych)<sup>291</sup>.

Różnice między korporacją publicznoprawną a zakładem publicznym są w gruncie rzeczy tożsame z różnicami, jakie występują między wspomnianą korporacją a fundacją prawa publicznego. Dowodzi tego T. Bigo, który omawiając odrębności korporacji publicznoprawnej w relacji do zakładu publicznego, używa zamiennie pojęcia „zakład” i „fundacja”<sup>292</sup>. Podkreśla on, że między korporacją a fundacją (zakładem) zachodzą różnice strukturalne<sup>293</sup>. W korporacji to członkowie grupy są twórcami aktu konstytucyjnego, są więc założycielami, oni stanowią normy organizacyjne oraz wybierają organa, w przypadku zakładu (fundacji) akt konstytucyjny pochodzi od osoby trzeciej, zawiera wszelkie normy organizacyjne. Substratem osobowym fundacji (zakładu) jest grupa osób zarządzających, czyli zarząd. Destynatariusze stoją poza zakładem (fundacją), gdyż oni nie działają za zakład, a tylko korzystają z jego usług<sup>294</sup>.

Na dalsze odrębności wskazuje W.S. Wachholz. Podnosi on, że podmiot korporacji, to jest ośrodek, który objawia jej wolę, jest jej wrodzony – immanentny, przy zakładzie zaś ośrodkiem takim kieruje osoba z zewnątrz, ma więc ten podmiot charakter transcendentny<sup>295</sup>. Najważniejszą jednak różnicą, według niego, jest fakt, że zakład nie posiada członków tylko destynatariuszy. To powoduje nadanie zakładowi, w przeciwieństwie do korporacji, cechy sztuczności, a przede wszystkim niezdolności adaptacyjnej do zmieniających się warunków bytu<sup>296</sup>.

Podkreślić w podsumowaniu należy, że zarówno W. Klonowiecki<sup>297</sup>, T. Bigo<sup>298</sup> jak i W.S. Wachholz<sup>299</sup> wskazywali na możliwość wystąpienia pewnych form mieszanych, zawierających elementy konstrukcji korporacji publicznoprawnej, jak i zakładu publicznego. Należy bowiem pamiętać o tym, co podkreślał T. Bigo, że na terenie prawa administracyjnego następuje zbliżenie obu typów strukturalnych korporacji i zakładu. Charakter takich podmiotów trzeba rozpatrywać wtedy indywidualnie, zwracając uwagę na cechy, które przeważają i w ten sposób określać charakter danego podmiotu<sup>300</sup>.

#### 4.2. Zakłady publiczne (administracyjne)

Słowo „zakład” często występuje w terminologii ustawowej. Niestety polski ustawodawca nie jest konsekwentny w jego używaniu. Nie jest to zresztą cechą ostatnich lat, ale jest czymś

291 Ibidem.

292 T. Bigo nie utożsamiał pojęć zakładu publicznego i fundacji prawa publicznego. Zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 179.

293 Ibidem, s. 49.

294 Ibidem, s. 49-50.

295 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 34.

296 Ibidem, s. 34-35.

297 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 99.

298 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 50.

299 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 65.

300 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 197.

stałym, co występowało w całym polskim ustawodawstwie<sup>301</sup>. Mimo tego zamieszania pojęciowego przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zajmowali się analizą zjawiska którym jest zakład publiczny. W okresie Polski międzywojennej najpoważniejszą próbą systematyki tej konstrukcji jest monografia W. Klonowieckiego *Zakład publiczny w prawie polskim, Studium prawnoadministracyjne*<sup>302</sup>. Analizując polskie ustawodawstwo i polską, a także zagraniczną doktrynę prawa, dochodzi on do wniosku, że zakład publiczny stanowi *zespół osób, rzeczy i praw, zorganizowany przez podmiot administracji publicznej i trwale z nim związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione (lub zobowiązane), w sporach między którym a użytkownikiem, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa i dzięki tym znamionom różni się istotnie od innych konstrukcji organizacyjnych administracji publicznej i jest odrębnym, swoistym pojęciem również i prawa polskiego*<sup>303</sup>. Dzielił on zakłady publiczne na samoistne, tzn. posiadające osobowość prawną i niesamoistne, takiej osobowości nieposiadające. Zakłady niesamoistne są tylko jedną z form i środków działalności związków macierzystych. Wchodzą one w skład ogólnego zespołu środków osobowych i rzeczowych danego związku, jednakże ich struktura i odrębność wynika z przepisów regulujących działanie całego związku. Ze względu na fakt, że nie posiadają osobowości prawnej nie mogą być podmiotem żadnych praw i obowiązków, stąd też ich nazwa „niesamoistne”<sup>304</sup>. Następnie W. Klonowiecki podkreśla, że tylko samoistne zakłady publiczne są podmiotami administracji publicznej. Ponieważ są one osobami prawnymi, to wypełniają funkcje administracji publicznej samodzielnie i nie podlegają władzy hierarchicznej organów administracji rządowej, są więc przejawem procesu decentralizacji administracji<sup>305</sup>.

Oдноśnie do pojęcia zakładu publicznego T. Bigo zauważał dość dużą zbieżność doktryny. Przez zakład publiczny, jako osobę prawa publicznego równą statusem korporacji czy fundacji publicznoprawnej, należy rozumieć tylko samoistny zakład publiczny (tzn. wyposażony w osobowość prawną). Jak stwierdzał dalej *zakład publiczny w ogóle oznacza, wedle panującej doktryny w prawie administracyjnym, kompleks środków osobowych i materialnych, należący do państwa względnie innego podmiotu administracji publicznej, a wydzielony pod względem organizacyjnym w jedną całość techniczną*<sup>306</sup>. Zakład taki służy celom administracji publicznej i jest on organem państwa. Dlatego zakład publiczny tworzy tylko jedność techniczno-organizacyjną w ramach prawnych administracji, stanowiąc z punktu widzenia praw jej część składową. T. Bigo podkreśla też rolę elementu osobowego w funkcjonowaniu zakładu, często niedocenianego na korzyść substratu majątkowego. Sens tworzenia zakładów zawiera się w pozostawieniu im pewnej dozy samodzielności, a to w celu nadania im większej sprawności technicznej<sup>307</sup>.

Część autorów wysuwała wątpliwości co do potrzeby, a nawet możliwości stworzenia prawniczej konstrukcji zakładu. W.S. Wachholz uważał, że zakład jest pojęciem faktycznym i nie da się w sposób poprawny kategoriami prawniczymi wyrazić<sup>308</sup>. Chcąc bowiem określić w sposób

301 Zwracają na to uwagę W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 6; J. Starościak, *Zakład i jego funkcjonowanie* [w:] J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 115.

302 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, op.cit.

303 Ibidem, s. 121.

304 Ibidem, s. 133-134.

305 Ibidem, s. 221.

306 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 178.

307 Ibidem, s. 178-179.

308 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 63.

wyczerpujący pojęcie zakładu, niezbędne jest wysunięcie na plan pierwszy momentów natury technicznej, dlatego też wszystkie definicje, które zmierzają do opisanego zakładu, a które nie uwzględniają tych okoliczności materialno-technicznych, prowadzą do uzyskania definicji bardzo nieokreślonych. Jak z tego wynika, wszystkie próby prawniczego zdefiniowania zakładu są z góry skazane na niepowodzenie<sup>309</sup>. W.S. Wachholz jest w tym zakresie kontynuatorem myśli W.L. Jaworskiego, który stwierdzał, że są pewne grupy stosunków, które trzeba wyjąć ze sfery podlegającej ogólnym przepisom, jednak zadanie to spełnia konstrukcja osoby prawnej, a dla wyodrębnienia w mniejszych rozmiarach wystarcza wydanie przepisów szczególnych<sup>310</sup>. Ponadto większość definicji próbujących opisać takie konstrukcje jak zakład publiczny *to w gruncie rzeczy określenia ekonomiczne... natomiast nie uczyniono jądrem tych określeń prawa*<sup>311</sup>.

W jednym z pierwszych powojennych podręczników prawa administracyjnego również A. Peretiatkowicz przedstawił swoją definicję zakładu publicznego. Jest to zespół osób i środków rzeczowych, tworzących jedność techniczną i służących celom publicznym. W działalności zakładu obowiązuje zasada powszechności i równomierności świadczeń, co nie wyklucza pobierania opłat. Zakłady publiczne powstają według niego w drodze ustawy, względnie aktu administracyjnego i pozostają z reguły pod kierownictwem władz publicznych. Cel i organizacja zakładu są określone poza nim przy powołaniu go do życia<sup>312</sup>. A. Peretiatkowicz odróżniał zakłady samoistne i niesamoistne, jako kryterium przyjmując posiadanie osobowości prawnej. Tak jak W. Klonowiecki, tylko te pierwsze uważał za formę decentralizacji administracji publicznej<sup>313</sup>. Podkreślał on, że charakter publicznoprawny zakładów wyraża się również w ich prawnoadministracyjnej odpowiedzialności, występującej *ex lege*, względem destinariuszy<sup>314</sup>.

S. Kasznica także wyróżniał pojęcia zakładu publicznego i przedsiębiorstwa publicznego<sup>315</sup>. Są to według niego instytucje publiczne, a więc zespoły osób i środków rzeczowych utworzonych przez państwo lub przez inny związek publicznoprawny, stanowiąc organizacyjną jedność techniczną, przeznaczone do tego, aby trwale służyć pewnemu szczególnemu ściśle określone celowi publicznemu. Kryterium różnicujące zakłady publiczne i przedsiębiorstwa publiczne stanowi fakt, że pierwsze podlegają i są rządzone przez prawo publiczne, a drugie podlegają prawu prywatnemu. Dodatkowo zakłady publiczne pełnią służbę publiczną, czyli zaspokajają określone potrzeby publiczne, celem przedsiębiorstwa publicznego jest przynoszenie zysku swemu związkowi macierzystemu<sup>316</sup>.

Jak stwierdza E. Ochendowski<sup>317</sup>, w okresie późniejszym nauka prawa nie używała już nazwy „zakład publiczny”, które zastępowano określeniem „zakład państwowy” czy „zakład administracyjny”<sup>318</sup>. Zmianie nomenklatury słownej towarzyszyła także zmiana rozumienia oraz

309 Ibidem.

310 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 149.

311 Ibidem, s. 151.

312 A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 57.

313 Ibidem, s. 36-37.

314 Ibidem, s. 60.

315 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 80.

316 Ibidem, s. 81.

317 E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego...*, s. 203.

318 Określenie „zakład publiczny” występuje jeszcze w podręczniku M. Zimmermanna, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Poznań 1949, s. 77 i n., ale brak już go w pracy M. Jaroszyńskiego, M. Zimmermanna, W. Brzezińskiego, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.

znaczenia samego pojęcia. Na przykład J. Starościak podkreślał, że instytucja zakładu w państwie socjalistycznym zyskuje szczególnie na znaczeniu – co było potwierdzeniem przewidywań W. Klonowieckiego. Państwo socjalistyczne bowiem w o wiele większym stopniu przejmując na siebie gwarancje zabezpieczenia socjalnego i wprowadza centralną repartycję świadczeń<sup>319</sup>. W nowym ustroju celem zakładu jest bezpośrednia organizacja świadczeń i samo świadczenie usług lub wytwarzanie towarów w wyspecjalizowanym zakresie. Jest to forma administracji zdecentralizowanej. Decentralizacja ta polega na prawnym i trwałym wyodrębnieniu określonego funduszu zasobów społecznych, z przeznaczeniem ich na osiągnięcie konkretnie ustalonego celu i z pozostawieniem organom powołanym do zarządzania tym funduszem ograniczonej samodzielności w rozwijaniu działania zmierzającego do możliwie najlepszego zrealizowania celów, dla których wyodrębniona została część funduszu państwowego<sup>320</sup>. J. Starościak wskazywał też na trudność w odróżnieniu zakładu od przedsiębiorstwa państwowego. W konkluzji swych rozważań wskazał, że zakłady dla wykonania powierzonych zadań muszą mieć możliwość posługiwania się środkami administracyjnoprawnymi, przedsiębiorstwa zaś świadczą usługi na drodze czynności cywilnoprawnych. Zdając sobie jednak sprawę z płynności tego kryterium, konkludował on, że *o prawnym zakwalifikowaniu instytucji bezpośrednio decyduje prawne jej usytuowanie*<sup>321</sup>.

W okresie tzw. Polski Ludowej więcej niż w poprzednim okresie było publikacji poświęconych instytucji zakładu państwowego. Na tym tle wyróżniają się szczególnie dwie prace wydane niemal w tym samym czasie. Mowa tu o monografiach M. Elżanowskiego, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*<sup>322</sup> oraz E. Ochendowskiego, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*<sup>323</sup>. Obie są już w pełni oparte na socjalistycznym systemie prawa administracyjnego<sup>324</sup>. M. Elżanowski zrezygnował z pojęcia „zakład publiczny”, zastępując je określeniem „zakład państwowy”, gdyż jak podkreślał *większość elementów pojęcia zakładu, które przyjmowane były i są w nauce burżuazyjnego prawa administracyjnego, nie może być uwzględniona w związku z kompletną zmianą warunków ustrojowych, a tym samym i instytucji prawnych* oraz że nie można stosować w prawie socjalistycznym samej nazwy „zakład publiczny”, i to nie tylko z powodu odrzucenia przez naukę prawa socjalistycznego dychotomicznego podziału prawa na publiczne i prywatne, ale ze względu na zupełnie inne elementy i zakres pojęć „zakład publiczny” i „zakład w prawie socjalistycznym”<sup>325</sup>. W podsumowaniu swoich rozważań M. Elżanowski uznał, że w świetle ówczesnego systemu polskiego prawa administracyjnego, *zakładem państwowym jest każda względnie samodzielna państwowa jednostka organizacyjna, wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym (statutowym) celem jest posiadające ciągły, wyspecjalizowany charakter bezpośrednio świadczenie usług socjalno-kulturalnych w dziedzinie określonej w akcie o jej utworzeniu, z uwzględnieniem niżej podanych kryteriów kierunkowych*<sup>326</sup>. Przez kryteria kierunkowe, które rozgraniczały zakład

319 J. Starościak, *Zakład i jego funkcjonowanie...*, s. 116.

320 Ibidem, s. 114.

321 Ibidem, s. 115.

322 M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, op.cit.

323 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.

324 E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego...*, s. 201.

325 M. Elżanowski, *Zakład państwowy...*, s. 32-33.

326 Ibidem, s. 66-67.

państwowy od przedsiębiorstwa państwowego rozumiał on formy finansowania i charakter prawnego stosunku korzystania. Zakład państwowy jest z zasady jednostką budżetową lub zakładem budżetowym, natomiast przedsiębiorstwo państwowe prowadzone jest według zasad rozrachunku gospodarczego. Stosunek zaś organów zakładu do użytkowników, korzystających z jego usług, jest z zasady stosunkiem administracyjnoprawnym, natomiast stosunek organów przedsiębiorstwa do jego kontrahentów, powstały przy spełnianiu celów statutowych, jest z reguły stosunkiem cywilnoprawnym<sup>327</sup>.

Omawiając pojęcie zakładu administracyjnego E. Ochendowski sformułował dwie jego definicje: formalną i materialną. Wynikało to z różnorodnego posługiwania się tym terminem przez naukę prawa, a przede wszystkim przez ustawodawcę<sup>328</sup>. W znaczeniu formalnym, czyli opartym na przepisach prawa i aktach założycielskich poszczególnych jednostek, zakład administracyjny to *państwowa jednostka organizacyjna, nie będąca ani organem państwowym, urzędem, ani przedsiębiorstwem państwowym (zjednoczeniem)*<sup>329</sup>. Jednakże kryterium to nie jest wystarczające, gdyż pozostawia pewną grupę przedsiębiorstw państwowych, które mimo swego statusu mają władztwo zakładowe i mogą nawiązywać stosunki administracyjnoprawne jak zakłady. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie kryterium materialnego. W znaczeniu materialnym zakład administracyjny to *państwowa jednostka organizacyjna nie będąca organem państwa, która dla wykonania swoich podstawowych zadań ma prawo nawiązywać stosunki administracyjnoprawne*<sup>330</sup>. Obydwa znaczenia zakładu administracyjnego pozostają ze sobą w stosunku krzyżowania, tzn., że mogą występować takie podmioty będące zakładami, które będą nimi tylko w jednym znaczeniu, choć generalnie będą się pokrywały. Porównując zaś liczbę desygnatów obydwu zbiorów, należy dojść do wniosku, że pojęcie zakładu w znaczeniu materialnym jest węższe niż pojęcie zakładu w znaczeniu formalnym<sup>331</sup>.

Po zmianie ustrojowej nauka prawa administracyjnego stanęła przed koniecznością zrewidowania definicji wielu pojęć z zakresu części ogólnej prawa administracyjnego. Nie inaczej było w przypadku konstrukcji zakładu administracyjnego. Trudno się jednak oprzeć wrażeniu, że zmiany te nie były zbyt głębokie. Przede wszystkim nie nastąpił szerszy powrót do tradycyjnej terminologii<sup>332</sup>. Zachowana została ciągłość doktryny, przy innym jednakowoż rozłożeniu akcentów. Tak oto A. Wiktorowska i M. Wierzbowski kontynuują myśl M. Elżanowskiego. Zgodnie ze sformułowaną przez nich definicją przez zakład w prawie administracyjnym należy rozumieć względnie samodzielną jednostkę organizacyjną, wyposażoną w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i osobowe, której podstawowym celem jest ciągłe, bezpośrednie świadcze-

327 Ibidem.

328 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot...*, s. 104.

329 Ibidem, s. 105.

330 Ibidem, s. 106-107.

331 Ibidem, s. 109-110.

332 Rozważania o zakładzie administracyjnym wciąż znaleźć można w podręcznikach prawa administracyjnego J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 167 i n.; J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 150 i n.; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 124 i n.; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 225; R. Stankiewicz, *Prawo administracyjne. Podręcznik*, Warszawa 2009; J. Ablewicz, A. Kociołek-Peksa, W. Peksa, E. Rucińska-Sech, J. Wierzbicki, *Podstawy prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 19-20; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Seria Akademicka, Warszawa 2020, s. 186-188.

nie usług socjalno-kulturalnych o szczególnym znaczeniu społecznym<sup>333</sup>. Podkreślają oni za M. Elżanowskim, że formy finansowania i charakter prawnego stosunku korzystania są elementami, które odróżniają zakład administracyjny od przedsiębiorstwa państwowego<sup>334</sup>.

Inną definicję prezentuje J. Boć. Według niego zakładem administracyjnym jest jednostka organizacyjna powołana do świadczenia usług niematerialnych na podstawie nawiązanego z użytkownikiem stosunku administracyjnoprawnego<sup>335</sup>. Zwraca on uwagę na trudności w formułowaniu definicji zakładu administracyjnego, które wynikają z rodzajowego poszerzenia podmiotów świadczących usługi publiczne (chodzi głównie o podmioty niepubliczne) oraz pogarszającej się sytuacji finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego osłabiającej realizację zagwarantowanych świadczeń<sup>336</sup>.

Zwolennikiem powrotu do tradycyjnego określenia „zakład publiczny” był E. Ochendowski. Ten powrót do tradycyjnej nomenklatury uzasadniony był, jego zdaniem, powrotem nazwy „zakład publiczny” do języka prawnego<sup>337</sup>, nie bez znaczenia była też zmiana warunków ustrojowych. W tej sytuacji przez zakład publiczny należy rozumieć jedność osób i rzeczy powoływana przez organy administracji publicznej bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty dla trwałej realizacji określonego zadania publicznego<sup>338</sup>. Publiczny charakter zakładu podkreśla, że może on być tworzony nie tylko przez państwo, ale także jednostki samorządu terytorialnego, czy nawet osoby fizyczne i prawne, ale za specjalnym zezwoleniem ze strony upoważnionego organu administracji. Mogą być one wyposażone w uprawnienia władcze, ale nie jest to niezbędne<sup>339</sup>. Charakterystyczną cechą zakładu publicznego jest jego prawo do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych z użytkownikami, usytuowanymi w obrębie szeroko pojętej organizacji tej jednostki<sup>340</sup>.

Wydaje się, że obecna koncepcja zakładu publicznego ma znaczenie raczej marginalne<sup>341</sup>. Pojawiają się jednak głosy o zasadności powrotu do tej koncepcji. Wskazuje się, że używanie pojęcia „zakład publiczny” jest bardziej uzasadnione, ponieważ zakłady administracyjne w okresie powojennym były wyłącznie jednostkami państwowymi, a obecnie mogą być prowadzone także przez samorząd terytorialny lub inne podmioty pozapaństwowe<sup>342</sup>. W koncepcji tej zakład publiczny jest zasadniczo utożsamiany z zakładem administracyjnym. Należy wskazać, że niektórzy autorzy negują możliwość stworzenia jednej uniwersalnej definicji zakładu publicznego<sup>343</sup>. W zamian za to proponują uproszczoną definicję opisową, wskazując,

333 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot...*, s. 124.

334 Ibidem, s. 125.

335 J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 154.

336 Ibidem.

337 Przykładowo zob. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 z późn. zm. w art. 82 i n. traktowała o szkołach publicznych; ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm. w art. 33 i n., regulowała działalność publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

338 E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego...*, s. 204-205.

339 Ibidem, s. 206.

340 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 235.

341 R. Raszevska-Skałecka, *Zakłady* [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 190.

342 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 113.

343 Z. Czarnik, J. Pośluszny, *Zakład publiczny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące...*, s. 452.

że zakład publiczny to pewna wydzielona sfera działalności, a więc pewien rodzaj wolności publicznoprawnej, w której granicach inne podmioty, niż organy władzy publicznej, mogą realizować zadania państwa w imieniu i na rachunek państwa, z wykorzystaniem władztwa administracyjnego<sup>344</sup>.

W podsumowaniu rozważań na temat zakładu publicznego należy zastanowić się jeszcze nad relacją pojęć „zakład publiczny” i „przedsiębiorstwo publiczne”<sup>345</sup> oraz „zakład publiczny” i „przedsiębiorstwo państwowe”<sup>346</sup>. Są one czasem mylone, ważne jest zatem krótkie omówienie tego zagadnienia. W okresie międzywojennym pojęcia przedsiębiorstwa publicznego i państwowego były używane zamiennie<sup>347</sup>. W.L. Jaworski podkreślał, że przedsiębiorstwo publiczne to przede wszystkim pojęcie ekonomiczne<sup>348</sup>. W. Klonowiecki wskazywał z kolei na to, że zakład publiczny to twór prawa publicznego i dlatego stosunek między zakładem i jego użytkownikiem reguluje prawo publiczne<sup>349</sup>. Natomiast stosunek pomiędzy przedsiębiorstwem i osobami korzystającymi z jego usług kształtuje się według zasad prawa prywatnego<sup>350</sup>.

A. Peretiatkowicz wskazywał, że w odróżnieniu od zakładu publicznego przedsiębiorstwo publiczne posługuje się tylko środkami prawa prywatnego i jest prowadzone według zasad handlowych. Ma ono odrębną osobowość prawną, ale nie wykonuje właściwej administracji publicznej, a więc nie jest podmiotem administracji, a więc nie posiada władztwa administracyjnego<sup>351</sup>. Konsekwencją takiej regulacji jest sytuacja prawna przedsiębiorstwa (różna od pozycji prawnej zakładu): 1) musi ono uzyskiwać zezwolenie na prowadzenie działalności; 2) stosuje się do niego w pełni prawo przemysłowe (działalności gospodarczej); 3) do egzekucji opłat stosuje się drogę sądową<sup>352</sup>. Podobnie wypowiadał się S. Kasznica, wskazując, że przedsiębiorstwa publiczne są rządzone przez prawo prywatne, a ich celem jest przynoszenie zysku swemu związkowi macierzystemu<sup>353</sup>.

W okresie PRL pojęcie przedsiębiorstwa publicznego zostało wyparte i zastąpione przez konstrukcję przedsiębiorstwa państwowego. J. Starościk różnicę między zakładem a przedsiębiorstwem państwowym upatrywał w sposobie tworzenia stosunków przez te podmioty. Zakład ma prawo nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych z użytkownikami, przedsiębiorstwo zaś nawiązuje tylko w zasadzie stosunki cywilnoprawne<sup>354</sup>. E. Ochendowski

344 Ibidem, s. 451.

345 Na temat istoty przedsiębiorstwa publicznego zob. prace L.W. Biegeleisena, *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1932; S. Piątka, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Warszawa 1986; z nowszych opracowań wymienić można artykuł K. Strzyczkowskiego, *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna. (wybrane problemy)* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 695-705 – por. także cytowaną tam literaturę.

346 Określenie przedsiębiorstwa państwowego w doktrynie prawa socjalistycznego zob. T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967, s. 49 i n.; z nowszej literatury polecić można D. Szafrąński, *Przedsiębiorstwo państwowe* [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001, s. 197 i n.

347 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 100 i n.

348 W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 151.

349 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 102-103. Tak samo S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 96.

350 Ibidem, s. 103.

351 A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 37.

352 Ibidem, s. 58.

353 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 81.

354 J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 167.

wskazywał natomiast na obligatoryjne posiadanie osobowości prawnej przez przedsiębiorstwo (cecha nieistotna z punktu widzenia zakładu) oraz na metodę rozrachunku gospodarczego jako metodę prowadzenia przedsiębiorstwa państwowego, podczas gdy zakłady były organizowane w formach zakładów lub jednostek budżetowych<sup>355</sup>.

Po przemianach ustrojowych podejście do posługiwania się pojęciem przedsiębiorstwa publicznego było przedmiotem dość dużego zamieszania pojęciowego. Niekiedy przyjmowano, że pojęcie przedsiębiorcy publicznego stanowi uogólnienie obowiązujących przepisów prawnych, uprawniających podmioty publiczne do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>356</sup>. Takie podejście rozmyślało zupełnie istotę tego pojęcia. Podejmowano próby wprowadzenia pojęcia spółek prawa publicznego rozumianych jako jednoosobowe spółki handlowe, utworzone przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, spółki handlowe, w których udział Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji lub spółki handlowe, w których udział uprzednio wskazanych spółek przekracza 50% kapitału lub 50% liczby akcji<sup>357</sup>. Wydaje się, że takie próby jeszcze bardziej pogłębiały chaos pojęciowy.

Należy wskazać również, że pojawiają się głosy, aby odejść od posługiwania się pojęciem przedsiębiorstwa publicznego, które bazuje na konfuzji przedmiotowego i podmiotowego ujmowania przedsiębiorstwa, zastępując je pojęciem przedsiębiorcy publicznego. Elementami konstytutywnymi tego pojęcia jest 1) prowadzenie działalności gospodarczej, 2) publiczny charakter majątku, na którym prowadzona jest ta działalność<sup>358</sup>. W świetle tego podejścia wtórny jest wybór formy organizacyjnoprawnej. Najpowszechniejszą formą będą spółki prawa handlowego oraz przedsiębiorstwa państwowe<sup>359</sup>.

W konkluzji przeprowadzonej analizy porównawczej należy odnotować powrót niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego gospodarczego do stosowania pojęcia przedsiębiorstwa publicznego (nie towarzyszy temu jednak powrót tej instytucji do języka prawnego). Oznacza to współistnienie obok siebie, w języku prawniczym, dwóch podobnych konstrukcji przedsiębiorstwa państwowego i publicznego. Być może koncepcja przedsiębiorcy publicznego stanie się koncepcją, która będzie nowym pojęciem zbiorczym dla podejmowania działalności gospodarczej, w celu realizacji zadań publicznych przez podmioty powoływane przez państwo lub związki samorządowe.

### 4.3. Fundacje publicznoprawne

Fundacja publicznoprawna była i jest najrzadziej występującym typem osoby prawa publicznego. Przez wiele lat samo pojęcie i publicznoprawny charakter fundacji wywoływały kontrowersje. Taką sytuację W.H. Rappé wiąże z dość późnym pojawieniem się fundacji jako osoby prawnej oraz faktem, że nauka prawa koncertowała się na jej analizie z punktu widzenia prawa cywilnego. Dopiero po pewnym czasie, wraz ze przyrostem ilościowym fundacji oraz ich wzrastającą rolą społeczną, zaczęto zwracać uwagę na to, że poza kwestią osobowości

355 E. Ochendowski, *Zakład jako podmiot...*, s. 98 i n.

356 K. Strzyczkowski, *Przedsiębiorstwo publiczne...*, s. 696.

357 M.A. Waligórski, *Spółki prawa publicznego* [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 206.

358 A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 87.

359 Ibidem, s. 103.

prawnej fundacja należy do dziedziny prawa publicznego i spełnia istotne zadania z zakresu administracji państwowej<sup>360</sup>.

Czym jednak jest fundacja?<sup>361</sup> Jak podaje przedwojenna *Encyklopedia prawa publicznego*, fundacja sensu largo to przeznaczenie majątku na pewien cel użyteczności publicznej, następujące w drodze utworzenia odrębnego pomiotu prawnego albo w drodze przekazania tegoż już istniejącej osobie prawnej. W znaczeniu ścisłym – prawnym, fundacja to majątek posiadający osobowość prawną, który przynosi trwały dochód, przeznaczony na cel prawnie dozwolony i powszechnie użyteczny<sup>362</sup>. Analizując międzywojenne ustawodawstwo polskie W.H. Rappé dochodził do wniosku, że konstytutywnymi cechami każdej fundacji są: 1) wola fundatora, objawiona w sposób ustawowo wskazany; 2) majątek; 3) cel prawnie dozwolony i powszechnie użyteczny. Istnieje wiele podziałów fundacji<sup>363</sup>, jednym z nich jest wyróżnianie fundacji publicznych i prywatnych. Charakterystyczną cechą fundacji publicznych jest fakt, że ich zadania, przynależność do nich oraz możliwość korzystania z nich są unormowane bezwzględnie obowiązującym przepisem prawa i są niezależne od woli zainteresowanych. Odwrotnie jest w przypadku fundacji prywatnych, gdzie powyższe kwestie należą do swobodnej decyzji zainteresowanych i mieszczą się całkowicie w granicach prawa cywilnego (nie przeczą temu ograniczenia wynikające z prawa publicznego)<sup>364</sup>. Wśród fundacji publicznoprawnych W.H. Rappé wyróżniał jeszcze dwie podgrupy: fundacje państwowe i inne fundacje. Kryterium podziału stanowi fakt pochodzenia majątku fundacji, jeżeli w całości pochodzi on od państwa, jest to fundacja państwowa, jeśli zaś od osoby prywatnej – fundacja ta należy do drugiej grupy<sup>365</sup>. W.H. Rappé podkreślał także, że fundacja publicznoprawna musi być majątkiem, który przynosi stały dochód i jest przeznaczony po wieczne czasy na cel użyteczności publicznej i musi być uznana za fundację w rozumieniu prawa cywilnego<sup>366</sup>. O publicznoprawnym charakterze decyduje wreszcie, obok sposobu powołania, władztwo administracyjne, które każdej fundacji publicznej przysługuje<sup>367</sup>.

W.S. Wachholz używał zamiennie pojęć „zakład samoistny” i „fundacja”. Uważał on bowiem, że pojęcia zakładu samoistnego i fundacji są pojęciami współrzędnymi i zależnymi od siebie. W świetle prawa prywatnego istotną cechą fundacji jest wydzielenie określonej masy majątkowej z przeznaczeniem na określony cel, z punktu widzenia zaś prawa administracyjnego istotne jest wykonywanie określonych zadań publicznych pod nadzorem państwa. Do wypełniania swych zadań fundacje posiadają aparat techniczny (poza fundacjami kapitałowymi) oraz otrzymują osobowość związkową od państwa. Jeżeli dodamy do tego, że fundacje nie mają członków tylko destynatariuszy, to dojdziemy do wniosku, że fundacja jest związkiem o charakterze zakładowym (z wyjątkiem fundacji kapitałowych)<sup>368</sup>. Każdy zakład posiada

360 W.H. Rappé, *Fundacja publiczno-prawna...*, s. 246.

361 Ogólnie na temat fundacji i prawa fundacyjnego zob. H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2002 oraz H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, skrowidz, orzecznictwo*, Warszawa 2000.

362 W.H. Rappé, *Fundacje* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, z. 3, Warszawa 1926, s. 145.

363 Zob. ibidem, s. 146.

364 W.H. Rappé, *Fundacja publiczno-prawna...*, s. 249.

365 Ibidem.

366 Ibidem, s. 252.

367 Ibidem, s. 255.

368 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 66-67.

bowiem osobowość związkową, jest stworzony aktem woli osoby zewnętrznej w stosunku do fundacji, który określa cel zakładu i przeznaczają pewien substrat majątkowy, a więc zakład taki ma charakter fundacyjny. Podsumowując, W.S. Wachholz stwierdza, że austriackim uczonym Herrnrittem, że zakład samoistny jest zawsze fundacją, fundacja natomiast jest zakładem, o ile posiada aparat techniczny. Porównując definicje obydwu instytucji dochodzi jeszcze do wniosku, że o ile pojęcie zakładu jest pojęciem natury technicznej, to w przypadku fundacji jest to określenie prawne, podkreślające jej samodzielny charakter<sup>369</sup>. W.S. Wachholz zwracał jeszcze uwagę na małą zdolność adaptacyjną fundacji, wynikającą ze związania jej wolą fundatora. Było to szczególnie aktualne w momentach głębokiego kryzysu gospodarczego, który doprowadził do ruiny wiele fundacji<sup>370</sup>.

W podobnym duchu wypowiadał się J. Hubert. Zwracał on uwagę na bliskość pojęć zakładu publicznego i fundacji publicznoprawnej, jednak nie utożsamiał ich ze sobą. Za fundację publiczną uważał on fundację powstałą drogą aktu prawa publicznego lub gdy celem fundacji jest przedmiot działalności jakiegoś podmiotu administracji, tzn. gdy jest nim jakieś zadanie administracyjne. Zadanie administracji, nie wychodząc poza ramy administracji, zyskuje tylko nową podstawę gospodarczą. W tym znaczeniu konstrukcja fundacji jest formą skrywającą materialne podstawy zakładu, ale nie mieści w sobie zakładu całego. Mogą bowiem istnieć, na co wskazywał już W.S. Wachholz, fundacje zakładowe i fundacje funduszone<sup>371</sup>. Różnicy pomiędzy zakładem a fundacją J. Hubert upatrywał w tym, że w zakładzie cel ma przewagę nad majątkiem zakładowym, a w przypadku fundacji to majątek zyskuje przewagę nad celem. Gdyby bowiem majątek uległ wyczerpaniu, fundacja przestanie działać, w przypadku zakładu natomiast podmiot macierzysty musi pokryć niedobory<sup>372</sup>.

Fundacja, jako instytucja prawna, istniała w ustawodawstwie polskim w okresie międzywojennym i dość krótko na po II wojnie światowej. Po 1945 r. wydane zostały nawet dwa dekryty, w 1947 r.<sup>373</sup> i 1948 r.<sup>374</sup>, porządkujące stanowisko prawne fundacji, jednakże los fundacji, w tym także fundacji publicznoprawnych, przesądził dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji<sup>375</sup>. Przyczyn takiego kierunku zmian ustawodawstwa polskiego upatrywano w zmianie warunków społeczno-gospodarczych i utracie przez instytucję fundacji jej dotychczasowej roli<sup>376</sup>. W państwie typu socjalistycznego nie było możliwe ani dopuszczalne z przyczyn doktrynalnych (to zadaniem aparatu państwowego jest realizacja i czuwanie nad bieżącym i pełnym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa socjalistycznego), aby nawet najbardziej pożądane inicjatywy społeczne, polegające na gromadzeniu i dysponowaniu majątkiem przezna-

369 Ibidem, s. 67.

370 Ibidem, s. 69-70. Upadek wielu fundacji był wynikiem sztywnych reguł dotyczących zasad lokowania pieniędzy przez fundacje – z reguły był to przymus inwestycji w „bezpieczne” dłużne papiery rządowe, co w chwili załamania się finansów publicznych miało bardzo negatywny wpływ na fundacje. Dokładnie temat ten omawia W.H. Rappé, *Reforma rolna a publiczno-prawne ograniczenia własności ziemskiej fundacji. Studium z porównawczego prawa administracyjnego*, Lwów 1931, s. 17 i n.

371 J. Hubert, *Ogólne stanowisko prawne...*, s. 37 i n.

372 Ibidem, s. 22-23.

373 Dekret z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzeniu darowizn i zapisów na cały obszar Państwa Polskiego, Dz.U. 1947 Nr 66, poz. 400.

374 Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. w sprawie zmiany ustawy o zbiórkach publicznych, Dz.U. Nr 36, poz. 250.

375 Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, Dz.U. Nr 25, poz. 172.

376 A. Wasilewski, *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9, s. 29.

czonym na cele publiczne, mogły być zaspokajane poza aparatem administracji państwowej<sup>377</sup>. Ta argumentacja dotyczy głównie fundacji prywatnych, można więc sądzić, że fundacje publicznoprawne zlikwidowano niejako „przy okazji”. I co nie bez znaczenia, likwidując fundacje publicznoprawne zlikwidowano także kolejną formę decentralizacji administracji, w pełni realizując zasadę jednolitości władzy państwowej i jednolitego funduszu własności.

Zmiana sytuacji nastąpiła dopiero w 1984 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 6 kwietnia o fundacjach<sup>378</sup>. Podłożem reaktywowania instytucji fundacji były, wg A. Wasilewskiego, dwie sprawy. Po pierwsze kryzys społeczno-gospodarczy ograniczył możliwość realizacji przez państwo podstawowych nieraz celów i zadań społecznych. Po drugie w czasie wprowadzanych reform gospodarczych winna wzrastać i winna być respektowana samodzielność finansowa podmiotów gospodarczych<sup>379</sup>. Ustawa nie definiowała pojęcia fundacji, dopiero analiza przepisów pozwoliła na jej sformułowanie. Jak podaje H. Cioch, elementami konstrukcyjnymi fundacji polskiej są: 1) charakter jako *sui generis* jednostki organizacyjnej wyposażonej w osobowość prawną; 2) istnienie majątku i ściśle jego powiązanie z celem wskazanym przez fundatora; 3) użyteczność społeczna lub gospodarcza (użyteczność publiczna); 4) trwałość w zakresie realizowanych celów<sup>380</sup>. Stąd fundacja jest jednostką organizacyjną typu zakładowego, wyposażoną w osobowość prawną, utworzoną z inicjatywy osób fizycznych bądź prawnych, w celu realizacji w sposób trwały i na podstawie wpływów uzyskiwanych z przekazanego im majątku na cele użyteczności publicznej, wskazane w akcie fundacyjnym<sup>381</sup>. Podkreślić należy brak szerszych rozważań na temat fundacji publicznoprawnych. A. Wasilewski stwierdza jedynie, że ustawa dopuszcza tworzenie fundacji publicznych, co wynika wg niego z art. 1<sup>382</sup> wspomnianej ustawy<sup>383</sup>. Odmiennego zdania był H. Cioch, który dowodził, że ustawodawca wyłączył możliwość tworzenia fundacji z inicjatywy państwa<sup>384</sup>. Świadczyć o tym miał art. 2 ust. 1<sup>385</sup>.

J. Filipek stoi na stanowisku, że nie ma obecnie w polskim systemie prawnym fundacji publicznoprawnych. Wskazuje on na bardziej krępujące zasady powoływania fundacji, gdyż w przeciwieństwie do zakładu publicznego musi ona być od razu wyposażona w niezbędne środki finansowe. Lecz samo powołanie fundacji może być o tyle łatwiejsze, że może ona powstać nawet na wniosek osoby prywatnej, która przekazując odpowiednie środki i wytyczając cele, zwraca się do organu administracji o zatwierdzenie fundacji i włączenie jej w sferę działania władzy publicznej lub przynajmniej do stery jej administracyjnoprawnego nadzoru. Podobnie

377 Ibidem, s. 30.

378 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97 z późn. zm.

379 A. Wasilewski, *Prawna problematyka fundacji...*, s. 31.

380 H. Cioch, *Pojęcie i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle prawnoporównawczym*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 2, s. 69-70.

381 Ibidem, s. 70.

382 Art. 1 stanowił, że *fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków*.

383 A. Wasilewski, *Prawna problematyka fundacji...*, s. 28.

384 H. Cioch, *Pojęcie i rodzaje fundacji...*, s. 70.

385 *Fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedzibę w Polsce lub za granicą*.

jak w przypadku zakładu, także w przypadku fundacji tworzy się szczególny stosunek władztwa wobec osób korzystających ze świadczeń fundacji<sup>386</sup>.

Taki sam negatywny stosunek co do możliwości istnienia fundacji publicznoprawnej, stanowiącej formę zdecentralizowanej administracji publicznej, wyraził w jednej ze swoich uchwał Sąd Najwyższy<sup>387</sup>. Stwierdził on, że jeżeli połączy się konstytutywne cechy fundacji, tj. majątek, cel i osobowość prawną wraz z wymogiem użyteczności publicznej celów wskazanych w akcie fundacyjnym, to trzeba dojść do wniosku, że każda fundacja ma charakter publiczny<sup>388</sup>. W każdym przypadku powołania fundacji służy ono interesowi bliżej nieokreślonej grupy destynatariuszy i znaczenie drugorzędne ma źródło jej finansowania, a ściślej, wpłata sumy niezbędnej do rozpoczęcia przez nią działalności, skoro po jej zarejestrowaniu więź między fundatorem i fundacją zostaje zerwana. Stąd, kontynuuje sąd, brak jest podstaw do różnicowania fundacji w zależności od pochodzenia pieniędzy oraz specyfikę celu tej działalności. To, że fundacja stawia sobie za cel zaspokajanie tych samych albo takich samych potrzeb, do których obsługi powołane są organy administracji publicznej nie upoważnia do twierdzenia, że fundacja wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej<sup>389</sup>. Orzeczenie to spotkało się z krytyką. E. Łętowska wyraziła przekonanie, że tryb ustanowienia fundacji oraz charakter jej zadań mogą przemawiać za uznaniem faktu, że fundacja może być podmiotem wykonującym administrację publiczną<sup>390</sup>.

Pogląd przeciwny w stosunku do stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy prezentuje E. Ochendowski<sup>391</sup>. Uważał on, że fundacje prawa publicznego tworzone są w drodze ustawy lub na podstawie upoważnienia ustawowego i że uzyskują od państwa kapitał i inne środki majątkowe w celu wykonywania zadań publicznych<sup>392</sup>. Różnicę pomiędzy zakładem publicznym i fundacją prawa publicznego widział on w tym, że cel fundacji ustalony jest na trwałe w akcie fundatora o jej ustanowieniu, w przypadku zakładu natomiast, jego cel, organizacja oraz istnienie zależne są zawsze od podmiotu tworzącego zakład. Ponadto przekazanie przez fundatora majątku na rzecz fundacji jest aktem jednorazowym i nieodwołalnym, co oznacza, że z chwilą powstania fundacji fundator nie może nim swobodnie rozporządzać<sup>393</sup>. Tak sformułowanej definicji fundacji odpowiadają fundacje: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich<sup>394</sup>, Centrum Badania Opinii Społecznej<sup>395</sup> oraz Zakłady Kórnickie<sup>396</sup>.

Istoty fundacji prawa publicznego poszukuje się również w tym, że fundacje prawa publicznego tworzone w drodze aktów prawa publicznego (ustaw) są wyłączone spod uregulowań prawa fundacyjnego, które zajmuje się wyłącznie fundacjami powstałymi na podstawie aktów

386 J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 183-184.

387 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 31.03.1998 r., III ZP 44/97, OSNAP 1998, nr 16, poz. 472.

388 Ibidem, s. 723-724.

389 Ibidem, s. 724.

390 E. Łętowska, *Głos do postanowienia NSA z dnia 19 lutego 1999 (V.SAB 7/99)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 5, poz. 82.

391 E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego...*, s. 355-364; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, op.cit.

392 Ibidem, s. 360.

393 Ibidem.

394 Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji – Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Dz.U. 1995 Nr 23, poz. 121.

395 Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz.U. 1997 Nr 30, poz. 163.

396 Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o fundacji Zakłady Kórnickie, Dz.U. 2001 Nr 130, poz. 1451.

fundacyjnych o cywilnoprawnym charakterze<sup>397</sup>. Ponadto fundacja prawa publicznego, jako wyróżniona instytucja, jest odrębnie ukonstytuowanym podmiotem działającym na rzecz realizacji celu pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu, co powoduje, że przewidziane w statucie fundacji wykonywanie przez nią działalności gospodarczej nie może stanowić celu jej działania<sup>398</sup>.

Analiza ustawodawstwa polskiego w świetle wyrażanych poglądów doktryny skłania raczej do uznania, że obecnie nie ma fundacji obdarzonych osobowością publicznoprawną. Fundacja publicznoprawna pozostaje doktrynalnym pojęciem bez szczególnego osadzenia w prawie pozytywnym. Choć sam ustawodawca w dość wyjątkowych sytuacjach decyduje się na powoływanie fundacji, to jednocześnie w ustawach ustanawiających fundacje brak jest odwołania do koncepcji osobowości publicznoprawnej. Nie sposób też jej zrekonstruować na podstawie dalszych przepisów tych ustaw. Funkcjonujące obecnie nieliczne fundacje powołane przez państwo mogą być określane jako publiczne, ale nie zmienia to faktu, że nie korzystają one z władztwa imperialnego i są jedynie pewną rzadką formą prawną realizacji zadań publicznych przez państwo. Do wykonywania tych zadań i opisu ich charakteru koncepcja osobowości publicznoprawnej wydaje się zbędna.

---

397 J. Blicharz, *Fundacje* [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 211.

398 Ibidem, s. 212.

## 5. Wybrane osoby prawa publicznego w ustawodawstwie polskim

W rozdziale poprzednim zostały omówione trzy podstawowe kategorie związków publicznych, w tym rozdziale natomiast będą przedstawione szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące osób prawa publicznego. Będą to przykłady wybrane, gdyż prezentacja wszystkich podmiotów prawa publicznego przekraczałaby charakter tej pracy. Ponadto w przypadku niektórych osób, ich charakter jest sporny, ze względu na odmienne kryteria oceny stosowane przez różnych autorów, a więc ich prezentacja mogłaby być uznana za pewne nadużycie. Najwięcej miejsca poświęcone będzie pojęciu samorządu terytorialnego, co wynika nie tylko z bardzo bogatej literatury przedmiotu, ale przede wszystkim ze znaczenia tej instytucji w obrocie prawnym.

### 5.1. Samorząd terytorialny (powszechny)<sup>399</sup>

Rozpoczynając rozważania poświęcone samorządowi terytorialnemu, należy podkreślić, że jest on najbardziej powszechnym typem osoby prawa publicznego o największej doniosłości w życiu społecznym. Słowo „samorząd” wywodzi się od niemieckiego *Selbstverwaltung* i angielskiego *Selfgovernment*. W języku prawniczym pojawia się dopiero w XIX w. na gruncie niemieckiej nauki prawa<sup>400</sup> i od tego momentu zajmuje trwałe miejsce w nauce prawa publicznego. Brak jest uniwersalnej definicji samorządu i do dziś wywołuje ona kontrowersje. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie pojęcie samorządu terytorialnego jako osoby prawa publicznego. Ponadto oprócz rozważań teoretycznych, które są niezbędne do zrozumienia istoty samorządu, przedstawione zostaną konkretne rozwiązania ustawodawcze obowiązujące na ziemiach polskich. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pewną trudność metodologiczną. Otóż część autorów pisze o samorządzie w ogólności, nie różnicując, o jaki typ samorządu chodzi<sup>401</sup>, stąd też pomimo że ten fragment pracy traktuje o samorządzie terytorialnym, to część uwag będzie miała również zastosowanie do samorządu specjalnego<sup>402</sup>.

Samorząd powszechny w Polsce międzywojennej podlegał pewnej ewolucji. Wynikała ona głównie ze zmian ustrojowych, których widomym wyrazem była konstytucja kwietniowa<sup>403</sup>. Ostatecznie kształt samorządu terytorialnego został uregulowany ustawą z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>404</sup>. Samorząd terytorialny działał na szczeblu gminy i powiatu (na terenie Śląska, Pomorza i w Poznańskim – także na szczeblu województwa). Związki te posiadały osobowość prawną prawa prywatnego i publicznego. Domniemanie kompetencji przemawiało zawsze na korzyść administracji rządowej

399 W pracy używam zamiennie pojęć samorząd terytorialny i samorząd powszechny. Uważam bowiem, że obydwa te określenia dobrze oddają istotę tego samorządu. Pierwsze wskazuje na terytorium jako kryterium wyodrębnienia tego typu samorządu. Drugie określenie wskazuje na to, że samorządowi temu poruczona jest działalność powszechna, nieograniczona do jakiejś kategorii spraw, jak ma to miejsce w przypadku samorządu specjalnego.

400 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 14-15. Zob. uwagi na temat historycznego rozwoju instytucji samorządu w krajach europejskich, *ibidem*, s. 16 i n.

401 Czasem ów brak rozróżnienia ma głębsze uzasadnienie. Tak jest w przypadku przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego okresu tzw. Polski Ludowej. Odrzucali oni tradycyjne rozumienie samorządu, albo poprzez nadanie mu zupełnie nowego znaczenia, albo zastępując je pojęciem samorządności. Szerzej o tym w dalszej części tego rozdziału.

402 Pisząc ogólnie o samorządzie, będę pozostawiał ten wyraz bez żadnych przymiotników.

403 Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

404 Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.

(art. 68 pkt 8). Niezależność samorządu powszechnego była chroniona sądownie – decyzje nadzorcze administracji rządowej mogły być zaskarżane do Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Osobowość publicznoprawną posiadał również Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego<sup>405</sup>. Osobowość taką mogły posiadać także związki międzykomunalne<sup>406</sup>.

Za najbardziej reprezentatywne, w zakresie studiów nad istotą samorządu terytorialnego, w nauce polskiej okresu międzywojennego przyjmowane są poglądy T. Bigi, H. Dembińskiego, A. Krońskiego i J. Panejko<sup>407</sup>. Chronologicznie najwcześniej w pełnym zakresie zaprezentował swe poglądy J. Panejko. Stojąc na gruncie teorii normatywistycznej, zdefiniował on samorząd jako *opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległą hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego*<sup>408</sup>. Dowodził on, że nie ma materialnej różnicy między administracją rządową i samorządową i obie tworzą administrację państwową. Różnica dotyczy jedynie formy, czyli organizacji<sup>409</sup>. Osobowość publicznoprawna, według niego, nie stanowi istoty samorządu terytorialnego. Mogłoby tak być jedynie, gdyby uznać w samorządzie odrębną od państwa jednostkę z własnymi nie pochodzącymi od państwa prerogatywami. Pogląd taki jest jednak sprzeczny z prawem pozytywnym<sup>410</sup>. Mówiąc o prerogatywach – kompetencjach samorządu terytorialnego, J. Panejko podkreślał, że nie może być mowy o publicznych prawach podmiotowych gminy w stosunku do państwa. W sferze prawa publicznego nie ma równorzędnych podmiotów prawnych, a to przecież zakłada teoria praw podmiotowych – tam istnieje tylko jeden podmiot, a jest nim państwo. Wynika to z faktu, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują prawa zwierzchnie, nie jako naturalne prawa własne, lecz jako obce prawa poruczone im przez państwo, które mogą być w każdej chwili ograniczone lub odebrane. Prawo przedmiotowe nie chroni naruszenia tego podmiotowego prawa przez państwo<sup>411</sup>. O prawie podmiotowym samorządu można mówić jedynie w stosunku do innych organów państwowych. J. Panejko utożsamiał samorząd z decentralizacją<sup>412</sup>. Dowodził, że istotą samorządu jest wykonywanie funkcji państwowych lub funkcji, które państwo zleci mu w drodze ustawy. Na skutek tego te zadania stają się publicznymi i państwowymi<sup>413</sup>. Definicja sformułowana przez J. Panejko ma charakter ogólny, a to znaczy, że abstrahuje od konkretnego

405 Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 14 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1934 Nr 84, poz. 847.

406 Art. 11 i n. oraz 46 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 386.

407 Tak J. Jendrośka [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 161 i n.; E.J. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4, s. 3 i n.; M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 82 i n.; P. Radziejewicz, *Kilka uwag...*, s. 3 i n.

408 Ibidem, s. 97.

409 Ibidem, s. 81.

410 Ibidem, s. 87-88.

411 Ibidem, s. 91-92. Poglądy J. Panejki na możliwość naruszenia czyjegoś prawa przez państwo są szczególnie ciekawe. Otóż uważał on, że „prawnie nie da się wyprowadzić obowiązku państwa do przestrzegania norm prawnych przez siebie wydanych, jako też możliwości naruszenia przez państwo czyichś praw”, a obowiązek taki „może się opierać tylko na porządku istniejącym ponad prawem i może on być wyprowadzony tylko z idei państwa, z jego metafizycznej istoty”. Ibidem, s. 92-93.

412 Ibidem, s. 96.

413 Ibidem, s. 100.

ustawodawstwa. Co więcej, każde państwo nadaje samorządowi indywidualną formę prawną. Z uwagi zaś na to, że *wszelkie instytucje państwowo-prawne są dynamicznej natury i zgodnie z tym mogą posiadać odmienną formę prawną i polityczną*, możliwe jest wystąpienie innych, nietypowych cech samorządu<sup>414</sup>. Do poglądów J. Panejki nawiązywał W.S. Wachholz, który uważał, że *samorząd jest formą decentralizacyjnej organizacji administracji państwowej i polega na powołaniu do władzy w zakresie administracji obok organów rządowych także innych czynników, a to organów istniejących w państwie związków publicznych*<sup>415</sup>. Widać tutaj wyraźnie, jak wspólna płaszczyzna ideowa, którą był dla J. Panejki i W.S. Wachholza normatywizm, powoduje zbieżność w pojmowaniu zjawisk.

Zupełnie inne podejście prezentował T. Bigo. Poddał on krytyce koncepcje J. Panejki, uważając, że „samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę”<sup>416</sup>. Związki samorządowe są związkami publicznoprawnymi<sup>417</sup>, oznacza to, że o charakterze publicznoprawnym samorządu decyduje posiadane przezeń władztwo administracyjne oraz powołanie do życia przez państwo<sup>418</sup>. T. Bigo podkreślał dalej, że „tym, co indywidualizuje samorząd i wyodrębnia go spośród administracji, jest osobowość prawna jednostek samorządowych. Nie państwo jest podmiotem praw i obowiązków tworzących zakres działania gminy, lecz sama gmina”. Gdy gmina wykonuje te prawa, to nie jest organem państwa, wykonuje bowiem zadania własne. Dlatego też zakres działania gminy, wynikający z ustawy, jest czymś więcej niż tylko kompetencją organu rządowego. *Jest to kompleks praw i obowiązków gminy, które wykonuje ona we własnym imieniu, jako własne prawa i obowiązki, a nie w charakterze organu innej osoby prawnej*<sup>419</sup>. Charakteryzując samorząd, wywodził on jeszcze, że przedmiot administracji samorządowej i administracji rządowej jest taki sam i z tego punktu widzenia nie można przeciwstawiać sobie obydwu typów administracji, albowiem, jak z tego wynika, samorząd jest jedynie odmienną formą organizacji administracji państwowej. Przeciwwstawienie takie ma jedynie sens na gruncie podmiotowym. Podmiotem administracji samorządowej nie jest tutaj państwo, lecz odrębne podmioty, odrębne osoby prawne<sup>420</sup>. W odróżnieniu do J. Panejki T. Bigo nie utożsamiał ze sobą pojęć samorządu i decentralizacji. Uważał to drugie pojęcie za szersze znaczeniowo. Podkreślał, że na skutek utożsamienia tych pojęć można by w ogóle zrezygnować z pojęcia samorządu<sup>421</sup>. Tymczasem spośród różnych form decentralizacji, takich jak samoistne zakłady publiczne czy fundacje publicznoprawne, samorząd wyróżnia jego korporacyjny charakter<sup>422</sup>.

Całkiem odmienne stanowisko od uprzednio wymienionych prezentował A. Kroński. Stojąc na gruncie teorii naturalistyczno-prawnej, podkreślał, że *samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych. Samorząd jest granicą wszechwładztwa państwowego*<sup>423</sup>. O istnieniu samorządu nie decyduje więc ideologia danego państwa, nakazująca

414 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 133 za: M. Kotulskim, *Pojęcie i istota...*, s. 83.

415 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 42.

416 T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 152.

417 Ibidem, s. 154.

418 Ibidem, s. 82.

419 Ibidem, s. 140-141.

420 Ibidem, s. 140.

421 Ibidem, s. 153.

422 Ibidem, s. 155 i n.

423 A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 8.

mu wkraczanie w sferę życia prywatnego lub powstrzymująca go od tego tam, gdzie indywidualizm w sferze gospodarczej i duchowej porusza się swobodnie, tam wszędzie siłą rzeczy powstaje i rozwija się samorząd. Stąd też to wola mieszkańców, a nie żaden akt państwowy, jak chce T. Bigo, decyduje o powstaniu samorządu. To instynkt samozachowawczy, który nakazuje im stworzenie korporacji publicznoprawnej, jest źródłem prawa własności i dążenia łączenia z innymi ludźmi, a więc przede wszystkim z sąsiadami, w celach obrony tej własności, jak też zaspokajania swych potrzeb duchowych i fizycznych<sup>424</sup>. A. Kroński konkluduje, że *samorząd terytorialny jest wynikiem instynktu samozachowawczego. Nadanie powstałemu na tym gruncie związkowi imperium leży w interesie państwa, potęguje bowiem poczucie łączności obywatela z państwem i co za tym idzie stanowi czynnik twórczo-państwowy*<sup>425</sup>. Poglądy A. Krońskiego stanowią bardzo dobry przykład teorii władzy samorządowej jako czwartej władzy w państwie – *pouvoir municipal*.

Oryginalną koncepcję samorządu przedstawił także H. Dembiński. Podkreślał on, że nie można zawęzić pojęcia samorządu tylko do *kwalifikowanych wypadków decentralizacji w szczególności do mniej lub więcej pełnych form zdecentralizowania*. Nie sposób takiego rozróżnienia oprzeć na *pozytywnym materiale norm, ponieważ cechy, wyodrębniające ten zawężony zakres decentralizacji w stosunku do innych jej wypadków, będą zawsze ilościowe a nie jakościowe*<sup>426</sup>. Dlatego *samorząd jest obracającym się w granicach ustalonego przez nas maksimum i minimum zdecentralizowanego danego organu w sprawowaniu przezeń administracji publicznej*<sup>427</sup>. Jest to ujęcie formalno-dogmatyczne. Z tego punktu widzenia formą prawną samorządu jest tylko zdecentralizowany kompleks norm. Jeżeli prawo pozytywne przyznaje jednostce samorządu osobowość prawną, to jest to, według H. Dembińskiego, osobowość prywatnoprawna i jako taka jest generalną formułą nadania jednostce samorządowej decentralizacji w zakresie obrotu cywilnego, będąc integralną częścią zdecentralizowanego kompleksu norm. Wszelkie inne „dodatki” w postaci osobowości publicznoprawnej i publicznych praw podmiotowych są wyrazem odmiennej terminologii tej samej treści normatywnej albo stanowią pozaprawny element ideologiczny niemający żadnego znaczenia<sup>428</sup>. Osobowość publicznoprawną samorządu traktował H. Dembiński jako ideologiczny twór, *charakteryzujący decentralizację, czyli formę prawną samorządu jako narzędzie pewnej grupy społecznej, posiadającej swe własne odrębne interesy*<sup>429</sup>.

Rozważania na temat samorządu, rozumianego w sposób klasyczny, znaleźć można jeszcze w kilku powojennych podręcznikach prawa administracyjnego. Na przykład A. Peretiatkowicz twierdził, że samorząd polega na tym, że pewne korporacje publiczne są samodzielnymi podmiotami administracji publicznej. W pewnych pozostawionych im przez ustawy dziedzinach administracji korporacje te decydują samodzielnie bez podporządkowania hierarchicznego władzom rządowym<sup>430</sup>. Cechą samorządu jest więc samodzielność. Samodzielność ta ma dwa aspekty: majątkowy (osobowość prawną) i publicznoprawny (niezależność od władz rządowych). Wyróżnia się samorząd terytorialny i zawodowy. Samorząd terytorialny oparty jest na

424 Ibidem.

425 Ibidem, s. 22.

426 H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 68.

427 Ibidem.

428 Ibidem, s. 68-69.

429 Ibidem, s. 80.

430 A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia...*, s. 34.

gminie. Ma ona z reguły dwa zakresy działania, własny i poruczony. Kryterium podziału zadań stanowi, według A. Peretiatkowicza, interes lokalny, interes powszechny. Zdaje on sobie sprawę ze słabości takiego kryterium, podkreślając, że zawsze jest on chwiejny i determinowany politycznie<sup>431</sup>. Tak samo uważał S. Kasznica, definiując samorząd jako administrację sprawowaną przez samodzielne związki publicznoprawne – korporacje<sup>432</sup>. Poglądy te należy określić jako prostą kontynuację koncepcji T. Bigi, która świadczy o dużej wadze jego myśli w kształtowaniu polskiej doktryny prawa administracyjnego.

Pod wpływem J. Panejki pozostawał Z. Grelowski. Uważał on, że samorząd to *zdecentralizowana administracja państwowa wykonywana przez organa lokalne, względnie specjalne, samodzielne w granicach ustawy, hierarchicznie niezawisłe*<sup>433</sup>. Materialnie samorząd jest więc wykonywaniem administracji państwowej, czyli władzy zwierzchniej. Formalnie zaś samorząd jest decentralizacją administracji, czyli systemem opartym na niezawisłych i samodzielnych jednostkach. Ta niezawisłość i samodzielność przejawia się w tym, że akty samorządu są: 1) niezależne pod względem treści od jakiegokolwiek wpływu organów rządowych; 2) ostateczne i prawomocne, a więc niezaczepialne i niezaskarżalne pod względem swej legalności i celowości. Jest to jednak, jak podkreśla sam Z. Grelowski, idealna forma samorządu, która w praktyce nie występuje<sup>434</sup>.

Rok 1950 stanowi datę przełomową w historii samorządu terytorialnego w Polsce. Weszła wtedy w życie ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Art. 32. ust. 1. tej ustawy stanowił, że *znosi się związki samorządu terytorialnego i został zastąpiony przez rady narodowe będące organami jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach* (art. 1). Zmian tych dokonano *w celu dalszego pogłębienia demokratyzacji Polski Ludowej przez jeszcze pełniejszy udział mas pracujących w rządzeniu Państwem i skupienie w radach narodowych pełni władzy ludowej w terenie oraz w celu dalszego wzmocnienia Państwa Ludowego i przyspieszenia budowy socjalizmu w Polsce* (preambuła ustawy). Znalazło to swoje odzwierciedlenie w rozważaniach przedstawicieli nauki prawa administracyjnego<sup>435</sup>.

Samorząd w doktrynie prawnej i politycznej okresu tzw. Polski Ludowej był rozumiany trojako. Jak podaje J. Starościk samorząd był rozumiany jako organizacja przyszłego społeczeństwa, która powstanie po zrealizowaniu programu budownictwa socjalistycznego. Stanie się on sukcesorem istniejących form państwowości<sup>436</sup>. W świetle drugiego podejścia samorząd

431 Ibidem, s. 35.

432 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 63.

433 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 38.

434 Ibidem, s. 36.

435 Od tego momentu zagadnienia samorządu rozważane są przy okazji omawiania sytuacji prawnej obywateli i ich udziału w sprawowaniu władzy państwowej, a nie jak dotychczas przy okazji omawiania organizacji administracji publicznej. Zob. E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 86 i n.; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*. Tom I: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 210 i n.; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 444 i n.

436 J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 87. Charakteryzując ów przyszły ustrój J. Starościk oraz inni autorzy przywoływali w tym kontekście program KPZR, który głosił, że „Rozwój państwowości socjalistycznej doprowadzi stopniowo do przekształcenia jej w społeczny samorząd komunistyczny, w którym zjednoczą się rady, organizacje związkowe, spółdzielcze oraz liczne masowe organizacje”. *XXII Zjazd KPZR*, Warszawa 1961, s. 611 za J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 88.

był *całym systemem instytucji tworzących samorządność społeczeństwa w okresie poprzedzającym epokę komunizmu*. Stąd też zasadne jest mówienie o samorządzie uczniowskim, spółdzielczym czy rzemieślniczym. Wszelkie takie organizacje są uważane za organy samorządu społecznego, jeżeli posiadają cechy trwałości i są powołane do rozwiązywania zagadnień życia zbiorowego. Można wreszcie było rozumieć samorząd jako udział społeczeństwa w wykonywaniu władzy państwowej<sup>437</sup>. Najpowszechniejsze było drugie rozumienie samorządu. J. Starościak definiował samorząd jako samodzielne zarządzanie sprawami o znaczeniu społecznym, wykonywane przez zrzeszenia. Jako kryteria tworzenia samorządu podawał on, przykładowo, wspólność interesów gospodarczych – samorząd gospodarczy, wspólność zainteresowań wynikała z potrzeb zbiorowego zaspokajania innych wyspecjalizowanych potrzeb – np. samorząd uczniowski, wspólność zamieszkiwania na pewnym terytorium – samorząd terenowy<sup>438</sup>.

Podobnie samorząd ujmował W. Dawidowicz. Wskazywał on na następujące elementy konstrukcyjne samorządu jako instytucji polskiego prawa administracyjnego: *1. istnienie pewnej grupy społecznej, np. załogi zakładu pracy, która stanowi substrat osobowy instytucji samorządu, 2. instytucja samorządu powstaje i istnieje wyłącznie do zakresu administracji państwowej, 3. instytucja ta realizuje zadania z zakresu administracji państwowej na zasadzie określonej prawnie samodzielności*<sup>439</sup>. Podkreślał, że instytucja samorządu terytorialnego należy już do historii ustroju administracyjnego Polski. W przeciwieństwie jednak do J. Starościaka podkreślał, że instytucje samorządowe obejmują zagadnienia peryferyjne<sup>440</sup>.

Pewna zmiana w pojmowaniu samorządu terytorialnego związana był z pogłębiającym się kryzysem państwa socjalistycznego i dysfunkcjonalnością jego rozwiązań ustrojowych. Wyrazem zmian była ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>441</sup>. Art. 1. stanowił, że  *rady narodowe jako przedstawicielskie organy władzy państwowej i podstawowe organy samorządu społecznego są zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach*. Jednakże ustawa nie wyjaśniała, jaki jest sens normatywny tego przepisu. Podobnie na przekór deklaracji art. 3. ust. 1., że  *rady narodowe... urzeczywistniają zadania samorządu terytorialnego w jednostkach podziału terytorialnego państwa* ustawa nie wyjaśniała, które działania rad miały służyć realizacji zadań z zakresu jednolitej władzy państwowej, a które urzeczywistniać zadania samorządu terytorialnego. Tak więc zmiany te miały charakter pozorny, ponadto fakt przywrócenia w języku prawnym pojęcia samorządu terytorialnego nie zmienił postrzegania tej instytucji przez doktrynę prawa administracyjnego.

Wyrazem tego były rozważania S. Piątka na temat samorządu. Uważał on, że samorząd to instytucja prawa administracyjnego, polegająca na powołaniu przepisami prawa określonej grupy społecznej działającej bezpośrednio lub za pośrednictwem wyłonionej przez siebie reprezentacji do wykonywania zadań organizatorskich przy pomocy środków prawnych o charakterze administracyjnym<sup>442</sup>. Jako przykłady samorządów realizujących różne cele społeczne:

437 Ibidem, s. 88-89.

438 Ibidem, s. 90 i n.

439 W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego...*, s. 222-223.

440 Ibidem, s. 223.

441 Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983 Nr 41, poz. 185.

442 S. Piątek [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 445.

samorząd mieszkańców lub samorząd terytorialny – realizuje interesy osób zamieszkujących określone terytorium, samorząd załogi przedsiębiorstwa państwowego, samorząd spółdzielczy czy samorząd rzemiosła – łączą wspólne interesy gospodarcze ich członków<sup>443</sup>. S. Piątek uważał samorząd terytorialny za instytucję charakterystyczną dla ustroju państwa burżuazyjnego. Dlatego też, twierdził dalej, nie można ze sobą porównywać samorządu terytorialnego w państwach burżuazyjnych oraz form samorządowych w państwach socjalistycznych<sup>444</sup>. Stwierzeń powyższych nie poparł on jednak żadną argumentacją, która wyjaśniałaby taki stan rzeczy.

Przemiany ustrojowe, które zaszły w Polsce po 1989 r., spowodowały przywrócenie w prawie pozytywnym instytucji samorządu terytorialnego. Dokonano tego ustawą z dnia 8 marca 1989 r. o samorządzie terytorialnym. Określono gminę jako wspólnotę terytorialną (art. 1) wykonującą zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, która posiadała osobowość prawną i której niezależność była prawnie chroniona (art. 2). Gminy zostały wyposażone w mienie komunalne (art. 43 i n.) i upoważnione do stanowienia prawa miejscowego (art. 40 i n.). Blisko dekadę potem zostały utworzone kolejne szczeble samorządu terytorialnego na poziomie powiatu<sup>445</sup> i województwa<sup>446</sup>. Ich konstrukcja ustrojowa jest podobna, przy założeniu jednak, że domniemanie kompetencji przemawia na korzyść gminy<sup>447</sup>. Co jednak istotne, żadna z ustaw samorządowych nie przywróciła pojęcia osobowości publicznoprawnej ani tym bardziej nie przyznała jej żadnej ze wspólnot samorządu powszechnego.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego widoczny jest pewien powrót do tradycyjnego ujmowania samorządu, chociaż też nie do końca. Sytuację tę dobrze ilustrują poglądy J. Jendrośki. Uważa on, że samorząd terytorialny stanowi fragment ustroju państwowego<sup>448</sup>. Jego istota polega na wykonywaniu władzy państwowej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w zakresie kształtowania życia publicznego w jednostce samorządowej w ramach obowiązującego prawa przez odrębne od państwa podmioty o strukturze korporacyjnej regulowanej ustawami<sup>449</sup>. Podobnie A. Wiktorowska i M. Wierzbowski przyjmują, że samorząd jest formą administracji zdecentralizowanej. Polega ona na samodzielnym i niezależnym kierowaniu swoimi sprawami w zakresie administracji publicznej, a także na samodzielnym wykonywaniu pewnych funkcji z zakresu administracji publicznej przez określoną społeczność (korporację)<sup>450</sup>.

Możemy jednak zauważyć dość liczną grupę przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, którzy w sposób jednoznaczny określają instytucje samorządu powszechnego jako osoby prawa publicznego. Jednym z pierwszych, którzy otwarcie zaczęli prezentować takie stanowisko był M. Kulesza<sup>451</sup>. Podkreślał on, że w koncepcji samorządu terytorialnego to nie samorząd zajmuje centralne miejsce. Podstawową konstrukcją jest gmina, będąca odrębnym podmiotem praw i obowiązków zarówno o charakterze majątkowym, jak i publicznoprawnym. To gmina właśnie jest podmiotem, na rzecz którego następuje decentralizacja władztwa publicznego i to ona

443 Ibidem.

444 Ibidem, s. 444.

445 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

446 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

447 Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że *gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego*.

448 J. Jendrośka [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 168.

449 Ibidem.

450 A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 108 i n.

451 M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne...*, s. 22 i n.

wykonuje we własnym imieniu zadania publiczne<sup>452</sup>. Jeszcze na gruncie Małej Konstytucji<sup>453</sup> stwierdzał on, że chociaż ustawodawca nie stosuje pojęcia podmiotowości publicznoprawnej, to status taki wynika z art. 72 ust. 2, który mówi, iż *jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*<sup>454</sup>. Także w kolejnych pracach M. Kulesza podkreślał publiczny i korporacyjny charakter samorządu. Akcentuje on, że samorząd jest formą ustrojową wykonywania zarządu sprawami danej korporacji przez jej członków. Ponieważ sprawy te mają charakter zadań publicznych, samorząd zaś wykonuje je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, przypisuje się mu podmiotowość publicznoprawną<sup>455</sup>.

Podobne stanowisko prezentuje T. Rabska<sup>456</sup>. Skonstatowała ona fakt, że prawo pozytywne nie posługuje się kategorią osobowości publicznoprawnej, jednakże można ją skonstruować na podstawie wybranych przepisów<sup>457</sup>. Jako przesłanki tej osobowości wymienia ona:

- udział samorządu w sprawowaniu władzy;
- powołanie samorządu w celu wykonywania zadań publicznych;
- tożsamość rodzajowej zadań samorządu powszechnego i administracji rządowej<sup>458</sup>;
- byt prawny samorządu opiera się na ustawie;
- przymusową przynależność mieszkańców do danej wspólnoty samorządowej;
- dysonowanie tymi samymi środkami działania co administracja rządowa<sup>459</sup>.

Odębność podmiotową samorządu powszechnego i administracji rządowej akcentuje E.J. Nowacka<sup>460</sup>. Szczególnie silny nacisk kładzie ona na fakt posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego publicznych praw podmiotowych względem państwa. Przez samorząd E.J. Nowacka rozumie także wyposażenie osoby prawnej w uprawnienia administracji. Uprawnienia te przysługują jej w stosunku do państwa, jak i innych jednostek samorządowych jako jej własne prawo, które realizuje ona, wykonując władzę publiczną. Gmina ma osobowość prawną, z czym łączy się samodzielność sprawowania administracji publicznej. Samorząd powszechny posiada także publiczne prawo podmiotowe, to jest prawo rozporządzania władzą zwierzchnią. Osobowość publicznoprawna jest zawsze skutkiem prawa pozytywnego i to na jego podstawie gmina może realizować funkcje administracji publicznej<sup>461</sup>.

452 Ibidem. W tym samym czasie także A. Piekara akcentował potrzebę upodmiotowienia społeczności lokalnej poprzez nadanie jej charakteru korporacji publicznoprawnej. Przemawiały za tym, oprócz względów funkcjonalnych, przesłanki aksjologiczne wyrażające się w niezbędności poszanowania podmiotowości i uprawnionych interesów społeczności gminnej jako korporacji publicznoprawnej. Tak A. Piekara, *Wartości i funkcje samorządu...*, s. 6.

453 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426 ze zm.

454 M. Kulesza, *Podstawowe założenia i kierunki...*, s. 10-11.

455 M. Kulesza [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 107.

456 T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego...*, s. 41-56.

457 Ibidem, s. 44.

458 Też o tożsamości rodzajowej zadań publicznych można wywieść także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zob. uchwała TK z 23.06.1993 r., W 3/92, OTK 1993, nr 2, poz. 46; uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1995, nr 1, poz. 44 oraz uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

459 Ibidem, s. 45.

460 E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 7.

461 Ibidem, s. 16.

W nowszych pracach również podkreśla się, że *obowiązujące przepisy prawne stanowią ogólnie o osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego i nie dają jednoznacznej, wyartykułowanej w formie wyrażenia języka prawnego podstawy do określania ich „osobami prawnymi prawa publicznego”, to gminy, powiaty i samorządy województw są takimi osobami prawnymi co najmniej w znaczeniu funkcjonalnym. Co więcej, brak w słowniku współczesnego prawa polskiego pojęcia „osoby prawnej prawa publicznego” nie jest równoznaczne z niemożliwością posługiwania się nim w dyskusji doktrynalnej*<sup>462</sup>. Próbując włączyć się w tę dyskusję doktrynalną, A. Doliwa wskazuje, że proponuje przyjąć, że osobowość prawna w zakresie prawa publicznego ma charakter funkcjonalny, gdyż oznacza prawo i obowiązek działania w zgodzie z interesem lokalnego społeczeństwa, wspólnoty samorządowej; interes samorządowej korporacji może się różnić w swej treści od interesu państwowego – w konsekwencji, by respektować odmiennosc interesu korporacji samorządowej, zadania samorządowe są określane w drodze ustawy, a nie przez rozstrzygnięcia administracji rządowej, a działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych podlegają ochronie sądowej. Dlatego też, jego zdaniem, funkcją osobowości publicznoprawnej jest upodmiotowienie lokalnej społeczności na gruncie prawa publicznego<sup>463</sup>. Powoduje to, że osobowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego służy wykonywaniu własnych, samorządowych zadań publicznych, w tym w drodze stosowania władzy publicznej, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>464</sup>.

W tym miejscu warto jeszcze przedstawić poglądy S. Fundowicza na omawiany tutaj problem<sup>465</sup>. Uważa on, że jednostka samorządu terytorialnego stanowi pewną całość, wyodrębnioną organizacyjnie za pomocą wyznaczenia odpowiedniego terytorium i zorganizowaną w sposób korporacyjny<sup>466</sup>. Członkostwo w tak zorganizowanej korporacji wynika z mocy samego prawa. Stąd też, mimo że nie został określony *expressis verbis* charakter osobowości samorządu powszechnego, to fakt, że wykonuje on zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz zasada samodzielności jednostek samorządowych, a także charakter całej regulacji samorządowej, pozwala wysnuć wniosek, że jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawa publicznego<sup>467</sup>. Poglądy S. Fundowicza wpisują się w szerszy nurt literatury „samorządowej”<sup>468</sup>.

Podsumowując ten fragment rozważań, nie sposób pominąć niezwykle cennych uwag J. Dobkowskiego, sformułowanych na kanwie analizy poglądów J. Panejki i jego sporów z naturalistyczną szkołą samorządową. Wskazuje on bowiem na to, że na ideologii samorządu w Polsce zaciążyła bardzo wyraźnie pamięć zaborów, kiedy to uważano samorząd za główną polską instytucję publiczną, za instrument walki z obcą państwowością. Pod wpływem tych czynników wytworzył się istotny element koncepcji samorządu w Polsce, opierający się na

462 A. Doliwa, *Osobowość prawna...*, s. 469.

463 Ibidem, s. 480.

464 Ibidem, s. 485-486.

465 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 6-7 oraz S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego...*, s. 63-70.

466 S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim...*, s. 7.

467 S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego...*, s. 69.

468 Z innych autorów zajmujących się problematyką samorządu powszechnego jako osoby prawa publicznego należy wymienić choćby W. Miemieć, M. Miemieć, *Podmiotowość publicznoprawna gminy...*, s. 15-19; B. Dolnicki, *Koncepcja województwa samorządowego...*, s. 17. Por. przegląd literatury na ten temat w pracy M. Kotulskiego, *Pojęcie i istota...*, s. 85 i n.

idei przeciwstawności państwa i społeczeństwa<sup>469</sup>. Co więcej podkreśla on, że dla zrozumienia przywiązania doktryny do koncepcji publicznoprawnej osobowości samorządu terytorialnego nie bez znaczenia były także prądy skrajnie lewicowe, również przeciwstawiające samorząd państwu, co dało impuls powstaniu prac T. Bigi, eksponujących jako cechę dystynktywną samorządu osobowość publicznoprawną. Pojęcie to, choć idealizowane, miało stanowić swoiste szranki przeciwko wszechwładzy państwa. Stąd polemiki między J. Panejką a T. Bigą mają także współczesne odniesienia, a problem „osobowości publicznoprawnej” jednostek samorządu terytorialnego cały czas jest żywy, bowiem nie stanowi już – podobnie jak inne konstrukcje teoretycznoprawne tego typu – wystraszającej szranki wobec procesów postępującego upaństwowienia samorządu terytorialnego<sup>470</sup>.

## 5.2. Samorząd specjalny<sup>471</sup>

Samorząd specjalny jest historycznie starszy od samorządu terytorialnego<sup>472</sup>. Zanim w XIX w. stworzony został samorząd powszechny, korporacje zawodowe miały już wtedy, zwłaszcza na terenie wolnych miast, kilkuwiekową tradycję istnienia. To właśnie tradycja samodzielnych i niezależnych korporacji stała się później pierwowzorem dla konstrukcji niezawisłych, tzn. niepodlegających hierarchicznie administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego<sup>473</sup>. Idea samorządu specjalnego była szczególnie żywa w okresie międzywojennym, kiedy część narodów Europy utraciła wiarę w liberalne recepty na życie społeczne i zaczęła szukać nowych rozwiązań. Jednym z nich miał być korporacjonizm, a w mniejszym stopniu syndykalizm<sup>474</sup>. Nie oznacza to, że koncepcje te należą już do przeszłości, wprost przeciwnie elementy tej ideologii możemy znaleźć w ustroju wielu państw europejskich (szczególnie Austrii czy Niemiec), ale także i w ustawodawstwie polskim.

Ustrój państwowy Polski międzywojennej oparty był na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego i specjalnego. Konstytucja marcowa<sup>475</sup> wprost wyróżniała tylko samorząd powszechny i gospodarczy, jednak charakter samorządowy związków religijnych i mniejszości narodowych nie podlegał dyskusji. Konstytucja mówiła o charakterze publicznoprawnym tych związków (art. 65 i 109). Rolę samorządu specjalnego podkreślał art. 68, który stanowił, że obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a więc: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, które połączone będą w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej. Rola izb miała wyrażać się także we współpracy z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym. Jeszcze dobitniejsze sformułowania zawierała Konstytucja

469 J. Dobkowski, *Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*, s. 306.

470 Ibidem.

471 Termin samorząd specjalny został wprowadzony przez K.W. Kumanieckiego jako pojęcie obejmujące różne nieterytorialne rodzaje samorządu: zawodowy, gospodarczy czy wyznaniowy. Uważam je za bardzo trafne, gdyż podkreśla ono ograniczony tylko do pewnej kategorii spraw zakres działania tego samorządu. Szerzej na ten temat zob. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 5 i n.

472 J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 147. Odmienny pogląd głosił Z. Grelowski, o czym niżej.

473 Ibidem. Dokładnie na temat historii samorządu specjalnego zob. Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 52.

474 Na temat ideologii korporacyjnej i syndykalistycznej zob. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001, s. 209 oraz 186-187.

475 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267 z późn. zm.

kwietniowa. Określała ona wprost, że samorząd terytorialny i specjalny sprawują administrację państwową (art. 72 ust. 2). Co więcej, w art. 76 przesądzała, że *dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne*. Izby mogły łączyć się w związki i być wyposażane w osobowość publicznoprawną. Przewidziano też istnienie Naczelnej Izby Gospodarczej, ale już z bardziej ograniczonymi kompetencjami<sup>476</sup>.

Interesujące uwagi na temat samorządu specjalnego formułował W.S. Wachholz<sup>477</sup>. Samorządem zawodowym (specjalnym) są według niego związki publiczne, powołane do administrowania tylko poszczególnych i zwyczajnie ściśle określonych spraw (interesów) ich członków, złączonych w korporację zawodową z tytułu wspólności zawodu czy interesu<sup>478</sup>. Pozostając pod wpływem normatywistycznej myśli H. Kelsena, podkreślał on, że niewłaściwe jest silne przeciwstawianie sobie samorządu terytorialnego i zawodowego. Z punktu widzenia prawa każdy związek samorządowy, jako częściowy porządek prawny, obowiązuje zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Oznacza to, że tak jak związki samorządu specjalnego stanowią normy mające przestrzenną moc obowiązywania, tak też nie można nie zauważać, że związki terytorialne nie obejmują wszystkich osób przebywających na ich terytorium. Stąd nie można przeciwstawiać sobie tych związków samorządowych, różnica między nimi bowiem nie jest zasadnicza, ale tylko stopniowa względna<sup>479</sup>. Zwracał on jednak uwagę na to, że samorząd specjalny obejmuje niewątpliwie mniejszą część całości organizacyjnej społeczeństwa, jego rola polega jednak na uzgadnianiu i scalaniu interesów odnośnej zbiorowości<sup>480</sup>. Także J. Panejko rozróżniał samorząd terytorialny i nieterytorialny. Pod pojęciem samorządu nieterytorialnego rozumiał on publicznoprawne związki przymusowe, które mogą występować jako związki personalne, tworzące samorząd zawodowy albo jako związki realne, tworzące samorząd gospodarczy<sup>481</sup>.

Obszernym studium poświęconym zagadnieniu samorządu specjalnego jest wspomniana wcześniej monografia Z. Grelowskiego<sup>482</sup>. Przez samorząd specjalny rozumiał on *publicznoprawne związki o charakterze przymusowym, których kompetencji podlega ściśle określona sfera działalności (zawodowa, gospodarcza, kulturalna, wyznaniowa, narodowościowa) pewnej kategorii osób, a które na równi z organami samorządu terytorialnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej*<sup>483</sup>. Uważał on, że idea samorządu nieterytorialnego powstała później od samorządu terytorialnego. Zdziwiająco aktualność zachowuje jego uwaga o tym, że jednostki dzisiejszego samorządu nieterytorialnego stanowią wciąż jeszcze instytucje mające na celu głównie zastępstwo interesów zawodowych, interesów grupy, zaś współdziałanie w wykonywaniu administracji państwowej ma wciąż jeszcze znaczenie drugoplanowe<sup>484</sup>. Omawiając różnice między samorządem terytorialnym i specjalnym, wskazuje

476 Art. 76 ust 3 Konstytucji marcowej stanowił, że *do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego – może być ustawą powołana Naczelna Izba Gospodarcza*.

477 W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, op.cit.

478 Ibidem, s. 55.

479 Ibidem, s. 45.

480 Ibidem, s. 46-47.

481 J. Panejko, *Geneza i podstawy...*, s. 111.

482 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, op.cit.

483 Ibidem, s. 5.

484 Ibidem, s. 6. Z. Grelowski pisze dalej, że mimo charakteru przymusowego tych związków i całego szeregu

na to, że o ile terytorium ma znaczenie w działalności także samorządu specjalnego, to nie jest ono jednak podstawą organizacji tego samorządu, tak jak w przypadku samorządu powszechnego. Tę podstawę stanowi bowiem fakt wykonywania zawodu, względnie przynależność do pewnej grupy o odrębnych celach i interesach<sup>485</sup>. Ponadto pomimo że jednostki samorządu specjalnego mają tak samo jak jednostki samorządu powszechnego charakter przymusowych związków publicznoprawnych, to jednak zachodzi poważna różnica: nie można się uchylić od przynależności do związku terytorialnego – zmiana domicylu wpłynie jedynie na zmianę oznaczonych organów samorządu terytorialnego. Tymczasem zmiana zawodu czy wyznania powoduje wystąpienie ze związku i uchylenie się spod kompetencji jego władz. To prowadzi do wniosku, że o ile przynależność do jednostki samorządu specjalnego jest przymusowa, to nie jest konieczna w sensie wcześniej wskazanym<sup>486</sup>. Analizując ustawodawstwo polskie, Z. Grelowski dochodzi do wniosku, że związki samorządu specjalnego wykonują w sposób władczy zdecentralizowaną część administracji państwowej. Wynika to z faktu, że jednostki samorządu specjalnego 1) materialnie – wykonują zadania administracji państwowej, a zatem sprawują władzę zwierzchnią; 2) formalnie – reprezentują decentralizację, albowiem stanowią samodzielną, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne<sup>487</sup>. Z istoty samorządu specjalnego nie wpływa zakres jego działalności, będzie on zawsze zależał od rozwoju gospodarczego i kulturalnego kraju, od jego formy ustrojowej i znaczenia poszczególnych dziedzin życia gospodarczego dla państwa<sup>488</sup>.

Jak wykazano wcześniej, w okresie tzw. Polski Ludowej trudno było mówić o istnieniu jakiegokolwiek formy samorządu, w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Istnienie szczątkowych form samorządu zawodowego nie miało istotnego znaczenia w życiu społecznym, ich niezależność zaś była w dużym stopniu iluzoryczna. Stąd też wynikał brak zasadniczych rozważań na temat samorządu specjalnego jako konstrukcji prawnej<sup>489</sup>. W podręcznikach prawa administracyjnego z tamtego okresu można znaleźć jedynie opis pozycji prawnej niektórych tzw. wolnych zawodów czy innych „form samorządowych” (określenie S. Piątka). Po zmianach ustrojowych powróciło pewne zainteresowanie doktryny instytucją samorządu specjalnego. Rozwojowi badań doktrynalnych powinno służyć to, że Konstytucja RP tworzy dobre podstawy do rozwoju samorządu zawodowego, stanowiąc w art. 17, że *można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczęć nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony oraz można tworzyć również inne rodzaje samorządu*. Na tej podstawie prawnej tworzone są co pewien czas (gdy dana wspólnota wystarczająco okrzepnie) nowe samorzady, głównie zawodowe, co świadczy o atrakcyjności tej instytucji dla wielu grup zawodowych oraz woli państwa do pełnego rozwoju administracji państwowej na zasadach decentralizacji.

W ramach samorządu specjalnego wyróżnić można jego cztery podstawowe formy: 1) samorząd gospodarczy; 2) samorząd zawodowy; 3) samorząd wyznaniowy; 4) samorząd mniejszości

---

uprawnień zwierzchnich nie stanowią one organów władzy państwowej, ale instytucje ustawowo zobowiązane do wydawania opinii, zgłaszania wniosków, bez prawa decydującego udziału w administracji publicznej, ibidem.

485 Ibidem, s. 47.

486 Ibidem, s. 47-48.

487 Ibidem, s. 48.

488 Ibidem, s. 49.

489 Za pewny wyjątek można uznać pracę S. Kaźmierczyka, *Samorząd zawodowy...*, op.cit.

narodowych (narodowościowy)<sup>490</sup>. S. Kasznica wyróżniał jeszcze samorząd kulturalny, którego przejawem miały być szkoły akademickie<sup>491</sup>. Był to jednak pogląd odosobniony. Rozważania poniższe poświęcone będą nakreśleniu cech, które wyróżniają wspomniane rodzaje samorządu specjalnego i jakie przyjmują one (tj. samorządy) postaci w prawie pozytywnym.

### 5.2.1. Samorząd gospodarczy

W doktrynie istoty samorządu gospodarczego upatruje się w wykonywaniu administracji publicznej w sferze działalności gospodarczej przez osoby bezpośrednio zajmujące się taką działalnością (związane z taką działalnością)<sup>492</sup>. Z definicji tej wynika, że warunkiem istnienia samorządu gospodarczego, we wskazanym rozumieniu tej instytucji, jest przyznanie określonych zadań i kompetencji w zakresie wykonywania administracji publicznej ogółowi podmiotów gospodarczych, które wykonują te zadania i kompetencje we własnym imieniu, choć za pośrednictwem powołanych organów samorządu<sup>493</sup>. Rola samorządu gospodarczego zależy w dużym stopniu od istniejących w danym państwie ustroju politycznego i gospodarczego. Jak wykazano wyżej, konstytucje polskie okresu międzywojennego przykładały dużą wagę do istnienia i rozwoju samorządu gospodarczego. W ustawodawstwie zwykłym także można znaleźć potwierdzenie tej obserwacji. Powoływało ono do życia następujące formy samorządu gospodarczego: 1) izby rolnicze<sup>494</sup>; 2) izby przemysłowo-handlowe<sup>495</sup>; 3) izby rzemieślnicze<sup>496</sup>. Jak podaje Z. Grelowski, w 1934 r. stworzony został projekt ustawy o izbach pracy, który jednak nigdy nie doczekał się uchwalenia<sup>497</sup>. Wszystkie izby były korporacjami prawa publicznego. Ustrój izb był do siebie podobny, dlatego dalej rozważane będą tylko izby rzemieślnicze. Ich historia jest dobrym odzwierciedleniem historii samorządu gospodarczego w Polsce<sup>498</sup>.

Ustrój izb rzemieślniczych w okresie Polski międzywojennej regulowało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku. Ustanowiło ono izby rzemieślnicze jako stałą reprezentację gospodarczych i zawodowych interesów rzemiosła<sup>499</sup>. Były one organizacjami przymusowymi, wyposażonymi w osobowość prawną. Ich organizacja i zadania były uregulowane analogicznie do izb przemysłowo-handlowych. Mimo braku wyraźnego przepisu były one uznawane za osoby prawa publicznego. T. Bigo wywodził to z: 1) przymusowego tworzenia izb; 2) działania izby w sposób władczy w stosunku do swoich członków, w szczególności w zakresie spraw terminatorskich; 3) nadzoru państwo-

490 Tak samo Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 66; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 109; a także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 232.

491 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 67.

492 J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego i jego organizacji*, „Rzeczpospolita” z 31.10.1994 r., s. C2.

493 Ibidem.

494 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 385.

495 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz.U. 1927 Nr 67, poz. 591.

496 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych, Dz.U. 1933 Nr 85, poz. 638.

497 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 65. Tam też bliższa charakterystyka tego projektu: ibidem, s. 96 i n.

498 Na temat ogólnej genezy oraz historii samorządu gospodarczego w Polsce zob. M. Grzelak, R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania*, Poznań 1998, s. 161 i n.

499 *Rzemiosłem jest czynność przemysłowa wykonywana sposobem niefabrycznym* – art. 142 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. 1927 Nr 53, poz. 468.

wego ministra przemysłu i handlu<sup>500</sup>. Organami izb były: ogólne zebranie radców, zarząd, biuro z dyrektorem z nominacji. Obok izb istniały też cechy rzemieślnicze, które zbudowane były na zasadzie dobrowolności członkostwa<sup>501</sup>. Pozostałe formy samorządu gospodarczego miały organizację i zadania analogiczne, co zapewniało spójność rozwiązań przy zachowaniu specyfiki prowadzonej działalności<sup>502</sup>.

W okresie PRL nastąpiła zmiana warunków społeczno-politycznych. Nowy ustrój opierał się na uspołecznieniu środków produkcji i gospodarce centralnie sterowanej. Musiało to wpływać na samorząd gospodarczy, który *de facto* – w tradycyjnym rozumieniu tego słowa uległ likwidacji, pozostały jedynie podobnie nazywające się instytucje<sup>503</sup>. Organizacja rzemiosła była regulowana m.in. ustawą z dnia 11 września 1958 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych. Jak podkreśla E. Iserzon, *prawo Polski Ludowej utrzymało organizację cechów jako formę „zrzeszenia rzemiosła indywidualnego”, oczywiście, nadając mu nową treść. Znaczenie cechów polega dziś na tym, że są one organizacją czuwająca nad utrzymaniem należytego poziomu rzemiosła i ułatwiającą włączenie go w system gospodarki planowej*<sup>504</sup>. Cechy były organizacjami przymusowymi, tzn. że każdy rzemieślnik musiał być członkiem cechu. Cechy powoływał wydział przemysłu prezydium wojewódzkiej rady narodowej na wniosek izby rzemieślniczej<sup>505</sup>. Same izby były uznawane za przez ustawę za *organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego rzemiosła* (art. 1 ust. 1). Posiadały one osobowość prawną i do ich głównych zadań należało reprezentowanie i organizowanie rzemiosła oraz nadzór nad nim (art. 2). Organami izb były: rada, zarząd, komisja rewizyjna i sąd izby. Nadzór nad izbami z ramienia rządu sprawował Komitet Drobnej Wytwórczości. Organizacja rzemiosła została potem trochę zmieniona, jednak zmiany te w niczym nie zmieniły zasad, na jakich zbudowany był ów „samorząd” rzemiosła<sup>506</sup>. W swej istocie cechy były raczej przedłużeniem jednolitej administracji państwowej i służyły kontroli państwa nad rzemieślnikami, a nie stanowiły samodzielnej korporacji osób prowadzących tę działalność.

W chwili obecnej organizacja rzemiosła regulowana jest przez ustawę z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych<sup>507</sup> oraz ustawę z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle<sup>508</sup>. Pierwsza z ustaw miała w sposób ramowy regulować organizację samorządu gospodarczego. Już jednak w art. 1 stwierdza się, że *przedsiębiorcy mogą zrzeszać się w izby gospodarcze*. Oznacza to, że izba jest organizacją dobrowolną, a więc nie może być uznana za korporację samorządową<sup>509</sup>. Nie zmienia tego faktu deklaracja z art. 2, że *izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego*. Ten przepis świadczy jedynie o wciąż aktualnej, dla polskiego ustawodawcy, socjalistycznej

500 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 102-103.

501 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 94-95.

502 Szerzej opisuje to Z. Pietkiewicz, *Samorząd gospodarczy w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4(10), s. 535 i n.

503 J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego...*, s. C2.

504 E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 385.

505 Ibidem, s. 385-386.

506 O zmienionej organizacji rzemiosła zob. S. Piątek [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 451 i n.

507 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 195 z późn. zm.

508 Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, Dz.U. 1989 Nr 17, poz. 92 z późn. zm.

509 Tak samo J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego...*, s. C2; P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 109 i n.

definicji samorządu, która z klasycznym samorządem nie ma nic wspólnego. Jak się podkreśla w doktrynie, również z punktu widzenia samodzielnego wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej, przy zastosowaniu środków dla tej administracji charakterystycznych, izby nie kwalifikują się jako związki samorządowe<sup>510</sup>. Zadania izb koncentrują się bowiem wokół wydawania opinii, szkolenia i doradzania (art. 5). Dodatkowe zamieszczenie wprowadziła ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców<sup>511</sup>. Doszło tu do zupełnego pomieszczenia pojęć samorządu zawodowego oraz samorządu gospodarczego. Dodatkowo sama ustawa o rzemiośle też wprowadziła bałagan legislacyjny. Zauważa się w literaturze, że doszło do zatarcia różnicy między organizacjami uznawanymi za organizacje samorządu a organizacjami pracodawców, które mogą być tworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>512</sup>, jak również między wskazanymi organizacjami a podmiotami gospodarczymi. „Samorząd zawodowy rzemiosła”, jako całość, uznany został bowiem za „związek pracodawców” (art. 7 ust. 1 ustawy o rzemiośle), a spółdzielnie rzemieślnicze, będące przecież podmiotami gospodarczymi, uznane zostały za organizacje samorządu rzemiosła (art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy o rzemiośle)<sup>513</sup>. Samorząd rzemiosła tworzą cechy, spółdzielnie, izby rzemieślnicze i Związek Rzemiosła Polskiego. Zgodnie z art. 7 ust 4 *organizacje samorządu rzemiosła tworzone są z inicjatywy członków na zasadzie dobrowolnej przynależności*. Zadania samorządu rzemiosła zostały sformułowane podobnie jak w przypadku izb gospodarczych<sup>514</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić jeszcze uwagę na fakt, że ustawodawca, od początku transformacji ustrojowej, nie bardzo „ufał” instytucji samorządu gospodarczego, co wynikało z rozdziału 7. ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>515</sup>. Po pierwsze określono, że samorząd gospodarczy sprawują *de facto* dobrowolne zrzeszenia (art. 59). Co ważniejsze jednak, ustawa wyłącza możliwość używania środków władczych w stosunku do przedsiębiorców, jednocześnie wykluczając możliwość odmowy członkostwa przedsiębiorcy, jeśli spełnia on określone przesłanki (art. 59 i n.). Aktualnie obowiązująca ustawa – Prawo przedsiębiorców<sup>516</sup> w ogóle nie wspomina już o organizacji samorządu gospodarczego, odwołując się doń refleksowo w jednym li tylko przepisie (art. 7 ust. 1 pkt 4).

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego, wskazać można, że samorząd gospodarczy jest wyrazem pewnego określonego stosunku gospodarstwa do państwa. Stosunek ten może poruszać się w rozległej skali, w której na jednym krańcu byłoby pełne wchłonięcie państwa przez gospodarstwo, na drugim pełne podporządkowanie gospodarstwa

510 Ibidem, s. 110.

511 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 194 z późn. zm.

512 Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991 Nr 55 poz. 235 z późn. zm.

513 J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego...*, s. C2.

514 Art. 7 ust. 5 stanowi, że *do zadań samorządu należy w szczególności rozwijanie działalności społeczno-gospodarczej rzemiosła, udzielanie pomocy zrzeszonym w organizacjach samorządowych rzemieślnikom, zwłaszcza wykonującym tradycyjne rzemiosła wymagające manualnych umiejętności, reprezentowanie ich interesów wobec organów władzy i administracji państwowej oraz organizacji społecznych i gospodarczych, a także uczestniczenie w realizacji zadań systemu oświaty i wychowania w celu zapewnienia wykwalifikowanych kadr dla rzemiosła*.

515 Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

516 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tj. Dz.U. 2021, poz. 162.

państwu<sup>517</sup>. Choć aktualny polski ustrój oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej, to prawo pozytywne nie daje podstaw do funkcjonowania samorządu gospodarczego, ponieważ żaden z omawianych aktów normatywnych takiej struktury nie tworzy<sup>518</sup>. Dopóki nie zostanie wprowadzona obligatoryjna przynależność<sup>519</sup> przedsiębiorców wykonujących określoną działalność gospodarczą, dopóty istniejące organizacje nie staną się prawdziwym samorządem gospodarczym. Jak podkreśla się w literaturze<sup>520</sup>, warunkiem przekazania zadań z zakresu administracji publicznej takiej korporacji musi być jej reprezentatywność, a co za tym idzie realne władztwo nad swoimi członkami. W sytuacji obecnej takie przekazanie zadań na stałe należy uznać za niedopuszczalne z dwóch powodów:

1. nie można przekazywać takich zadań organizacji, która nie będzie mogła się z nich wywiązać, gdyż zrzesza tylko część osób prowadzących określoną działalność;
2. przy dużej swobodzie i dowolności tworzenia jednostek samorządu gospodarczego powierzanie im wykonywania zadań publicznych mogłoby prowadzić do stanu niepewności prawnej, a nawet zagrożenia pewnych konstytucyjnych zasad, np. wolności gospodarczej<sup>521</sup>.

### 5.2.2. Samorząd zawodowy

Samorząd zawodowy jest rodzajem samorządu specjalnego, który wyodrębniany jest według kryteriów przynależności zawodowej, wspólnego celu działania oraz specyficznej metody regulacji prawnych mającej do niego zastosowanie<sup>522</sup>. W świetle rozbudowanej definicji samorząd zawodowy to utworzony ustawą i wyposażony w określony prawnie zakres samodzielności związek osób charakteryzujących się wspólnym interesem zawodowym, które należą do niego na zasadach określonych ustawą. Podstawową cechą wspólną tej grupy obywateli, będących członkami samorządu zawodowego, jest wykonywanie tego samego zawodu lub też przygotowywanie się do jego samodzielnego wykonywania. Grupie tej zostały przyznane prawem pewne uprawnienia i obowiązki w zakresie organizacji wykonania zawodu oraz wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji państwowej, a także nadane jej zostały prawne ramy organizacyjne działalności<sup>523</sup>. Jak się podkreśla, tym, co łączy jednostki dla zorganizowania ich w ramach samorządu zawodowego w ramach administracji publicznej, jest szczególna sytuacja społeczno-zawodowa danej jednostki<sup>524</sup>. Tę sytuację wytwarza z jednej strony specjalizacja zawodowa, przyjęta jako zasada organizująca wspólnotę, a z drugiej strony porządek prawny,

517 T. Brzeski, *Samorząd gospodarczy a ustrój państwowy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, nr 3 (19), s. 274.

518 Tak T. Jędrzejewski, *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 465.

519 Jedyńie samorząd rolniczy posiada cechę obligatoryjności – jednakże to rozwiązanie wciąż pozostaje wyjątkiem od reguły, a podstawowa zasada – dobrowolnej przynależności – pozostaje niezmienna. Zob. ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. 1995 Nr 1, poz. 3 z późn. zm. Szerzej na ten temat T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Izby rolnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 18-23.

520 J. Maćkowiak, *Istota samorządu gospodarczego...*, s. C2; P. Rączka, M. Szalewska, T. Jędrzejewski, *Perspektywy rozwoju samorządu...*, s. 110.

521 Ibidem.

522 J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 147.

523 M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań...*, s. 50-51.

524 R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania*, Poznań 1998, s. 223.

który tej specjalizacji daje rękojmię prawną. Wskutek tego zawód otrzymuje formę stanową i wytwarza wewnętrzne oraz zewnętrzne więzy łączące jednostki w grupy<sup>525</sup>.

Klasyycznym przykładem samorządu zawodowego jest samorząd adwokacki. W okresie międzywojennym był on regulowany rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury<sup>526</sup>. Adwokaturę tworzyli adwokaci i aplikanci adwokaccy. Do zakresu działania samorządu adwokackiego należały w szczególności następujące sprawy: wpis na listę adwokatów oraz wykreślenia z tej listy, nadzór nad działalnością zawodową adwokatów, ustalanie i krzewienie zasad etyki adwokackiej, sądownictwo dyscyplinarne oraz przedstawicielstwo interesów zawodowych. Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi adwokatury były izby adwokackie. Przynależność do nich była obligatoryjna. Na tej podstawie T. Bigo zaliczał je do związków publicznoprawnych<sup>527</sup>. Ponadto o publicznoprawnym charakterze izb świadczyło, według niego, ich władztwo nad członkami korporacji, najjaskrawszym zaś jego przejawem była możliwość pozbawienia prawa wykonywania zawodu poprzez skreślenie z listy adwokatów. Nadzór nad izbami sprawował Minister Sprawiedliwości, w stosunku do jego decyzji nadzorczych droga sądowa była wyłączona<sup>528</sup>. Z. Grelowski podkreśla, że wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 4 maja 1938 r. o ustroju adwokatury<sup>529</sup> nastąpiło ograniczenie niezależności adwokatury poprzez zwiększenie wpływu państwa na organizację tego samorządu poprzez wprowadzenie nominacji i kooptacji jako równoprawnych form wyboru organów adwokatury<sup>530</sup>.

W okresie tzw. Polski Ludowej organizacja adwokatury była regulowana przez ustawę z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury<sup>531</sup>. Adwokatura była powołana do *współdziałania z sądami i innymi organami państwowymi w zakresie ochrony porządku prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i powołana jest do udzielania pomocy prawnej zgodnie z prawem i interesem mas pracujących*. A zadaniem samorządu zawodowego adwokatury było *czuwanie nad należytym wykonywaniem przez adwokaturę jej ustawowych zadań, zapewnienie jej właściwej postawy społecznej, wysokiego poziomu etycznego i stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, sprawowanie kontroli nad ścisłym przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata*. Podstawową jednostką organizacyjną adwokatury stanowiły zespoły adwokackie. Adwokat mógł wykonywać zawód tylko w obrębie zespołu lub społecznego biura pomocy prawnej, tak więc przynależność do samorządu adwokackiego była obligatoryjna. Nadzór zwierzchni nad adwokaturą sprawował Minister Sprawiedliwości, który m.in. zatwierdzał regulaminy uchwalane przez Naczelna Radę Adwokacką, mógł uchylić uchwały organów adwokatury sprzeczne z prawem lub interesem społecznym i rozpatrywał odwołania od decyzji rad adwokackich o wpisie na listę adwokacką. Samorząd zawodowy egzekwował także przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Adwokaci podlegali zasadom odpowiedzialności dyscyplinarnej *za postępowanie sprzeczne z prawem, interesem mas pracujących, z zasadami słuszności lub godności*

525 Ibidem.

526 Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz.U. 1932 Nr 86, poz. 733.

527 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 107.

528 Ibidem.

529 Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o ustroju adwokatury, Dz.U. 1938 Nr 33, poz. 289.

530 Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 103.

531 Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury, Dz.U. 1963 Nr 57, poz. 309 z późn. zm.

*bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych.* Najsurowszą karą było wydalenie z adwokatury. Następną ustawą z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze<sup>532</sup> – nie wprowadziła zasadniczych zmian w stosunku do zasad opisanych wcześniej.

Wspomniana ustawa z 1982 r. po wielu nowelizacjach obowiązuje w chwili obecnej. Stanowi ona, że *adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa.* Ramy organizacyjne adwokatury stanowi samorząd zawodowy. Przynależność do samorządu jest dla adwokatów obligatoryjna. Do zadań samorządu należy m.in. reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw, sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata czy ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie. Organami adwokatury są: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny Adwokatury oraz Wyższa Komisja Rewizyjna. W ramach samorządu adwokaci odpowiadają dyscyplinarnie za postępowanie sprzeczne z prawem, z zasadami etyki lub godności zawodu bądź też za naruszenie swych obowiązków zawodowych.

W konkluzji rozważań na temat samorządu zawodowego należy stwierdzić, że jest on jedyną formą samorządu specjalnego zbliżoną do tradycyjnego pojmowania samorządu. Wykazuje on ponadto duże podobieństwo w zakresie szczegółowych regulacji prawnych do ustawodawstwa przedwojennego. Wskazać można na dwa największe zagrożenia dla istnienia i rozwoju samorządu zawodowego w Polsce. Po pierwsze, może to być niekontrolowany wzrost liczebności grup zawodowych, uzyskujących status samorządu zawodowego. Na przykład sejm obradował nad projektami ustaw o zawodzie fizjoterapeuty<sup>533</sup> oraz o zawodzie optometrysty<sup>534</sup>. W takiej sytuacji może rodzić się pytanie, czemu ma służyć tworzenie samorządu zawodowego takich grup? Nie są to ani zawody zaufania publicznego, ani nie liczą one wielu członków (optometryści). Nie dziwi więc, że przyczyn takiego dążenia upatruje się w chęci monopolizacji zawodu oraz ograniczenia wolności gospodarczej<sup>535</sup>. Co więcej, niekontrolowany wzrost liczby samorządów zawodowych może prowadzić do inflacji tej formy organizacji i spowodować utratę przez nią swojego charakteru, a w konsekwencji odejście od jej stosowania. Drugim największym zagrożeniem, szczególnie aktualnym w reżimie politycznym, jest pojawienie się tendencji do zwiększania ingerencji państwa w działalność samorządów zawodowych, co również może wpłynąć negatywnie na ich rozwój. Choć inspirowane solidaryzmem społecznym, zmiany te nie mają nic wspólnego z konserwatywną czy komunitarystyczną refleksją społeczną i polityczną, ale są bliższe wierze w omnipotencję państwa i chęci marginalizacji jakichkolwiek samodzielnych wspólnot, która charakterystyczna była dla koncepcji kształtujących słusznie miniony ustrój w Polsce. Takie krytyczne uwagi nie powinny jednak przesłaniać generalnie pozytywnej oceny samorządu zawodowego jako formy decentralizacji administracji państwowej i przykładu samoorganizowania się korporacji zawodowych. Natomiast, tak jak w przypadku każdej regulacji prawnej oraz powoływania nowej zdecentralizowanej formy administracji państwowej, należy to robić w sposób przemyślany, spójny z występującymi rozwiązaniami legislacyjnymi oraz poprzedzony odpowiednią debatą publiczną.

532 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. 1982 Nr 16, poz. 124 z późn. zm.

533 Projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty, Druk Sejmowy nr 330 z 1.04.1998 r.

534 Projekt ustawy o zawodzie optometrysty, Druk Sejmowy nr 396 z 9.05.1998 r.

535 J. Pilczyński, *Każdy w swoją stronę. Polska państwem korporacyjnym*, „Rzeczpospolita” z 30.04.2001 r., s. A10.

### 5.2.3. Samorząd wyznaniowy

Samorząd wyznaniowy to samorząd, który łączy osoby tego samego wyznania<sup>536</sup>. Jego istotą jest uznanie przez państwo wspólnot wyznaniowych i zapewnienie im możliwie jak najpełniejszej niezależności i autonomii, w ramach obowiązującego prawa pozytywnego, włącznie z wyposażeniem tych korporacji we władztwo administracyjne. Samorząd wyznaniowy odgrywa bardzo ważną rolę w życiu społecznym, rola ta wzrasta niepomniernie w sytuacji zróżnicowania religijnego narodu czy w państwie o ustroju politycznym opartym na materialistycznej filozofii i jawnie ateistycznym. Nie należy też nie doceniać roli wspólnot religijnych w państwach demoliberalnych, które deklarują rozdział Kościoła od państwa. Dobrym przykładem samorządu wyznaniowego jest wspólnota wiernych Kościoła Rzymskokatolickiego. Odgrywała ona i wciąż odgrywa bardzo ważną rolę w polskim życiu społecznym. Ponadto Kościół Rzymskokatolicki wykazywał większość najistotniejszych cech samorządu, lecz mimo występujących odrębności pozostał dobrym przykładem rozwiązań uniwersalnych regulacji, które miały i mają zastosowanie do innych wspólnot religijnych.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji marcowej każdy związek religijny, uznany przez państwo, miał prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostawał w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszy, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych (art. 113). Oznaczało to, że związkom wyznaniowym przyznana była pełna osobowość prawna. Jeżeli chodzi o kwestię osobowości publicznoprawnej, sprawa przedstawiała się trochę bardziej zawile. Jak podkreśla to J. Osuchowski, wyraźnego stwierdzenia osobowości publicznoprawnej nie zawiera ani Konstytucja marcowa, ani konkordat<sup>537</sup>, ani też przepisy prawa kanonicznego przezeń inkorporowane<sup>538</sup>. Niemniej jednak, na co wskazuje H. Świątkowski, w doktrynie prawa publicznoprawny charakter Kościołów był uznawany z uwagi na posiadanie przez nie władztwa administracyjnego<sup>539</sup>. Publicznoprawny charakter osobowości Kościoła Rzymskokatolickiego wynikał z następujących przesłanek:

1. istnienia w stosunkach między państwem i Kościołem instytucji *brachium scholar*, tj. wyposażenia Kościoła w prawo zwracania się do władz państwowych o pomoc w realizacji postanowień kościelnych w drodze zastosowania państwowego przymusu administracyjnego<sup>540</sup>;

536 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 232.

537 Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.), Dz.U. 1925 Nr 72, poz. 501.

538 J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939 (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967, s. 420.

539 H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962, s. 92.

540 J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe...*, s. 460. Wynikało to z art. IV konkordatu, który stanowił, że *władze cywilne udzielać będą swej pomocy przy wykonywaniu postanowień i dekretów kościelnych: a) w razie destytucji duchownego, pozbawienia go beneficjum, po ogłoszeniu dekretu kanonicznego o wspomnianej destytucji lub pozbawieniu oraz w razie zakazu noszenia sukni duchownej, b) w razie poboru taks lub prestacji przeznaczonych na cele kościelne, a przewidzianych przez prawo państwowe, c) we wszystkich innych przypadkach przewidzianych przez prawo państwowe*. Na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do

2. przyznania osobom duchownym statusu prawie równego urzędnikom państwowym<sup>541</sup>;
3. rejestracji stanu cywilnego<sup>542</sup>;
4. przekazania konsystorzom jurysdykcji w sprawach małżeńskich<sup>543</sup>.

Powyższe uwagi dotyczące Kościoła Rzymskokatolickiego mają zastosowanie także do innych, ale tylko prawnie uznanych wyznań. Jak podkreśla bowiem J. Demiańczuk, tylko prawnie uznane wspólnoty religijne mają charakter korporacji publicznoprawnych<sup>544</sup>.

Sytuacja ta zmieniła się po 12 września 1945 r., kiedy to Rada Ministrów podjęła uchwałę o wygaśnięciu konkordatu<sup>545</sup> i *państwo polskie uwolniło się z więzów narzuconych mu w 1925 roku*<sup>546</sup>. 1 stycznia 1946 r. weszło w życie zunifikowane prawo małżeńskie<sup>547</sup> i o aktach stanu cywilnego<sup>548</sup>, przekazujące te sprawy pod jurysdykcję świecką. Od tego momentu, jak stwierdza H. Świątkowski, Kościoły utraciły cechy publicznoprawne<sup>549</sup>. Pogląd podobny wyraził także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 grudnia 1959 r.<sup>550</sup> Problem, który stanął przed sądem, związany był z interpretacją dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich<sup>551</sup>. Stanowił on w art. 2 ust. 4, że *majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych*. Na podstawie tego artykułu Kościół Rzymskokatolicki przejmował majątek kościelny na tzw. Ziemiach Odzyskanych, była to również podstawa do twierdzeń, że państwo w tamtym okresie uznawało, że Kościół Rzymskokatolicki posiada osobowość publicznoprawną<sup>552</sup>. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że *związki religijne (wyznania) uznane, o uregulowanym ustawowo stosunku do państwa i ich osoby prawne, a więc również Kościół Rzymskokatolicki, nie są osobami prawa publicznego*<sup>553</sup>. Co więcej, dowodził, że Kościół nie posiadał takiego statusu także przed wojną. Tezy sądu spotkały się z akceptacją przedstawicieli doktryny prawa<sup>554</sup>. K. Grzybowski dowodził, że przyznanie Kościołowi osobowości

---

Kościola Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1936 Nr 88, poz. 613 postanowienia te zostały rozciągnięte na Kościół Ewangelicko-Augsburski.

541 J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe...*, s. 478 i n. Wiązały się z tym ulgi w odbywaniu służby wojskowej, uwolnienie duchownych od sprawowania pewnych funkcji publicznych czy modyfikacja sytuacji prawnej duchownych w zakresie prawa karnego.

542 Ibidem, s. 491 i n.

543 Ibidem, s. 505 i n.

544 J. Demiańczuk, *Uznanie prawne wyznań w świetle Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 11-12, s. 46.

545 Uchwała Rządu Rzeczypospolitej z 12 września 1945 r. stwierdzająca, że konkordat przestał obowiązywać (*Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w PRL. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na 1 października 1960 roku*, Warszawa 1960, s. 123-124 za: H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe...*, s. 166. Pomijam tu kwestię skuteczności prawnej takiego jednostronnego aktu.

546 H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe...*, s. 67.

547 Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie, Dz.U. 1945 Nr 46, poz. 270 z późn zm.

548 Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. 1945 Nr 46, poz. 272 z późn zm.

549 H. Świątkowski, *Wyznaniowe prawo państwowe...*, s. 92.

550 Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 19.12.1959 r., I CO 42/59, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1960, nr 6, poz. 144.

551 Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87.

552 Tak J. Osuchowski, *Państwo Ludowe a Kościół Rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944–1948*, Warszawa 1981, s. 163.

553 Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 19.12.1959 r., I CO 42/59.

554 Zob. H. Świątkowski, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 19.12.59 (I CO 42/59)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1960, nr 6, poz. 144 oraz K. Grzybowski, *Charakter prawny kościoła katolickiego w Polsce*, „Prawo i Życie” 1960, nr 5.

publicznoprawnej byłoby sprzeczne z zasadą równości i zasadą wolności wyznania<sup>555</sup>. Jednakże wskazywał on jednocześnie, że pozycja prawna Kościoła jest niedookreślona – już nie osoba publiczna, ale jeszcze nie stowarzyszenie<sup>556</sup>.

Taki stan zawieszenia istniał prawie do końca tzw. Polski Ludowej. Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych nastąpiła szansa na ułożenie stosunków państwo – Kościół. Wtedy też miała miejsce dyskusja na temat osobowości publicznoprawnej Kościoła katolickiego<sup>557</sup>. W jej toku A. Rozmarynowicz przytoczył szereg argumentów za istnieniem takiej podmiotowości Kościoła, która wynika z faktu: 1) posiadania władztwa religijnego nad wiernymi<sup>558</sup>; 2) wykonywania przezeń funkcji publicznych, np. prowadzenie przez Kościół różnego rodzaju akcji publicznych, zapraszanie papieża do Polski wspólnie z władzami państwa; 3) zawieranie porozumień z władzami świeckimi<sup>559</sup>. W odpowiedzi H. Kołodziejek stwierdzał, że mówienie o osobowości publicznoprawnej Kościoła nie ma uzasadnienia z uwagi na brak jego udziału w administracyjnych zadaniach państwa<sup>560</sup>. J. Osuchowski podkreślał, że czym innym jest władztwo w znaczeniu jurydycznym, a czym innym władztwo Kościoła nad wiernymi, które działa tylko pro foro interno, porozumienia zaś między państwem i Kościołem katolickim miały formę *gentlemen's agreement*, a nie prawną sensu stricto<sup>561</sup>. Ponadto udowadniał on, że w celu realizacji postulatów zgłaszanych przez Kościół, czyli swobodnego wykonywania jurysdykcji kościelnej, możliwości rządzenia się własnym prawem, posiadania dóbr materialnych etc., wystarczy jasne przyznanie osobowości prawnej prawa prywatnego<sup>562</sup>.

Uwieńczeniem tej względnej normalizacji stosunków państwo – Kościół było wejście w życie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>563</sup>. Na jej podstawie Kościół Rzymskokatolicki uzyskał potwierdzenie osobowości prawnej swojej oraz innych jednostek organizacyjnych Kościoła (art. 6 i n.). Zagwarantowano także w art. 2, że Kościół rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami. Jak podkreśla M. Pietrzak, Kościół katolicki oraz inne związki wyznaniowe działają teraz na zasadach autonomii i samorządności<sup>564</sup>. Autonomia oznacza uprawnienie kościołów i związków

555 Ibidem, s. 1.

556 Ibidem, s. 2.

557 Pierwszą oznaką późniejszych sporów była relacja J. Nowackiego, *Nowa kodyfikacja prawa kanonicznego. Posiedzenie Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 22 II 1984*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 8. Przytoczony jest tam pogląd J. Krukowskiego wywodzący osobowość publicznoprawną Kościoła z podmiotowości Kościoła w sferze prawa międzynarodowego.

558 A. Rozmarynowicz, *W sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w PRL. Rozważania do dyskusji*, „Palestra” 1987, nr 2, s. 16.

559 Ibidem.

560 H. Kołodziejek, *Osobowość prawna prawa publicznego Kościoła Katolickiego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 113.

561 J. Osuchowski, *Niektóre problemy dotyczące statusu prawnego Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 111.

562 J. Osuchowski, *W sprawie publicznoprawnego charakteru Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 10, s. 52-53.

563 Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154 z późn. zm. Innymi istotnymi aktami regulującymi sytuację Kościoła Rzymskokatolickiego w Polsce są jeszcze konkordat z 28 lipca 1993 r. oraz ustawa z dnia 17 maja 1993 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. 2000 Nr 26, poz. 319 z późn. zm.

564 M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999, s. 289.

wyznaniowych do tworzenia i zmiany swego prawa wewnętrznego. Samorządność z kolei oznacza prawo swobodnego wykonywania władzy duchownej, w tym także jurysdykcji oraz zarządzanie własnymi sprawami. Tak rozumiana samorządność obejmuje też uprawnienie do samodzielnego ustalania własnej organizacji, systemu kreacji organów oraz zasad ich funkcjonowania<sup>565</sup>. Osobowość prawna o zasięgu krajowym przysługuje Konferencji Episkopatu Polski. Osobami prawnymi są także terytorialne jednostki organizacyjne Kościoła katolickiego metropolie, archidiecezje, diecezje, administratury apostolskie i parafie, a także inne jednostki kościelne (art. 7 i n. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła). Na podstawie tych przesłanek trudno jest traktować Kościół katolicki jako osobę prawa publicznego. Gdy porówna się jego obecne uprawnienia, do tych które mu przysługiwały przed II wojną światową lub do tych, które przysługują Kościołowi w Niemczech<sup>566</sup>, to widać wyraźnie, że statusu osoby prawa publicznego Kościoła obronić się nie da. Dowodem na to, że stan taki nie wzbudza już kontrowersji, może być brak szerszej dyskusji naukowej na ten temat<sup>567</sup>, mimo że dyskusje takie toczyły się nawet za czasów tzw. Polski Ludowej.

#### 5.2.4. Samorząd mniejszości narodowych (narodowościowy)

Samorząd mniejszości narodowych to korporacja ludzi przynależących się do tej samej narodowości<sup>568</sup>. Zgodnie z art. 109 Konstytucji marcowej ustawy zwykle miały zabezpieczyć mniejszościom narodowym *pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego*. Dyspozycji tego artykułu nigdy nie zrealizowano. Po II wojnie światowej Polska stała się krajem prawie jednorodnym etnicznie, z tego też względu sens powołania samorządu narodowościowego był ograniczony. O mniejszościach narodowych nie wspominała nawet stalinowska Konstytucja z 22 lipca 1952 r.<sup>569</sup> Obecnie Konstytucja RP w art. 35 *zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury* oraz gwarantuje, że *mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzygnięciu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej*. Wynika stąd jasno, że brak jest podstaw prawnych do powołania jakiegokolwiek samorządu mniejszości narodowych w prawie polskim.

### 5.3. Zakład publiczny (na przykładzie uniwersytetu)

Ciekawym przykładem zakładu publicznego jest szkoła wyższa – uniwersytet. Genezy tej instytucji należy doszukiwać się jeszcze w średniowiecznych korporacjach profesorów i studentów (żaków). Z czasem jednak charakter uniwersytetu ewoluował. Jak twierdził T. Bigo, szkoły

<sup>565</sup> Ibidem, s. 290.

<sup>566</sup> Zob. S. Fundowicz, *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy...*, s. 58.

<sup>567</sup> Wyjątkiem jest P. Krawczyk postulujący nadanie / przywrócenie osobowości publicznoprawnej Kościołowi Rzymskokatolickiemu w Polsce. Zob. P. Krawczyk, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 170-171.

<sup>568</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 232.

<sup>569</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232 z późn zm.

akademickie należy zakwalifikować jako zakłady publiczne. Są to jednak zakłady szczególne, bo o charakterze korporacyjnym, określane też jako zakłady samorządowe, a to z uwagi na wciąż istniejące w ich strukturze elementy korporacyjne<sup>570</sup>. Zgodnie z obowiązującą wtedy ustawą z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich<sup>571</sup> szkoły te posiadały osobowość prawną oraz autonomię statutową (art. 1 pkt 4). Nadzór nad nimi sprawował Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Organami uniwersytetu był senat i rektor uczelni. Organa te powoływane były przez określoną grupę organów zarządu zakładem (profesorowie) i przedstawiciele osób, które oprócz tych funkcjonariuszy mają prawo wykładania w szkołach akademickich. Studenci nie mieli wpływu na wybór władz szkolnych, to zaś przesądzało o charakterze uniwersytetu jako zakładu publicznego samoistnego<sup>572</sup>. Według T. Bigo o zakładowym charakterze uniwersytetu przesądzają: 1) przyznanie im osobowości prawnej i autonomii statutowej; 2) przepisy o nadzorze państwa; władztwo administracyjne szkół akademickich, objawiające się przede wszystkim w stosunku do studentów<sup>573</sup>. Teza o zakładowym charakterze szkół akademickich była powszechnie akceptowana w doktrynie prawa okresu międzywojennego<sup>574</sup>.

Charakter zakładowy szkół wyższych był zaakceptowany przez ustawodawstwo oraz doktrynę prawa okresu PRL. Zarówno ustawa z 1958 r.<sup>575</sup>, jak i z 1982 r.<sup>576</sup>, określały taki charakter uniwersytetów. Jak podkreślał Z. Rybicki, różnica pomiędzy tymi dwiema regulacjami zasadzała się na odmiennych koncepcjach<sup>577</sup>. Pierwsza z nich hołdowała koncepcji integracyjno-unifikacyjnej, zakładającej ścisły związek szkół wyższych z organami administracji państwowej. Druga ustawa natomiast realizowała profil korporacyjno-autonomiczny, wyodrębniający szkoły wyższe z układów społeczno-ekonomicznych kraju<sup>578</sup>. E. Iserzon wskazywał na to, że szkoła wyższa jest zakładem posiadającym osobowość prawną, nad którą zwierzchni nadzór sprawuje Minister Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki<sup>579</sup>. Z kolei Z. Rybicki zwracał jeszcze uwagę na charakter szkoły wyższej jako samorządnej społeczności<sup>580</sup>, objawiający się w trybie powoływania organów szkoły, tj. senatu, rad wydziałów oraz dziekanów i rektora<sup>581</sup>. Jednakże mimo tych „samorządowych – korporacyjnych” elementów uczelnie wyższe pozostawały w swym charakterze zakładami administracyjnymi<sup>582</sup>. Studenci – destinatariusze zakładu tworzyli

570 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 197.

571 Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich, Dz.U. 1933 Nr 29, poz. 247. Podobne regulacje zawierała wcześniejsza ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Dz.U. 1920 Nr 72, poz. 494 z późn zm.

572 W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 138.

573 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 198.

574 Oprócz już wymienionych zob. także W.S. Wachholz, *Istota i prawo...*, s. 66, J. Hubert, *Ogólne stanowisko prawne...*, s. 91 n. za: W. Klonowiecki, *Zakład publiczny...*, s. 139-140 czy Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 66 i n. Wyjątek stanowił S. Kasznica. Zob. przypis 95.

575 Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych, Dz.U. 1958 Nr 68, poz. 336 z późn zm.

576 Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1982 Nr 14, poz. 113 z późn zm.

577 Z. Rybicki [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 343.

578 Ibidem, s. 344.

579 E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 495.

580 Art. 2 ust 2 (ustawy z 1982 r.) stanowił, że *szkoły wyższe są samorządowymi społecznościami nauczycieli akademickich, studentów i innych pracowników szkoły*, a art. 97 określał, że *studenci, tworząc z pracownikami szkoły samorządną wspólnotę akademicką, współdecydują o sprawach szkoły i są współodpowiedzialni za wykonanie przez szkołę jej zadań*.

581 Ibidem, s. 345.

582 Ibidem, s. 349.

twz. samorząd studencki i poprzez swoich przedstawicieli brali udział w zarządzaniu szkołą wyższą. Zadaniem tego samorządu było współdecydowanie w sprawach pomocy materialnej, rozdziału środków przeznaczonych na cele studenckie oraz we wszystkich sprawach związanych z procesem kształcenia i wychowania.

Na początku lat 90. XX w. weszła w życie ustawa z dnia 12 listopada 1990 r. o szkolnictwie wyższym<sup>583</sup>. Na gruncie tej ustawy państwowe szkoły wyższe stały się osobami prawnymi (art. 8) i posiadają autonomię statutową (art. 11). Szkoły wyższe są *organizowane i działają na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania* (art. 2 ust. 1). *A nauczyciele akademicy, studenci i pracownicy uczelni nie będący nauczycielami akademickimi tworzą samorządną społeczność akademicką* (art. 6 ust. 1). *Natomiast społeczność akademicka uczelnicy w zarządzaniu uczelnią przez wybieralne organy kolegialne i jednoosobowe. W organach kolegialnych reprezentowane są grupy społeczności akademickiej* (art. 6 ust. 2). Widać stąd, że ustawodawca chciał podkreślić autonomiczny charakter uniwersytetów. Podobnie aktualna ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>584</sup> w art. 9 określa, że *uczelnia posiada osobowość prawną oraz jest autonomiczna na zasadach określonych w ustawie*. Gwarancją tej autonomii jest to, że *organy władzy publicznej mogą podejmować rozstrzygnięcia dotyczące uczelni tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach* (art. 9 ust. 5). Jednocześnie w art. 10 ust. 1 Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce przewiduje, że *pracownicy uczelni, doktoranci i studenci stanowią wspólnotę uczelni*.

Warto zwrócić uwagę na charakterystyczną ewolucję, jaką przechodzi instytucja zakładu publicznego w przypadku uniwersytetu. Ewolucja ta jest wynikiem nowej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego oraz zmian zachodzących w prawie pozytywnym. Orzeczenia, o których mowa, dotyczą głównie destynatariuszy państwowych szkół wyższych – studentów oraz ich reprezentacji w postaci tzw. samorządu studenckiego. Według klasycznej definicji zakładu publicznego w sporach pomiędzy zakładem a jego użytkownikami wyłączona była droga sądowa<sup>585</sup>. To właśnie ten element konstrukcyjny pojęcia zakładu publicznego jest coraz częściej podważany. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 5 stycznia 2001 r. orzekł, że na decyzje dziekana lub komisji stypendialnej o przyznaniu lub o odmowie przyznania świadczeń pomocy materialnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>586</sup>. Prawdopodobnie był to jeden z motywów zmian<sup>587</sup> art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym, który stanowi, że *od decyzji podjętych przez organ uczelni w indywidualnych sprawach studenckich, a także w sprawach nadzoru nad działalnością uczelnianych organizacji studenckich oraz samorządu studenckiego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisy o zaskarżaniu decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego* – wcześniej skarga na tego typu decyzje była wyłączona.<sup>588</sup> Nowa ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce np. w art. 86 ust. 2 przewiduje podobne rozwiązanie. W następnym orzeczeniu SN poszedł jeszcze

583 Ustawa z dnia 12 listopada 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1990 Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

584 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. Dz.U. 2021, poz. 478 z późn. zm.

585 Zob. rozdział wcześniejszy rozważania o instytucji zakładu publicznego.

586 Postanowienie SN z 5.01.2001 r., III RN 45/2000, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 2, poz. 28.

587 Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924.

588 Postanowienie NSA z 16.04.1987 r., I SA 448/87, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1988, nr 10, poz. 223.

dalej. Otóż w uchwale z dnia 10 lutego 2000 r. SN „przyznał” (nie wynika to bowiem z żadnej normy prawa pozytywnego) zdolność sądową samorządowi studenckiemu<sup>589</sup>. Trudno ocenić kierunek tych zmian, z jednej strony mamy do czynienia z pozytywną tendencją rozszerzenia ochrony praw destinariuszy zakładu publicznego<sup>590</sup>, z drugiej jednak strony następuje przeszczepianie konstrukcji cywilistycznych na grunt prawa administracyjnego oraz głęboka ingerencja w tradycyjne instytucje, wypracowane na gruncie tegoż prawa. Najbardziej jednak niepokojący jest brak świadomości istotności dokonywanych zmian, który wynika z treści uzasadnień omawianych orzeczeń oraz aprobujących je glos<sup>591</sup>.

Zmiany ustawodawcze nie wpływają szczególnie na obecny charakter prawny uniwersytetu. Jak stwierdzają M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, państwowe szkoły wyższe są zakładami państwowymi<sup>592</sup>. Posiadają one specjalny status przejawiający się w szerokiej samorządności i autonomii statutowej, specjalnego charakteru terenu uczelni i ograniczonej możliwości wstępu nań przez funkcjonariuszy policji, a także odmiennego uregulowania np. kwestii zgromadzeń. Czyni to z państwowych szkół wyższych *swoiste enklawy o odmiennym regulacji prawnej na obszarze państwa*<sup>593</sup>. Jednocześnie jednak pojawiają się głosy wskazujące, że uniwersytety stanowią nową formę podmiotu administracji publicznej nie będącego ani korporacją ani zakładem administracyjnym<sup>594</sup>. Wydaje się jednak, że ostatnie zmiany ustawowe i uchwalenie Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, które osłabiło znacznie elementy korporacyjne i kolegialne w zarządzaniu uniwersytetami, ponownie zbliżyły te instytucje do zakładów administracyjnych, a podkreślanie wspólnotowości jest pewną historyczną reminiscencją, bez szczególnego rozwinięcia normatywnego na gruncie obecnie obowiązującej ustawy.

## 5.4. Fundacja prawa publicznego

Jak wspomniano wcześniej, fundacja publicznoprawna to najrzadziej występujący typ osoby prawa publicznego. W Polsce międzywojennej istniało kilka fundacji<sup>595</sup>, które można w ten sposób zakwalifikować<sup>596</sup>:

- Fundacja „Wiś Kościuszkowska”<sup>597</sup>;
- Fundacja „Liceum Krzemienieckie”<sup>598</sup>;

589 Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 10.02.2000 r., III CZP 29/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 123.

590 Zwraca na to uwagę K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 347-354.

591 R. Szarek, *Glosa do uchwały SN z dnia 10 lutego 2000 roku, III CZP 29/99*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 5, s. 131-138.

592 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 519.

593 Ibidem, s. 519-520.

594 Z. Janku, *Publiczna szkoła wyższa...*, s. 242.

595 Fundacje publicznoprawne były określane wówczas także jako fundacje państwowe.

596 Podają za W.H. Rappé, *Fundacja publiczno-prawna...*, s. 249 i n.

597 Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wiś Kościuszkowska”, Dz.U. 1929 Nr 24, poz. 248.

598 Rozkaz Naczelnego Wodza WP o otwarciu Liceum Krzemienieckiego, „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego” 1920 Nr 12, poz. 162, <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/plain-content?id=39600> [dostęp: 10.12.2021].

- Fundacja ks. Sułkowskich<sup>599</sup>;
- Fundacja Potulicka im. Anieli Potulickiej<sup>600</sup>;
- Fundacja Zakłady Kórnickie<sup>601</sup>.

Pozostałe fundacje, w liczbie ok. 3 tys. zaliczono do fundacji prywatnych<sup>602</sup>. Wszystkie te fundacje, jak podaje E. Ochendowski, wykonywały określone zadania z zakresu administracji państwowej, tworzone były w drodze aktu ustawodawczego i były poddane bezwzględnie obowiązującym przepisom prawa, niezależnie od woli fundatora<sup>603</sup>. Najpełniejszy wyraz jako instrument realizacji zadań administracji państwowej, zdaniem W.H. Rappé<sup>604</sup>, dawała fundacja państwowa „Liceum Krzemienieckie”. Jej celem było prowadzenie państwowych zakładów naukowych i wychowawczych o charakterze ogólnokształcącym i zawodowym oraz pracowni i instytucji naukowych. Wizytatorem jest urzędnik państwowy podległy bezpośrednio Ministrowi Oświecenia Publicznego. Stosunek służbowy personelu naukowego i wychowawczego regulowany jest według przepisów o stosunkach służbowych nauczycieli. W Kuratorium „Liceum Krzemienieckiego” zasiadali w większości przedstawiciele ministerstw. Lasy będące we władaniu fundacji były zarządzane według zasad i przepisów dla lasów państwowych<sup>605</sup>.

W 1952 r. zniesiono wszystkie fundacje i państwo przejęło ich funkcje. Ponownie fundacje zaczęto tworzyć po wejściu w życie ustawy w 1984 r. Jednak pierwszą powojenną fundacją była Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej. Następnie utworzono jeszcze fundacje Zakład Narodowy imienia Ossolińskich oraz Zakłady Kórnickie. Fundacja Zakłady Kórnickie ma nawiązywać do przedwojennych tradycji<sup>606</sup>. Fundacja ta została wyposażona w większości w mienie należące do istniejącej do 1952 r. fundacji o tej samej nazwie. Celami fundacji są 1) wspieranie i rozwijanie nowoczesnego rolnictwa; 2) działanie na rzecz edukacji rolnej i działalności naukowo-badawczej; 3) propagowanie idei pracy organicznej; 4) działanie na rzecz poprawy warunków życia i pracy mieszkańców związanych z terenami fundacji. Fundacja działa pod patronatem honorowym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prymasa Polski. Nadzór nad nią sprawuje minister właściwy do spraw nauki. Źródłami finansowania są dochody z jej majątku, z prowadzonej przez nią działalności gospodarczej, darowizny, spadki i zapisy oraz inne źródła. Wskazać należy, że ustawodawca żadnej z nowo powołanych (lub reaktywowanych) fundacji nie określił jako publicznoprawnej.

Na koniec warto wspomnieć o pewnej kontrowersji związanej z częstym w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych tworzeniem fundacji przez państwowe osoby prawne, z udziałem

599 Obwieszczenie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 19 maja 1926 r. L.O.Praw. 542/26, M.P. 1926 Nr 120, poz. 346.

600 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o wyłączeniu majątków, przeznaczonych na „Fundację Potulicką imienia Anieli Potulickiej” od zastosowania ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. 1928 Nr 36, poz. 348.

601 Ustawa z dnia 30 lipca 1925 r. o Zakładach Kórnickich, Dz.U. 1925 Nr 86, poz. 592.

602 E. Ochendowski, *Fundacja prawa publicznego...*, s. 361.

603 Ibidem.

604 W.H. Rappé, *Fundacja publiczno-prawna...*, s. 250.

605 Ibidem.

606 Jak napisano w uzasadnieniu projektu ustawy, *cele fundacji nawiązujące do historycznych zapisów ustawowych nawiązują do szczytnych zasad pracy organicznej i działalności społecznej na rzecz rolnictwa, edukacji i kultury ziemi Wielkopolskiej*. Projekt i uzasadnienie projektu ustawy o fundacji Zakłady Kórnickie z 26.11.1998 r., Druk sejmowy nr 849, s. 6.

Skarbu Państwu<sup>607</sup>. Spotkało się to z krytyką w literaturze<sup>608</sup>, która wyrosła w szczególności na gruncie niepokojących zjawisk, które miały miejsce w związku z funkcjonowaniem tych fundacji. Sytuację tę zakończyło częściowo uchwalenie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>609</sup>. Stanowiła ona w art. 23, że Skarb Państwa nie może tworzyć fundacji. W aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>610</sup> w art. 45 zakaz ten został doprecyzowany i polega na wyłączeniu możliwości tworzenia fundacji na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach. Wydaje się, że nawet wcześniej taką interpretację pierwotnego zakazu przyjmował ustawodawca, skoro w 2001 r. w drodze ustawowej ustanowiono Fundację Zakłady Kórnickie. Oznacza to, że jedyną prawnie dopuszczalną możliwością tworzenia fundacji przez państwo jest droga ustawowa. Co jednak warto podkreślić, fundacje te jakkolwiek określać je można jako fundacje publiczne, dla odróżnienia od fundacji tworzonych na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, nie są osobami prawa publicznego, choć można je traktować jako formy zdecentralizowanej administracji państwowej.

---

607 Zob. na ten temat raport Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu *Fundacje zakładane z udziałem państwowych osób prawnych*, Warszawa 1997.

608 K. Pawłowicz, *Fundacje* [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 142 i n. Por. także cytowany wyżej raport.

609 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998 Nr 155, poz. 1014.

610 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. 2021, poz. 305.

## 6. Zakończenie

Podział na prawo publiczne i prawo prywatne jest w dużej mierze konwencjonalny. Próby poszukiwania kryterium tego podziału prędzej czy później, ale zawsze doprowadzają do założeń ideologicznych czy też aksjologicznych, które leżą u jego podstaw. Nie ma to jednak większego znaczenia praktycznego, gdyż o zakwalifikowaniu norm do prawa publicznego czy prywatnego decyduje każdorazowo ustawodawca. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że nie ma już na świecie ustawodawstw, w których dualizm prawa byłby odrzucony a priori. Podobne uwagi można odnieść do konstrukcji osobowości prawnej. Bez względu na prezentowane koncepcje każdy zmuszony jest przyjąć obowiązujący stan prawny, na mocy którego polskie prawo pozytywne normuje instytucję osobowości prawnej odgrywającej w gospodarce wolnorynkowej pierwszoplanową rolę<sup>611</sup>.

Konstrukcja osobowości publicznoprawnej nie może być traktowana jako odpowiednik osobowości prawa prywatnego. Stwierdzenie to uzasadnia zasadnicza odrębność konstrukcyjna tych dwóch instytucji. Przyczyn takiego stanu rzeczy można szukać w ich oddzielnym rozwoju historycznym, ale przede wszystkim uzasadnieniem tej różnicy są odrębne cele leżące u podstaw każdej z omawianych konstrukcji. Najogólniej rzecz biorąc, funkcją istnienia osobowości prawa prywatnego jest umożliwienie i ułatwienie obrotu gospodarczego, natomiast funkcją osobowości prawa publicznego jest odpowiednia budowa zdecentralizowanej administracji państwowej, połączona z włączeniem w jej ramy wspólnot terytorialnych, zawodowych czy innych i przekazaniem im, w interesie publicznym, zarządu własnymi sprawami (pod nadzorem państwa). Na ten właśnie fakt zwracał uwagę J. Panejko, pisząc, że samorząd jest najlepszą szkołą życia publicznego i powinien znaleźć odpowiednie miejsce w ustroju demokratycznym<sup>612</sup>.

W doktrynie prawa administracyjnego nie występuje jedna uznana definicja osobowości publicznoprawnej. Taką definicję trudniej jest nawet sformułować obecnie, ponieważ prawo pozytywne nie posługuje się już tą kategorią normatywną. Powoduje to sytuację, kiedy z jednej strony odwoływać się trzeba do prawa i doktryny przedwojennej, z drugiej zaś poprzez odkryte analogie formułować postulaty pod adresem ustawodawcy i próbować na nowo formułować definicję osobowości publicznoprawnej. Inspiracją mogą być także obce porządki prawne i doktryna, gdzie podmioty prawa publicznego wciąż funkcjonują. Jednakże przyjmowanie takich ustaleń wprost jest obarczone poważnym błędem metodologicznym. Pamiętać bowiem należy, że nie można mówić o jakimś uniwersalnym, ścisłym pojęciu osobowości publicznoprawnej i należy je rozpatrywać w kontekście poszczególnych systemów prawa i na ich podstawie nadawać mu sens i wypełniać jego znaczenie, co powoduje, że powstaje zawsze konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy tego pojęcia na gruncie konkretnego systemu prawa<sup>613</sup>. Dlatego większość polskich autorów odwołuje się wciąż do przedwojennych ustaleń polskiej administratywistyki. Skutkiem tego jest niestety zauważalna wtórność takich definicji. Chcąc jednak wskazać na kryteria, które mogłyby identyfikować charakter publicznoprawny danego podmiotu, należy opowiedzieć się za: 1) sprawowaniem władzy imperialnej, 2) wykonywaniem zadań publicznych, 3) powstaniem w drodze aktu normatywnego, 4) korporacyjnym charakterem danego podmiotu. Należy mieć świadomość konwencjonalności tych kryteriów,

611 Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 174.

612 J. Panejko, *Geneza i podstawa...*, s. 132.

613 P. Krawczyk, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 171.

zaś sama instytucja osobowości publicznoprawnej jest li tylko określeniem doktrynalnym bez szczególnej normatywnej treści.

Polski ustawodawca nie posługuje się już konstrukcją osobowości publicznoprawnej. Jednocześnie wykazano duże podobieństwo wielu regulacji przedwojennych, dotyczących podmiotów prawa publicznego i współczesnych im odpowiedników. Skłania to do wniosku, że skoro możliwe jest skuteczne funkcjonowanie tych struktur bez przyznania im osobowości publicznoprawnej, to znaczy, że nie jest ona niezbędna i stanowi jedynie ideologiczny balast, o którym pisał H. Dembiński<sup>614</sup>. Dlatego wydaje się, że wprowadzanie tej konstrukcji do prawa pozytywnego niewiele zmieni. Ciekawym pomysłem, z tej perspektywy, była propozycja M. Kuleszy, aby instytucji osobowości publicznoprawnej użyć jako zbiorczej kategorii do wyróżnienia różnych niezależnych podmiotów funkcjonujących obecnie w ramach administracji państwowej, których status prawny często wywoływał kontrowersje, np.: NBP, BFG, KRRiTV, Rada ds. Uchodźców czy NFOŚiGW<sup>615</sup>. Znow jednak powraca pytanie, czy proponowana zmiana zmieni to cokolwiek w ich pozycji normatywnej. Ich pozycję prawną lepiej obecnie opisuje pojęcie niezależnych organów administracji, choć pewnie też z licznymi zastrzeżeniami. Ta koncepcja akcentuje ich odrębność jurysdykcyjną i jest wynikiem pewnego ideologicznego założenia o potrzebie oddzielenia technokratycznej „obiektywnej” jurysdykcji administracyjnej od bezpośrednio legitymizowanej „politycznej” administracji państwowej. Z pewnością trudno uznać te podmioty za związki publicznoprawne, czy za zdecentralizowaną administrację państwową, ani też przyjąć, że administrują one swoimi sprawami. Jednocześnie w omawianym kontekście widać pewną próbę „rewitalizacji ideologicznej” przedwojennej instytucji prawa administracyjnego, która nie przystaje jednak do opisu tych nowych zjawisk w budowie i ustroju współczesnej administracji państwowej.

Konstrukcja osobowości publicznoprawnej była odrzucona w ustawodawstwie socjalistycznym. Interesujące jest, że odrzucenie to nastąpiło z przyczyn czysto ideologicznych, co uwidoczniają omawiane szczegółowo prace S. Kalickiej. Bardzo dobrze obrazują to także rozważania na temat samorządu. Mimo zupełnej omnipotencji państwa podkreślano, że to już nie korporacja, ale obywatel się liczy i traktowano samorząd jako formę aktywności obywatela. Tylko na bazie takich założeń można było bowiem na jednej płaszczyźnie stawiać samorząd terytorialny i uczniowski<sup>616</sup> (co paradoksalne, ma to zresztą miejsce i w niektórych podręcznikach publikowanych obecnie<sup>617</sup>). Polityzacja konstrukcji prawnych skutkowałą pomieszaniem pojęć prawnych i politycznych, a instytucja samorządu była tego najlepszym przykładem. Słusznie zresztą pisał o tych zjawiskach quasi-korporacji terytorialnych (tj. rad narodowych) S. Piątek, nazywając je „formami samorządowymi”, albowiem z samorządem nie miały one nic wspólnego. Czas takiego zideologizowania prawa zapewne powinien już odejść, ale co dość dziwne ustawodawca, a za nim część doktryny prawa administracyjnego dość bezrefleksyjnie kontynuuje pomieszanie pojęć z czasów wdrażania w Polsce socjalizmu naukowego.

Rozwój samorządu specjalnego wciąż nie nadąża za rozwojem samorządu powszechnego. Jawi się to jednak jako pewne stałe zjawisko w budowie administracji zdecentralizowanej w Pol-

614 H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna...*, s. 80.

615 M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 10.

616 J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 92.

617 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 109.

sce. Można tu wskazać dwie tendencje. Po pierwsze trudno się oprzeć wrażeniu, że *jednostki dzisiejszego samorządu nieterytorialnego stanowią wciąż jeszcze instytucje mające na celu głównie zastępstwo interesów zawodowych, interesów grupy, zaś współdziałanie w wykonywaniu administracji państwowej ma wciąż jeszcze znaczenie drugoplanowe*<sup>618</sup>. Po drugie, coraz to nowe grupy zawodowe domagają się możliwości utworzenia samorządu zawodowego. Pojawia się pytanie, czego jest to sygnałem? Słabości państwa, które nie może oprzeć się interesom grupowym kosztem interesu ogólnego, czy też może świadczy to o dojrzałości polskiego społeczeństwa, które dorosło już do podjęcia większej odpowiedzialności za swoje sprawy<sup>619</sup>? Nie ma chyba jednoznacznej odpowiedzi na te pytania. Co jednak najbardziej martwi w tej sytuacji, to brak jakiejś całościowej wizji rozwoju samorządu specjalnego we współczesnej Polsce. Dziwić więc nie może bałagan legislacyjny, w szczególności w zakresie samorządu gospodarczego, istniejący od kilku lat. Niestety wynika to w dużym stopniu z doraźności i przypadkowości rozwiązań legislacyjnych niepopartych uprzednią refleksją, która to choroba toczyła polskie ustawodawstwo od lat, a w ostatnich kilku latach szczególnie przyspieszyła. Dopóki zatem ustawowa regulacja będzie funkcją taktyki politycznej, a nie strategii ustrojowej, dopóty trudno oczekiwać spójnej i kompleksowej wizji istnienia i rozwoju samorządu specjalnego w Polsce.

Konkludując, zasadne jest postawienie pytania – czy konstrukcja osobowości publicznoprawnej może odegrać jeszcze jakąś rolę w prawie i nauce prawa administracyjnego? Obecnie brak jest w ustawodawstwie polskim przepisów statuujących *expressis verbis* osoby prawa publicznego i nie ma na razie perspektyw powołania takich osób w przyszłości. Aby to jednak nastąpiło, niezbędne są dobre podstawy teoretyczne, które wypracować winna doktryna prawa. W tym kontekście należy jednak pamiętać, że rozwój koncepcji teoretycznych nie może abstrahować od obranego w Polsce reżimu ustrojowego, do którego administracja państwowa i administratywistyka powinny się dostosować. Zauważyć bowiem należy, że pomimo zmian założeń ustrojowych po 1989 r. i deklaratywnego wsparcia idei solidarystycznych i komunitarystycznych wyrażanych w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej, wydaje się, że ustawodawca hołduje raczej oświeceniowym wizjom stroju państwa, czy to w wersji liberalnej (państwo jako nocny stróż i arbiter) czy konstruktywistycznej i progresywnej (państwo jako omnipotentna organizacja odpowiadająca za całość życia społecznego). W każdej z tych dwóch wizji brakuje szczególnego miejsca na niezależne od państwa wspólnoty (korporacje), obdarzone władzą imperialną.

Nie przesądzając jednak kierunku rozwoju polskiego prawa pozytywnego, należy zwrócić uwagę na fakt, że konstrukcja osobowości publicznoprawnej może być przydatną kategorią do nauki prawa oraz do celów dydaktyki. Służyć ona może jako kategoria zbiorcza dla całej grupy ustanowionych ustawowo korporacji (czy to powszechnej czy specjalnych) stanowiących zdecentralizowaną postać administracji państwowej, wskazując na wykonywanie przez nich zadań publicznych, również w formach władczych. W przypadku zakładów publicznych (administracyjnych) czy fundacji publicznych nie widzę jednak nawet uzasadnień teoretycznych, aby obejmować ich tym pojęciem. To założenie można potraktować jako punkt wyjścia do dalszych rozważań doktrynalnych. Wydaje się, że należy twórczo podejść do poglądów doktryny

618 Zdanie to prawie pół wieku temu sformułował Z. Grelowski, *Samorząd specjalny...*, s. 6. Czyżby to więc była jakaś polska tradycja?

619 Zob. w tym zakresie interesujący L. Morawski, H. Izdebski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 49-69.

prawa okresu międzywojennego i wypełnić lub uzupełnić instytucję podmiotowości prawa publicznego nową treścią odpowiadającą aksjologii i treści prawa administracyjnego XXI wieku. Nie można też wykluczyć, że przeprowadzone badania wykażą brak uzasadnienia stosowania tej koncepcji nawet na potrzeby nauki i dydaktyki. Takie pogłębione badania są tym bardziej zasadne, że administracja państwowa się rozwija. Jej obecny kształt determinują nowe zjawiska takie, jak: np. prywatyzacja zadań publicznych, rozwój niewładczych form działania, umiędzynarodowienie administracji krajowej i włączenie jej w system transnarodowego zarządzania wielopoziomowego, nowe zarządzanie publiczne i odchodzenie od koncepcji administracji publicznej na rzecz administrowania sprawami publicznymi czy pojawienie się nowej grupy podmiotów administrujących w postaci niezależnych organów administracji. Wszystkie te i inne niewymienione zjawiska determinują kształt współczesnej administracji państwowej i w ich kontekście należy wypracować współczesną koncepcję osobowości publicznoprawnej lub też ją definitywnie odrzucić, jeśli okaże się anachroniczna i nieprzydatna do opisu obecnej administracji państwowej. Mam nadzieję, że prezentowana praca będzie stanowiła podstawę do dalszych badań w tym zakresie.

## Aneks. Osoby prawa publicznego w terminologii ustawowej

Aneks ten poświęcony jest opisaniu terminologii ustawowej, dotyczącej poszczególnych typów osób prawa publicznego, które występowały, a według niektórych nadal w pewnym zakresie występują, w prawie polskim. W aneksie tym zaprezentowane zostanie zestawienie najważniejszych aktów prawnych dotyczących tych osób. Pozwoli to na lepsze zrozumienie złożoności omawianej tematyki i ukaże skalę występowania osób w prawie polskim. To stworzy podstawę do zaprezentowania typów osób prawa publicznego oraz ukazanie na ich tle osób znanych prawu polskiemu. Podkreślić należy, że zestawienie to oparte jest w znacznej mierze (akty prawne do 1928 r.) na wyciszeniu zawartym w pracy T. Bigi<sup>620</sup>. Ten wybitny znawca tematu analizę pojęcia osobowości publicznoprawnej rozpoczyna właśnie od zestawienia terminologii ustawowej odnoszącej się do typów związków publicznoprawnych. W celu większej przejrzystości i zwięzłości pracy przedstawiona zostanie teraz całość najważniejszego ustawodawstwa polskiego, w którym znajdują się, a właściwie znajdowały się, bezpośrednie nawiązania do omawianego pojęcia. Na tej podstawie przedstawię klasyfikację osób praw publicznego, wzorując się na pracy T. Bigi. Pozwalam sobie zestawić razem całość relewantnego ustawodawstwa, albowiem znakomita większość aktów prawnych, o których tu mowa, obowiązywała lub była znana T. Bidze. Ponadto ustawy czy rozporządzenia wydane po 1928 r.<sup>621</sup> nie dezaktualizują jego rozważań<sup>622</sup>. Dość liczne ustawodawstwo powojenne, które także zostanie tu wymienione, nie wnosi konstrukcyjnie wiele nowego do tematu, a poza tym poświęcę mu jeszcze parę uwag przy relacjonowaniu poglądów doktryny czasu tzw. Polski Ludowej oraz w częściach pracy omawiających poszczególne typy osób prawnych.

Obydwie konstytucje Polski międzywojennej zawierały odniesienia do omawianego tutaj tematu. Pierwsza z nich Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. określała w art. 65, że jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki i że związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny na podstawie osobnej ustawy, zaś w artykule 109 gwarantowała, że ustawy zabezpieczą mniejszościom narodowym ich pełny i swobodny rozwój *przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego*. Także Konstytucja kwietniowa zawierała podobne przepisy. Zgodnie z artykułem 75 ust. 3 i 4 samorządy mogły być łączone w związki i w drodze odrębnej ustawy mogła tym związkom zostać nadana osobowość publicznoprawna. Dodatkowo utrzymano w mocy postanowienia Konstytucji marcowej dotyczące mniejszości narodowych (art. 109). Konstytucja kwietniowa zawiera także nowe regulacje traktujące o związkach publicznoprawnych. Na podstawie art. 76 miał być powołany samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne, zaś odrębne ustawy mogły łączyć izby w związki i nadawać im osobowość publicznoprawną. Na koniec zgodnie z art. 77 konstytucja stanowiła, że Najwyższa Izba Kontroli mogła kontrolować pod względem finansowym gospodarki związków publicznoprawnych.

620 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 52 i n.

621 Data wydania monografii T. Bigo.

622 Zob. podręczniki J.S. Langroda, *Instytucje prawa administracyjnego...*, s. 165; W. Reiss, *Prawo administracyjne w zarysie...*, s. 51 i n.

Nazwę „osoba publiczno-prawna” („osoba prawa publicznego”) możemy spotkać w następujących aktach prawnych:

1. Dekret o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 r., Dz.U. 1919 Nr 13, poz. 140<sup>623</sup>. Gmina miejska jest określona jako *samorządna jednostka terytorialna i osoba prawa publicznego*.
2. Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z dnia 4 lutego 1919 r., Dz.U. 1919 Nr 13, poz. 141.
3. Rozporządzenie Głównego Komisarza Ziemi Wschodnich dotyczące gminy miejskiej, samorządu powiatowego i samorządu gminnego, Dz.U. RP Z.W. poz. 99, 215, 1284.
4. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1924 r., Dz.U. 1924 Nr 105, poz. 953. Sposób trwałego lokowania kapitałów przez osoby prawa publicznego, fundacje i osoby niewłasnowolne oraz sposób lokowania kaucyj.
5. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 3 grudnia 1924 r., Dz.U. 1924 Nr 106, poz. 959. Sposób lokowania gotowizny bieżącej przez osoby prawa publicznego i osoby niewłasnowolne. W §2 stanowi, że *instytucje ubezpieczeń społecznych, związki komunalne, gminy wyznaniowe itp. to osoba publiczno-prawna*.
6. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz.U. 1927 Nr 67, poz. 591 określa w art. 3, że *izba jest instytucją samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną*.
7. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 385 podobnie jak poprzednie rozporządzenie określa w art. 3, że *izba jest instytucją samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną*.
8. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 sierpnia 1927 r. w sprawie przymusowego wycofywania z zagrożonych obszarów Państwa ludności i mienia, Dz.U. 1927 Nr 78, poz. 678 stanowi w art. 3, że *obowiązkowi wycofania podlega wszystkie mienie, stanowiące własność osób prywatnych (fizycznych i prawnych) i osób o charakterze publicznym*.
9. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lutego 1928 r. o sposobie lokowania funduszy przez osoby prawa publicznego, fundacje i osoby niewłasnowolne oraz sposób lokowania kaucyj, składanych z tytułu obowiązku publicznego, Dz.U. 1928 Nr 17, poz. 141.
10. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1934 Nr 84, poz. 847 określało Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego jako osobę prawa publicznego (art. 1 ust. 2).
11. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe, Dz.U. 1934 Nr 93, poz. 834 w art. 3 stanowi, że *nie może być ogłoszona upadłość fundacji ani osoby prawnej prawa publicznego* (zmienione ustawą z dnia 14 kwietnia 1990 r.).
12. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1938 r. o mieniu byłych niemieckich osób prawnych prawa publicznego, których obszar działania został przecięty granicą państwową, Dz.U. 1938 Nr 26, poz. 223.
13. Dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich, Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87 stanowił, że *majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicz-*

623 T. Bigo błędnie podaje niektóre numery Dzienników Ustaw czy pozycje aktów. Wszystkie niecisłości zostały tutaj skorygowane. Ten sam błąd zauważyć można np. w pracy W. Reissa, *Prawo administracyjne w zarysie...*, s. 51 i n., co jest z pewnością wynikiem jego wzorowania się na pracy T. Bigo.

*nego przechodzi z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych. W braku takich osób lub w razie zbiegu zainteresowań kilku osób prawnych uchwała Rady Ministrów oznaczy osobę prawną, na własność której ma przejść majątek (art. 2 ust 4.).*

14. Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o Zakładzie Osiedli Robotniczych, Dz.U. 1948 Nr 24, poz. 166 mówi w art. 2 ust. 1, że *zakład jest osobą prawa publicznego, mającą na celu ogólną użyteczność.*
15. Dekret z dnia 25 października 1948 r. o reformie bankowej, Dz.U. 1948 Nr 52, poz. 412 mówił, że *banki państwowe są osobami prawnymi prawa publicznego i mają prawo do używania w swej pieczęci godła państwowego (art. 3).*
16. Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce, Dz.U. 1949 Nr 9, poz. 48 stanowi w art. 2 *Fundusz jest osobą prawną prawa publicznego.*
17. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1949 r. w sprawie wykazu osób prawa publicznego, których lokale użytkowe zwolnione są od wpłat na Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej M.P. 1949 Nr 6, poz. 62. Obwieszczenie wymienia szesnaście typów osób prawa publicznego występujących ówczesnie w prawie polskim.
18. Uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 1959 r. w sprawie rejestracji podatkowej w gospodarce społecznej, M.P. 1959 Nr 5, poz. 21 określała, że rejestracji podatkowej podlegają *spółki prawa handlowego, w których Państwo, przedsiębiorstwa państwowe albo osoby prawne prawa publicznego posiadają udział (§ 1 ust. 1 pkt 2).*

Termin ustawowy „związek publiczno-prawny” („korporacja”) występuje w następujących aktach prawnych:

1. Ustawa z dnia 2 maja 1919 r. o wyłącznym upoważnieniu Państwa do zakładania rurociągów, służących do prowadzenia gazów ziemnych, regulowania produkcji i użytkowania ich, Dz.U. 1919 Nr 39, poz. 292 nadaje pierwszeństwo przy udzielaniu pozwoleń *korporacjom publicznym a w szczególności gminom.*
2. Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r., Dz.U. 1922 Nr 102, poz. 936 w art. 138 stanowi, że *na przystąpienie do spółki – korporacji, fundacji i instytucji prawa publicznego pozwolenie nie jest wymagane, zaś art. 63 mówi, że pozwolenie może być cofnięte za odszkodowaniem z urzędu lub na wniosek związków samorządowych i korporacji publicznych.*
3. Ustawa z dnia 9 marca 1923 r. o karach za zwłokę oraz o kosztach egzekucyjnych, Dz.U. 1923 Nr 31, poz. 189. Art. 1 tej ustawy mówi o *niepaństwowych związkach prawa publicznego.*
4. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. o podatku majątkowym, Dz.U. 1923 Nr 94, poz. 746 zwalnia od ww. podatku *państwo, związki samorządowe i przymusowe związki prawa publicznego (art. 3).*
5. Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego, Dz.U. 1924 Nr 71, poz. 687. Ustawa ta stanowi w art. 1 pkt d: *Przeprowadzenie oszczędności w gospodarce samorządu i innych związków publiczno-prawnych: 1) Reorganizację Polskiego Dyrektoriatu Ubezpieczeń Wzajemnych, 2) Dostosowanie uposażenia członków zarządu i pracowników samorządu i innych związków prawno-publicznych do uposażenia funkcjonariuszy państwowych, 3) Reorganizację T.W.S. przez redukcję urzędników, 4) Ustanawianie przy samorządach i innych związkach prawno-publicznych w wypadkach*

*ich wadliwej gospodarki delegatów rządowych.*

6. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 r. o ustanawianiu delegatów przy poszczególnych samorządach i innych związkach prawno-publicznych, Dz.U. 1924 Nr 113, poz. 1002.
7. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków prawno-publicznych do uposażenia funkcjonariuszów publicznych, Dz.U. 1924 Nr 118, poz. 1072.
8. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 30 grudnia 1924 r. o dostosowaniu uposażenia członków zarządu i pracowników związków komunalnych do uposażenia funkcjonariuszów publicznych, Dz.U. 1924 Nr 118, poz. 1073.
9. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad instytucjami opiekuńczymi, Dz.U. 1927 Nr 40, poz. 354 w art. 1 wyłącza spod kontroli *związki publiczno-prawne i wyznaniowe.*
10. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 13 grudnia 1927 r. o barwach i godłach państwowych oraz o oznakach i pieczęciach, Dz.U. 1927 Nr 115, poz. 980 stanowi w art. 4 o *korporacjach prawno-publicznych.*
11. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych, Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 386 stanowi w art. 11 i n. o związkach mających *charakter korporacji prawa publicznego*, zaś w art. 46 o *korporacjach publiczno-prawnych.*
12. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1928 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego, Dz.U. 1928 Nr 52, poz. 500 określa w art. 1, że *żydowski związek religijny jest związkiem publiczno-prawnym.*

Określenia „instytucja publiczna” odnaleźć można w następujących aktach prawa stanowionego:

1. Ustawa z dnia 18 lipca 1924 r. o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia, Dz.U. 1924 Nr 67, poz. 650 w art. 22 stanowi o wypadkach przekazania czynności zarządów obwodowych: *gminom [...] lub instytucjom społecznym o charakterze publiczno-prawnym.*
2. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 10 października 1924 r. o reorganizacji Polskiej Dyrekcji Ubezpieczeń Wzajemnych, Dz.U. 1924 Nr 92, poz. 862 w § 1 nazywa Polską Dyrekcję Ubezpieczeń Wzajemnych *prawno-publiczną na wzajemności opartą instytucją ubezpieczeniową.*
3. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej, Dz.U. 1924 Nr 107, poz. 967 w § 5 stanowi, że *Prokuratoria Generalna wykonywa zastępstwo prawne instytucyj publicznych będących odrębnymi od Skarbu Państw podmiotami prawnymi.*
4. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 grudnia 1924 r. o opłatach za dozór kotłów parowych na statkach handlowych morskich oraz w urządzeniach portowych, Dz.U. 1924 Nr 112, poz. 1000 gdzie mowa jest w art. 1 o kotłach znajdujących się w posiadaniu *zarówno osób prywatnych jak i instytucyj samorządowych.*
5. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1927 r. o ubezpieczeniu pracowników umysłowych, Dz.U. 1927 Nr 106, poz. 911 nazywa zakłady ubezpieczeń i związek zakładów *instytucjami prawa publicznego.*

6. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, Dz.U. 1928 Nr 36, poz. 342, które w art. 24 mówi o *innych instytucjach prawnopublicznych* obok administracji państwowej i komunalnej.
7. Ustawa z dnia 15 lutego 1933 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, Dz.U. 1933 Nr 19, poz. 127.
8. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 2 czerwca 1933 r. o oprocentowaniu i okresach umorzenia listów zastawnych oraz obligacji, stanowiących własność instytucji prawa publicznego, instytucji państwowych i Skarbu Państwa, Dz.U. 1933 Nr 7, poz. 47.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1934 r. Statut Państwowego Zakładu Emerytalnego, Dz.U. 1934 Nr 31, poz. 276 przewiduje, że *Państwowy Zakład emerytalny jest instytucją prawa publicznego i posiada osobowość prawną*.
10. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 23 maja 1935 r. o ulgach dla dłużników Skarbu Państwa i instytucji prawa publicznego z tytułu należności prywatno-prawnych, mających charakter długów rolniczych, Dz.U. 1935 Nr 41, poz. 278.
11. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 26 czerwca 1936 r. o zasadach i warunkach spłat lokat instytucji kredytowych i prawa publicznego w Banku Gospodarstwa Krajowego, w bankach komunalnych i komunalnych kasach oszczędności, użytych zgodnie z przeznaczeniem na kredyty dla związków samorządowych, oraz pożyczek, udzielonych związkom samorządowym przez komunalne kasy oszczędności, Dz.U. 1936 Nr 52, poz. 381.
12. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 29 stycznia 1937 r. o dostawach i robotach na rzecz Skarbu Państwa, samorządu oraz instytucji prawa publicznego, Dz.U. 1937 Nr 13, poz. 92.
13. Dekret z dnia 28 września 1949 r. o utworzeniu Polskiej Izby Handlu Zagranicznego, Dz.U. 1949 Nr 53, poz. 403 stanowi w art. 2 ust. 1, że *Izba ma osobowość prawną i jest instytucją prawa publicznego*.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 1950 r. w sprawie mieszkań służbowych i mieszkań pracowniczych, Dz.U. 1950 Nr 28, poz. 257 określało, że *pracodawcami w rozumieniu tego rozporządzenia są instytucje i zakłady prawa publicznego* (art. 1 § 2 pkt 2).
15. Dekret z dnia 21 września 1950 r. o opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki społecznej, Dz.U. 1950 Nr 44, poz. 399 normował opodatkowanie instytucji publiczno-prawnych (art. 1 pkt 4).

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozkaz Naczelnego Wodza WP o otwarciu Liceum Krzemienieckiego, „Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego” 1920 Nr 12, poz. 162, <http://mbc.cyfrowemazowsze.pl/dlibra/plain-content?id=39600> [dostęp: 10.12.2021].
- Ustawa z dnia 13 lipca 1920 r. o szkołach akademickich, Dz.U. 1920 Nr 72, poz. 494 z późn zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. RP Nr 44, poz. 267 z późn. zm.
- Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.), Dz.U. 1925 Nr 72, poz. 501.
- Ustawa z dnia 30 lipca 1925 r. o Zakładach Kórnickich, Dz.U. 1925 Nr 86, poz. 592.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1936 Nr 88, poz. 613.
- Obwieszczenie Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 19 maja 1926 r. L.O.Praw. 542/26, M.P. 1926 Nr 120, poz. 346.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o wyłączeniu majątków, przeznaczonych na „Fundację Potulicką imienia Anieli Potulickiej” od zastosowania ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. 1928 Nr 36, poz. 348.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. 1927 Nr 53, poz. 468.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, Dz.U. 1927 Nr 67, poz. 591.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych, Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 385.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o związkach międzykomunalnych Dz.U. 1928 Nr 39, poz. 386.
- Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”, Dz.U. 1929 Nr 24, poz. 248.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury, Dz.U. 1932 Nr 86, poz. 733.
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o szkołach akademickich, Dz.U. 1933 Nr 29, poz. 247.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933 Nr 35, poz. 294.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku, Dz.U. 1933 Nr 85, poz. 638.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 października 1934 r. o Związku Rewizyjnym Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1934 Nr 84, poz. 847.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe, Dz.U. 1934 Nr 93, poz. 834.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 Nr 30, poz. 227.

- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1936 Nr 88, poz. 613.
- Ustawa z dnia 4 maja 1938 r. o ustroju adwokatury, Dz.U. 1938 Nr 33, poz. 289.
- Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo małżeńskie, Dz.U. 1945 Nr 46, poz. 270 z późn zm.
- Dekret z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. 1945 Nr 46, poz. 272 z późn zm.
- Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87.
- Dekret z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cały obszar Państwa Polskiego, Dz.U. 1947 Nr 66, poz. 400.
- Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. w sprawie zmiany ustawy o zbiorcach publicznych, Dz.U. Nr 36, poz. 250.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. Nr 14, poz. 130.
- Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji, Dz.U. 1952 Nr 25, poz. 172.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232 z późn zm.
- Ustawa z dnia 11 września 1958 r. o izbach rzemieślniczych i Związku Izb Rzemieślniczych, Dz.U. 1958 Nr 41, poz. 190.
- Ustawa z dnia 5 listopada 1958 r. o szkołach wyższych, Dz.U. 1958 Nr 68, poz. 336 z późn zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury, Dz.U. 1963 Nr 57, poz. 309 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 z późn zm.
- Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1982 Nr 14, poz. 113 z późn zm.
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz.U. 1982 Nr 16, poz. 124 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. 1983 Nr 41 poz. 185.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 Nr 21, poz. 97 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1989 r. o samorządzie terytorialnym, tj. Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, Dz.U. 1989 Nr 17, poz. 92 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989 Nr 29, poz. 154 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 194 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 195 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP – Prawo upadłościowe, Dz.U. 1990 Nr 14, poz. 87.

- Ustawa z dnia 12 listopada 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1990 Nr 65, poz. 385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, Dz.U. 1991 Nr 55 poz. 235 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992 Nr 84 poz. 426 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1993 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, Dz.U. 2000 Nr 26, poz. 319 z późn. zm.
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r., Dz.U. 1998 Nr 51, poz. 318 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1995 r. o fundacji Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Dz.U. 1995 Nr 23, poz. 121.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz.U. 1995 Nr 1, poz. 3 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o Fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz.U. 1997 Nr 30, poz. 163.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998 Nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. 1991 Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 924.
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o fundacji Zakłady Kórnickie, Dz.U. 2001 Nr 130, poz. 1451.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. 2021, poz. 305.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tj. Dz.U. 2021, poz. 162.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. Dz.U. 2021, poz. 478 z późn. zm.

## **Projekty aktów normatywnych**

- Projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty, Druk Sejmowy nr 330 z 1.04.1998 r.
- Projekt ustawy o zawodzie optometrysty, Druk Sejmowy nr 396 z 9.05.1998 r.
- Projekt i uzasadnienie projektu ustawy o fundacji Zakłady Kórnickie, Druk sejmowy nr 849 z 26.11.1998 r.

## Orzecznictwo

- Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 19.12.1959 r., I CO 42/59, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1960, nr 6, poz. 144.
- Postanowienie NSA z 16.04.1987 r., I SA 448/87, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1988, nr 10, poz. 223.
- Uchwała TK z 23.06.1993 r., W 3/92, OTK 1993, nr 2, poz. 46.
- Uchwała TK z 14.09.1994 r., W 5/94, OTK 1995, nr 1, poz. 44.
- Uchwała TK z 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 31.03.1998 r., III ZP 44/97, OSNAP 1998, nr 16, poz. 472.
- Uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 10.02.2000 r., III CZP 29/99, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 123.
- Postanowienie SN z 5.01.2001 r., III RN 45/2000, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2002, nr 2, poz. 28.

## Publikacje

- Ablewicz J., Kociółek-Peksa A., Peksa W., Rucińska-Sech E., Wierzbicki J., *Podstawy prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/13439?locale-attribute=en> [dostęp:10.12.2021].
- Biegeleisen L.W., *Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1932.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Blicharz J., *Fundacje* [w:] T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020, s. 207-214.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Bratkowski S., *Zagubione pojęcia. Zapotrzebowanie na prawo publiczne*, „Rzeczpospolita” 1997, nr 247, s. 18.
- Brzeski T., *Samorząd gospodarczy a urząd państwowy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1939, nr 3 (19), s. 274-284, <https://repozytorium.amu.edu.pl/handle/10593/19937> [dostęp:10.12.2021].
- Charzewski P., *Aktualność pojęcia korporacji publicznoprawnej na tle dorobku literatury przedmiotu i stanu regulacji prawa* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 297-326.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Urząd wewnętrzny*, Warszawa 2014.
- Cioch H., *Pojęcie i rodzaje fundacji. Wybrane zagadnienia na tle prawnoporównawczym*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 2, s. 62-71.
- Cioch H., *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2002.
- Cyganek S., *Izby przemysłowo-handlowe w Polsce i w Niemczech. Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004.

- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. 6, Warszawa 2011, s. 415-499.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*. Tom I: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dembiński H., *Osobowość publicznoprawna w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
- Demiańczuk J., *Uznanie prawne wyznań w świetle Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1946, nr 11-12, s. 45-48.
- Dobkowski J., *Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki* [w:] K. Małyśa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 293-306.
- Dobkowski J., *Pojęcia i konstrukcje prawa samorządu terytorialnego ograniczające wszechwładzę państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8, s. 36-43.
- Dobosz P., *Uniwersalizm i rozwój cywilizacyjny a miejsce nauki prawa administracyjnego na tle nauk innych gałęzi prawa (rozważania w kontekście reformy administracyjnej)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 184-196.
- Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Koncepcja województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 15-22.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- XXII Zjazd KPZR*, Warszawa 1961.
- Ehrlich L., *Osoba prawna w prawie publicznym* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, z. 9, Warszawa 1928.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.
- Fundacje zakładane z udziałem państwowych osób prawnych*, Warszawa 1997.
- Fudndowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Fundowicz S., *Dychotomiczny podział prawa*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 47-57.
- Fundowicz S., *Jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) – konstrukcja prawna* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 63-70.
- Fundowicz S., *Korporacje prawa publicznego w teorii i praktyce prawa niemieckiego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, nr IX (1), s. 165-192.
- Fundowicz S., *Osobowość publicznoprawna wspólnot religijnych w Niemczech* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999.
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie niemieckim*, Lublin 1998 (mps).
- Fundowicz S., *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3-12.

- Fundowicz S., *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2(31), s. 68-86.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne* [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 173-193.
- Grażawski M., *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 223-232.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny. Gospodarczy – Zawodowy – Wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947.
- Grzelak M., Kmiecik R., *Ustrój i zadania samorządu gospodarczego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania*, Poznań 1998, s. 159-205.
- Grzybowski K., *Charakter prawny kościoła katolickiego w Polsce*, „Prawo i Życie” 1960, nr 5.
- Hadel M., *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Hubert J., *Ogólne stanowisko prawne Uniwersytetu Poznańskiego. Przyczynek do nauki o zakładach publicznych według prawa obowiązującego w byłej dzielnicy pruskiej*, Poznań 1925.
- Hutchinson T., *Doctrinal Research. Researching the Jury* [w:] D. Watkins, M. Burton, *Research Methods in Law*, London–New York 2017, s. 7-39.
- Insadowski H., *Osoba prawna. Studium prawno-kanoniczne*, Lublin 1927.
- Iserzon E., Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.
- Izdabski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, skorowidz, orzecznictwo*, Warszawa 2000.
- Izdabski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001.
- Izdabski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jagielski J., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Seria Akademicka, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe państwa*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 49-63.
- Jakimowicz W., *Teoria osób prawnych prawa publicznego we współczesnej francuskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, t. 1, s. 28-36, [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/246568/jakimowicz\\_teoria\\_osob\\_prawnych\\_prawa\\_publicznego\\_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/246568/jakimowicz_teoria_osob_prawnych_prawa_publicznego_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp:10.12.2021].
- Janku Z., *Publiczna szkoła wyższa – korporacja czy zakład administracyjny* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 234-242.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
- Jaskólski M., *Między normatywizmem i uniwersalizmem. Myśl prawno-polityczna Władysława L. Jaworskiego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1988.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jeżyńska B., Król M.A., *Izby rolnicze w modelu społecznej gospodarki rynkowej*, Łódź 2021.
- Jędrzejewski T., Rączka P., *Izby rolnicze*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 18-23.

- Jędrzejewski T., *Samorząd gospodarczy w Polsce (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 73-80.
- Kalicka S., *O organach i podmiotach administracji*, „Prace Komisji Nauk Społecznych PTPN” 1973, nr 2, s. 61-78.
- Kalicka S., *Osoba prawna prawa publicznego (cz. I)* [w:] *Sprawozdania Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, nr 1 (Ogóln. zbioru nr 42), za rok 1950–1951*, Warszawa 1952.
- Kariewa M.P. (red.), *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1951.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Każmierczyk S., *Samorząd zawodowy w PRL. Istota i funkcje*, Wrocław 1979.
- Klein A., *Ewolucja instytucji osobowości prawnej* [w:] *Tendencje rozwojowe prawa cywilnego*, E. Łętowska (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1983, s. 60-99.
- Klonowicki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawnoadministracyjne*, Lublin 1933.
- Klonowski K., *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 347-354.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2004.
- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota formy, zadania*, Poznań 1998, s. 221-247.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012.
- Kochanowski J., *Prywatne więzienie? Dlaczego nie, Osiąganie celów publicznych z pomocą środków prywatnych*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 249, s. C3.
- Kocowski T., Lisowski P., Paplicki M. (red.), *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Kołodziejek H., *Osobowość prawna prawa publicznego Kościoła Katolickiego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6, s. 110-113.
- Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 82-90.
- Krawczyk P., *Osobowość publicznoprawna w świetle statusu prawnego Kościoła katolickiego w II RP*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2013, nr 99, s. 159-175, [http://www.tstefaniuk.uph.edu.pl/zeszyty/archiwalne/99-2013\\_14.pdf](http://www.tstefaniuk.uph.edu.pl/zeszyty/archiwalne/99-2013_14.pdf) [dostęp:10.12.2021].
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.
- Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007.
- Kulesza M., *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Glosa” 2000, nr 10, s. 2-18.
- Kulesza M., Izdebski H., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 108-115.

- Kulesza M., *Podstawowe założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP w kontekście postanowień Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 3-11.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1947.
- Longchamps de Bérier R., *Studia nad istotą osoby prawniczej*, Lwów 1911.
- Łączkowski W., *Ustrojowe podstawy prawa publicznego* [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 13-16.
- Łętowska E., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 lutego 1999 (V SAB 7/99)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, nr 5, poz. 82.
- Maćkowiak J., *Istota samorządu gospodarczego i jego organizacji*, „Rzeczpospolita” z 31.10.1994 r., s. C2.
- Małyśa-Sulińska K., Stec M. (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.
- Marciniak P., *Organizacja i zadania krajowych izb gospodarczych sektora telekomunikacji*, Toruń 2019.
- McEldowney J., *Prawo publiczne (public law)*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo, nr 2244, Wrocław 2000.
- Mezglewski A. (red.), *Funkcje publiczne związków wyznaniowych. Materiały III Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego, (Kazimierz Dolny, 16–18 maja 2006)*, Lublin 2007.
- Miemiec W., Miemiec M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 15-19.
- Morawski L., Izdebski H., *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 49-69.
- Niczyporuk J., *Podmiotowość administracyjnoprawna*, Lublin 2016.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Nowacka E.J., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 4, s. 3-11.
- Nowacki J., *Nowa kodyfikacja prawa kanonicznego. Posiedzenie Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 22 II 1984*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 8, s. 131-133.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Ochendowski E., *Fundacja prawa publicznego – nowy podmiot administracji* [w:] H. Olszewski, A. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, Poznań 1997, s. 355-364.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, „Studia Iuridica” 1996, t. XXXII, s. 201-206.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001.
- Ochendowski E., *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 10, s. 50-60.
- Ochendowski E., *Zakład jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Osobowość publicznoprawna w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.
- Osuchowski J., *Niektóre problemy dotyczące statusu prawnego Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 102-112.
- Osuchowski J., *Państwo Ludowe a Kościół Rzymskokatolicki w Polsce w latach 1944–1948*, Warszawa 1981.
- Osuchowski J., *Prawo wyznaniowe Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939 (węzłowe zagadnienia)*, Warszawa 1967.

- Osuchowski J., *W sprawie publicznoprawnego charakteru Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 10, s. 43-55.
- Osuchowski Z., *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 1967.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pawłowicz K., *Fundacje* [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001.
- Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946.
- Peretiatkowicz A., *Wstęp do nauk prawnych*, Poznań 1946.
- Piątka S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Warszawa 1986.
- Piekara A., *Samorządność. Samorząd. Rozwój*, Warszawa 2000.
- Piekara A., *Wartości i funkcje samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 3-13.
- Pietkiewicz Z., *Samorząd gospodarczy w Polsce*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1930, nr 4(10), s. 535-553, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20344/1/014%20ZENON%20PIETKIEWICZ%20RPEiS%2010%284%29%2C%201930.pdf> [dostęp:10.12.2021].
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1999.
- Położenie prawne kościołów i związków wyznaniowych w PRL. Zbiór przepisów i dokumentów wg stanu na 1 października 1960 roku*, Warszawa 1960.
- Przybysz P., *Współczesna teoria prawa administracyjnego wobec klasycznych konstrukcji pojęciowych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 58-67.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 256-365.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 41-56.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967.
- Rabska T., *Przywracanie ciągłości pojęć prawnych* [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. J. Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 210-217.
- Rabska T., *Samorząd terytorialny w projekcie konstytucji RP* [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Materiały z sympozjum, Lublin, 16.12.95*, Lublin 1996, s. 125-136.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2002.
- Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 3-18.
- Rappé W.H., *Fundacje* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego, międzynarodowego)*, t. I, z. 3, Warszawa 1926, s. 145-146.
- Rappé W.H., *Reforma rolna a publiczno-prawne ograniczenia własności ziemskiej fundacji. Studium z porównawczego prawa administracyjnego*, Lwów 1931.
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.
- Rączka P., Szalewska M., Jędrzejewski T., *Perspektywy rozwoju samorządu w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 102-113.

- Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981--1989)*, Warszawa 2009.
- Reiss W., *Prawo administracyjne w zarysie. Cz. I. Nauka administracji*, Toruń 1946.
- Rozmarynowicz A., *W sprawie statusu prawnego Kościoła Katolickiego w PRL. Rozważania do dyskusji*, „Palestra” 1987, nr 2, s. 3-16.
- Rundstein S., *Zasady teorii prawa*, Warszawa 1924.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Samorząd zawodowy w demokratycznym państwie prawa. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji we współpracy z Mazowieckim Forum Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego 12 listopada 2013*, Warszawa 2014, <http://www.zawodyzaufaniapublicznego.pl/wp-content/uploads/2016/03/konferencja--samorząd-zawodowy-w-demokratycznym-państwie-prawa--skrypt.pdf> [dostęp: 24.12.2021].
- Spasowska-Czarny H., *Administracyjnoprawny status zakładów publicznych*, Kraków 2019, [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/87986/hadel\\_koncepcje\\_zakladu\\_publicznego\\_w\\_nauce\\_prawa\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/87986/hadel_koncepcje_zakladu_publicznego_w_nauce_prawa_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp: 10.12.2021].
- Stankiewicz R., *Prawo administracyjne. Podręcznik*, Warszawa 2009.
- Starościak J., *Zakład i jego funkcjonowanie* [w:] J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
- Stefańska E., *Kilka uwag na temat współczesnego pojęcia zakładu administracyjnego (publicznego)* [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski i T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 93-107.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Strzyczkowski K., *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna. (Wybrane problemy)* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dra hab. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 695-705.
- Szafrąński A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szafrąński D., *Przedsiębiorstwo państwowe* [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2001.
- Szarek R., *Glosa do uchwały SN z dnia 10 lutego 2000 roku, III CZP 29/99*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 5, s. 131-138.
- Świątkowski H., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 19.12.59 (I CO 42/59)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1960, nr 6, poz. 144.
- Świątkowski H., *Wyznaniowe prawo państwowe. Problematyka prawna wolności sumienia w PRL*, Warszawa 1962.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Taekema S., *Relative Autonomy. A Characterisation of the Discipline of Law* [w:] B. van Klink, S. Taekema (red.), *Law and Method: Interdisciplinary Research into Law*, Tübingen 2011, s. 32–52, <https://repub.eur.nl/pub/133016/> [dostęp: 10.12.2021].
- Tupin R., *O restytucji osób prawa publicznego w polskim prawie*, „Przegląd Ustawodawstwa

- Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 2-5.
- Tupin R., *Określenia własności i osób prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” z 8.11.1994 r.
- Tupin R., *Państwa nie można sprywatyzować. Bankowy Fundusz Gwarancyjny osobą prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 273, s. C5.
- Tupin R., *Problem do uregulowania w nowej konstytucji. Osoby prawa publicznego*, „Rzeczpospolita” 1996, nr 8, s. 7.
- Tupin R., *Zagadnienia legislacyjne osób prawa publicznego*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 1(11), s. 49-58.
- Tupin R., *Trzecia sfera samorządności*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 70, s. 7.
- Wachholz W.S., *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928.
- Waligórski M.A., *Spółki prawa publicznego* [w:] J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002.
- Walkowiak K., *Rola izb rolniczych w rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Poznań 2004.
- Wasilewski A., *Prawna problematyka fundacji. Zagadnienia podstawowe*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 9, s. 26-36.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk H., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.
- Wykrętowicz S. (red.), *Spór o samorząd gospodarczy w Polsce*, Poznań 2007.
- Zalasińska K., *Muzea publiczne. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Zarębski F., *Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych w świetle teorii zakładu publicznego*, Warszawa 1933, <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/doccontent?id=13500> [dostęp: 10.12.2021].
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Zimmermann M., *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. 1, Poznań 1949.

Monografia analizuje konstrukcję osobowości publicznoprawnej w ustawodawstwie polskim (w ujęciu historycznym) i doktrynie prawa administracyjnego. Przeprowadzony przegląd ustawodawstwa ujawnił, że problematyka ta była w prawie pozytywnym regulowana raczej szcążkowo. Żaden polski akt prawny nie zdefiniował nigdy pojęcia osoby prawa publicznego. W związku z tym Autor poddał analizie poglądy polskiej doktryny prawa administracyjnego poszukujące definicji osobowości publicznoprawnej i jej cech. Praca uwzględnia zatem dyskusję, jaka na przestrzeni wieku toczona była w nauce polskiej na ten właśnie temat. Dyskurs ten ujawnia po pierwsze brak zgody, co do zasadności posługiwania się koncepcją osobowości publicznoprawnej, a z drugiej brak jednomyślności, co do treści samego pojęcia.

Publikacja składa się z czterech rozdziałów ułożonych w ciągu logicznym. W rozdziale pierwszym zaprezentowane zostały rozważania dotyczące konstrukcji prawa publicznego oraz osobowości prawnej (prawa prywatnego). Na podstawie tych rozważań w następnym rozdziale dokonana została prezentacja poglądów, zarówno afirmatywnych, jak i krytycznych, przedstawicieli polskiej nauki prawa administracyjnego w zakresie konstrukcji osobowości prawa publicznego. W rozdziale trzecim przedstawiono podstawowe rodzaje związków publicznoprawnych. Rozdział czwarty zaś, został poświęcony analizie szczegółowych rozwiązań ukazujących przykłady podmiotów, które w niektórych okresach traktowano jako osoby prawa publicznego.

Monografia stanowi zaproszenie do refleksji nad problemem, czy konstrukcja osobowości publicznoprawnej może być wciąż przydatną kategorią czy to normatywną, teoretyczną czy też dydaktyczną. Niewątpliwie bowiem kształt współczesnej administracji państwowej determinuje wiele nowych zjawisk, co zmusza do zastanowienia, na ile koncepcja osobowości publicznoprawnej jest adekwatna do jej opisu. Należy wyrazić nadzieję, że prezentowana praca będzie stanowiła dobrą podstawę do dyskusji nad tym zagadnieniem.

**Dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN** – profesor w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN. Członek Rady Naukowej INP PAN. Sekretarz redakcji „Orzecznictwa Sądów Polskich”. Wykładał na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz na Uniwersytecie Warszawskim. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji, Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego oraz stały współpracownik OBSiL Krajowej Rady Radców Prawnych. Autor i redaktor kilkunastu monografii naukowych w języku polskim i angielskim, m.in. *International Cooperation of Competition Authorities in Europe. From Bilateral Agreements to Transgovernmental Networks* (INP PAN, Warszawa 2021), *Kodeks postępowania administracyjnego po zmianach 2017–2019* (INP PAN, Warszawa 2020), *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny (na przykładzie ponadnarodowych sieci organów ochrony konkurencji)* (INP PAN, Warszawa 2019), *Skargi, wnioski i petycje – Powszechne środki ochrony prawnej* (Presscom Wrocław 2017), *Polish Competition Law – Commentary, Case Law and Basic Texts* (UOKiK, Warszawa 2013), *Źródła prawa administracyjnego a prawa i wolności obywatelskie* (NSA, Warszawa 2013). Specjalizuje się w postępowaniu administracyjnym, prawie antymonopolowym i transnarodowym prawie administracyjnym.



**INP  
PAN**

ISBN 978-83-66300-54-5



9 788366 300545