

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13, opub. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych¹.

Glosa

1. Glosowany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu ma nie tylko doniosłe znaczenie praktyczne, ale i istotny walor dla rozważań teoretycznych nad dopuszczalnym zakresem regulacji wewnętrznej przez organy samorządu gminnego. Wskazuje granice swobody kształtowania przez organy gminy treści statutów. W związku z tak doniosłą materią ww. orzeczenia Sądu, uzasadnionym staje się zajęcie stanowiska nad trafnością tego rozstrzygnięcia.

Problematyka swobody tworzenia i nadawania nazw jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli, dzielnic i innych), bo tego dotyczy ww. wyrok, nie była dotychczas przedmiotem licznych wypowiedzi doktryny, co nie oznacza, że w ogóle nie zajmowano się tą tematyką. Dominuje jednak stanowisko, zgodnie z którym wprawdzie sołectwa tworzone są w gminach wiejskich, a dzielnice i osiedla w miejskich, to jednak obowiązujące prawo nie zakazuje tworzenia także sołectw w miastach (gminach miejskich) i jest to czasami wykorzystywane².

2. Jak wynika z opisu stanu faktycznego sprawy na terenie gminy istniały jednostki pomocnicze nazwane osiedlami. Rada miejska podjęła uchwałę o likwidacji osiedla, a następnie kolejną (chronologicznie) uchwałę utworzyła na terenie miasta dla obszaru odpowiadającego uprzednio zlikwidowanemu osiedlu jednostkę pomocniczą nazywając ją sołectwem. Uchwała ta, po przedłożeniu organowi nadzoru, została unieważniona rozstrzygnięciem nadzorczym właściwego wojewody. Skargę na tą uchwałę wniosła gmina domagając się jego uchylenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w glosowanym wyroku z dnia 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13 uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w całości.

3. W ocenie Sądu administracyjnego istotą sporu między gminą a organem nadzoru było ustalenie, czy dopuszczalnym jest tworzenie na terenie miasta jednostki pomocniczej o nazwie sołectwo. Należy stwierdzić, że trafnie Sąd wskazał na podstawowy przedmiot sporu.

Argumentacja, jaką kierował się Sąd podejmując glosowanie orzeczenie sprowadza się do następujących argumentów: 1) ustawa o samorządzie gminnym³

¹ Uzasadnienie dostępne na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9D778E5540>

² A. Szewc, Komentarz do art. 5, [w:] Samorząd gminny. Komentarz, A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Warszawa 2010, wyd., 3, s. 76 podając jako przykłady takich miast Siewierz, Koniecpol, Czechowice-Dziedzice, Mikołów. Tak też M. Augustyniak, Komentarz do art. 5, [w:] ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010, s. 82; M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 27, s. 33; A. Agopszowicz, [w:] Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 1999, pod red. A. Agopszowicza, s. 58. Przeciwnie stanowisko zajął np. T. Jędrzejewski, Jednostki pomocnicze, [w:] Ustrój samorządu terytorialnego, Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2011, s. 248-249.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm., dalej w skrócie „u.s.g.”).

nie zawiera przepisu wprost wskazującego, na jakich obszarach mogą być tworzone poszczególne typy jednostek pomocniczych, co nie oznacza niemożności ustalenia treści norm prawnych regulujących to zagadnienie w drodze wykładni u.s.g. oraz innych ustaw; 2) należy założyć racjonalność ustawodawcy oraz prawidłowość posługiwania się przez niego językiem polskim; 3) u.s.g. nie zawiera definicji legalnych pojęć sołectwa, dzielnicy, osiedla, miasta i wsi; 4) podstawową zasadą wykładni winna być wykładnia językowa, polegająca na ustaleniu znaczenia tekstu prawnego poprzez odwołanie się do przesłanek, które tworzą kontekst językowy, a dopiero gdy ta wykładnia prowadzi do sprzecznych interpretacji, należy sięgnąć do innych metod wykładni; 5) analizując art. 5 ust. 1, art. 36, art. 37, art. 48 ust. 1 u.s.g. należy dojść do przekonania, że ustawodawca nie tylko przewidział tworzenie przez radę gminy jednostek pomocniczych o różnych nazwach, lecz także o zróżnicowanej strukturze organów tych jednostek, różnym trybie ich wyłaniania, zróżnicowanej ochronie prawnej osób pełniących w nich funkcje oraz różnorodnej ochronie interesów majątkowych jednostek pomocniczych; 6) ustawodawca mimo swobody tworzenia jednostek pomocniczych nie zezwolił na zupełną swobodę kształtowania tychże jednostek i określania sposobu ich funkcjonowania przesądzając między innymi, że organ wykonawczy w sołectwie jest jednoosobowy, a w dzielnicy i osiedlu kolegialny zaś organ uchwałodawczy w sołectwie funkcjonować musi obligatoryjnie w formule demokracji bezpośredniej, a w dzielnicy w formule demokracji przedstawicielskiej; 7) tylko sołectwom ustawodawca przyznał w art. 48 ust. 2 u.s.g. swego rodzaju ochronę względem rady gminy, przyznając wprost w ustawie określone kompetencje zebraniu wiejskiemu, przy jednoczesnym braku przyznania takowych kompetencji radzie dzielnicy lub osiedla, względnie ogólnemu zebraniu mieszkańców osiedla; 8) ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych przysługuje jedynie sołtysom i przewodniczącym zarządów dzielnic i osiedli, a więc takiej ochrony pozbawione są osoby pełniące funkcje organów wykonawczych innych jednostek pomocniczych gminy, których ustawodawca wprost z nazwy nie określa; 9) jedynie w stosunku do sołectw prawodawca w odrębnej ustawie⁴ przewidział wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, określił metodę obliczania wysokości tegoż funduszu i możliwość otrzymania przez gminę z budżetu państwa zwrotu części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego; 10) sołectwo historycznie jest formą samorządu mieszkańców wsi, co znajduje dodatkowe potwierdzenie w przyjętej przez ustawodawcę nazwie organu uchwałodawczego „zebranie wiejskie”, a tym samym sołectwa, odmiennie niż dzielnice i osiedla, mogą być tworzone wyłącznie na terenach o charakterze wiejskim.

Mając na uwadze ww. przesłanki Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że sprzecznym z zasadą racjonalności prawodawcy byłoby przyjęcie, jakoby każda z tych jednostek pomocniczych mogła być przez radę gminy dowolnie tworzona lub zastępowana przez inną, ponieważ racjonalny ustawodawca nie dawałby gminom możliwości utworzenia szeregu nie tylko różnie nazwanych, lecz także odmiennie zorganizowanych i dysponujących innymi kompetencjami i środkami materialnymi jednostek pomocniczych, nie różnicując jednocześnie okoliczności, w których mogłyby być tworzone poszczególne ich typy.

⁴ Ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z 2009 r. z późn. zm.).

Wprawdzie w ocenie Sądu nie można generalnie przyjmować zakazu tworzenia sołectw na obszarach wchodzących formalnie w skład miast, u.s.g. nie definiuje bowiem pojęcia sołectwa, wsi lub obszaru o charakterze wiejskim. Znaczenie pojęcia „charakter wiejski” danego terenu należy wywodzić z definicji języka polskiego, a nie z definicji zawartych w ustawie z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych. Tu też dostrzegł Sąd podstawową wadę w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym. Sąd bowiem uznał, że powszechnym rozumieniem określenia „wieś” jest osada, w której ludność zajmuje się uprawą roślin i chowem zwierząt, a więc stanowi ono pewne zbiorowisko ludzi z należącymi do nich gruntami rolnymi, tworzące stosunkowo zwartą społeczność lokalną. Tym samym przez obszar o charakterze wiejskim rozumieć należy wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej zamieszkały przez ludność trudniącą się produkcją rolną. Taki zaś obszar wiejski może znaleźć się w administracyjnych granicach miasta. Za tak przyjętym poglądem przemawia, w ocenie Sądu, art. 4 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, w którym to przepisie wyraźnie stwierdzono, że wniosek o uzyskanie środków z takiego funduszu sołectwo można złożyć nie tylko do wójta, ale także burmistrza lub prezydenta miasta, mimo że te dwa ostatnie nazwy organu wykonawczego gminy obejmują jedynie gminy miejskie lub miasta liczące powyżej 100.000 mieszkańców. Racjonalny ustawodawca nie wprowadziłby takiej możliwości, gdyby *a limine* ograniczył tworzenie sołectw tylko do gmin wiejskich.

Tym samym pogląd o generalnej niedopuszczalności tworzenia sołectw na terenach wchodzących w skład miast jest wadliwy, a tam, gdzie nawet na terenie miasta występuje obszar o charakterze wiejskim, tworzenie sołectwa może być najlepszą formą bezpośredniej reprezentacji mieszkańców.

Na zakończenie uzasadnienia głosowanego wyroku Sąd stwierdził również, że dostrzega praktyczne problemy wiążące się z dokonaniem oceny wiejskiego charakteru danego obszaru, a w szczególności związanej z tym uznaniowości ustaleń sprowadzających się do rozstrzygnięcia, jaka liczba czy też procent mieszkańców – rolników, względnie powierzchnia użytków rolnych będzie uprawniała do stwierdzenia wiejskiego charakteru obszaru. Wskazał jednak, że takie problemy będą pojawiać się sporadycznie, a mało precyzyjne formułowanie przepisów nie może zwalniać organów władzy publicznej od obowiązku jego przestrzegania i prowadzić do nieakceptowanych z punktu widzenia praworządności skutków. Przedstawione zaś stanowisko tworzenia jednostek pomocniczych gmin eliminuje niebezpieczeństwo koniunkturalnego i ośmieszającego organy władzy publicznej tworzenia jednostek pomocniczych o charakterze wiejskim na obszarach *stricte* miejskich.

4. Wydaje się, że z tak zaprezentowaną przez Sąd administracyjny argumentacją należy jedynie częściowo się zgodzić. Nie wszystkie bowiem wywody są trafne i przekonująco uzasadnione. Nie wszystkie argumenty mają charakter *stricte* prawny.

Co do zasady trafnie Sąd przytoczył przepisy dotyczące jednostek pomocniczych, jakie zostały zawarte w ustawie o samorządzie gminnym. Pominęto

wprawdzie art. 35, art. 39 ust. 4 i art. 51 ust. 3 u.s.g., ale dla oceny trafności przywołanych przepisów nie miało to większego znaczenia. Przy dokonywaniu wykładni art. 48 ust. 2 u.s.g. nietrafnie jednak wskazano na odrębną regulację dotyczącą sołectw, a to dlatego, że sołectwom (tak jak i osiedlom, dzielnicom i innym jednostkom pomocniczym) jako podmiotom nie posiadającym jakiegokolwiek odrębnej podmiotowości prawnej, nie może przysługiwać żadne odrębne prawo tak do mienia komunalnego, jak i gminnego lub tzw. mienia sołectw, które z kolei jest pojęciem nieistniejącym.

Za trafne należy uznać rozważania Sądu co do nazw organów jednostek pomocniczych powiązanych z nazwami samych jednostek. Sołtys jest organem wykonawczym sołectwa, a zarząd osiedla/dzielnicy organem wykonawczym osiedla/dzielnicy. Analogicznie zebranie wiejskie to organ uchwałodawczy sołectwa, a rada osiedla/ogólne zebranie mieszkańców osiedla oraz rada dzielnicy – organy uchwałodawcze osiedla i dzielnicy. Czy jednak użycie przez ustawodawcę nazwy „zebranie wiejskie” oznacza przypisanie sołectwa tylko do wsi? Sam Sąd w uzasadnieniu glosowanego wyroku nie zajmuje w tym zakresie jednolitego stanowiska. Z jednej strony wskazuje na właśnie takie powiązanie pojęcia zebrania wiejskiego z obszarem wsi, z drugiej zaś strony dopuszcza tworzenie sołectw (a więc i zebrań wiejskich jako ich organów) na obszarze miast tyle że z zabudową wiejską. Wydaje się, że nie można sprowadzić nazwy zebranie wiejskie jako wyznacznika charakteru zabudowy. Chyba także tego nie miał na myśli Sąd w ww. wyroku. Zebranie wiejskie jest bowiem nazwą organu sołectwa i tylko w tym zakresie występuje. Przez analogię można wskazać na np. mającą ustawową podstawę nazwę organu wykonawczego gminy miejsko-wiejskiej jakim jest burmistrz miasta i terenu nie będącego miastem (burmistrz miasta i gminy). Czy wówczas mając na uwadze charakter zabudowy nie byłoby właściwszym określanie organu wykonawczego gminy jedną nazwą „burmistrz miasta i wójt gminy”? W związku z tym sama nazwa organu wewnętrznego sołectwa nie może mieć decydującego znaczenia dla oceny dopuszczalności tworzenia danej jednostki i nie ma dostatecznych powodów, aby nazwę organu wykonawczego odnosić do charakteru zabudowy lub zagospodarowania danego obszaru.

Prawidłowo Sąd wskazał na ograniczony zakres stosowania ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych⁵, która to objęła swoim zakresem zasady i tryb ustalania urzędowych nazw miejscowości i ich części⁶ i nie może ta ustawa stanowić podstawy oceny zasadności nadawania nazw jednostkom pomocniczym. Nazwy jednostek pomocniczych, mimo że często pochodzą od nazw urzędowych miejscowości, nie są objęte regulacją ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych⁷.

⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 16, poz. 1612 z późn. zm.).

⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, objęła ona ponadto zasady i tryb dokonywania zmian i znoszenia urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz urzędowych nazw obiektów fizjograficznych; zasady działania Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, a także sposób ustalania i ogłaszania wykazów urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz obiektów fizjograficznych.

⁷ Por. wyrok NSA z 19 września 2000 r., sygn. akt II SA 1416/00, opub. w Lex nr 54147.

5. Z podstawową tezą głosowanego wyroku, jakoby tworzenie jednostek pomocniczych nazwanych sołectwami możliwe było tylko na obszarach o charakterze wiejskim, niezależnie od tego, czy taki obszar znajduje się na terenie miejscowości nie mającej statusu miasta, czy w mieście – trudno się zgodzić.

Nie ma żadnych podstaw prawnych do wiążącego wskazania dla organów samorządu gminnego, jakie nazwy jednostek pomocniczych mogą być tworzone na obszarach gmin w zależności od charakteru zabudowy lub podstawowych zajęć mieszkańców. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie art. 5 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak sołectwa, osiedla, dzielnice i inne. Jedynie wobec miasta ustawodawca sprecyzował, że jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto, co i tak wcale nie oznacza, że nazwa takiej jednostki pomocniczej może być określona tylko jako „miasto”.

Nie ma żadnych podstaw prawnych aby twierdzić, że jednostka pomocnicza o nazwie sołectwo może być utworzona tylko na obszarze, który wykazuje cechy zabudowy wiejskiej. Skoro organy samorządu podejmują działania na podstawie zasady legalności, tym samym dopiero wskazanie wyraźnej podstawy prawnej obowiązującej w tym zakresie uzasadniałoby przyjęty przez Sąd pogląd. Takiej podstawy nie stanowi ani art. 5, ani art. 35 lub 36 u.s.g. W szczególności ostatni z powołanych przepisów, regulujący nazwy organów sołectwa (sołtys jako organ wykonawczy, zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy i rada sołecka jako organ pomocniczy sołtysa) nie oznacza, że dotyczą one tylko obszarów o charakterze wiejskim lub rolniczym. Czy zebranie wiejskie to synonim zebrania rolników? Oczywiście nie, a więc przyjęcie przez Sąd, że sołectwo może powstać tylko na terenie wsi, względnie również na terenie miejscowości będącej miastem, ale tylko wówczas, gdy obszar sołectwa obejmuje teren rolniczy (wiejski lub zbliżony do wiejskiego) - sprowadza się do konstruowania w sposób dorozumiany wyróżnika tej nazwy na podstawie kryteriów, nie mających uzasadnienia w obowiązującym prawie.

Należy przy tym wskazać, że charakter zabudowy wiejskiej coraz bardziej upodabnia się do zabudowy jednorodzinnej na obszarach miast, a powszechnie znanym jest trend zachodzący już od dłuższego czasu, polegający na przemianach urbanistycznych w wielu miejscowościach nie mających statusu miasta⁸.

Sołectwo jest oznaczeniem jednostki pomocniczej, a kwestie związane z tym, czy taką jednostkę w ogóle utworzyć, jakie mają być jej granice i gdzie ją tworzyć, ustawodawca celowo pozostawił swobodzie radzie gminy.

Kolejnym kryterium, jakie wskazał Sąd celem przyporządkowania poszczególnej kategorii jednostek pomocniczych stanowi charakter zajęć osób, zamieszkujących daną jednostkę pomocniczą. To kryterium wydaje się być niezwykle trudne do zastosowania. Jak wynika z oficjalnych danych statystycznych

⁸ Dotyczy to w szczególności wsi otaczających tereny miast (w szczególności dużych miast), w których zamieszkuje ludność pracująca w mieście, a jedynie mieszkająca na takiej wsi.

zdecydowana większość mieszkańców wsi nie jest zatrudniona w rolnictwie lub rolnictwo nie stanowi dla niej podstawowego zajęcia⁹.

Nawet jednak przyjęcie, że to sama rada gminy winna ustalić, czy dany obszar ma cechy wiejskie czy miejskie i tak prowadziłby do dużej swobody w takiej ocenie. Jak wówczas kontrolowałby legalność takiej uchwały organ nadzoru? Czy kryterium legalności, a więc zgodności z prawem, mogłoby obejmować w obowiązującym systemie normatywnym badanie prawidłowości oceny charakteru zabudowy lub procentowego wskaźnika rolników na danym terenie? Byłaby to już ocena oparta o kryterium celowości podjęcia danej uchwały, a na taki zakres nadzoru zgody nie ma.

Te wątpliwości dostrzegł także i Sąd, ale uznał, że poradzą sobie z nimi organy nadzoru, które nie mogą akceptować uchwał zawierających regulacje naruszające praworządność. Skoro jednak nie można wskazać podstawy prawnej definiowania charakteru wiejskiego, to czy można mimo to uznać istnienie normy prawnej nakazującej tworzenia sołectw tylko na obszarach wiejskich? Odpowiedź jawi się negatywna.

Obowiązujące przepisy ustaw w ogóle nie stawiają warunku, aby tworząc jednostki pomocnicze należało uwzględniać możliwie jednorodny układ osadniczo i przestrzenny, istniejące więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, tak jak to ma miejsce w procedurze tworzenia gmin (art. 4 ust. 3 u.s.g.). Oczywiście nie oznacza to braku możliwości odwoływania się do takich kryteriów, ale nie są to kryteria ustawowe, ale tylko o charakterze wewnętrznym, jakie może brać pod uwagę rada gminy tworząc konkretną jednostkę pomocniczą¹⁰.

6. Ważną kwestią, która umknęła uwadze Sądu, winno być zastanowienie się nad tzw. materią statutową. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nazwa jednostki pomocniczej stanowi jeden z obligatoryjnych elementów statutu takiej jednostki (art. 35 ust. 3 pkt 1 u.s.g.). Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP¹¹ ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Pojęcie ustroju wewnętrznego gminy obejmuje także regulowanie funkcjonowania jej jednostek pomocniczych. Jednostki pomocnicze są częścią gminy (jej wewnętrzną organizacją) i stąd ich dopuszczalność tworzenia wyrażana jest właśnie w statucie gminy¹². Powołany przepis Konstytucji, jak trafnie podnosi się w literaturze, stanowi wystarczającą podstawę prawną do uchwalenia statutu

⁹ Według danych rocznika statystycznego na koniec grudnia 2011 r. na wsi zamieszkiwało ponad 15 mln mieszkańców, a zatrudnionych w rolnictwie i prowadzących własne gospodarstwa rolne było niecałe 2,5 mln, za Rocznik Statystyczny Rolnictwa za 2012 r., GUS, s. 130, ss. 147-150.

¹⁰ W doktrynie wyrażono pogląd, że tworząc jednostki pomocnicze i nadając im różne nazwy należy uwzględniać charakter demograficzny, terytorialny, gospodarczy, cechy urbanistyczne i cechy funkcjonalne, warunki osadnicze i geograficzne, P. Chmielnicki, Statuty jednostek pomocniczych gminy. Wzory z komentarzem, Warszawa 2004, s. 45, aczkolwiek Autor ten wyraźnie podnosi, że rada gminy ma swobodę wyboru nazw jednostek pomocniczych, op., cit., s. 13. Podobnie M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 167.

¹¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹² M. Augustyniak, op. cit., s. 163-164.

gminy¹³, a to dlatego, że ustrój wewnętrzny gminy określany jest w granicach ustaw, a nie na podstawie ustaw. Dodatkowo, swoistym uzupełnieniem powołanego przepisu Konstytucji jest art. 6 EKSL¹⁴, zgodnie z którymi wspólnoty mieszkańców (społeczności lokalne) *powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie* i art. 4 ust. 5 EKSL który stanowi, że *w przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych*.

Poglądy co do zakresu materii statutowej nie mają charakteru jednorodnego i nie były one, a także nie są jednolite. Obecnie przeważa jednak stanowisko, zgodnie z którym materia statutowa to taka, która z jednej strony w sposób kompleksowy reguluje funkcjonowanie struktury wewnętrznej danej jednostki samorządu (np. gminy), a ponadto zawiera treść stanowiącą wykonanie delegacji ustawowych i dodatkowo reguluje kwestie, co do których brak wyraźnego upoważnienia ustawowego a które mieszczą się w generalnej podstawie „ustrój wewnętrzny” i nie są sprzeczne z regulacjami ustaw¹⁵. Okoliczność, że statut jednostki pomocniczej uchwalany jest przez radę gminy na podstawie art. 35 u.s.g., który w ustępie 3 zawiera wyliczony przykładowo katalog materii takiego statutu, nie oznacza, że także wobec statutów jednostek pomocniczych nie można stosować zasad adekwatnych do kształtowania statutu gminy. Również i statut jednostki pomocniczej powinien regulować ten fragment ustroju gminy, który dotyczy tych jednostek wewnętrznych. Jednostka pomocnicza jest częścią składową wewnętrznego ustroju gminy i to dość ważną, skoro o jej utworzeniu winien postanawiać statut gminy.

Tym samym może znaleźć się także i w statucie jednostki pomocniczej regulacja, nie wymieniona wprost w art. 35 ust. 3 u.s.g., a dotycząca wewnętrznego ustroju takiej jednostki i zarazem nie będąca w sprzeczności z regulacją ustawową.

7. Przeprowadzone rozważania prowadzą do następującej konkluzji: ustalenie materii statutowej obejmującej jednostki pomocnicze pozostawione zostało radzie gminy, która z jednej strony kształtując jej treść nie może naruszyć obowiązującego prawa, a z drugiej strony może dostosowywać ją do istniejących lokalnych potrzeb.

Tym samym przechodząc do rozwiązań dotyczących tworzenia jednostek pomocniczych w gminach miejskich (na terenie miast) i nadawania im nazw sołectw należy wskazać, że skoro nie ma żadnego przepisu nakazującego lub zakazującego nadawanie takich właśnie oznaczeń (nazw) jednostkom pomocniczym w związku

¹³ P. Czarny, Podstawy prawne statutów, [w:] Statuty jednostek samorządu terytorialnego, pod red. W. Kisiela, Warszawa 2005, s. 41.

¹⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. sprost.).

¹⁵ Por. wyrok NSA z 1 grudnia 1999 r., sygn. akt II SA 1868/99, opub. w Lex nr 46739; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, opub. w Lex nr 519061; wyrok NSA z 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, opub. w Lex nr 165793.

z charakterem danej gminy (tzn. gminy wiejskiej lub miejskiej), to takiego ograniczenia nie można dowodzić z jakiegóż nieokreślonej zasady praworządności. Wręcz zaprzeczeniem zasady praworządności byłoby stosowanie środków nadzoru w przypadku, gdy dana materia regulacji objęta nadzorem, nie narusza przepisu prawa i została podjęta w zakresie posiadanych przez organ gminy zadań do wykonania.

8. Gmina w zakresie wykonywania zadań publicznych (a takim jest także uchwalanie statutów) korzysta z samodzielności i nie można domniemywać istniejących ograniczeń poza tymi, które wprost wynikają z ustaw lub też ustawy w sposób pełny i kompleksowy regulują daną materię. Jak już była o tym mowa, żadna z tych przesłanek nie obejmuje nazw jednostek pomocniczych.

W obecnie obowiązującym systemie prawa nie ma podstaw do ograniczania rad gmin w zakresie wyboru oznaczenia jednostki pomocniczej. Należy przy tym wyrazić stanowisko, że sama nazwa jednostki pomocniczej (i związana z tym struktura oraz nazwy organów) nie powinna znacząco wpływać na jej pozycję lub uprawnienia. Każda jednostka pomocnicza powinna mieć identyczne możliwości funkcjonowania. To zaś, że ustawodawca uchwalił specjalne mechanizmy tzw. funduszu sołectkiego zaadresowane do sołectw (i tylko do nich) stanowi okoliczność wyraźnego uprzywilejowania jednostek pomocniczych z uwagi tylko na ich oznaczenia¹⁶. Sama nazwa nie jest przy tym cechą istotną, która powinna różnicować pozycję jednostek pomocniczych. Skoro jednak tak jest, to nie można zakazywać radom gmin, że chcąc skorzystać z mechanizmu funduszu sołectkiego dokonują zmian w nazwach istniejących już jednostek pomocniczych bądź też likwidują np. osiedla i w ich miejsce tworzą sołectwa. Skoro taka uchwała podejmowana jest po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami i mieszkańcy taką zmianę akceptują, to dlaczego ingerować w ich wolę? Czyżby organ nadzoru (organ administracji rządowej) wiedział lepiej niż społeczność lokalna lub rada gminy co jest dla danej gminy właściwe lub co nie ośmieszy jej organów? Czy takie podejście ma służyć umacnianiu tych najmniejszych wspólnot społeczności lokalnych, jeżeli wbrew stanowisku mieszkańców i woli rady gminy, organ nadzoru unieważnia uchwałę powołującą w miejsce osiedla lub nawet dzielnicę sołectwo?

Nie ma miejsca tutaj na głębszą polemikę z argumentami dotyczącymi „wyjątkowości” sołectw w stosunku do osiedli, dzielnic, przysiółków, kolonii lub jednostek pomocniczych o innych nazwach. Poza bowiem odmiennymi nazwami organów jednostek pomocniczych (i to tylko niektórych), każda z nich korzysta z takich samych podstaw działania¹⁷. Skoro jednym z założeń jest uznanie, że ustawodawca uchwala ustawy w sposób racjonalny, to czy taki racjonalny prawodawca nie przewidział, że na terenie np. gminy wiejskiej mogą funkcjonować jednostki pomocnicze pod nazwą np. kolonii lub osiedli, ale tylko dlatego, że ich nazwy nie zawierają terminu „sołectwo” nie mogą one korzystać z instrumentu funduszu sołectkiego? To pokazuje, że istniejący mechanizm funduszu sołectkiego

¹⁶ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 15/10, opub. w Lex nr 618681. Tak też w doktrynie, M. Augustyniak, op. cit., s. 221.

¹⁷ Dotyczy to w szczególności zasad wyposażania w mienie komunalne, braków własnych budżetów, zasad wykonywania zadań.

wyraźnie preferujący jednostki w istocie tylko i wyłącznie w związku z ich nazwą nie jest prawidłowy. Nie ma więc potrzeby, aby blokować inicjatywę organów gmin lub nawet mieszkańców jednostek pomocniczych o innych nazwach, które chcąc skorzystać z funduszu sołeckiego zmieniają nazwy swoich jednostek. Mieszkańcy chcą bowiem skorzystać z korzyści, a droga do nich wiedzie poprzez zmianę nazwy jednostki pomocniczej.

9. Trafnie Sąd wskazał, że samorząd terytorialny (gminy) stanowi realizację zasady decentralizacji administracji publicznej. Decentralizacja ta (art. 15 ust. 1 w związku z art. 10 Konstytucji RP) obejmuje jedynie udział samorządu w wykonywaniu władzy wykonawczej. Tym samym organy samorządu gminy są zobowiązane do wykonywania zadań publicznych nałożonych na nie mocą ustawy, a nie kreowania nowych zadań jako zadań publicznych. Jednakże ważnym elementem różnicującym wykonywanie zadań publicznych przez administrację rządową i administrację samorządową (organy samorządu) jest umożliwienie uwzględniania przez samorząd terytorialny woli mieszkańców w zakresie, w jakim nie narusza to przepisów ustaw. Nie można sprowadzać regulacji funkcjonowania samorządu do wykonywania zadań publicznych na zasadach nie pozwalających na jakikolwiek wpływ mieszkańców w sposób ich wykonywania. Gdyby tak było, to w istocie samorząd lokalny różniłby się od administracji rządowej jedynie sposobem wyboru członków jego organów i ... nazwą. Samorządu do takiej postaci nie można sprowadzać. To zaś oznacza, że w przypadku, gdy sama rada gminy decyduje się na jeden z możliwych i niezakazanych przez prawo wyborów sposobu realizacji zadania publicznego, to nie można domniemywać nielegalności takiego działania.

10. Podsumowując należy wskazać, że w obecnie obowiązującym systemie prawnym samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do zakazania radzie gminy tworzenia jednostek pomocniczych nazywanych sołectwami na terenie gmin miejskich lub miast i to niezależnie od charakteru zabudowy lub podstawowego zajęcia zawodowego mieszkańców takich terenów. Te dwie ostatnie przesłanki, wskazane w glosowanych wyroku przez Sąd, nie mogą stanowić kryteriów legalnego nadzoru nad samorządem, a przecież legalność stanowi konstytucyjne kryterium tego nadzoru (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP). *A contrario* nie ma także przeszkód, aby na terenie gminy wiejskiej jednostki pomocnicze nosiły nazwy osiedli lub dzielnic. Sama nazwa jednostki pomocniczej nie powinna zaś stanowić istotnego kryterium różnicującego jej pozycję, a jeżeli tak jest¹⁸, to należy podjąć jak najszybsze próby wprowadzenia równoważnych mechanizmów finansowania także i pozostałych (wobec sołectw) jednostek pomocniczych gmin. W przeciwnym razie podejmowane będą coraz częste próby zmiany samych nazw jednostek pomocniczych celem otrzymania dodatkowych korzyści finansowych.

Sporządził:
dr Kazimierz Bandarzewski

Głosa powstała na zlecenie Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska, prowadzącej stronę www.funduszesoleckie.pl

¹⁸ Dotyczy to funduszu sołeckiego.