

KATARZYNA MARAK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## USTRÓJ, ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ GOSPODARKA KOMUNALNA

### 1. POJĘCIE I CECHY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Normatywne ustalenia dotyczące samorządu terytorialnego stanowią punkt wyjścia do formułowania przez doktrynę wyczerpujących definicji samorządu terytorialnego. Ustawodawca krajowy bowiem nie podaje takich definicji. Również żaden z ustawodawców zachodnioeuropejskich nie określa *expressis verbis* pojęcia samorządu terytorialnego. W niektórych konstytucjach można znaleźć przepisy odnoszące się do jego natury, ale są to zwykle tylko ustalenia dotyczące korporacyjnego i zdecentralizowanego charakteru gminy<sup>1</sup>. Wokół pojęcia samorządu terytorialnego w doktrynie prawa publicznego toczy się nieustannie dyskusja.

Na współczesne koncepcje samorządu terytorialnego, prezentowane w polskim piśmiennictwie, ogromny wpływ wywarły poglądy dwóch wybitnych teoretyków samorządu okresu międzywojennego: Tadeusza Bigi i Jerzego Panejki<sup>2</sup>. T. Bigo wskazywał, że samorząd jest „decentralizacją administracji publicznej, której samodzielny podmiotami są korporacje” i wobec tego „samorząd jest oznaczeniem strukturalnej formy administracji”. 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”.

Współcześnie zdecydowanie więcej zwolenników zyskała koncepcja T. Bigi. Znalazła ona również odzwierciedlenie w prawnej konstrukcji samorządu. Definicję tego autora uznaje się obecnie za klasyczną. W doktrynie panuje zgodność

---

<sup>1</sup> Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 18–19; tenże, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 143.

<sup>2</sup> Zob. fundamentalne prace tych autorów: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint); J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint).

poglądów co do pojmowania samorządu jako jednej z form administracji zdecentralizowanej<sup>3</sup>.

T. Bigo, polemizując ze stanowiskiem J. Panejki, stwierdził, że:

- „a. samorząd jest jednym typem decentralizacji administracji,
- b. przedmiot samorządowej administracji nie różni się od przedmiotu administracji rządowej, z tego punktu widzenia nie można przeciwstawiać administracji samorządowej – administracji rządowej, bo samorząd jest tylko odmienną formą organizacyjną administracji państwowej,
- c. takie przeciwstawienie jest natomiast dopuszczalne z punktu widzenia podmiotów administracji, bo podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, ale odrębne podmioty, odrębne osoby prawne”.

Toteż według T. Bigo istotę samorządu wyznaczają trzy zasadnicze elementy: podmiot, przedmiot oraz sposób wykonywania administracji publicznej<sup>4</sup>. Podmiotem samorządu terytorialnego są mieszkańcy danego obszaru, tworzący z mocy ustawy związek publicznoprawny (wspólnotę samorządową). Przedmiotem samorządu jest natomiast wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej. Wykonywanie zaś administracji następuje na zasadzie decentralizacji, czyli względnej samodzielności i niezależności, również finansowej samorządu od państwa, ale pod nadzorem państwa.

Podsumowując, można stwierdzić, że do istotnych cech samorządu zaliczyć należy to, że:

- a) przepisy prawa powinny zagwarantować określonym grupom społecznym i wyłonionym przez nie organom prawo do samodzielnego zarządzania „swoimi” sprawami, tzw. korporacyjny lub zrzeszeniowy charakter samorządu;
- b) wspólnota samorządowa tworzona przez mieszkańców uczestniczy w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy, czyli członkiem samorządu staje się z mocy prawa, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli;

<sup>3</sup> Por. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Ossolineum 1977, s. 345; J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 74–75; M. Klesza, *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Klesza, Warszawa 1982, s. 14; tenże, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, nr 1; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 114; tenże, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka...*, s. 18–19; M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 11; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998, s. 5; tenże, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 3; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1999, s. 12; J. Boć, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2001, s. 178; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1997, s. 22; E. Olejniczk-Szałowska, *Geneza, pojęcie i cechy samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000, s. 266–267.

<sup>4</sup> Zob. także: Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, wyd. III, Poznań 2004, s. 114; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, Zagadnienia ustrojowe...*, s. 15; E. Olejniczk-Szałowska, *Geneza, pojęcie i cechy...*, s. 267.

- c) grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej;
- d) władcza ingerencja organu nadzoru nie narusza ustawowo zagwarantowanej samodzielności samorządu, wkraczanie zaś w formie nadzoru w działalność samorządu jest możliwe wyłącznie w sytuacjach i formach przewidzianych ustawą;
- e) społeczność lokalna (wspólnota) jest wyposażona w osobowość prawną;
- f) zarządzanie „swoimi” sprawami odbywa się na zasadzie decentralizacji, czyli samodzielności wobec administracji rządowej, zatem społeczność lokalna ma prawo kształtowania w granicach ustaw swojej organizacji wewnętrznej, wyłaniania w drodze wyborów organów przedstawicielskich oraz stanowienia aktów prawa miejscowego<sup>5</sup>.

Należy nadmienić, iż samorząd może przybierać różne formy czy postacie w zależności od kryterium więzi łączących członków samorządu. Gdy podstawą wyodrębnienia samorządu jest więź terytorialna, mówimy o samorządzie terytorialnym, gdy jest nią więź gospodarcza, mówimy o samorządzie gospodarczym, gdy zaś jest to więź zawodowa, mamy do czynienia z samorządem zawodowym<sup>6</sup>. Jednak samorząd specjalny (samorząd gospodarczy, zawodowy) pozostaje poza przedmiotem niniejszego opracowania.

## 2. USTRÓJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z przyjętą w 1997 roku Konstytucją RP<sup>7</sup>, ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15 Konstytucji). Już ustawodawca konstytucyjny przesądził więc o tym, że samorząd terytorialny stanowi formę podziału władzy publicznej (a dokładniej: władzy wykonawczej) między rządem a samodzielnymi korporacjami terytorialnymi. 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 (art. 16 Konstytucji). Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa (art. 164 ust. 2 Konstytucji).

W zakresie uregulowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej w Konstytucji RP wykazano dużą powściągliwość, jednak zawarto bardzo istotną zasadę oznaczającą przyjęcie decentralizacji władzy państwowej. Nie określono natomiast stopnia ani zakresu tej decentralizacji. W wyniku zaistniałych w toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego kontrowersji między członkami ówczesnej koalicji rządowej postanowiono pominąć w regulacjach konsty-

<sup>5</sup> Por. Z. Leoński, *Samorząd w Polsce*, Poznań 1998, s. 66.

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce...*, s. 114.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

tucyjnych kwestie dalszych szczebli samorządu terytorialnego. Sprawy te pozostawiono do określenia w ustawie<sup>8</sup>.

Wykonaniem tych konstytucyjnych wytycznych stały się ustawy uchwalone w 1998 r. dotyczące wprowadzenia nowych jednostek podziału państwa (powiatów i województw samorządowych). Prawne normy decentralizacji ustroju państwa określają przede wszystkim następujące ustawy:

1. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>9</sup>,
2. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>10</sup>,
3. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>11</sup>,
4. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>12</sup>,
5. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>13</sup>,
6. ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>14</sup>.

Na mocy obowiązujących przepisów prawnych (zawartych w Konstytucji oraz odpowiednio w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa) wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców danej jednostki terytorialnej. Wspólnota powstaje z mocy prawa, stanowi więc obligatoryjny związek obywateli. Osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do związku samorządowego ani też organ tego związku nie może jej z niego wykluczyć<sup>15</sup>. W skład wspólnoty wchodzi nie tylko obywatele, lecz także cudzoziemcy i bezpaństwowcy. Podmiot samorządu tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zatem województwo, powiat, gmina tworzy związek mieszkańców danego obszaru, czyli korporacja terenowa<sup>16</sup>.

Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej uczestniczy w jej sprawowaniu. Powierzone mu zadania publiczne wykonuje we własnym imieniu, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla organów administracji rządowej. Zadania wykonuje również na własną odpowiedzialność. Może także wykonywać określone zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2002, wyd. IV, *komentarz do art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, lex/el.

<sup>9</sup> Tekst jedn. z 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej: ust. o sam. gm.).

<sup>10</sup> Tekst jedn. z 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. (dalej: ust. o sam. pow.).

<sup>11</sup> Tekst jedn. z 2001 r., Dz.U. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm. (dalej: ust. o sam. woj.).

<sup>12</sup> Tekst jedn. z 2001 r., Dz.U. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

<sup>15</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja..., komentarz do art. 16 Konstytucji RP*.

<sup>16</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003, s. 58.

<sup>17</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja..., komentarz do art. 16 Konstytucji RP*.

Konstytucja RP w art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, która oznacza, że jego jednostki są podmiotami praw zarówno prywatnych, jak i publicznych. Osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego odzwierciedla status tej jednostki jako podmiotu o określonych prawach podmiotowych. Jednocześnie to właśnie dzięki tym prawom podmiotowym powstaje pewna sfera samorządności jednostki samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. Osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego stanowi konstrukcję prawną czyniącą z tych jednostek władzy publicznej samodzielne podmioty prawa. Ma to fundamentalne znaczenie zwłaszcza na gruncie prawa cywilnego. Jednostki te mają zdolność do samodzielnego występowania – we własnym imieniu – w obrocie prawnym, w charakterze podmiotu praw i obowiązków, jako strona stosunków cywilnoprawnych, mogą więc nabywać prawa (choćby prawo własności czy inne prawa majątkowe) oraz zaciągać zobowiązania (np. kredyty bankowe) na swój własny rachunek, bez potrzeby każdorazowej akceptacji takiej czynności przez organy nadzoru, o ile tylko działają w granicach obowiązującego prawa. Podmioty te, podobnie jak każda inna osoba prawna, mają zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych oraz zdolność sądową i procesową. Podmiotowość prawną jednostek samorządu terytorialnego umożliwia im korzystanie z ochrony sądowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji. Osobowość prawną jednostki samorządu terytorialnego ma charakter publiczny i prywatny. Gmina czy inna jednostka wykonując zadania publiczne, może korzystać ze środków prawnych typowych dla władzy państwowej, a jednocześnie zadania publiczne wykonuje we własnym imieniu. Jako podmiot prawa prywatnego gmina ma własny majątek i może samodzielnie nim rozporządzać. Jednostka samorządu terytorialnego, będąc podmiotem władzy publicznej, wykonuje nałożone na nie zadania publiczne, a opierając się na posiadanym majątku i korzystając z osobowości prawnej, może wykonywać te zadania również przy wykorzystaniu prawa cywilnego (w szczególności umów).

Podstawą funkcjonowania i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne. Wobec tego wola mieszkańców danej jednostki samorządowej nie jest jedynym źródłem władzy organów stanowiących samorządu. Władza ta ma również swoją podstawę w ustawie wyrażającej wolę całego narodu i powierzającej jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań administracji publicznej w określonym zakresie. Teza ta jest wyrazem kontynuacji dotychczasowej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie odmawia uznania samorządu terytorialnego za instytucję autonomiczną dysponującą władzą suwerenną. Wyłącznym źródłem władzy publicznej samorządu terytorialnego jest prawo stanowione przez państwo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 258.

<sup>19</sup> C. Banasiński, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące samorządu terytorialnego po roku obowiązywania Konstytucji RP*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 12.

### 3. ZADANIA GMIN, POWIATÓW, WOJEWÓDZTW

Struktura samorządu terytorialnego powinna być pochodną jego ustawowych zadań i kompetencji. Właśnie owe zadania powinny determinować ustrój jednostek organizacyjnych.

W ustawach samorządowych pojęcie zadań występuje obok zakresu działania, co wymaga omówienia. W wyniku rozwoju nauki prawa administracyjnego ukształtowała się relatywnie trwała siatka pojęć i terminów, które używane są w doktrynie do opisu i analiz różnorodnych prawnych i pozaprawnych zjawisk, procesów i stanów rzeczy związanych z realizacją funkcji administracji<sup>20</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się związki między takimi pojęciami, jak: zadania, cele, działania, sposoby (metody) działania, funkcje, zakres działania, kompetencje. Często jednak określenia zadania i cele są stosowane zamiennie do oznaczenia tych samych zjawisk. Z tych powodów precyzyjne wyznaczenie granic między tymi terminami nie zawsze jest łatwe. Stosunkowo duża zgodność odnosi się do „prakseologicznego” rozumienia „zadania” – jest to stan rzeczy, który ma być utrzymany bądź osiągnięty. Z kolei „cel” oznacza dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy<sup>21</sup>. Cel to skonkretyzowana czasowo ocena projektowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy, a zadanie to skonkretyzowana czasowo ocena realizowanego stanu, przedmiotu, faktu, zdarzenia odniesiona do systemu wartości ustawodawcy<sup>22</sup>.

„Zakres działania” obejmuje tylko wyliczenie spraw, którymi zajmuje się dany organ. Zakres działania organu jest zwykle określony w przepisach ustrojowych, powołujących dany organ (tu określoną jednostkę samorządu terytorialnego). Przepisy o zakresie działania nie stanowią wystarczającej podstawy do podejmowania działań władczych. Do działań tego rodzaju niezbędny jest przepis kompetencyjny, a przepisy kompetencyjne są zawarte najczęściej w ustawach z zakresu prawa materialnego. Dlatego też w trzech ustawach samorządowych, będących przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu, ustawodawca wskazuje jedynie zakres działania i ogólnie wylicza zadania gmin, powiatów i województw, natomiast ich kompetencje określa w ustawach szczególnych.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawodawcę, korzystając z samodzielności chronionej na drodze sądowej. Ich samodzielność zadaniowa jest ograniczona ustawowo przez wprowadzenie instytucji obowiązkowych zadań własnych. Gminy, powiaty i województwa nie mogą uchylić się od ich wykonania, jeśli tak stanowi ustawa. Zaspokajanie ciągłych potrzeb publicznych nie powinno bowiem zależeć od swobodnej oceny aktualnego składu osobo-

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 92.

<sup>21</sup> Z. Ziębiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, Państwo i Prawo 1987, z. 12.

<sup>22</sup> Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 93–94.

wego organów konkretnej jednostki. Przez wprowadzenie zadań obowiązkowych ustawodawca zabezpiecza ich realizację oraz zapewnia mieszkańcom określony poziom zaspokojenia potrzeb publicznych. Jest to także gwarancja prawna równości ludzi wobec prawa, dążenie do równego dostępu do świadczeń w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania.

Jednostki samorządowe ponadto wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Są to zadania „obce” w tym sensie, że pochodzą od innego podmiotu administracji, czyli od państwa. Samorządy wykonują je po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową i w imieniu tej administracji, a więc niesamodzielnie. Jednostka samorządowa jest zobowiązana do wykonywania zadań zleconych, jeżeli ustawa tak stanowi, w takiej sytuacji realizacja tych zadań jest obowiązkowa. Jednostki samorządowe mogą ponadto wykonywać zadania zlecone dobrowolnie, na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej. Wykonywanie przez gminę, powiat czy województwo zadań zleconych sprawia, że mają one dwoisty charakter: wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej<sup>23</sup>.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na grupy:

- 1) zadania własne: obowiązkowe (obligatoryjne), dobrowolne (fakultatywne);
- 2) zadania zlecone: zlecone w drodze ustawy (obowiązkowe, gdyż na mocy ustawy wszystkim gminom, powiatom czy województwom na terenie całego kraju zlecane jest wykonywanie pewnej kategorii zadań z zakresu administracji rządowej; jednostki wskazane przez ustawodawcę nie mogą się uchylić od realizacji tych zadań), powierzone w drodze porozumienia (dobrowolne, gdyż władze jednostek samorządowych, a konkretnie – organy stanowiące tych jednostek, same decydują, czy chcą zawrzeć umowę publicznoprawną z administracją rządową, reprezentowaną przez wojewodę w sprawie wykonywania zadań rządowych).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ust. o sam. gm. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów – tym samym ustanowiono więc domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Wynika z tego, że gmina załatwia wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, i to zarówno te, które zostały jej wyraźnie powierzone na mocy ustaw, jak i te, których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi.

Zadania (własne) gminy, przede wszystkim obowiązkowe, które są wyliczone (jednak niewyczerpująco) w art. 7 ust. 1 ust. o sam. gm., można podzielić na pewne kategorie dotyczące:

- 1) infrastruktury technicznej gminy: gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych, wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych, zaopatrzenie ludności

<sup>23</sup> J. Boć, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 190–191.

w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, gminne budownictwo mieszkaniowe, lokalny transport zbiorowy, targowiska i hale targowe, utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

2) infrastruktury społecznej: ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna, polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

3) porządku i bezpieczeństwa publicznego: porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, organizacja ruchu drogowego, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne;

4) ładu przestrzennego i ekologicznego: planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska<sup>24</sup>.

Tworząc powiaty, jako lokalną wspólnotę samorządową, ustawodawca przyjął rozwiązanie, według którego mają one uzupełniać gminy. Mają wykonywać lokalne zadania publiczne, którym pojedyncze gminy nie są w stanie podolać. Podstawową funkcją powiatu jest wypełnienie zadań o charakterze ponadgminnym. W tym aspekcie stał się on niejako jednostką uzupełniającą, komplementarną wobec gminy. Powiat, który z założenia powinien posiadać większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny, może samodzielnie wykonywać zadania bardziej skomplikowane czy o większej specjalizacji niż gmina. Wykonuje on tylko zadania wyliczone enumeratywnie w ustawach.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ust. o sam. pow. powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

1) infrastruktury technicznej: transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, utrzymywanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

2) infrastruktury społecznej: edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumentów, promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi;

3) porządku i bezpieczeństwa publicznego: porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, obronność, wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży;

4) ładu przestrzennego i ekologicznego: geodezja, kartografia i kataster, zagospodarowanie przestrzenne i sprawy architektoniczno-budowlane, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska<sup>25</sup>.

Województwo będące regionalną wspólnotą samorządową stanowi największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Zakres działania samo-

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 201–202.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 211–212.

rzędu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy tego samorządu nie mają kompetencji nadzorczych ani kontrolnych wobec powiatów i gmin, ani też nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zadania samorządu województwa wykraczają swym zasięgiem poza zadania gmin i powiatów.

Stosownie do dyspozycji art. 11 ust. 1 ust. o sam. woj. samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w szczególności następujące cele:

a) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej;

b) pobudzanie aktywności gospodarczej;

c) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa;

d) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń;

e) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi również politykę rozwoju województwa określoną w art. 11 ust. 2 ust. o sam. woj., na którą składa się:

a) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;

b) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;

c) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;

d) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;

e) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;

f) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,

g) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;

h) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;

i) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W kwestii zaś zadań wykonywanych przez tę jednostkę, to zgodnie z art. 14 ust. 1 ust. o sam. woj. samorząd województwa wykonuje te o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

1) infrastruktury technicznej: transport i drogi publiczne;

2) infrastruktury społecznej: edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka rodzinna, wspieranie

osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumentów, współpraca z innymi organizacjami samorządowymi i administracją rządową oraz organizacjami pozarządowymi;

3) porządku i bezpieczeństwa publicznego: gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, obronności;

4) ładu przestrzennego i ekologicznego: modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska<sup>26</sup>.

W kwestii zadań zleconych samorządowi art. 166 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawodawca może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zatem w ustawach tworzących kategorię zadań zleconych powinno znaleźć się uzasadnienie potrzeb państwa w odniesieniu do każdej indywidualnej kategorii zadań<sup>27</sup>. Konstytucja, utrzymując podział na zadania własne i zlecone, daje możliwość zlecenia zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i nie przewiduje możliwości odwrotnej. Oznacza to, że można uszczuplać zadania i kompetencje administracji rządowej, nie można zaś ich odejmować administracji samorządowej<sup>28</sup>.

W ramach konstytucyjnego podziału zadań samorządu na własne i zlecone należało rozdzielić zadania i kompetencje między poszczególne szczeble samorządu. Istnieją zadania o wymiarze lokalnym, których bezpośrednim adresatem jest obywatel – mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Zadania te polegają w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, np. szkolnictwo, do średniego włącznie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, a także usługi polegające na udostępnianiu urządzeń infrastruktury technicznej: dróg lokalnych, lokalnej komunikacji zbiorowej, dostawy mediów itd.<sup>29</sup> W naszym ustawodawstwie są one wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym i mają charakter albo materialny, albo czysto decyzyjny. Zadania te są wykonywane na poziomie gminnym i powiatowym<sup>30</sup>.

Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania mają charakter funkcji państwa rozumianego jako

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 218.

<sup>27</sup> I. Lipowicz, *Konstytucje RP oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 261.

<sup>28</sup> J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 261.

<sup>29</sup> M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, cz. I, Londyn 1942, s. 3–4; Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Poznań 1998, s. 69; T. Woś, J. Stelmach, *Wiedza o społeczeństwie*, Warszawa 2001, s. 56.

<sup>30</sup> B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 64.

powszechna organizacja władzy publicznej. Muszą one w szczególności pozostać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że samorządy realizując swoje zadania, powinny działać nie tylko w ramach ustaw, lecz także zgodnie z elementarną zasadą legalizmu i zasadą demokratycznego państwa prawnego, a przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem<sup>31</sup>.

#### 4. ORGANIZACJA I WŁADZE ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Obecnie organizacja i władze trójszczeblowej administracji samorządowej przedstawia się następująco:

I. Na stopniu gminnym (podstawowym) władzami są:

- 1) referendum gminne jako forma demokracji bezpośredniej,
- 2) organy gminy będące formą demokracji pośredniej, przedstawicielskiej; wśród nich wyróżnia się:
  - a) radę gminy (radę miasta) będącą organem stanowiącym i kontrolnym,
  - b) wójta (burmistrza prezydenta miasta) – będącego organem wykonawczym.

II. Na stopniu powiatowym władzę stanowią:

- 1) referendum powiatowe jako forma demokracji bezpośredniej,
- 2) organy powiatu będące formą demokracji pośredniej, przedstawicielskiej; wśród nich wyróżnia się:
  - a) radę powiatu będącą organem stanowiącym i kontrolnym,
  - b) zarząd powiatu będący organem wykonawczym; przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta.

III. Na stopniu wojewódzkim<sup>32</sup> władzami są:

- 1) referendum wojewódzkie jako forma demokracji bezpośredniej,
- 2) organy województwa będące formą demokracji pośredniej; wśród nich wyróżnia się:
  - a) sejmik województwa będący organem stanowiącym i kontrolnym.
  - b) zarząd województwa będący organem wykonawczym; przewodniczącym zarządu województwa jest marszałek województwa.

Pierwotnym adresatem wszelkich norm prawnych adresowanych do samorządów są ich mieszkańcy, czyli wspólnoty samorządowe. W myśl art. 11 ust. 1. ust. o sam. gm. mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gmi-

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 63.

<sup>32</sup> Należy zauważyć, że na szczeblu wojewódzkim, oprócz administracji samorządowej, występuje równolegle administracja rządowa zespolona w osobie wojewody będącego reprezentantem rządu w terenie.

ny. W powiecie i województwie przewidziano analogiczne rozwiązania. Regułą jest, że wszelkie decyzje są podejmowane nie bezpośrednio przez mieszkańców, ale przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Organy te stanowią formę demokracji pośredniej.

Wybory są przeprowadzane w każdej jednostce samorządu terytorialnego co cztery lata, w wyjątkowych zaś sytuacjach częściej (w wypadku odwołania rady przed upływem kadencji lub rozwiązania rady w trybie nadzoru przez Sejm). Wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i tajne. Przeprowadzane są na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>33</sup> oraz ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>34</sup>. Zarządzenie wyborów należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Wydaje on stosowne rozporządzenie, na mocy którego we wszystkich jednostkach samorządowych w kraju w ustalonej dacie odbywają się wybory radnych oraz dodatkowo (od października 2002 r.) w gminach: wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Referendum zaś jako forma demokracji bezpośredniej umożliwia mieszkańcom bezpośrednio wyrażenie swojej woli. Referendum lokalne można zwołać w każdej ważnej dla danej jednostki samorządowej sprawie, jeśli mieści się to w zakresie jej działania. W niektórych sprawach referendum jest jedyną dopuszczalną formą podejmowania rozstrzygnięć, np. w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy na cele publiczne. Referendum jest ważne, jeżeli co najmniej 30% uprawnionych weźmie w nim udział, a jego wynik jest rozstrzygający, jeśli co najmniej połowa głosujących opowie się za jedną propozycją. Do instytucji referendum podobne są konsultacje społeczne, jednak inaczej niż w referendum – wynik konsultacji jest niewiążący.

Jednak formy demokracji bezpośredniej, kiedy to mieszkańcy bezpośrednio podejmują konkretne rozstrzygnięcia, mają jedynie incydentalnie zastosowanie. Regułą są sytuacje, w których decyzje są podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządowe wykonują więc zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych. Działalność organów samorządowych jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Odrębnego omówienia wymaga status prawny miasta na prawach powiatu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ust. o sam. pow. powiat jako jednostka zasadniczego podziału terytorialnego obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin albo cały obszar miasta na prawach powiatu. Wynika z tego, iż ustawa o samorządzie powiatowym wyróżnia dwa typy powiatów:

- 1) powiat ziemski obejmujący obszar graniczących ze sobą gmin,
- 2) miasto na prawach powiatu (powiat grodzki, powiat miejski) obejmujące obszar jednej gminy miejskiej będącej miastem na prawach powiatu.

<sup>33</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 z późn. zm.

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

W myśl art. 91 i 92 ust. o sam. pow. prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy pierwszym podziale administracyjnym kraju na powiaty.

Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują: rada miasta i prezydent miasta. Miasto na prawach powiatu organizacyjnie jest bowiem gminą wykonującą zarówno zadania gminy, jak i zadania powiatu. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym. Toteż miasto na prawach powiatu (np. Wrocław) jest zorganizowane jak gmina. Działają w nim jedynie organy gminy (rada miasta i prezydent miasta), które jednak wykonują ustawowe kompetencje należące zarówno do organów gminy, jak i powiatu.

Przejrzystość tych rozwiązań dodatkowo komplikuje fakt, że na terenie miasta na prawach powiatu mają swoją siedzibę organy powiatu ziemskiego graniczącego z obszarem miasta na prawach powiatu (powiatu grodzkiego, miejskiego), jednak organy powiatu ziemskiego, mimo ich lokalizacji, nie są właściwe do realizacji zadań należących do miasta na prawach powiatu.

## 5. ORGANY GMINY

### 5.1. RADA GMINY

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (z wyjątkiem spraw, których rozstrzygnięcie powierzono obligatoryjnie mieszkańcom w drodze referendum gminnego). Nosi nazwę rady miejskiej, jeżeli jej siedziba znajduje się w mieście położonym na terenie gminy. Kadencja rady gminy wynosi 4 lata i liczy się ją od dnia wyborów. Liczba radnych wybieranych do rad zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Mają tu zastosowanie zasady określone w ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w ustawie o samorządzie gminnym.

Rada jako organ stanowiący ustanawia w formie uchwał przepisy gminne. Wydawane są one na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w ustawach szczególnych i jak stanowi w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mają na obszarze gminy moc powszechnie obowiązującą. Na podstawie ustawy o samorządzie gminy rada gminy może wydawać przepisy gminne w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, a także zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednak nie zawsze uchwała rady ma charakter

powszechnie obowiązujący. Można bowiem wskazać przypadki, gdy uchwała ma charakter indywidualny i konkretny.

W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3 ust. o sam. gm.). Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe może wydać wójt, burmistrz (prezydent miasta) w formie zarządzenia.

Rada gminy jest również organem kontrolnym, co oznacza, że kontroluje wszelkie sfery działalności gminy, zwłaszcza działalność wójta, burmistrza (prezydenta miasta) i podporządkowanych mu jednostek organizacyjnych za pośrednictwem powołanej w tym celu (obligatoryjnie) komisji rewizyjnej.

Do właściwości rady gminy w myśl art. 18 ust. 2 ust. o sam. gm. należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Sprawy należące do wyłącznej właściwości (kompetencji) rady można przedstawić następująco<sup>35</sup>:

- 1) sprawy organizacyjne:
  - uchwalanie statutu gminy,
  - uchwalanie budżetu gminy,
  - uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
  - uchwalanie programów gospodarczych,
  - ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki;
- 2) sprawy osobowe (personalne):
  - ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
  - powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu, oraz sekretarza gminy – na wniosek wójta;
- 3) kontrola nad działalnością wójta i gminnych jednostek organizacyjnych:
  - rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu przez wójta,
  - podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu;
- 4) sprawy majątkowe:
  - a) określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
  - b) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

<sup>35</sup> Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999, komentarz do art. 18 ustawy, lex/el.

– określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy,

– emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,

– zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,

– ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,

– zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez radę gminy,

– tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,

– określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,

– tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,

– ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym;

5) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;

6) podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów;

7) współdziałanie z innymi podmiotami:

– podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zadań z zakresu własności powiatu i własności województwa,

– podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku,

– podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych;

8) podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników;

9) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy;

10) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

## 5.2. WÓJT, BURMISTRZ (PREZYDENT MIASTA)

Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy, reprezentuje gminę jednoosobowo na zewnątrz, kieruje bieżącymi sprawami gminy, wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicz-

nej. Wójt wykonuje swe zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Tak ustalony układ zależności pozwala wójtowi realizować zadania gminy z pomocą aparatu urzędniczego. Reprezentowanie gminy na zewnątrz dotyczy spraw administracyjnoprawnych, przy czym przepisy szczególne mogą ograniczyć zakres tej reprezentacji. Kierowanie bieżącymi sprawami gminy nie jest sprecyzowane ustawowo. Można przyjąć, że chodzi o sprawy powtarzające się, wymagające operatywnego działania i rozstrzygnięcia, które nie są zastrzeżone na rzecz rady. Przedmiot oraz zakres tych spraw powinny być określone w statucie gminy.

Na podstawie art. 30 ust. o sam. gm. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności:

- a) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- b) określanie sposobu wykonywania uchwał,
- c) gospodarowanie mieniem komunalnym,
- d) wykonywanie budżetu,
- e) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta) przysługuje kompetencja podejmowania działań o charakterze doraźnym, w sprawach niecierpiących zwłoki, wymagających szybkiego rozstrzygnięcia, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, włącznie z możliwością wydawania zarządzeń porządkowych.

Zadania powierzone gminie są wykonywane w różnych formach, również w formie decyzji administracyjnych, nazwanych w ustawie decyzjami w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Kompetencje do ich wydawania zarówno w zakresie spraw własnych, jak i zleconych ustawa samorządowa przyznaje wójtowi, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji. Zasadą jest, że od decyzji wydanej przez wójta służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (w niektórych sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej przysługuje odwołanie do wojewody).

## 6. ORGANY POWIATU I WOJEWÓDZTWA

Koncepcja ustrojowa samorządu powiatowego i samorządu województwa opiera się na rozwiązaniach prawnych przyjętych dla samorządu gminnego. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i funkcjonowania władz powiatu i województwa, finansów, stanowienia prawa oraz nadzoru nad tymi podmiotami. Ze względu na te uwarunkowania sytuacja prawna gminy wymagała najszerszej prezentacji<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Zob. J. Boć, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 185.

Organami powiatu są: rada powiatu i zarząd powiatu, a organami województwa sejmik województwa i zarząd województwa. Ich kompetencje są analogiczne do kompetencji organów gminy. Swoisty jest natomiast sposób wyłaniania organów wykonawczych tych jednostek. Członków zarządu wybierają bowiem radni (w przypadku zaś gminy wójt, burmistrz czy prezydent miasta wybierany jest w wyborach bezpośrednich przez samych mieszkańców).

Stosownie do postanowień zawartych w art. 27 ust. 1 ust. o sam. pow. rada powiatu wybiera zarząd od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. W województwie zaś samorządowym, zgodnie z art. 31 ust. 2 ust. o sam. woj., w skład zarządu województwa, liczącego 5 osób, wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub 2 wicemarszałków i pozostali członkowie.

Rada musi wybrać członków organów wykonawczych w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Procedura obowiązująca w sytuacji niedokonania wyboru zarządu przebiega identycznie w powiecie i w województwie. Mianowicie, jeżeli rada powiatu (lub odpowiednio sejmik województwa) nie dokona wyboru zarządu w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów, to ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Po rozwiązaniu rady lub sejmiku przeprowadza się wybory przedterminowe. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę czy też kolejny sejmik Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. Jeżeli sytuacja się powtórzy, a więc wybrany na nowo organ stanowiący nie dokona wyboru zarządu w ciągu 3 miesięcy, to również ulega rozwiązaniu z mocy prawa. Jednak w tych okolicznościach nie przeprowadza się już wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów rady powiatu (sejmiku województwa) na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu powiatu (zarządu województwa) zadania i kompetencje rady i zarządu przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

## 7. GOSPODARKA KOMUNALNA

### 7.1. POJĘCIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Gospodarka komunalna w rozumieniu ustawy o gospodarce komunalnej<sup>37</sup> polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicz-

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 z późn. zm. (dalej: ust. o gosp. kom.).

nej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 1 i 2 ust. o gosp. kom.). Pojęcie gospodarki komunalnej zostało więc w ustawie powiązane z zakresem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego i wydaje się nie obejmować zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej.

Zawarta w art. 1 ust. 1 definicja gospodarki komunalnej, odnosząc się do istoty samorządu, akcentuje cel tej działalności, którym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tak określona istota gospodarki komunalnej znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym cała działalność jednostek samorządu terytorialnego służy zaspokojeniu zbiorowych potrzeb mieszkańców, będąc istotą i jednocześnie podstawowym celem samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny, odwołując się przy tym do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>38</sup>, a zwłaszcza do jej art. 9 ust. 2, zgodnie z którym wysokość zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych samorządowi przez Konstytucję lub ustawy, wyraził niebudzące wątpliwości stanowisko, że obowiązek państwa zapewnienia tych zasobów w wysokości adekwatnej do zadań samorządu wyraża się nie tylko przez udzielenie subwencji, lecz przede wszystkim przez określony mechanizm prawny pozyskiwania przez samorząd terytorialny środków finansowych. Samorząd musi mieć określone prawnie swoje źródła finansowania, nie może swojej działalności opierać wyłącznie na dotacjach pochodzących z budżetu państwa, bowiem podmiot, który zależy od dotacji, traci niezależność, a więc popada w zależność (tzw. kontrola przez sakiewkę).

Zasadniczym celem gospodarki komunalnej jest wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, mających na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sferze użyteczności publicznej. Taką interpretację potwierdza też w odniesieniu do gmin art. 9 ust. 4 ustawy o sam. gm., w myśl którego zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 ust. o sam. gm., których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>39</sup>.

## 7.2. FORMY GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Zgodnie z art. 2 ust. o gosp. kom. gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach

<sup>38</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Terytorialnego) została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. w ramach Rady Europy. Polska, mimo że nie uczestniczyła w pracach Rady Europy nad Kartą ani jeszcze wówczas nie była członkiem tej organizacji międzynarodowej, wprowadziła w ustawie o samorządzie terytorialnym wiele jej rozwiązań. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego została opublikowana w Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

<sup>39</sup> Są to zadania gminy, które zostały już przedstawione w niniejszym opracowaniu.

zakładu budżetowego albo spółki prawa handlowego. Dopuszczalne są więc również inne, poza wskazanymi, formy organizacyjno-prawne prowadzenia gospodarki komunalnej. O wyborze sposobu prowadzenia i formach gospodarki komunalnej decyduje organ stanowiący, a więc rada. Samorząd terytorialny w celu wykonywania zadań z zakresu użyteczności publicznej może tworzyć różnego rodzaju jednostki organizacyjne.

Zakłady budżetowe stanowią jedną z form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. Funkcjonują one na podstawie ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>40</sup>. Istota zakładów budżetowych polega na tym, że wykonują one zadania odpłatnie oraz że koszty swojej działalności pokrywają z własnych przychodów.

Organami kompetentnymi do utworzenia zakładów budżetowych są, jak już była o tym mowa, organy stanowiące danych jednostek samorządu terytorialnego. Przysługuje im także prawo do łączenia i likwidowania zakładów budżetowych. Utworzenie, łączenie oraz likwidacja zakładów budżetowych następuje w formie uchwały rady. Jeżeli zakład budżetowy ulega likwidacji bądź połączeniu, to organ stanowiący powinien określić również sposób zagospodarowania i przeznaczenia mienia znajdującego się w użytkowaniu danego zakładu budżetowego.

Podstawę gospodarki finansowej zakładu budżetowego stanowi roczny plan finansowy obejmujący przychody, wydatki, stan środków publicznych oraz rozliczenia z budżetem. Uzyskane przez zakłady dochody powinny służyć bezpośredniemu finansowaniu kosztów świadczonych przez nie usług. Wpływy uzyskane z tytułu odpłatności za świadczone usługi powinny osiągnąć określony w przepisach prawa poziom. Zakłady te mogą otrzymywać z budżetu państwa lub z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, podmiotowe oraz celowe. Zakłady budżetowe są zobowiązane do rozliczania się z budżetem, z którego otrzymują środki finansowe, oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych.

Zakładom budżetowym przepisy prawa nie przyznają odrębnej od jednostek samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Korzystają one z osobowości prawnej jednostki je tworzącej, która przejmuje odpowiedzialność za zobowiązania danego zakładu budżetowego. Toteż jednostka samorządowa ponosi odpowiedzialność za zobowiązania danego zakładu budżetowego działającego w jej imieniu i na jej rachunek. Organ tworzący zakład budżetowy w uchwale o utworzeniu powinien upoważnić zakład (a konkretnie: organy zakładu) do zawierania umów w imieniu danej jednostki samorządowej.

Forma zakładu budżetowego jest zastrzeżona do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, co oznacza, że nie można prowadzić w tej formie działalności komercyjnej, przekraczającej zakres użyteczności

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

publicznej. Może mieć ona zastosowanie w przypadku prowadzenia działalności w zakresie administracji budynków mieszkalnych, ośrodków kultury, lokalnego transportu zbiorowego.

Zgodnie z art. 2 ust. o gosp. kom. gospodarka komunalna może być prowadzona również w formie spółki prawa handlowego. Jednak na podstawie analizy dalszych przepisów ustawy należy zawęzić możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej jedynie do spółek kapitałowych prawa handlowego, więc do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Rozwiązanie to sugeruje, że spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego mogą być wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, czyli spółki kapitałowe, do których stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu spółek handlowych<sup>41</sup>. Są tu możliwe dwa rozwiązania. Po pierwsze, jednostka może być założycielem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i jednoosobowej spółki akcyjnej (wyłącznym udziałowcem jest więc jednostka samorządowa). Po wtóre, jednostka może też tworzyć lub przystępować do spółek mieszanych, tzn. z udziałem kapitału innych jednostek samorządu terytorialnego lub kapitału innych podmiotów (jednostka jest jednym z udziałowców tych spółek, pozostałymi udziałowcami mogą być zarówno podmioty sektora publicznego, jak i prywatnego).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ust. o gosp. kom. jednostki samorządu terytorialnego mogą również powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych, o zamówieniach publicznych<sup>42</sup> oraz o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>43</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego mogą więc powierzać wykonywanie zadań także innym podmiotom, które nie są z nimi powiązane organizacyjnie. Przekazanie tym podmiotom zadań do realizacji następuje na podstawie umów prawa cywilnego. W umowach tych należy określić zarówno warunki, jak i zasady wykonywania zadań lub świadczenia usług. Wybór podmiotów, którym zostanie powierzona realizacja zadań, powinien nastąpić według procedur przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych. Umowy, o których mowa, powinny być zawierane w formie pisemnej. Muszą określać co najmniej rozstrzygnięcie co do praw i obowiązków stron, czasu obowiązywania umowy, rodzaju powierzonych do wykonywania zadań publicznych, warunków finansowania ich realizacji oraz informację, czy dopuszczalne jest wykonywanie tych zadań przez podwykonawców.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r., Dz.U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 233, poz. 1655 z późn. zm.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

Należy jednak podkreślić, iż w przypadku powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej innym podmiotom, w tym głównie przedsiębiorcom prywatnym, bezpośrednia odpowiedzialność za realizację zadań samorządowych spoczywa co prawda na podmiotach prywatnych, jednak gmina, powiat czy odpowiednio województwo nadal są odpowiedzialne za należyte wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Odpowiedzialność za właściwą realizację zadań obciąża zawsze tę jednostkę samorządu terytorialnego, do której zadania należą, niezależnie od formy, w jakiej są realizowane zadania.

### 7.3. DZIAŁALNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WYKRACZAJĄCA POZA SFERĘ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności polegającej na wykonywaniu zadań z zakresu użyteczności publicznej nie budzi wątpliwości. Dyskusje i zastrzeżenia pojawiają się przy wykonywaniu działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej i mającej charakter komercyjny<sup>44</sup>.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez samorządy nie odbywa się na zasadach wolności gospodarczej. Jednostki samorządu terytorialnego (inaczej niż przedsiębiorcy prywatni) poddane są licznym ograniczeniom ustawowym. Na pierwszy plan wysuwa się ograniczenie prowadzenia działalności wykraczającej poza użyteczność publiczną. Powstaje pytanie o zakres podmiotowy pojęcia „użyteczność publiczna”. Przedmiotem polemiki jest kwalifikacja działań do kategorii użyteczności publicznej. Ustawodawca nie określa enumeratywnie znamion tej działalności. Jedynie w sposób przykładowy wskazuje te rodzaje zadań, które mają charakter użyteczności publicznej. Działalność w zakresie użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że zaspokaja potrzeby podstawowe i powszechnie odczuwalne<sup>45</sup>. Toteż zadania realizowane w zakresie użyteczności publicznej mają przede wszystkim permanentnie zabezpieczać egzystencję biologiczną ludzi.

Praktycznie jedynie gmina może prowadzić działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Powiat nie może zajmować się taką działalnością, województwo natomiast w bardzo ograniczonym przedmiotowo zakresie.

<sup>44</sup> Zob. C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992; A. Agospzowicz, *Granice działalności gospodarczej gmin*, Gospodarka Komunalna 1994, nr 1; Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, Rejent 1994, nr 5; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998.

<sup>45</sup> Zob. L. Kieres, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Kolonia Limited 2004, s. 290–291.

Gmina może więc prowadzić działalność w dwóch sferach: w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej (co stanowi prowadzenie gospodarki komunalnej) oraz w zakresie przekraczającym zadania o tym charakterze. Art. 9 ust. 2 ust. o sam. gm. stanowi, iż gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie, czyli w ustawie o gospodarce komunalnej. Również przepisy samej ustawy o gospodarce komunalnej przewidują rozszerzenie zakresu gospodarki komunalnej do sfery wykraczającej poza użyteczność publiczną.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego (poza spółką partnerską – ta forma organizacyjnoprawna prowadzenia działalności gospodarczej jest bowiem zastrzeżona dla osób fizycznych uprawnionych do wykonywania wolnych zawodów określonych przepisami prawa<sup>46</sup>) i przystępować do nich, jeżeli zostanie spełniony jeden z dwóch warunków. Po pierwsze, istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a zwłaszcza do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia; art. 10 ust. 1 ust. o gosp. kom. (kryteria społeczne). Po wtóre, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową; art. 10 ust. 2 ust. o gosp. kom. (kryteria ekonomiczne)<sup>47</sup>.

Wątpliwości budzi regulacja art. 10 ust. 3 ust. o gosp. kom. Stanowi on, że ograniczenia dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mają zastosowania m.in. do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się również czynnościami bankowymi. Sformułowanie to można rozumieć w dwojaki sposób. Możliwe jest więc założenie, iż w sferze określonej art. 10 ust. 3 gmina może zarówno przystępować do istniejących już spółek prawa handlowego, jak i je tworzyć<sup>48</sup>, a także stwierdzenie, że o ile wolno gminom nabyć akcje spółek

<sup>46</sup> Zob. art. 87 i 88 Kodeksu spółek handlowych.

<sup>47</sup> W zasadzie nie ma znaczenia, jaki będzie przedmiot działalności takiej spółki, jednak w literaturze wskazuje się, że jej działalność powinna mieścić się w granicach określonych w art. 1 ust. 1 ust. o gosp. kom., czyli wykonywaniem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej; P. Wagner, *Kilka uwag na temat ustawy o gospodarce komunalnej*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 12, s. 13.

<sup>48</sup> C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 342; S. Czarnow, *Status prawny spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, Państwo i Prawo 1998, nr 4, s. 74; ten autor przedstawił jednak odmienny pogląd – S. Czarnow, *Cel i przedmiot przedsiębiorstwa spółki gminy w świetle ustawy o gospodarce komunalnej*, Rejent 1998, nr 1, s. 68.

podejmujących określoną w przepisie działalność, o tyle same nie mogą jednak takich spółek tworzyć<sup>49</sup>.

Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w art. 10 ust. o gosp. kom. uprawniają do spostrzeżenia, że w Polsce działalność gospodarcza gmin jest dopuszczona szeroko, czego nie można już stwierdzić o powiecie, i tylko w niewielkim zakresie dotyczy województwa samorządowego.

## 8. PODSUMOWANIE

Instytucja samorządu terytorialnego ma charakter nie tylko administracyjny; jest również zjawiskiem politycznym. Z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji samorząd terytorialny oznacza bowiem podstawową formę decentralizacji administracji. Postrzegany zaś w kontekście prawa konstytucyjnego i nauk politycznych stanowi najważniejszą formę podziału władzy wykonawczej między rząd a samodzielne korporacje terytorialne. Państwo jako suweren przekazuje część swoich zadań samorządowi terytorialnemu, a samorząd stanowi zdecentralizowaną formę administracji publicznej.

Struktura samorządu terytorialnego powinna być pochodną jego ustawowych zadań i kompetencji. Właśnie skuteczność wykonywania zadań powinna warunkować ustrój jednostek organizacyjnych. Każda jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielnym podmiotem prawa. W sferze prawa prywatnego odrębność gminy, powiatu i samorządowego województwa od państwa podkreśla osobowość prawną, w którą wyposażył je ustawodawca (pozwala to na wyodrębnienie mienia samorządowego oraz na możliwość i zarazem konieczność nabywania praw i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu, a nie na rachunek i w imieniu Skarbu Państwa). W sferze zaś prawa publicznego niezawisłość jednostek samorządowych przejawia się niezależnością osobową (własne, wybierane przez mieszkańców władze oraz bezpośrednia niezależność osób piastujących stanowiska organów jednostek samorządu terytorialnego od administracji rządowej), a także niezależnością służbową (brak możliwości wydawania poleceń służbowych, udzielania wytycznych wiążących władze samorządowe przy podejmowaniu przez nie rozstrzygnięć przy realizowaniu zadań własnych jednostki). Jednak samodzielność gminy, powiatu czy odpowiednio województwa nie oznacza ich zupełnej niezależności od państwa ani tym bardziej autonomii. Jednostki te, podobnie jak inne podmioty zdecentralizowane, podlegają bowiem nadzorowi prawnemu ze strony państwa. Nie można zapominać, że w wypadkach naruszenia prawa organy nadzoru (wojewoda, Prezes Rady Ministrów, Re-

<sup>49</sup> S. Czarnow, *Cel i przedmiot...*, s. 68.

gionalna Izba Obrachunkowa – w sprawach finansowych) oraz organy kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, sąd administracyjny) mogą stosować środki prawne, w które wyposażył je ustawodawca, i tym samym władczo wkraczać w działalność samorządów, korygując wszelkie odstępstwa od obowiązujących przepisów prawa.