

Jednostka – wspólnota – gmina

Gdy myślimy o płaszczyźnie spotkań prawa administracyjnego i jednostki, narzuca się przede wszystkim przestrzeń, która wieloaspektowo wiąże się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gminy. To spotkanie odbywa się w przestrzeni zarówno stanowienia prawa (w tym przypadku prawa miejscowego), jak i jego stosowania (podstawowy, a zatem i najszerszy zakres spraw administracyjnych dotyczących podmiotu indywidualnego załatwiany jest przecież na poziomie gminy). W prozie życia codziennego zauważalny jest większy zakres czynności bezpośrednio zobowiązujących i działań faktycznych kreowanych na poziomie gminy niż na innych stopniach podziału administracyjnego państwa oraz w sferach funkcjonowania innych organów administracji publicznej. Jednocześnie, mając powyższe na uwadze, jest to także przestrzeń, w której najczęściej dochodzi do spotkań z prawem administracyjnym na płaszczyźnie materialnoprawnej i procesowej (można wręcz zaryzykować tezę, że większość obywateli w ciągu swojego życia będzie miała kontakt jedynie z administracją publiczną na poziomie gminy). Te jednak nie wyróżniają się szczególnie od innych spotkań podmiotów indywidualnych z prawem administracyjnym w ramach postępowania jurysdykcyjnego (może poza zwiększonym udziałem norm wynikających z prawa miejscowego w kształtowaniu indywidualnych praw i obowiązków). Co jednak istotne, to spotkanie podmiotu–mieszkańca w przestrzeni samorządu terytorialnego–gminy, w ujęciu ustrojowym. Podmiot, mieszkaniiec gminy – członek wspólnoty samorządowej, sprawującej władzę, wybierającej swoje organy oraz wykonującej zadania publiczne – jawi się tu w podwójnej roli, a więc jako jej aktywny uczestnik lub bierny odbiorca, będący adresatem działań organów samorządowych. Pożądanym zamierzeniem jest sytuacja, w której jak największa część mieszkańców gminy tworzących wspólnotę samorządową będzie się z nią identyfikowała, z przyjętymi i realizowanymi przez nią celami społecznymi zaspokajającymi potrzeby ludzi. Takie utożsamienie ze wspólnotą jej poszczególnego członka nastąpi (nie wykluczając oczywiście względów aksjologicznych, psychicznych czy socjologicznych), jeżeli realizuje ona waż-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: [0000-0002-4957-2363](https://orcid.org/0000-0002-4957-2363).

ne również dla niego cele, osiągając społeczną efektywność, organizacyjną sprawność oraz przejrzystość i praworządność w działaniu¹.

Sfera samorządu terytorialnego jest przestrzenią będącą przedmiotem zainteresowania zarówno prawa konstytucyjnego, jak i prawa administracyjnego. Jest to więc sfera wzajemnego przenikania się tych gałęzi prawa – co jest o tyle oczywiste, że w obu przypadkach mamy do czynienia z przejawami prawa publicznego, których wspólnym przedmiotem regulacji jest funkcjonowanie państwa. W sposób niezwykle obrazowy, a jednocześnie jakże trafny, relacje te przedstawił J.S. Langrod, wskazując, że prawo konstytucyjne stanowi ramę (określając budowę zasadniczych podziałów władzy państwowej), a prawo administracyjne wypełnia ją treścią. O ile zatem prawo konstytucyjne stanowi swoisty szkielet, wprowadzając elementy sztywności i statyki, o tyle prawo administracyjne wprowadza elementy elastyczności i dynamiki – odpowiednio: ustalanie ogólnych zasad i generalnych linii wytyczających aktywności zasadniczych podziałów władzy państwowej oraz dopełnienie tego poprzez ich konkretyzację i ustalenie wcielania ich w życie². Prawo konstytucyjne reguluje więc pewne generalia i wskazuje leżący u podstaw przyjmowanych regulacji system aksjologiczny, prawo administracyjne zaś w swojej istotnej części jest bliższe jednostce, stanowiąc „płaszczyznę, na której reguluje się w życiu stosunek obywatela do państwa, decydujący w codziennym plebiscycie o roli i bycie państwa [...] o ile prawo administracyjne stwarza bezpośrednio formę prawną dla administrowania, o tyle prawo konstytucyjne stwarza ją bezpośrednio dla rządzenia”³. Takim obszarem wspólnego zainteresowania obu gałęzi prawa jest właśnie samorząd terytorialny. Jak się zasadnie podnosi, w preambule Konstytucji znalazła swój wyraz podstawowa zasada – zasada pomocniczości, „która ma umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot, co w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie stało się podstawą do szeroko interpretowanych wniosków dotyczących miejsca samorządu terytorialnego w państwie, wzajemnych relacji między organami władzy publicznej oraz wewnętrznego ustroju jednostek samorządu terytorialnego”⁴. Zasada ta wprost łączy się z zasadą decentralizacji wyrażoną w art. 15 Konstytucji RP. Jej istotę określa art. 16 ust. 2 Konstytucji RP poprzez zasadę uczestnictwa samorządu

¹ Zob. także M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2007, vol. 10, no. 1, s. 253 i n.

² Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 2003, s. 74–75.

³ *Ibidem*, s. 75.

⁴ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 177 i n.

terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i zastrzeżenie na rzecz samorządu znacznej części zadań publicznych, wykonywanych przez ten samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jest to więc nakaz takiego kształtowania przez prawodawcę ustroju terytorialnego, „który polega na powierzeniu poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej zadań i obowiązków istotnych dla funkcjonowania organizmu państwowego przy jednoczesnym zagwarantowaniu samodzielności w ich realizacji”⁵. Co ważne, Konstytucja posługuje się również pojęciem wspólnoty samorządowej, rozumianej jako ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego (art.16 ust. 1). Natomiast w art. 170 Konstytucji RP zapisano, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty w drodze referendum lokalnego.

O ile to państwo decyduje o utworzeniu (i likwidacji) samorządu terytorialnego, jego strukturze oraz zakresie (i zmianie) przekazanych zadań i kompetencji, a także sprawuje nad nim nadzór weryfikacyjny, to z chwilą powołania jednostek samorządu terytorialnego państwo musi się liczyć z jego istnieniem jako osobnym podmiotem publicznoprawnym. Chociaż bowiem samorząd terytorialny funkcjonuje w ramach państwa, to jego organy nie są organami państwa, lecz odrębnego związku publicznoprawnego. Zatem prawny aspekt samodzielności samorządu to zabezpieczenie prawa społeczności lokalnej do rozstrzygania zasadniczej i konkretnej części spraw publicznych, których efektem powinno być zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Tym samym pojęcie samorządu terytorialnego, a więc także gminy, zasadza się na korporacyjności tej struktury publicznoprawnej⁶. Na przestrzeni już ponad

⁵ A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safian, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, art. 1–86, art. 15, s. 404.

⁶ „Specyfiką samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji jest jej powiązanie z substratem podmiotowym – osobami zamieszkującymi wspólnie określone terytorium. Są oni z mocy prawa członkami tego typu samorządu, tworząc w ten sposób korporację – wspólnotę samorządową. Przystąpienie do samorządu terytorialnego nie wiąże się z jakimkolwiek przejawem woli, a jedynie z faktem zamieszkiwania w danym miejscu. To ten fakt determinuje przynależność do określonej gminy, powiatu i województwa. Osoba taka nie może odmówić przynależności do samorządu terytorialnego ani z niego wystąpić aktem swojej woli, ponieważ prawo nie przewiduje takiej możliwości. Z drugiej strony również korporacja publicznoprawna, do której przynależy z mocy prawa taka osoba, nie może jej wykluczyć spośród siebie, czy to in corpore, czy to przez swoje organy” – M. Kotulski, *Decentralizacja i samorząd terytorialny*, [w:] G. Dudek, M. Oleś, P. Wszolek (red.), *Prawo administracyjne. Eseje i testy z odpowiedziami*, Warszawa 2023, s. 192. Jak wskazuje P. Lisowski, „korporacja jest więc jednostką organizacyjną nie tylko powstającą jako związek osób, ale czyniącą z tego założenia konstrukcyjnego dyrektywę wyznaczającą jej podmiotowy skład. Innymi słowy, osobowa proveniencja stanowi zasadniczy paradygmat organizacyjno-funkcjonalny korporacji, implikując konieczność totalnego uwzględniania i respektowania wymogu i konsekwencji upodmiotowienia danej grupy społecznej, poprzez nadanie jej – docelo-

30 lat funkcjonowania gminy widoczne jest, jak bardzo ten element korporacyjności – upodmiotowienie jej członków – jest rozbudowywany i wzmacniany. Stale więc postępuje zwiększenie sfery, w ramach której jednostki – członkowie wspólnoty samorządowej – mają możliwość pośrednio, a coraz częściej bezpośrednio uczestniczyć w sprawowaniu władzy, jej kontroli, w wykonywaniu zadań czy też w wyborze sposobu zaspokajaniu potrzeb. Tym samym wspólnota samorządowa ma znaczenie nie tylko ideologiczne⁷. „Oczywiście nie jest to wspólnota w semantycznie dosłownym znaczeniu tego słowa. W zasadzie nie zachodzą bowiem sytuacje, gdy ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego ma tylko wspólne, identyczne interesy. Wręcz przeciwnie, w ramach każdej takiej wspólnoty samorządowej będą artykułowane różnorodne interesy partykularne (indywidualne, grupowe) – częstokroć odmienne, a wręcz sprzeczne z interesem ogółu (wspólnoty). A zatem należy dążyć do tego, by praktyczna działalność danej jednostki samorządu terytorialnego odpowiadała «woli zbiorowej» danej społeczności przynajmniej w zasadniczych kwestiach i ogólnych ramach”⁸.

O ile definicyjnie mieszkańcy stanowiący z mocy prawa wspólnotę samorządową związaną z określonym terytorium, tworzą korporację publiczno-prawną – gminę – byli i są traktowani jako konstytutywny element tej struktury, stając się przez to podmiotem władzy, a nie jej przedmiotem⁹, to wydaje się, że obecnie jest to już zbyt wąska identyfikacja i czas poszerzyć jej rozumienie. Zwiększanie udziału mieszkańców w funkcjonowaniu gminy to już nie tylko wspomniany korporacyjny element definicyjny tej struktury, wskazujący na upodmiotowienie władzy sprawowanej przez jej członków, ale w szerszym ujęciu partycypacja ustrojowa, w której mogą oni uczestniczyć. To bowiem już nie wyłącznie deklaratywne sprawowanie władzy przez mieszkańców gminy podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym poprzez wybory (radnych i wójta – burmistrza, prezydenta miasta), poprzez możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11

wo – statusu jednostki organizacyjnej legitymującej się zdolnością prawną. Co więcej, korporacja ex definitione i w istocie de nomine zakłada kreację jednostki organizacyjnej zmierzającej do samodecydowania związku osób o pewnej grupie spraw, z założenia dla nich wspólnych, jakoś ich jednoczących, a przynajmniej skłaniających do ustanowienia struktury zorganizowanej i funkcjonującej w sposób właściwy dla korporacji. Trudno przecenić wagę powyższego ustalenia, implikującego istnienie wspólnego interesu, jako więzi łączącej osoby w związek o statusie korporacji”. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 173–174.

⁷ Tak np. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 200–201.

⁸ M. Kotulski, *Decentralizacja...*, s. 193.

⁹ Zob. M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 88 i n.

ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰. Idea społeczeństwa obywatelskiego (coraz chętniej i szerzej podejmowana przez świadomych swoich praw, a także odpowiedzialności za dobro wspólne, członków korporacji tworzących wspólnotę samorządową) sprzyja szerzeniu się różnych form partycypacji politycznej i społecznej w sprawowaniu władzy czy też w realizacji zadań. Poszerzanie uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy na szczeblu lokalnym umożliwia realizację potrzeb wspólnoty w szerszym zakresie. Dlatego takie uczestnictwo jest pożądane, gdyż „1) pomaga w edukacji obywatelskiej (funkcja edukacyjna), 2) zwiększa rzeczywistą kontrolę obywateli nad władzą (funkcja legitymizacji decyzji, 3) pomaga w tworzeniu identyfikacji społeczności lokalnej (funkcja integracyjna), 4) stwarza dodatkowe okazje do wymiany argumentów (funkcja deliberacyjna)”¹¹. W ustawie o samorządzie gminnym prawodawca, jako podmiot władzy gminy, w pierwszej kolejności wymienił jej mieszkańców, co niewątpliwie podkreśla ich rolę. Daje to wręcz asumpt do formułowania twierdzenia, że mieszkańcy gminy są „pierwotnym i podstawowym podmiotem władzy publicznej”¹². W konsekwencji w ujęciu ustrojowym mieszkaniem gminy spotyka się z prawem administracyjnym już nie tylko jako członek wspólnoty samorządowej podczas aktu głosowania w czasie wyborów organów gminy, wyborów organów jednostek pomocniczych (dzielnic, osiedli lub sołectw), korzystając ze swojego czynnego lub biernego prawa wyborczego czy też uczestnicząc lub inicjując referendum lokalne¹³. Ta płaszczyzna ustrojowa, na której dokonuje się spotkanie z prawem administracyjnym, to także udział w organach jednostek pomocniczych, które są powoływane po wcześniejszym

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465.

¹¹ P. Swaniewicz, *Partycypacja społeczna w realizacji polityk miejskich*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 36. Zob. także S. Mazur, *Uwarunkowania i wzorce obywatelskiego zaangażowania w sprawy publiczne*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *op. cit.*, s. 30.

¹² A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc (red.), *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 113.

¹³ Referendum może mieć charakter ustrojowy (jako element bezpośredniego sprawowania władzy – przeprowadzane w każdej istotnej dla gminy sprawie, czy też w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic), bezpośredniej kontroli (referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji), a nawet finansowy (np. referendum w sprawie samoopodatkowania). Możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum uzupełnia, wzbogaca, a czasami nawet modyfikuje system przedstawicielski. Zob. M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. 79, z. 3, s. 109–118; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002; *eadem*, *Członkowie wspólnoty samorządowej jako podmiot władzy publicznej – refleksje na temat stopniowości władztwa referendalnego*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa–Łódź 2020, s. 119 i n.

przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Wspomnieć także należy o inicjatywie uchwałodawczej, w wyniku której mieszkańcy dążą do bezpośredniego wpływu na kształtowanie prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy. Szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Inicjatywa uchwałodawcza może więc być ważnym instrumentem w rękach świadomych i aktywnych mieszkańców w ich działaniach na rzecz swojej jednostki samorządu terytorialnego. Wśród innych fakultatywnych struktur o charakterze ustrojowym, które mogą być tworzone w ramach gminy, wskazać należy młodzieżowe rady gmin oraz gminne rady seniorów. Obie rady stanowią przykład struktur kierowanych do określonej wedle kryterium wieku części mieszkańców gminy, która w ten sposób wspiera i upowszechnia ideę samorządową wśród młodzieży lub sprzyjając solidarności międzypokoleniowej, tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Prawodawca, umożliwiając tworzenie takich struktur o charakterze konsultacyjnym, ale również doradczym i inicjatywnym, umożliwia tym grupom społecznym zaangażowanie w sprawy dla nich istotne oraz udział w procesie uchwałodawczym (choć ogranicza się on do wyrażenia niewiążących opinii).

Ważnym elementem funkcjonowania gminy i sprawowania kontroli społecznej jest jawność działalności organów gminy obejmująca w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów stanowiących i posiedzenia ich komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń rady gminy i jej komisji, a także obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk z obrad rady gminy. Również gospodarka finansowa gminy jest jawna.

Podobny cel – informacyjny – ma przedstawienie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego raportu o stanie gminy, który obejmuje podsumowanie działalności tego organu w roku poprzednim, w szczególności realizację: polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Co istotne, w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego mogą zabierać głos nie tylko radni, ale również mieszkańcy takiej jednostki.

Wreszcie wskazać należy na szczególny przykład, gdy determinacja i sprawczość społeczności lokalnej ukształtowanej wokół określonego celu prowadzi do powstania wspólnoty, która uzyskując akceptację rady ministrów,

przekształca się we wspólnotę samorządową. Widoczne jest to w oddolnych inicjatywach zmierzających do powstania nowych gmin¹⁴ lub w dążeniu do zmiany granic już istniejących gmin (taki zamiar przyłączenia się do innej gminy wiązać się może niekiedy ze zmianą przynależności do określonego powiatu, a nawet województwa). Oczywiście ukształtowana wokół takich celów wspólnota nie oznacza jeszcze samokreacji gminy albo zmiany granic już istniejących. Potrzebne jest jeszcze uznanie dążeń tak ukształtowanej wspólnoty i akceptacja dla tworzenia nowej gminy lub zmiany granic już istniejących przez państwo. Jednak bez tej oddolnej inicjatywy i zaangażowania ludzi związanych celem, jakim jest dążenie do „samorządzenia” się poprzez utworzenie nowego podmiotu publicznoprawnego, w ogóle nie byłoby to możliwe. Jest to bowiem zarówno warunek *sine qua non* powołania nowej gminy, jak i moment, w którym społeczność lokalna wykazuje „dojrzałość” do uzyskania samorządu, kierując się wspólnym(i) dla niej interesem(ami) w sferze publicznoprawnej, a przez to stając się wspólnotą w relewantnym dla prawa rozumieniu.

„Jednostka nie jest samotna w przestrzeni publicznej, zawsze pozostaje członkiem jakiejś wspólnoty z mocy prawa bądź z wyboru, poczynając od tych najmniejszych – rodziny, organizacji społecznych wszelkich typów, poprzez wspólnoty samorządowe działające na różnych szczeblach podziału terytorialnego, państwo i organizacje międzynarodowe, do których ono przynależy. Wspólnotowy charakter władzy samorządowej i jej bliskość do jednostki sprawiają, że pojawiają się elementy kształtujące sytuację prawną jednostki wobec tej władzy, która jest określana jako wspólnota i której jest członkiem”¹⁵. Na szczeblu gminy regulacje prawne w sposób najbardziej spektakularny i efektywny stwarzają możliwości, aby świadoma swoich praw i obowiązków jednostka – jako członek tej wspólnoty samorządowej – realizowała je, wpływając na kreację strategii rozwoju gminy, wybór celów i kierunków prowadzonych programów i polityk, podejmowane decyzje oraz sposób ich realizacji. Ukształtowany obecnie model gminy, jej funkcjonowania, realizacji zadań publicznych oraz zakresu i sposobów partycypacji w niej jednostki – członka wspólnoty samorządowej – nie jest optymalnym modelem docelowym. Biorąc pod uwagę, że istotnym elementem tego, co kreuje gminę, jest właśnie wspólnota samorządowa, to jej wewnętrzne relacje, potrzeby i oczekiwania względem zakresu i po-

¹⁴ Wskutek dążenia lokalnych społeczności, skupionych wokół wspólnego celu, jakim jest samorządowanie własnymi, lokalnymi sprawami od 1 stycznia 2025 r. powstaną dwie nowe gminy (gmina Szczawa w województwie małopolskim oraz gmina Grabówka w województwie podlaskim).

¹⁵ M. Stahl, *Prawa jednostki i ich ochrona w systemie samorządu terytorialnego. Kilka refleksji*, [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 531.

ziomu usług oraz wykonywanych zadań będą się zmieniały, tak jak zmieniać się będzie sam substrat osobowy takiej wspólnoty poprzez zmiany pokoleniowe, migracyjne, społeczno-kulturowe, technologiczne itd. Mieszkańcy gminy coraz częściej i w coraz szerszym zakresie chcą być partnerem wybranych przez siebie organów, nie tylko poprzez formy demokracji bezpośredniej (często trudne do uruchomienia), ale wręcz realnym podmiotem władzy poprzez instrumenty partycypacji). Dlatego też postrzeganie relacji jednostka – wspólnota samorządowa – gmina ma charakter dynamiczny, występuje bowiem ona w różnym nasileniu, zależnym zarówno od istniejących unormowań prawnych, ale także od oczekiwań oraz stopnia gotowości do uczestniczenia w strukturze i funkcjonowaniu korporacji publicznoprawnej, a więc od stopnia zaangażowania osób ją tworzących. Zasadnie wskazuje się na to, że już „w samorządzie terytorialnym funkcjonuje struktura sprzężonych ze sobą podmiotów stanowiących elementy tej władzy”¹⁶. Gmina wyposażona we własne zadania i kompetencje oraz zawiadująca sprawami w imieniu własnym i na własny rachunek wzmacnia tworzenie się społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając swoim obywatelom aktywne uczestniczenie w sprawowaniu władzy im najbliższej – właśnie jako korporacji publicznoprawnej. Otwiera to nowe możliwości i perspektywy w ramach tzw. demokracji uczestniczącej (demokracji partycypacyjnej) czy też demokracji deliberatywnej. Instytucje, które wzmacniają korporacyjny substrat gminy, mogą mieć charakter: ustrojowy, organizacyjny, kontrolny, finansowo-majątkowy albo mieszany. Mogą one odnosić się albo do wszystkich mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, albo być kierowane tylko do wyodrębnionej według określonego kryterium części korporacji¹⁷.

¹⁶ R. Budzisz, *O istocie władzy w samorządzie terytorialnym*, [w:] Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *op. cit.*, s. 74.

¹⁷ Zob. M. Kotulski, *Decentralizacja...*, s. 194; *idem*, *Instytucje wzmacniające korporacyjny charakter gminy*, [w:] J. Korczak (red.), *Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, „Prawo” 2021, t. CCCXXXIII, AUWr No. 4058, s. 257–274; K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021; K. Jasiński, *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Olsztyn 2017.