

Rozdział I. Administracja samorządowa – ogólna charakterystyka

§ 1. Istota samorządu terytorialnego w aspekcie demokracji

Jednym z zagadnień zaliczanych do problematyki urzędzenia demokratycznego państwa jest funkcjonowanie w jego ramach samorządu terytorialnego¹.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż klasyczne zasady, na których oparto samorząd terytorialny, choć pochodzą z przełomu XIX i XX w., wcale nie okazały się reliktem historii, ich uniwersalna wartość nie okazała się przestarzała. Gdy reaktywowano w 1990 r., w Polsce samorząd terytorialny, nie trzeba było sięgać wyłączenie do wzorów zachodnioeuropejskiego samorządu terytorialnego².

Wokół pojęcia samorządu terytorialnego w doktrynie prawa administracyjnego toczy się ciągle dyskusja; nie jest ono określane jednoznacznie. Na współczesne koncepcje samorządu terytorialnego prezentowane w polskim piśmiennictwie ogromny wpływ wywarły poglądy dwóch wybitnych teoretyków samorządu z okresu międzywojennego: *T. Bigi* i *J. Panejki*. *J. Panejko* definiował samorząd jako opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego. *T. Bigo* podkreślał, że samorząd jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje³. Współcześnie zdecydowanie więcej zwolenników zyskuje koncepcja *T. Bigi*, znajduje ona również odzwierciedlenie w prawnej konstrukcji samorządu. Panuje zgodność poglądów co do pojmowania samorządu jako jednej z form administracji zdecentralizowanej⁴.

¹ *M. Gięda*, Samorząd terytorialny w świetle Konstytucji RP i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, [w:] *A. Błaś* (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 47.

² *A. Błaś* (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 8.

³ *B. Jaworska-Dębska*, *Z. Duniewska*, *R. Michalska-Badziak*, *E. Olejniczak-Szałowska*, *M. Stahl*, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2011, s. 265–266.

⁴ *Ibidem*, s. 267.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jest to samodzielność określona jako „samodzielność w ramach prawa” lub „samodzielność w ramach nadzoru” – uznał NSA. Organy samorządu terytorialnego są organami władzy publicznej i wykonując zadania publiczne powinny kierować się prawem i interesem publicznym. Interes publiczny wyraża się między innymi w skutecznym wykonywaniu zadań publicznych⁵.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań⁶.

Institucja współczesnego samorządu terytorialnego jest wynikiem długiej ewolucji. Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) – rozumiany był jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej⁷.

Istotne znaczenie w procesie ujednoczenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego wyznaczyła Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26.9.1985 r., w Rio de Janeiro, zgodnie z którą – samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w Konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej (art. 1 i 3 ust. 3)⁸.

Tematyka istoty samorządu terytorialnego została zawarta także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (uchwalonej 15.10.1985 r.). Zgodnie z jej brzmieniem: zasady samorządu lokalnego są określane w wewnętrznych przepisach prawnych i w miarę możliwości w konstytucjach; samorząd komunalny oznacza prawo i faktyczną możliwość wspólnot lokalnych do regulowania i kształtowania w ramach ustaw znacznej części spraw publicznych, na własną odpowiedzialność, dla dobra mieszkańców; podstawowe kompetencje wspólnot lokalnych są określone w Konstytucji lub ustawach; to postanowienie nie wyklucza jednak zlecenia wspólnotom lokalnym określonych kompetencji w ramach

⁵ Wyrok NSA z 5.3.2013 r., II OSK 135/13, Legalis.

⁶ E. Ochendowski, Prawo administracyjne – część ogólna, Toruń 2009, s. 335.

⁷ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2009, s. 17–18.

⁸ *Ibidem*, s. 18.

ustaw; wspólnoty lokalne mają w ramach ustaw prawo do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom; nadzór administracyjny nad wspólnotami lokalnymi może być sprawowany tylko w sposób określony w Konstytucji lub ustawach zwykłych i w przypadkach tam przewidzianych, celem nadzoru nad działalnością komunalną może być zasadniczo tylko zapewnienie przestrzegania ustaw i zasad Konstytucji; nadzór ten w odniesieniu do zadań, które zostały wspólnotom lokalnym powierzone, obejmować może kontrolę celowościową; nadzór nad wspólnotami lokalnymi należy tak wykonywać, aby przestrzegana była zasada proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami nadzoru i znaczeniem chronionych przez ten nadzór interesów⁹.

Definicje samorządu terytorialnego formułowane w nauce prawa administracyjnego nawiązują do prawnej konstrukcji samorządu. Ich fundamentem jest regulacja zawarta w Konstytucji RP, ustawach oraz ratyfikowanych umowach. Definicje te mają z reguły charakter opisowy – ukazują katalog zasadniczych cech samorządu jako instytucji prawnej. Do elementów konstrukcyjnych pojęcia samorządu terytorialnego zalicza się powszechnie: istnienie ustawowo wyodrębnionej społeczności lokalnej, czyli wspólnoty, do której przynależność powstaje z mocy prawa; określenie zadań publicznych i kompetencji (także władczych), które społeczność ta wykonuje we własnym imieniu i interesie; wykonywanie zadań publicznych odbywa się na zasadach względnej samodzielności pod nadzorem państwa; samodzielność ta podlega ochronie sądowej; społeczność lokalna (wspólnota) ma prawo kształtowania w granicach ustaw swojej organizacji wewnętrznej, wylaniania w drodze wyborów organów przedstawicielskich oraz stanowienia prawa miejscowego; społeczność lokalna (wspólnota) jest wyposażona w osobowość prawną¹⁰.

Niezmiernie istotnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu jest przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo osobowość prawna. Pomijając teorie filozoficzne oraz historyczny rozwój tej instytucji, należy stwierdzić, że obecnie zarówno w literaturze, jak i ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznawane jest znaczenie tej osobowości. Przy czym osobowość tę dzieli się na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa. Podmiotowość prawna samorządu to nie tylko sprawa kompetencji administracyjnych, ale również ma-

⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

¹⁰ B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, s. 268.

jątkowych, cywilnoprawnych. Przyznanie takich kompetencji pociąga za sobą konieczność uzyskania przez samorząd swobody dysponowania mieniem we własnym imieniu. Temu celowi ma służyć nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości cywilnoprawnej¹¹.

Prawna podmiotowość poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat, samorząd województwa) oznacza, że jednostki te rozumiane jako lokalna wspólnota samorządowa oznaczonego prawnie terytorium mają własne, im tylko przypisane prawa i obowiązki w sferze prawa prywatnego i prawa publicznego. Przez posiadanie im tylko przyznaných praw i obowiązków ww. jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami prawa odrębnymi od innych podmiotów prawa. Źródłem tych praw i obowiązków mogą być tylko przepisy prawa powszechnie obowiązującego¹².

Zdać sobie należy sprawę, iż podmiotowość prawna oznacza wszakże także zespół określonych powinności oraz wiąże się z odpowiedzialnością za niewykonanie tych powinności¹³.

Istotne znaczenie ma także określona w Konstytucji RP zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta, podlegająca ochronie sądowej, okazuje się w świetle regulacji ustawowych ograniczona, a może się okazać w praktyce ustawowej legislacji bardzo wąską zakresowo. A to pod znakiem zapytania stawia kwestię, jakie będą w praktyce zakresy samodzielności chronionej na drodze sądowej, i co w zakresie przyznanej samodzielności będzie można jeszcze chronić na drodze sądowej. Są to podstawowe kwestie dotyczące kolejnego publicznego prawa podmiotowego samorządu terytorialnego – prawa do ochrony sądowej samodzielności. Prawo do sądowej ochrony samodzielności ma sens wtedy, gdy istnieją konstytucyjnie, a nie jedynie ustawowo uregulowane zakresy samodzielności prawnej. Pełni ono doniosłą funkcję, gdy samodzielność samorządu nie jest pochodzenia wyłącznie ustawowego. Pewne konstytucyjne i ustawowe określenie samodzielności jest uzasadnione także dlatego, aby wyłączyć pozakonstytucyjne i pozaustawowe dążenie samorządu terytorialnego do poszerzania swej samodzielności¹⁴.

W doktrynie zwraca się uwagę na nieprawidłowe umieszczenie przepisu dotyczącego ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zamiast w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP właściwe byłoby umieszczenie tego zapisu w art. 163. Obecny układ treści konstytucyjnej w tym zakresie może bo-

¹¹ B. Dolnicki, Samorząd, s. 21–22.

¹² J. Boć (red.), Powiat, Wrocław 2001, s. 28.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 31.

wiem sugerować, że ochronie sądowej może podlegać samodzielność związana tylko z podmiotowością prawną jednostek samorządu terytorialnego¹⁵.

Na podmiotowość samorządu terytorialnego składają się nie tylko jego prawa, ale także obowiązki na nim spoczywające lub na samorząd nakładane. Do obowiązków samorządu terytorialnego należy przede wszystkim wykonywanie zadań publicznych, spoczywających na nim jako tak zwane zadania zlecone. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zlecenie zadań publicznych jest możliwe wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Może być dokonane tylko w drodze ustawy¹⁶.

Wszystkie prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego mogą być realizowane w zakresie określonym w ustawach, w ramach ustaw i w granicach ustaw¹⁷.

Omawiając zagadnienia dotyczące podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego konieczne jest zwrócenie uwagi na znaczenie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego. Jest to przede wszystkim kwestia znaczenia, jakie ma dla podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego przyznanie mu osobowości prawnej.

Jest charakterystyczne, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego, nie przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego przymiotu prawnego osobowości prawnej. W literaturze przedmiotu formułuje się w tej kwestii pytanie „czy wobec tego byłaby możliwa sytuacja, w której jednostka samorządu terytorialnego posiada wyodrębnione prawa i obowiązki składające się na jej prawną podmiotowość, a nie byłaby wyposażona w osobowość prawną?”¹⁸.

J. Błaś podnosi, iż na to pytanie odpowiedzieć możemy twierdząco wtedy, gdy przyjmimy, że osobowość prawna samorządu terytorialnego jest jedynie prawnym wyrazem podmiotowości, jest konstrukcją prawną, z której nie wypływają żadne materialne prawa ani obowiązki samorządu terytorialnego jako odrębnego podmiotu prawa. Konstrukcja ta pełni jednak zasadnicze znaczenie dla wyodrębnienia danej jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa, dla przypisania im praw i obowiązków (których źródłem jest wszakże prawo materialne i w pewnym zakresie procesowe), i dla kwalifikacji tych praw i obowiązków jako praw i obowiązków własnych samorządu terytorialnego. Gmina, powiat, samorząd województwa mają prawa własne, obowiązki tylko im przypisane, działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność realizując swoje

¹⁵ J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 258.

¹⁶ J. Boć (red.), Powiat, s. 37.

¹⁷ A. Błaś (red.), Studia nad, s. 19.

¹⁸ J. Boć (red.), Powiat, s. 36.

prawa i obowiązki. Wyposażenie samorządu terytorialnego w osobowość prawną wyodrębnia go wyraźnie od innych podmiotów prawa, np. od państwa. Samorząd terytorialny nie wyposaża sam siebie w osobowość prawną. Jest osobą prawną stworzoną przez państwo, nie jest tworem prawnym własnym ani też rezultatem działań prywatnych poszczególnych członków wspólnoty. Jest osobą prawa publicznego, wykonującą zadania publiczne¹⁹.

Koncepcja *Karola von Steina* opierała się na założeniu, iż podstawą idei samorządności musi być naturalna skłonność do wyrażania woli dającej się w jakiś sposób wyodrębnić (w tym wypadku terytorialnie) zbiorowości obywateli. Ta sama idea przyświecała autorom koncepcji odrodzenia samorządu terytorialnego po prawie 40 latach jego nieobecności w prawie pozytywnym i praktyce funkcjonowania organów lokalnej władzy w Polsce, gdy pod koniec 1989 r. podjęto prace nad projektami przyszłych ustaw samorządowych. W ich wyniku, w dniu 8.3.1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym, która ustanowiła ustrojowe podstawy do zainicjowania 27.5.1990 r., tj. w dniu pierwszych wyborów do rad gmin, funkcjonowania organów samorządu terytorialnego²⁰.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasadę tę wprowadza już art. 11 EKSL, stanowiąc, że społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności terytorialnej, przewidzianych w Konstytucji RP lub w prawie wewnętrznym. I właśnie Konstytucja RP oraz przepisy trzech ustaw samorządowych wprowadzają tę zasadę (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 3 SamGminU i SamPowU, art. 6 ust. 3 SamWojU, dosłownie powtarzające ten przepis). Oznacza to, że każda jednostka samorządu terytorialnego może dochodzić swoich praw naruszonych przez złamanie zasady samodzielności przed niezawisłym sądem²¹.

Elementem samodzielności oraz podmiotowości samorządu terytorialnego jest również jego samodzielność finansowa. Jej również nie należy generalizować, bowiem ona może być ograniczona (np. poprzez nałożenie na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku w drodze ustawy). W stosunku do ustawodawcy, ograniczającego tę samodzielność, Trybunał Konstytucyjny sformułował tezę ingerencji zgodnej z zasadą proporcjonalności²².

Niektórzy autorzy w przypadku samorządu terytorialnego mówią o jego autonomii. Teza ta na gruncie prawa polskiego jest nieuprawniona. Samorząd jest

¹⁹A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 19.

²⁰*Ibidem*, s. 86.

²¹J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 189.

²²Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, *Legalis*.

bowiem tylko jedną z form administracji zdecentralizowanej, chociaż trzeba podkreślić, że najdalej idącą. Należy jednak mieć jednocześnie na względzie, że samodzielność podmiotów administracji zdecentralizowanej, w tym samorządu, jest prawnie ograniczona²³. Inaczej mówiąc, mieści się w granicach prawa. Jest to podstawowa cecha konstrukcyjna administracji zdecentralizowanej, niezbędny warunek decentralizacji jako samodzielności prawnie określonej (ograniczonej)²⁴.

Decentralizacja w formie samorządu terytorialnego jest głównym składnikiem ideologii państwa demokratycznego, kształtowanej w Europie od początku liberalizmu. Dobitym wyraz daje jej preambuła Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego „[...] społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, [...] ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy”. Podobne sformułowanie zasady uniwersalnej zawiera preambuła Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, „[...] prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich [...] istnienie regionów sprzyja wykonywaniu tego prawa”.

Demokracja jest więc wartością, którą osiąga się m.in. na drodze reform decentralizacyjnych, tym samym jest ich aksjologicznym uzasadnieniem: utworzenie samorządu terytorialnego na kilku poziomach oznacza poszerzenie przestrzeni demokratycznego życia publicznego²⁵.

§ 2. Koncepcje funkcjonowania samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny to wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna (związek publicznoprawny), której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach. Administracja wykonywana przez organy tej grupy ma charakter przedstawicielski, pozostający pod kontrolą grupy i jest częścią dwutorowego aparatu administracji państwowej²⁶.

²³ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 269.

²⁴ A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1997, No 1931, s. 7 i n.

²⁵ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 145–146.

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 182.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że jednostki samorządu terytorialnego są powiązane z państwem. Zostały bowiem utworzone, ukształtowane organizacyjnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie przez państwo w osobie ustawodawcy. Działają w formach prawnych charakterystycznych dla państwa. Załatwiają jako zadania własne ustawowo sprecyzowane zadania publiczne należące uprzednio, w okresie przedsamorządowym, do państwowej administracji rządowej. Realizują ponadto jako zadania zlecone aktualne zadania administracji rządowej. Administracja rządowa i administracja samorządowa, chociaż zbudowane według odrębnych zasad centralizacji oraz decentralizacji, są jednocześnie częściami składowymi większej całości, tzn. administracji publicznej. Z konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie²⁷.

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Regulacja prawna dotycząca samorządu terytorialnego jest bardzo rozbudowana i ma swoją własną strukturę. Można więc mówić o osobnej podgałęzi prawa administracyjnego, jaką jest „prawo samorządu terytorialnego”. Podstawową rolę w tym systemie odgrywają przepisy Konstytucji RP, która reguluje zagadnienia samorządu terytorialnego w osobnym rozdziale (rozdział VII – art. 163–172). Przepisy te wyrażają zasady konstrukcyjne samorządu, a także regulują niektóre zagadnienia szczegółowe. Obok Konstytucji RP zbiór przepisów o charakterze ogólnym zawiera Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Podstawowa regulacja dotycząca samorządu terytorialnego jest umieszczona w trzech ustawach, z których każda dotyczy jednostek samorządu terytorialnego innego szczebla. Podział na trzy ustawy ma przede wszystkim przyczyny historyczne, gdyż najpierw w 1990 r. samorząd terytorialny powstał tylko na szczeblu gminnym. Dopiero podstawowa reforma administracji publicznej w 1998 r., oznaczała powstanie samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. „Dobudowanie” szczebla powiatowego i wojewódzkiego nastąpiło w drodze oddzielnych ustaw, co było z pewnością zabiegiem łatwiejszym legislacyjnie niż ustalanie całej konstrukcji samorządu terytorialnego od początku²⁸.

W obowiązującej dziś Konstytucji RP najniżej położona struktura samorządu terytorialnego nazwana jest gminą. Z kolei powiat, mimo że w Konstytucji RP nienazwany, ma w niej swoje podstawy. I mimo że podstawy te dają tylko moż-

²⁷ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 270.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 185.

liwość istnienia powiatu („albo lokalnego i regionalnego”) aktualne podstawy ustawowe wydają się być trwałe i bardziej potrzebne od podstaw województwa samorządowego. Największa zaś struktura samorządu terytorialnego w postaci województwa nazwana jest w Konstytucji RP jednostką samorządu regionalnego. Oznacza to, że samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki nie wywodzą swych nazw z Konstytucji RP. Sytuacja jest rezultatem niepewności konstytucyjnego projektodawcy co do ostatecznego kształtu podziału administracyjnego kraju i ostatecznej struktury samorządu terytorialnego w Polsce. Również alternatywność sformułowań art. 164 jest wyjątkowa w skali światowej²⁹.

Wspólnota samorządowa jest tworzona przez wszystkich mieszkańców zamieszkujących określone jednostki podziału terytorialnego, obejmuje więc nie tylko obywateli, ale i cudzoziemców. Wykonuje ona zadania publiczne we własnym imieniu, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej. Na mocy obowiązujących aktualnie przepisów prawnych wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Jest to wspólnota powstała z mocy prawa, stanowi więc przymusowy związek obywateli. Osoba fizyczna nie może więc odmówić przynależności do związku samorządowego ani też organ tego związku nie może jej z niego wykluczyć. Podmiotem władzy publicznej jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w jej sprawowaniu. Powierzone mu zadania publiczne samorząd wykonuje w imieniu własnym, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej. Zadania swoje wykonuje na własną odpowiedzialność. Może on także wykonywać określone zadania zlecone, na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej³⁰.

Samorząd nie jest i nie może być organizacją autonomiczną: skoro wykonuje administrację państwową na zasadzie decentralizacji, to bardzo silne są jego powiązania z państwem. Państwo to bowiem za pośrednictwem swoich organów może wpływać na działalność samorządu. Oddziaływania te muszą być jednakże ściśle określone przepisami prawa. W rezultacie samodzielności samorządu upatruje się nie w całkowitym uniezależnieniu od państwa, lecz w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja państwowa może ingerować w obszar samodzielnego działania organów komunalnych. Ingerencje te przybierają zazwyczaj postać oddziaływań nadzorczych³¹.

Żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego, toteż trud zdefiniowania tego samorządu spada na doktrynę. Naj-

²⁹ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 38.

³⁰ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013 (Lex dla ST 2013, <http://lex.online.wolterkluwer.pl/>, dostęp 8.5.2013 r.).

³¹ B. Dolnicki, *Samorząd*, s. 30.

częściej dokonywano tego, formułując katalog cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych. Za podstawowe elementy takiego katalogu uznać można: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad samorządem³².

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Przepis ten kreuje zasadę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Podział zadań samorządu terytorialnego między jednostki poszczególnych szczebli (gminę, powiat, województwo) opiera się na zasadzie pomocniczości, zgodnie z którą samorządom wyższych szczebli przypisuje się tylko takie sprawy o charakterze lokalnym, których gmina nie jest w stanie załatwić sama. Zasada ta jest przewidziana w Konstytucji RP (art. 164 ust. 3), która stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³³.

Istnieje domniemanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a w ich ramach domniemanie kompetencji gminy. Pozwala to na ogólne spostrzeżenie, że właśnie samorząd terytorialny wykonuje zasadniczą część zadań publicznych w terenie i że w związku z tym zakres jego działania jest bardzo szeroki. Z tego powodu istnieje problem należytego normatywnego uregulowania tego zakresu. Uregulowanie to powinno być kompromisem między zasadą domniemanania kompetencji a kazuistycznym, enumeratywnym wyliczeniem poszczególnych obszarów działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

W tym celu ustawodawca posługuje się określeniem „zadanie” jednostki samorządu terytorialnego, które różni się treścią od pojęcia kompetencji i powoduje, że wszelkie „domniemanie kompetencji” powinniśmy tym bardziej traktować umownie. Podczas gdy kompetencja jest przypisana konkretnemu organowi samorządu terytorialnego, zadanie dotyczy całej jednostki tego samorządu. Zadania ma więc, np. gmina lub powiat, a kompetencje – wójt lub sejmik wojewódzki. Zadania są uregulowane przez specjalną kategorię norm prawa administracyjnego, nazwanych normami zadaniowymi. Ustalając zakres działania jednostek każdego szczebla samorządu terytorialnego, ustawodawca kataloguje ich zadania, wprowadzając dualizm kompetencyjny i podstawowy podział na zadania własne i zlecone (art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP)³⁴.

Za podstawowe rozróżnienie zadań samorządu terytorialnego – pomimo jego umowności i wszelkich trudności z precyzyjnym wskazaniem na kryteria

³² *Ibidem*, s. 19.

³³ B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne, s. 303.

³⁴ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 190.

przeprowadzenia delimitacji w tym zakresie – przyjmuje się zadania własne samorządu terytorialnego i zadania administracji rządowej wykonywane przez samorząd terytorialny w postaci zadań zleconych (powierzonych, poruczonych). Za kryterium wyodrębnienia tych dwóch rodzajów zadań przyjmuje się sposób ich wykonywania, wynikający z przyjętych założeń. Jeżeli określone zadanie czy kompetencja powinna być na obszarze całego kraju wykonywana według jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w sformalizowanym trybie, to jest to zadanie zlecone. Jeżeli zaś określone zadanie nie jest i nie musi być wykonywane na tych zasadach, to jest to zadanie własne samorządu³⁵.

Z podziału zadań publicznych na własne i zlecone nie wynika przeciwstawienie samorządu terytorialnego i państwa, ponieważ z prawnego punktu widzenia samorząd terytorialny również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną. W obydwu zakresach samorząd terytorialny realizuje zadania określone ustawami. Ustawowo określony publiczny charakter zadań samorządu terytorialnego wskazuje na ich miejsce w realizacji wewnętrznej funkcji państwa³⁶.

Samorząd terytorialny – gmina, powiat, samorząd województwa nie są państwami w państwie, lecz samodzielnymi częściami ogólnego systemu. Toteż państwo musi mieć możliwość określania organizacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań oraz sposobów ich wykonywania. Samorząd terytorialny ma prawo do samodzielnego kierowania swym postępowaniem i osiągania własnych celów, które jednak nie mogą stać w sprzeczności z interesem społecznym narodu jako suwerena. Prawo do autonomii lokalnej zabezpieczone jest „w ramach prawa”, tzn. gwarantowane jest normami państwowymi³⁷.

Z pewnymi swoistościami w aktualnym polskim porządku prawnym gmina, powiat i województwo występują w czterech podstawowych znaczeniach³⁸. Po pierwsze, gmina, powiat i województwo występują jako jednostki zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, gdzie oznaczają wyłącznie określone terytorium pozostające w następujących względem siebie relacjach: gmina jest elementem składowym powiatu lub z mocy prawa występuje jako taka jednostka, której przysługują prawa powiatu; z kolei powiat obejmuje obszar kilku gmin (lub jednej gminy) i jest jednocześnie częścią obszaru województwa; województwo wreszcie obejmuje obszar kilku powiatów i jest jednocześnie największą jednostką zasadniczego podziału administracyjnego kraju powołaną w celu realizacji zadań publicznych³⁹.

³⁵ B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Prawo administracyjne, s. 304.

³⁶ B. Dolnicki, Samorząd, s. 26.

³⁷ *Ibidem*, s. 29.

³⁸ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 39.

³⁹ *Ibidem*, s. 40.

Po drugie, zarówno gmina jak i powiat występują jako lokalne wspólnoty samorządowe wraz z odpowiednim terytorium. Podczas, gdy pojęcie odpowiedniego terytorium jest łatwe do zrozumienia, to pojęcie wspólnoty samorządowej może być interpretowane kontrowersyjnie, choć niewątpliwie kontrowersja ujawni się prędzej w zakresie znaczenia niż składu wspólnoty. Po trzecie, jako jakoś wskazany czy dobrany organ gminy, powiatu, województwa. Ilekroć w porządku prawnym spotykamy odniesienie do gminy, powiatu, województwa, prawie zawsze chodzi o któryś z organów gminy, powiatu czy województwa. Po czwarte, w kontekście abstrakcyjnym, gdzie przez gminę, powiat, województwo prawodawca lub orzekający rozumie jeden lub jednocześnie kilka z wyżej wyodrębnionych elementów (pojęcia) gminy, powiatu czy województwa i gdzie nie można znaleźć reżimu konsekwentnego rozumienia użytego pojęcia⁴⁰.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na samotność jednostek samorządu terytorialnego, które nie są ze sobą połączone i nie są ani zależne, ani zwierzchnie; są osobne. Żeby nie przepisy o związkach, stowarzyszeniach, porozumieniach i zrzeszeniach, byłyby nie tylko osobne, ale byłyby odizolowane. Wejście w celową koalicję nie jest wymuszone ustawą, jest dobrowolne. Gmina, powiat czy województwo o małej inicjatywie pozostają więc oddzielone od reszty systemu organizacyjnego państwa (poza administracją zespoloną i poza międzynarodowymi zrzeszeniami społeczności regionalnych i lokalnych, które są siłą ochrony interesów państwa, mocno reglamentowane). Nie biorą więc te jednostki udziału w budowaniu samorządowej części państwa i społeczeństwa, biorą tylko udział w budowaniu samorządowej gminy, samorządowego powiatu i samorządowego województwa⁴¹.

W literaturze przedmiotu podnoszono, iż utworzenie nowych struktur w administracji publicznej (powiatów, samorządów województw), które nie będą pozostawały w zależności hierarchicznej, zwiększy rolę układów koordynacyjnych, ale tak się nie stało⁴².

Podstawową zasadą, według której jest budowany i działa samorząd terytorialny, jest zasada pomocniczości. Zasada ta wynika z art. 4 ust. 3 EKSL, zgodnie z którym „generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności oraz gospodarności”. W odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta jest rozwinięta również w Kon-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 40–41.

⁴¹ *Ibidem*, s. 45–46.

⁴² E. Knosala, Prawne układy sterowania w administracji publicznej, Katowice 1998, s. 186–187.

stytucji RP najpierw poprzez ustanowienie tzw. domniemania kompetencji (domniemania zadań) na rzecz całego samorządu terytorialnego (art. 163), a następnie „na niższym piętrze” ustanowienie takiego domniemania na rzecz gminy oraz nazwanie gminy podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 i 3). Domniemanie kompetencji na rzecz gminy zostało powtórzone w art. 6 SamGminU, zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (ust. 1), a jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy (ust. 2). Regulacja ta jest pozornie jasna⁴³. Po jej wprowadzeniu pojawił się jednak problem należytego rozgraniczenia zadań i kompetencji gminy i powiatu oraz utrzymania podstawowego charakteru gminy wobec powiatu, który wynika z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. Odjęcie bowiem gminie choćby części jej dotychczasowych zasad oznaczałoby cofnięcie się w procesie decentralizacji i w rozwijaniu zasady pomocniczości. Z tego też powodu bywa kwestionowana sama treść art. 164 ust. 2 Konstytucji RP, oddającego w ręce ustawodawcy zwykłego prawo do pozakonstytucyjnego kształtowania liczby oraz charakteru poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Można w tym dostrzec przełamanie immanentnej cechy Konstytucji RP, przejawiającej się w dążeniu do stworzenia jednolitych podstaw i trwałości jej rozwiązań, a także niebezpieczeństwo destabilizowania systemu samorządowego⁴⁴.

Samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w administracyjny i obywatelski pejzaż kraju. Powstałe w 1990 r. gminy, a dziewięć lat później samorządowe powiaty i województwa, stały się częścią demokratycznego państwa prawnego, pobudziły społeczny i gospodarczy rozwój Polski, przyczyniły się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Nie pada już pytanie, czy samorządność terytorialna jest nam potrzebna. Coraz częściej zastanawiamy się nad tym: jaka ma być?⁴⁵

Rosnąca liczba zadań samorządu terytorialnego, zmiany w podziale zadań pomiędzy administracją publiczną i sektorem prywatnym, zmiany w podziale zadań między administracją rządową i samorządową, dążenie do większej sprawności i oszczędności w funkcjonowaniu państwa, intensyfikacja współpracy i integracji międzynarodowej sprawia, że zagadnienie instrumentów działania samorządu terytorialnego jest zagadnieniem o szczególnej doniosłości te-

⁴³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 186.

⁴⁴ P. Dobosz, *Struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego – założenia konstytucyjne i ich realizacja*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny, zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 160, za: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 186.

⁴⁵ J. Hausner (red.), *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Wydawcą opracowania jest Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013, <http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport-dysfunkcje.pdf> (dostęp 10.1.2014 r.).

oretycznej i praktycznej⁴⁶, nie sposób w procesie tym pominąć szczególnego znaczenia kontroli i nadzoru jako gwarancji zasady demokratycznego państwa.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne koncepcje samorządu terytorialnego formułowane ze stanowiska nauk ekonomicznych, nauk politycznych, teorii organizacji i zarządzania oraz psychologii politycznej. Łatwo można zauważyć, iż naukowcy nie mówią o samorządzie terytorialnym jednym głosem. Jakże rozbieżne są twierdzenia, a co za tym idzie, jakże rozbieżne mogą być oczekiwania pod adresem samorządu terytorialnego. W ww. koncepcjach dokonuje się całkowicie niekonstytucyjna transformacja sytuacji prawnej jednostki (obywatela), członka wspólnoty samorządowej, całych wspólnot samorządowych. W koncepcjach tych, jednostka staje się klientem (koncepcja ekonomiczna), usługobiorcą, elementem organizacji (koncepcja teorii i zarządzania), instrumentem osiągania celów politycznych, autorem sceny politycznej (koncepcja polityczna). Jednostka przestaje być podmiotem konstytucyjnie określonych praw i wolności, staje się uczestnikiem gry rynkowej, gry politycznej lub instrumentem osiągania celów ekonomicznych i celów politycznych⁴⁷.

I. Gmina w strukturze samorządu terytorialnego

Przeprowadzona reforma administracji publicznej z 1998 r., umocniła pozycję ustrojową gminy jako podstawowej instytucji samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym konstrukcję formuł zadaniowych powiatu i województwa samorządowego, w których zawarto jednoznacznie sformułowane gwarancje ochrony sfery kompetencyjnej gmin. Zdawać sobie należy sprawę, iż poszukiwania modeli ustrojowych samorządu terytorialnego nie skończyły się w momencie uchwalenia pakietu ustaw reformy, bowiem zgodnie z przepisami ustawy – Przepisy wprowadzające reformę⁴⁸ – powinna nastąpić ewaluacja skutków reformy i dalsze poszukiwanie zmian (art. 107), nie ulega jednak wątpliwości iż we wszystkich rozważaniach jakie mogą tu być prowadzone, gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego będzie zawsze obecna⁴⁹.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym⁵⁰ do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina wykonuje zadania publiczne w imie-

⁴⁶ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 413.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 34.

⁴⁸ Ustawa z 17.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

⁴⁹ A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 119–120.

⁵⁰ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

niu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. Wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym oznacza, że gmina – będąc elementem struktur publicznych – nie działa w imieniu tych struktur jako ich przedstawiciel, pełnomocnik czy mandatariusz, lecz jest autonomicznym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją tych zadań – także wtedy, gdy są to zadania zlecone gminie. Wykonywanie zadań na własną odpowiedzialność oznacza, że gmina nie może przerzucać na inne osoby i instytucje, w tym również na państwo, odpowiedzialności za negatywne następstwa podejmowanych przez nią decyzji, jak również za brak lub zaniechanie realizacji zadań⁵¹.

Od samego początku funkcjonowania samorządu terytorialnego przyjmowano z jednej strony, iż „Samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli oraz że w tych granicach podejmuje czynności prawne i faktyczne, kierując się wyłącznie własną wolą, wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem, samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje. Tak więc zakres i treść tej samodzielności można ustalić dopiero za pomocą wykładni odniesionej do konkretnej sytuacji”⁵², zaś z drugiej strony, podkreślano, iż „Prawna ochrona samodzielności gminy [...] nie obejmuje działań bezprawnych”¹⁷. Zwłaszcza zaś wskazywano, iż osobowość prawna gminy zobowiązuje ją do prawnej legitymizacji podejmowanych przez nią działań, co wyrażał najlepiej jeden z wyroków NSA w sformułowaniu „do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady «co nie jest zakazane jest dozwolone» lecz regułę «dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje»”⁵³.

W odniesieniu do gminy przyjęto najszerszą formułę zadaniową stanowiącą podstawę jej władztwa kompetencyjnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 SamGminU do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, przy czym formuła ta zyskuje swoje uzupełnienie i wzmocnienie zarazem domniemaniem właściwości organów gminy z ust. 2 tego przepisu. Istotnymi elementami konstrukcyjnymi tej formuły są publiczny i lokalny jednocześnie charakter spraw, którymi zajmować mają się gminy⁵⁴.

⁵¹A. Szewc, Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2012 (Lex dla ST, <http://lex.online.wolterkluwer.pl/>, dostęp 8.5.2013 r.).

⁵²Wyrok NSA we Wrocławiu z 4.2.1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, Nr 3, poz. 77.

⁵³Wyrok NSA w Warszawie z 15.1.1997 r., III SA 534/96, MoPod 1997, Nr 12, poz. 374.

⁵⁴A. Błaś (red.), *Studia nad*, s. 89–90.

W ramach zadań własnych gminy ustawa wyróżnia specjalną kategorię zadań obowiązkowych, których istnienie jest uzależnione od odrębnych regulacji ustawowych (art. 7 ust. 2 SamGminU). Wyodrębnienie takiej kategorii jest uzasadnione tym, żeby wyposażając samorząd terytorialny w określony zakres działania, nie uzależniać realizacji jakichś istotnych zadań z zakresu administracji publicznej tylko od woli poszczególnych organów samorządowych albo od czynników finansowych lub występujących doraźnie. Zadanie obowiązkowe musi być więc wykonane (nawet jeżeli jest to zadanie własne) niezależnie od jakichkolwiek przeszkód politycznych czy ekonomicznych, partykularnych czy społecznych. Tym samym obywatele mają gwarancję, że w dziedzinach istotnych dla nich życiowo nie będą pozbawieni pomocy gminy. Trzeba jednocześnie pamiętać, że wyodrębnienie kategorii zadań obowiązkowych nie pozwala na wprowadzenie dychotomicznego podziału zadań gminy na obowiązkowe i całkowicie fakultatywne. Wykonanie jakiegokolwiek zadania nie może być uznane za fakultatywne, gdyż wykonanie każdego z nich łączy się z kompetencją jakiegoś organu gminy, a w pojęciu kompetencji mieści się nie tylko uprawnienie, lecz także obowiązek jego realizacji⁵⁵.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania progra-

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 201.

mów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny (*in genere*) wykonuje tę istotną część zadań publicznych, która nie została zastrzeżona przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych, takich jak: organy ustawodawcze, administracja rządowa, organy wymiaru sprawiedliwości itp. Natomiast gminy, jako podstawowe jednostki tego samorządu, wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP i art. 6 SamGminU). Są to zadania o znaczeniu lokalnym. Powyższe przepisy wprowadzają domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, a w szczególności domniemanie właściwości gminy. Wykonując te zadania, gminy (i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego oraz ich jednostki organizacyjne) uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP)⁵⁶. Ewolucja ustawodawstwa samorządowego zmierza coraz bardziej jednak w kierunku jednolitości zadań gminy. Tendencja ta ma niewątpliwie istotny wpływ na efektywność procesów sterowania w administracji publicznej (których ważnym elementem jest nadzór nad działalnością komunalną)⁵⁷.

II. Samorząd powiatowy a samorząd gminny

Powiat nie ma żadnych kompetencji władczych wobec gmin. W sensie kompetencyjnym proporcje te ulegają zresztą odwróceniu, gdyż właśnie gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, podczas gdy powiat, a zwłaszcza województwo samorządowe mają węższy i ściślej określony zakres działania⁵⁸.

⁵⁶ A. Szewc, Komentarz do art. 2 (dostęp 8.5.2013 r.).

⁵⁷ E. Knosala, Prawne układy, s. 186–187.

⁵⁸ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 184.