

Stanisław Nitecki

Uniwersytet Opolski

ORCID 0000-0002-5130-1140

stannitecki@gmail.com

Pojęcie wspólnoty w prawie administracyjnym

Słowa kluczowe: wspólnota, prawo administracyjne, samorząd

Streszczenie. Pojęcie wspólnoty w ramach prawa administracyjnego wykorzystywane jest jako pojęcie narzędzie, jednakże w ramach tego opracowania jest pojęciem przedmiotem. Wspólnota jako podmiot tworzony przez osoby fizyczne przybiera różne formy i może być badana z wielu punktów widzenia. Badania te muszą uwzględniać aspekt realny wspólnoty oraz jej abstrakcyjny charakter. Istota analizowanego pojęcia związana jest z wartościami, w ramach których należy wyróżnić solidarność oraz odpowiedzialność. Bez solidarności osób tworzących wspólnotę oraz odpowiedzialności członków wspólnoty za wspólnotę nie ma wspólnoty. Przedmiotowe pojęcie zostało wykorzystane na gruncie samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym pojęcia wspólnoty samorządowej (lokalnej bądź regionalnej). Pojęcie to obejmuje swoim zakresem mieszkańców gminy i tworzą oni tę wspólnotę z mocy przepisu prawa. Do takiej wspólnoty można być włączonym oraz ją opuścić tylko w sposób wskazany w przepisach prawa. Relacje między członkami wspólnoty oraz między nimi a organami wspólnoty i samą wspólnotą normowane są często normami prawnymi.

The concept of community in administrative law

Keywords: community, administration law, local government

Summary. The concept of community in the framework of the administrative law is used as a notion of a tool, however, as a part of this study is used as a notion of the subject. Community as a subject formed by natural persons takes various forms and can be examined from different perspectives. These studies must take into account the realistic aspect of community and its abstract nature. The essence of the analyzed notion is related to its values, in frames of which solidarity and responsibility should be distinguished. Without solidarity of people forming community as well as without the responsibility of its members for the community, there is no community. The concept in question was used on the base of local self-government by introducing the concept of self-government (either local or regional) into the act on municipal self-government. This concept covers the inhabitants of the community and they form the community from the provision of the law. One can either join or leave the community only in accordance with the manner indicated by law. The relationships between members of community, between them and community authorities and the community itself are often standardised by legal norms.

I

Prawo administracyjne jest zaliczane, oprócz prawa karnego i prawa cywilnego, do głównych gałęzi prawa. To, czym jest prawo administracyjne, nie jest jasne i czytelne. Zgłaszane jest zdanie, że nie da się tego zwrotu zdefiniować, a zasadniejsze jest jego opisanie¹, z kolei w innym opracowaniu stwierdza się, że prawo administracyjne jest to zespół norm regulujących działalność administracyjną (administrację w sensie przedmiotowym). Czy też prawo administracyjne jest to prawo, które normuje administrację publiczną². Na przestrzeni wieków wypracowano w jego ramach liczne pojęcia, które pełnią funkcję pojęć narzędzi³. Przy wykorzystaniu tych pojęć przedstawiciele doktryny starają się opisać zjawiska występujące w tej gałęzi prawa, jak również przeprowadzić wykładnię przepisów tworzących to prawo. Wykładnia przepisów prawa wiąże się częstokroć z niezbędnością wykorzystania pojęć przedmiotów⁴, a zatem takich pojęć, które wymagają bliższego wyjaśnienia. Szczególną cechą tego typu pojęć jest to, że charakteryzują się elementem myśli i elementem faktu⁵, zatem występuje w nich aspekt abstrakcyjny (myśl) oraz realny (fakt). Pojęcia przedmioty poddawane są procesowi analizy i w tym celu wykorzystuje się pojęcia narzędzia. Trzeba zauważyć, że w naukach prawnych częstokroć występuje sytuacja, że to samo pojęcie raz pełni funkcję pojęcia przedmiotu, a innym razem pojęcia narzędzia. Sposób wykorzystania danego pojęcia zależy będzie od okoliczności związanych z jego wykorzystaniem jako narzędzia badawczego czy też będzie odgrywało rolę przedmiotu badania, ponieważ podniesiona tu okoliczność będzie determinowała jego charakter. Wśród licznej grupy pojęć występujących w prawie administracyjnym stosunkowo niewiele uwagi poświęcono pojęciu wspólnoty. Pojęcie to na gruncie prawa administracyjnego występuje w normach prawnych wówczas, gdy ustawodawca łączy je z kwantyfikatorem (lokalna, regionalna) i w ten sposób określa jeden z kluczowych elementów stanowiących o jednostce samorządu terytorialnego. Oznacza to, że pojęcie to zostało wykorzystane przez ustawodawcę w normach prawnych zaliczanych do norm ustrojowych prawa administracyjnego⁶. Przywoływane pojęcie występuje również na gruncie materialnego prawa administracyjnego wówczas, gdy mowa jest o wspólnocie z wykorzystaniem

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 46 i nast.

² J. Boć, *Prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *idem*, Wrocław 2000, s. 35,

³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego Prawo” 1960, t. 7, s. 12.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁵ *Ibidem*, s. 13.

⁶ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2020, s. 68-72; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 65; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 69 i nast.

innego kwantyfikatora (mieszkaniowa czy też gruntowa). W tym przypadku pojęcie to pełni inną funkcję i wyznacza krąg osób wspólnie zamieszkujących jakiś budynek bądź będących właścicielami nieruchomości. Fakt wykorzystywania przedmiotowego pojęcia przez prawodawcę skłania do tego, aby odszukać jego istotę. W świetle przedstawionych powyżej rozważań mowa będzie o wspólnocie jako o pojęciu przedmiocie, a tym samym niezbędne będzie zwrócenie uwagi na jego aspekt abstrakcyjny i realny.

II

Pojęcie wspólnoty badane i wykorzystywane jest na gruncie różnych nauk, jednakże głównym miejscem poddawania go analizie są opracowania zaliczane do socjologii. Przy wykorzystaniu tego pojęcia podejmuje się próby wyjaśnienia zjawisk społecznych występujących w społeczeństwie⁷. Zatem pojęcie to pełni funkcję usługową dla opisu otaczającej nas rzeczywistości. Jednocześnie, jak zostało to powyżej zasygnalizowane, pojęcie to jest pojęciem prawnym, ponieważ występuje w aktach normatywnych, zatem zasadnym jest poddanie go analizie z perspektywy tej gałęzi prawa.

Przeprowadzenie analizy normatywnej wskazanego pojęcia musi być poprzedzone rozważaniami natury ogólnej, pozwalającymi uchwycić jego istotę. Etymologię tego słowa należy wiązać ze słowem wspólny, które posiada wiele znaczeń i synonimów, a mianowicie jako połączony, zjednoczony, łączny, zrzeszony, skupiony, zespolony, powszechny czy zespołowy, grupowy, kolektywny, a także jako publiczny, społeczny, obywatelski⁸. W słownikowym ujęciu przywołane pojęcie ujmowane jest jako odznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne posiadanie, przeżywanie czegoś, coś co łączy, organizacja, grupa osób związana wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólną kulturą, wspólną własnością czy też jako wspólnota pierwotna⁹. Powyższe zestawienia pozwalają stwierdzić, że przedmiotowe pojęcie ma z jednej strony intuicyjnie wyczuwaną treść, a zarazem wykorzystywane jest w tak różnych kontekstach, że niezbędne jest wskazanie, w którym z nich będzie przedmiotem dalszych rozważań. Konteksty wykorzystywania omawianego pojęcia w ramach prawa administracyjnego wskazują na łączenie go z organizacją czy grupą osób związanych czymś. Takie widzenie omawianego pojęcia będzie przedmiotem dalszych rozważań.

⁷ B. Mikołajewska, *Zjawisko wspólnoty (wybór tekstów)*, New Haven 1999.

⁸ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 3.

⁹ *Słownik języka polskiego*, t. 4, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 523.

W punkcie wyjścia prowadzonych rozważań należy zauważyć, że wspólnota jest tworem realnym składającym się z osób¹⁰. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na to, że wiek tych osób, ich płeć, wyznawana religia, wykształcenie i inne elementy z tym związane nie mają tu żadnego znaczenia. Istotne jest, aby osoba taka żyła, a zatem chodzi o osobę od urodzenia do śmierci. Tym samym osoba poczęta nie jest częścią wspólnoty w ujęciu społecznym, ponieważ pozostaje ona wyłącznie w relacji z tą osobą, której jest częścią. Można zauważyć, że osoba poczęta będzie pozostawała w relacjach z innymi, jednakże każda taka relacja będzie wymagała pośrednictwa i bezpośredniego udziału kobiety, której jest częścią. Z tego też powodu na tym etapie rozważań zostanie ona pominięta, jako niewpływająca na funkcjonowanie wspólnoty¹¹. Wspólnota jako byt realny może być utworzona również przez podmioty instytucjonalne¹², jednakże problematyka tworzenia i funkcjonowania tego typu wspólnot nie jest przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania i z tego powodu zostanie pominięta.

Wracając do głównego tematu rozważań, należy stwierdzić, że o wspólnocie można mówić wówczas, gdy dana społeczność obejmuje więcej niż jedną osobę. W przypadku jednej osoby nie można mówić o wspólnocie, lecz o samotności. Odmienne sytuacja wygląda, gdy chodzi o maksymalną liczbę osób tworzących wspólnotę, ponieważ w tym zakresie nie ma żadnych ograniczeń i pojęciem wspólnoty można objąć wszystkie osoby zamieszkujące ziemię. W literaturze akcentuje się, że w społeczności da się wyróżnić wiele wspólnot, które są oparte na różnych wartościach, a ich elementy konstytutywne są zróżnicowane¹³, przy czym można zauważyć występowanie wspólnot, w których członkowie się znają i z tego powodu ją tworzą, oraz takie, które nie wymagają wzajemnej znajomości poszczególnych członków wspólnoty¹⁴. Elementem konstytutywnym powstania wspólnoty mogą być motywy, w przypadku których wartości nie odgrywają żadnej roli lub też znikomą, ale w większości wspólnot wartości mają znaczenie dla ich kreacji i świat wartości jednoczy czy scala ludzi we wspólnoty¹⁵. W przypadku wspólnot świat wartości będzie mógł być czynnikiem łączącym poszczególne osoby, jednakże nie jest to wymóg bezwzględny, ponieważ występują wspólnoty, których spoiwem nie są wartości, lecz inne powody. Warto zauważyć, że o ile

¹⁰ D. von Hildebrand, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10, s. 46.

¹¹ W opracowaniu tym pomijam konsekwencje wynikające z wyroku TK z 22 października 2020 r. (K 1/20 Dz.U. z 2021 r. poz. 175).

¹² Przykładem takiej wspólnoty była Wspólnota Europejska czy też Europejska Wspólnota Węgla i Stali, a zatem podmioty będące prekursorami Unii Europejskiej.

¹³ C. Porębski, *Wartości i wspólnoty*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10, s. 37.

¹⁴ *Ibidem*, s. 38.

¹⁵ *Ibidem*, s. 39.

rodzina jest wspólnotą miłości, o tyle naród jest wspólnotą kultury¹⁶. Już powyżej zostało zaznaczone, że wspólnoty się między sobą różnią, można wyodrębnić małe wspólnoty, takie jak rodzina, czy też średnie wspólnoty (mieszkaniowa czy gruntowa) i duże wspólnoty (lokalna, regionalna czy naród). W przypadku wspólnot małych, średnich i dużych trudno jest wskazać czytelne i precyzyjne kryterium pozwalające na uchwycenie występującej różnicy. Można powiedzieć, że wspólnotą dużą będzie naród czy też wszyscy obywatele danego kraju, ale także do tego typu wspólnoty zaliczymy wspólnotę samorządową, lokalną czy regionalną. Wszystko będzie zależne od konkretnych okoliczności związanych z taką wspólnotą. Równocześnie można dostrzec, że wielkość wspólnoty nie musi przekładać się na jej znaczenie, jak również na występowanie wartości, które legły u podstaw jej utworzenia. Z tego też powodu wskazane kryterium jest przydatne dla celów klasyfikacyjnych, natomiast nie przyczynia się do uchwycenia istoty tego pojęcia, choć można zauważyć, że mniejszym wspólnotom przyznaje się słabszą pozycję, a większym silniejszą, co w konsekwencji może doprowadzić do sytuacji, że mniejsze wspólnoty będą musiały podporządkować się większej¹⁷. To teoretyczne ujęcie może mieć znaczenie dla wyznaczenia celów polityki realizowanej przez państwo czy wspólnoty samorządowe, ponieważ może się okazać, że wspólnota gminna będzie musiała ustąpić miejsca większej wspólnotie narodowi (wszystkim mieszkańcom kraju), nie wspominając o sytuacji rodziny w relacjach z większymi wspólnotami. Innym kryterium wykorzystywanym dla oceny wspólnoty jest jej trwałość. Przyjmuje się, że im wspólnota trwalsza, tym jest bardziej wartościowa. Stanowisko takie można odnieść do takich wspólnot jak naród czy też do wspólnot samorządowych, a nawet gruntowych czy leśnych, jednakże można wyróżnić wspólnoty, które są mniej trwałe, ponieważ są zależne od licznych elementów wpływających na ich byt, jak choćby rodzina, co nie jest równoznaczne z tym, że taka wspólnota jest mniej wartościowa¹⁸.

Prowadząc rozważania na temat wspólnot, należy zauważyć, że z jednej strony jest ona tworem realnym (każda wspólnota składa się z fizycznych ludzi i w tym znaczeniu jest realną), a zarazem jest podmiotem abstrakcyjnym, utworzonym przez tych realnych ludzi, któremu w następstwie hipostazy przypisujemy cechy charakterystyczne dla tak ujętego podmiotu realnego i przydajemy możliwość samodzielnego funkcjonowania¹⁹. Pozwala to stwierdzić, że wspólnota jest tym czymś, co skupia realne osoby fizyczne i skupienie to umożliwia wyłonienie nowego podmiotu życia społecznego, który samodzielnie funkcjonuje i oddziałuje na społeczeństwo.

¹⁶ *Ibidem*, s. 40.

¹⁷ *Ibidem*, s. 40.

¹⁸ *Ibidem*, s. 41.

¹⁹ D. von Hildebrand, *op. cit.*, s. 46.

Warto zauważyć, że im wspólnota większa, czyli składająca się z większej liczby osób, tym staje się bardziej anonimowa, a relacje między poszczególnymi osobami tworzącymi wspólnotę stają się rzadsze i w konsekwencji doprowadza to do tego, że wspólnota taka staje się abstrakcyjnym podmiotem, w tym znaczeniu, że istnieją i funkcjonują w jej imieniu jakieś organy. Organy te zostały wyłonione na podstawie regulacji normujących funkcjonowanie tej wspólnoty. Takiej wspólnocie przypisujemy cechy realnego podmiotu, a działania podejmowane przez jej organy traktujemy jak działania samej wspólnoty. Przypisanie wspólnocie cech realnego podmiotu oznacza, że wspólnota taka staje się adresatem działań innych podmiotów funkcjonujących w społeczeństwie, jak również sama podejmuje czynności, które są adresowane do innych podmiotów. Ten podmiotowy charakter wspólnoty ma także inny aspekt: ponieważ prawo odnosi się do człowieka lub podmiotów przez niego utworzonych²⁰, zatem jej funkcjonowanie będzie związane z normami prawnymi. Normy prawa będą w znacznym stopniu determinowały zasady funkcjonowania wspólnoty.

Tak widziana i ujmowana wspólnota może mieć różne podstawy jej utworzenia. W ramach tych podstaw można wyodrębnić takie, które zaliczone zostaną do naturalnych, jak również takie, u podstaw których leżały będą stosowne akty normatywne²¹. W przypadku wspólnot naturalnych ich utworzenie jest związane z aktywnością osób ją tworzących i w tym zakresie nie jest wymagana działalność podmiotu państwowego, choć mogą wystąpić sytuacje, kiedy taka naturalna wspólnota zostanie zatwierdzona stosownym aktem wydanym przez uprawniony podmiot działający w imieniu i na rachunek państwa. Przykładem tego typu wspólnoty będzie rodzina, która może doznać formalizacji poprzez małżeństwo. Natomiast w przypadku braku takiej formalizacji, wspólnotę tę określimy jako związek partnerski czy konkubinaty. Innym przykładem wspólnoty naturalnej będzie naród, przy czym w tym przypadku brak będzie elementu formalizacji. Narodu jako wspólnoty nie da się zadekretować za pomocą aktu wydanego przez jakiś podmiot, powstaje on bowiem w sposób naturalny. Oprócz wspólnot naturalnych wyróżnić można wspólnoty normatywne wynikające z przepisu prawa. W przypadku tego typu wspólnot to norma prawna będzie stwarzała możliwość jej kreacji. Oznacza to, że w prawie pozytywnym istnieje przepis (norma prawna), według której będzie można tego typu wspólnotę utworzyć. Przepis (norma) taki musi pochodzić od uprawnionego organu i musi być przyjęty w prawem przewidzianej procedurze i, co jest istotne, musi zostać wprowadzony do porządku prawnego. Do

²⁰ Na to zagadnienie uwagę zwraca J. Filipek, *W poszukiwaniu porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji – Studium interdyscyplinarne*, red. idem, Bielsko-Biała 2008, s. 14.

²¹ Na temat kreowania wspólnot zob. D. von Hildebrand, *op. cit.*, s. 54 i nast.

tego typu wspólnot można zaliczyć wspólnotę mieszkaniową czy też gruntową²². W tym kontekście złożona jest sytuacja z samorządem terytorialnym. Złożoność ta jest związana z dwoma ujęciami, które w tym zakresie mogą wystąpić. Pierwsze z nich związane jest z przyjmowaną genezą samorządu terytorialnego odwołującą się do prawa naturalnego²³. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest pierwotny wobec państwa. Zatem tego typu wspólnota byłaby bliższa ujęciu naturalnemu wspólnoty. Z kolei opowiedzenie się za państwową genezą samorządu terytorialnego przybliży tę wspólnotę do tworzonych na jej podstawie unormowań prawnych.

Oprócz przedstawionych rodzajów wspólnoty należy jeszcze wyróżnić wspólnotę przymusową oraz wspólnotę dobrowolną. Przymusowa wspólnota to taka, do której dana osoba musi przynależeć. Przymusowy charakter członkostwa we wspólnocie będzie wynikał z postanowień normy prawnej. Członek wspólnoty nie będzie miał możliwości zadecydowania o tym, czy jest jej członkiem, czy też nie. Można w tym zakresie dostrzec występowania odmiennej sytuacji, która polegała będzie na tym, że przynależność do wspólnoty będzie przymusowa, przy czym osoba będzie mogła dokonać wyboru jednej z kilku wspólnot. Tego typu sytuacja występuje w przypadku wspólnot samorządowych, ponieważ każdy winien przynależeć do którejś ze wspólnot o charakterze podstawowym i przynależność do niej będzie determinowała przynależność do wspólnoty lokalnej czy regionalnej. Ważnym aspektem związanym ze wspólnotami przymusowymi jest to, że przystąpienie do takiej wspólnoty z zasady uniemożliwia jej opuszczenie. Sygnalizowane możliwości zmiany doznają rozwinięcia wówczas, gdy dana osoba opuszcza kraj i tym samym opuszcza wszystkie wspólnoty samorządowe. Zatem w tym zakresie dopuszczalne jest tylko działanie radykalne zrywające więź z daną większą wspólnotą, którą jest kraj. Wspólnota dobrowolna to taka, której członkiem można być lub nie, wszystko w tym zakresie zależne jest od woli danej osoby. Przystąpienie do takiej wspólnoty wiązać się będzie z określonym aktem formalnym lub też nastąpi w drodze czynności faktycznej, wstąpienia. Tak jak przewiduje się wstąpienie, tak w przypadku wspólnoty dobrowolnej możliwe będzie z niej wystąpienie i to w każdym momencie. Ograniczeniem w tej sytuacji mogą być regulacje prawne, które mogą przewidzieć w tym zakresie konieczność złożenia stosownego oświadczenia czy uzewnętrznienia swojego stanowiska. W kontekście prowadzonych rozważań uwagę zwraca sytuacja, kiedy nie istnieje możliwość formalnego opuszczenia wspólnoty dobrowolnej. Tego typu sytuacja występuje w przypadku rodziny, albowiem

²² Zob. ustawę z 23 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 703). W przypadku tego typu wspólnot elementem scalającym są nieruchomości rolne, leśne czy obszary wodne. Uprawnionymi do udziału w takiej wspólnocie są osoby fizyczne lub prawne posiadające gospodarstwo rolne.

²³ Na temat genezy samorządu terytorialnego zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego...*, s. 168 i nast.; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

dziecko może nie utrzymywać kontaktów ze swoim rodzicem, jednakże co do zasady nie jest w stanie zmienić swoich rodziców²⁴.

Prowadząc rozważania na temat wspólnot, należy zwrócić uwagę na możliwości korekty w składzie wspólnoty. W zasadzie wspólnota jest podmiotem, którego skład może ulegać większym lub mniejszym modyfikacjom. Wynikać one mogą z przyczyn naturalnych (śmierć, urodzenie dziecka), jak również z podejmowanych przez członków określonej wspólnoty działań zmierzających do wstąpienia czy wystąpienia z niej. W przypadku czynników naturalnych niekiedy wymagane jest uzyskanie dokumentu potwierdzającego daną sytuację, a w przypadku działań niezbędne będzie wyrażenie swojego stanowiska w formie przewidzianej dla danej czynności, najczęściej określonej normą prawną.

Wspólnoty będące przedmiotem niniejszego opracowania analizować można w aspekcie zewnętrznym i wewnętrznym²⁵. Przez aspekt zewnętrzny wspólnoty widzieć należy jej relacje z podmiotami życia społecznego, które znajdują się poza daną wspólnotą, a zatem są one względem tej wspólnoty zewnętrzne. Wskazane relacje należy rozpatrywać w kontekście danej wspólnoty. Jeżeli wspólnota ta ma formalny charakter i jest uczestnikiem życia społecznego, to relacje te winny odbywać się na podstawie reguł wynikających ze stosownych norm prawnych. Przykładowo, jeżeli wspólnota samorządowa kontaktuje się z organem nadzoru, to winna to czynić w sposób wynikający z obowiązujących regulacji prawnych. W zbliżony sposób należy widzieć sytuację rodziny (widzianej w ujęciu formalnym) – ona także w relacjach z innymi podmiotami życia publicznego będzie obowiązana respektować obowiązujące unormowania. Odmienna sytuacja będzie się przedstawiać w przypadku rodziny (widzianej w ujęciu nieformalnym): tego typu wspólnota, przy obecnie obowiązujących regulacjach prawnych, nie będzie mogła kontaktować się z innymi podmiotami w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Aspekt wewnętrzny wspólnoty ujmowany jest jako relacje występujące czy zachodzące w jej wnętrzu. Innymi słowy w tym przypadku chodzi o relacje zachodzące między poszczególnymi członkami wspólnoty i podmiotami, które w jej ramach funkcjonują. Także w tym przypadku można dostrzec występowanie sytuacji, kiedy w ramach danej wspólnoty poszczególne jej organy lub członkowie będą musieli postępować zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Przy czym może wystąpić sytuacja, kiedy członek wspólnoty wystąpi przeciwko swojej wspólnocie i spór z nią wyniesie poza wspólnotę. Sytuacja taka zajdzie w przypadku osoby niezgadniającej się z postanowieniami aktu prawa miejscowego i zaskarży go do

²⁴ Pomijam w tym zakresie kwestie związane z adopcją dziecka, ponieważ wykraczają one poza ramy niniejszych rozważań.

²⁵ D. von Hildebrand, *op. cit.*, s. 50-51.

sądu administracyjnego. W przypadku wewnętrznych relacji we wspólnocie mogą zaistnieć sytuacje, które nie będą miały swojego zakotwiczenia w normach prawnych, względnie będzie ono bardzo słabe. Tego typu relacje wystąpią przykładowo w rodzinie (formalnej czy nieformalnej) czy też w innej wspólnocie, narodzie.

III

Przedstawione powyżej rozważania pozwoliły zwrócić uwagę na zróżnicowany charakter omawianego pojęcia i przyczyniły się do pewnego uporządkowania wiedzy na jego temat. Równocześnie można zauważyć, że rozważania te skupiały się na opisie badanego pojęcia, natomiast brakowało zwrócenia uwagi na to, co kształtuje wspólnotę i czym się winna ona kierować. Spoglądając na analizowane pojęcie z tej perspektywy, można uznać, że istota wspólnoty wiąże się z wartościami. One to bowiem odgrywają kluczową rolę w procesie konstytuowania się wspólnoty²⁶, akcentuje się przy tym, że tylko wspólnoty oparte na wartościach są wspólnotami w pełnym znaczeniu²⁷. Podniesione uwagi skłaniają do przyjrzenia się dwóm wartościom, które odgrywają w istnieniu wspólnoty kluczową rolę, czyli solidarność i odpowiedzialność. Solidarność jest tym elementem wspólnoty, który związany jest z odpowiedzialnością wspólnoty za członków i odwrotnie – członków wspólny za całą wspólnotę²⁸. Oznacza to zatem, że obie wyodrębnione wartości wzajemnie się uzupełniają i przenikają. Można powiedzieć, że wspólnota to solidarność i odpowiedzialność. W przypadku solidarności można mówić o dwóch jej rozumieniach solidarności: samarytańskiej widzianej jako pomoc bliźniemu oraz robienia tego, co do nas należy. Przy czym oba te ujęcia oddają istotę solidarności²⁹. Warto w tym miejscu zauważyć, że w przypadku wspólnoty występuje odpowiedzialność, która jest z kolei istotą solidarności. Można postawić tezę, że bez odpowiedzialności nie ma solidarności, a w konsekwencji wspólnoty. W przypadku odpowiedzialności należy zwrócić uwagę na dwa jej ujęcia, a mianowicie na to, że na jakiś podmiot spada za coś odpowiedzialność, czyli ponosi odpowiedzialność za czyny dokonane, albo, mówiąc inaczej, ponosi konsekwencje swojego działania, a odpowiedzialność jest następstwem tegoż działania. W innym ujęciu podmiot taki bierze na siebie odpowiedzialność za to, co robi³⁰. W świetle tego istotną rolę odgrywa tożsamość podmiotu działania i ponoszenia odpowiedzialności. W tym

²⁶ *Ibidem*, s. 69

²⁷ *Ibidem*, s. 69

²⁸ S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 189.

²⁹ A. Workowski, *Wspólnota solidarna*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10, s. 89-90.

³⁰ R. Ingarden, *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989, s. 295-295.

kontekście rodzi się istotna kwestia ponoszenia odpowiedzialności przez wspólnotę za działania podejmowane przez jej organy. Dostrzec tu można występowanie braku tożsamości podmiotu działania i ponoszącego odpowiedzialność. Sygnalizowany brak tożsamości jest tu pozorny, ponieważ upoważniony podmiot wspólnoty podejmuje działania w imieniu i na rachunek wspólnoty, a zatem każde działanie uprawnionego organu wspólnoty jest działaniem samej wspólnoty. Tym samym występuje tożsamość podmiotu działania i odpowiedzialności.

IV

Przeprowadzone tu rozważania na temat pojęcia wspólnoty należy przenieść na grunt prawa administracyjnego, a w szczególności samorządu terytorialnego widzianego jako zdecentralizowana forma wykonywania zadań stojących przed państwem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³¹. Należy zwrócić uwagę na to, że pojęcie wspólnoty samorządowej od momentu jego wprowadzenia do porządku prawnego wzbudza istotne wątpliwości³². Stanowisko takie wynika z tego, że przyjęta przez prawodawcę konstrukcja z jednej strony odwołuje się do pojęcia wspólnoty, jednakże nie nadając mu żadnego własnego znaczenia, a z drugiej – pod pojęciem samorządu terytorialnego widzi podmiot funkcjonujący w ramach prawa administracyjnego. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania stało się to, że rozważania poświęcone pojęciu wspólnoty samorządowej ograniczają się do zagadnień związanych z mieszkańcami określonego terytorium oraz do kwestii związanych z przymusowym charakterem przynależności do wskazanej wspólnoty³³. Wskazane ustalenie skłania do spojrzenia na to pojęcie w szerszej perspektywie. Ograniczone ramy niniejszego opracowania nie dają możliwości poruszenia wszystkich kwestii, ale wypada odnieść się do dwóch przywołanych zagadnień. W dotychczasowych rozważaniach poświęconych wspólnocie samorządowej akcentuje się, że jest to wspólnota terytorialna³⁴. Ten aspekt wspólnoty samorządowej jest bardzo naturalny i związany z jej istotą. Jak zostało to powyżej zasygnalizowane, samorząd terytorialny jest formą decentralizacji administracji publicznej i zadań stojących przed państwem. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest podmiotem funkcjonującym na podstawie ustrojowych norm prawa administracyjnego. Równocześnie należy dostrzec, że sygnalizowana tu podmiotowość samorządu terytorialnego winna być

³¹ Na temat samorządu jako decentralizacji zob. I. Lipowicz, *op. cit.*, s. 150 i nast.

³² I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze 1999, s. 249.

³³ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*; M. Kumela-Romańska, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca – członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd terytorialny” 2007, nr 6, s. 42 i n.

³⁴ E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 4.

wiązana nie tylko z tym, że prawodawca przydał jednostce samorządu terytorialnego osobowość prawną, ale w głównej mierze wynika ona z tego, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest tworzona przez wspólnotę samorządową składającą się z mieszkańców danej jednostki podziału terytorialnego kraju. Tym samym mieszkańcy danej jednostki podziału terytorialnego (gminy, powiatu czy województwa) tworzą stosowną wspólnotę, która w połączeniu z jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi stosowną jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem jednostki samorządu terytorialnego nie ma bez wspólnoty, jak również bez przewidzianego dla niej terytorium. Te dwa elementy muszą wspólnie zaistnieć, aby można było mówić o jednostce samorządu terytorialnego jako samoistnym bycie i to nie tylko normatywnym, ale także realnym. W tym miejscu dopiero otwierają się możliwości dalszej analizy wspólnoty samorządowej co do jej składu i tego, kto ją tworzy i na jakich zasadach. W jaki sposób można stać się członkiem takiej wspólnoty oraz w jaki sposób można z niej wystąpić czy też ją opuścić. Uwagę zwraca to, że w dotychczasowych opracowania praktycznie pomija się analizę relacji występujących między poszczególnymi członkami takiej wspólnoty, jak również między członkiem wspólnoty a jej organami czy też z całą wspólnotą. Na te relacje można spojrzeć z innej perspektywy, a mianowicie od strony organów działających w imieniu wspólnoty czy też z punktu widzenia samej wspólnoty pozostającej w relacjach z poszczególnymi jej członkami. Są to nowe pola badawcze, które wymagają analizy, tym bardziej że relacje te wielokrotnie odbywają się, opierając się na regulacjach prawnych.

Drugim aspektem wymagającym krótkiego omówienia jest sygnalizowany przymusowy charakter wspólnoty samorządowej. W literaturze wskazuje się, że ze względu na to, że przynależność do społeczności samorządowej nie zależy od aktu przystąpienia, lecz powstaje z mocy prawa, to sformułowania mówiące o przymusowym charakterze przynależności nie są trafne³⁵. Takie ujęcie tego zagadnienia nie oddaje złożoności sytuacji, która w tym zakresie występuje. Należy zauważyć, że ustawodawca stwierdza jedynie, że mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. W świetle powyższego, każdy mieszkaniec gminy staje się członkiem takiej wspólnoty i z tego tytułu przysługują mu określone prawa, ale zarazem ciążą też obowiązki. Z takiego ujęcia wynika, że o przymusowości do wspólnoty samorządowej można mówić tylko w kontekście mieszkańca gminy, natomiast to, kto jest tym mieszkańcem i w jaki sposób można nim zostać czy też przestać być, zależne będzie od czynników woli po stronie takiej osoby, jak również od zdarzeń faktycznych oraz prawnych. Zatem możliwości w tym zakresie jest dużo i w takim znaczeniu trudno tu mówić o przymusowym charakterze przynależności

³⁵ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999, s. 17-18.

do konkretnej wspólnoty samorządowej. W tym zakresie każda osoba fizyczna legitymująca się pełną zdolnością do czynności prawnych dysponuje możliwością wyboru miejsca zamieszkania, a tym samym także wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że ustawodawca nie przesądza o przynależności do konkretnej wspólnoty, a jedynie przewiduje, że będąc mieszkańcem określonej gminy, osoba fizyczna staje się członkiem tej wspólnoty samorządowej i tylko w takim znaczeniu można mówić o przymusowym charakterze tej wspólnoty. Oczywiście w polu widzenia należy mieć to, że przynależność do wspólnoty samorządowej determinuje przynależność do wspólnoty lokalnej i regionalnej oraz wspólnoty narodu.

V

W podsumowaniu niniejszych rozważań należy stwierdzić, że pojęcie wspólnoty jest zarówno pojęciem narzędziem, jak i pojęciem przedmiotem wykorzystywanym na gruncie prawa administracyjnego. Wykorzystywanie tego pojęcia nie jest równoznaczne z uchwyceniem wszystkich złożoności z nim związanych. Można postawić tezę, że pojęcie to oczekuje dopiero na badawczą analizę i uchwycenie wszystkich możliwości jego wykorzystania. Wspólnota to nic innego jak forma podmiotu, któremu prawo administracyjne przydaje podmiotowość administracyjnoprawną. Normy ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego będą wyznaczały miejsce wspólnoty w porządku prawnym, a to oznacza, że nie ma ono jednego zakresu w ramach tej gałęzi prawa.

Literatura

- Boć J., *Prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *idem*, Wrocław 2000.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2020.
- Filipek J., *W poszukiwaniu porządku prawnego*, [w:] *Człowiek ponowoczesny wobec wyzwań globalizacji – Studium interdyscyplinarne*, red. *idem*, Bielsko-Biała 2008.
- Hildebrand D. von, *Metafizyka wspólnoty*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10.
- Ingarden R., *Wykłady z etyki*, Warszawa 1989.
- Kumela-Romańska M., *Administracyjnoprawny status cudzoziemca – członka wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 6.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego Prawo” 1960, t. 7.
- Mikołajewska B., *Zjawisko wspólnoty (wybór tekstów)*, New Haven 1999.
- Nitecki S., *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018.
- Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Porębski C., *Wartości i wspólnoty*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

Skrzydło-Niznik I., *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Zakamycze 1999.

Słownik języka polskiego, t. 4, red. S. Dubisz, Warszawa 2008.

Workowski A., *Wspólnota solidarna*, „Znak. Fenomenologia wspólnoty” 2006, nr 10.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.