

**Fundusz sołecki.  
Przepisy prawne i zasady  
wdrożenia + wzory do  
pobrania**

Wydanie 2.

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

*Robert Gawłowski, Agata Sobolewska*

# Rozdział I. Status sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy

Aktualny stan prawny pozwala na tworzenie w ramach podstawowych JST (gmin) jednostek pomocniczych. SamGminU określa ramy funkcjonowania, pozycję tych jednostek oraz nakreśla sposób ich powoływania, jednak wiele aspektów związanych z działalnością jednostek pomocniczych gminy nie jest jasno określonych w prawie i przysparza wątpliwości interpretacyjnych. Wątpliwości tych w szczególności dostarcza status sołectwa – z jednej strony regulowany przepisami SamGminU, a z drugiej uszczegółowiony w FundSołU.

Rozdział I określa miejsce sołectw w przyjętym w Polsce podziale terytorialnym, wskazuje cel funkcjonowania tych jednostek oraz ich status w sferze prawa prywatnego i publicznego.

## 1. Charakterystyka zagadnienia

Artykuł 16 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Podobnie charakteryzuje gminę art. 1 SamGminU, stanowiąc, że to mieszkańcy gminy tworzą, z mocy prawa, wspólnotę samorządową. Wspólnota ta oraz odpowiednie terytorium tworzą gminę, podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Gmina stanowi zatem fundament podziału terytorialnego w Polsce, a do momentu uchwalenia ustaw ustrojowych powiatu i województwa (do 31.12.1998 r.) stanowiła jedyny szczebel samorządu terytorialnego w Polsce.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP przewiduje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że działanie organów państwowych, w tym organów gminy, musi mieć umocowanie w obowiązującym prawie

i mieć jasno wyznaczone granice. I choć gmina posiada samodzielność w wykonywaniu swoich zadań wskazaną w art. 2 SamGminU, to nie może ona oznaczać samodzielności bezwzględnej. Jednocześnie samodzielność ta nie może być ograniczana przez władzę inną niż ustawodawcza. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że tylko szczegółowe i precyzyjne unormowania ustawowe mogą ingerować w zasadę samodzielności gminy, ale nie mogą przy tym jej znosić. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo ograniczać w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała. Stąd samodzielność, będąca przeciwieństwem istoty samorządu, nie wymaga, sama przez się, konstytucjonalizacji, a jedynie środków prawnych oraz gwarancji jej ochrony (wyr. TK z 24.3.1998 r., K 40/97, Legalis oraz wyr. TK z 4.5.1998 r., K 38/97, Legalis).

Obok zasady samodzielności niezwykle ważną rolę w określeniu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego (a więc i gminy) w Polsce odgrywa zasada pomocniczości. Ratyfikowana przez Polskę w 1993 r. EuropKartaSamLok, definiując tę zasadę, wskazuje, że „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Zasada ta wspomniana jest także w Konstytucji RP, zarówno w preambule, jak i art. 163, który powierza samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Sprawność funkcjonowania administracji publicznej i realizowanych zadań związana jest z koniecznością dokonania podziałów w jej funkcjonowaniu. Z perspektywy samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma zasadniczy podział terytorialny państwa oraz będący jego pochodną podział pomocniczy. Na podstawie pierwszego wyróżnia się trójstopniowy podział na gminy, powiaty i województwa. Z kolei podział pomocniczy określa możliwość funkcjonowania na poziomie gminy jednostek pomocniczych w postaci sołectw, osiedli i dzielnic, a także jednostek nienazwanych. Z założenia podział pomocniczy jest formą uzupełniającą, mającą służyć realizacji zasady bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy na ich terytorium oraz zaangażowaniu w realizację zadań publicznych.

#### Ważne

Jednostki pomocnicze to poziom pośredni pomiędzy obywatelami a gminą, dzięki któremu sprawnie można konsultować projekty aktów prawnych lub inne działania podejmowane przez władze samorządowe, to także możliwość inicjowania pewnych działań przez samych mieszkańców.

Funkcjonowanie jednostek pomocniczych w gminach należy także postrzegać z perspektywy realizacji zasady subsydiarności, która jest integralnym elementem demokratycznego państwa prawnego i jednocześnie efektywnego podziału zadań publicznych

w systemie administracji publicznej. Zasada ta, poza krajowymi źródłami prawa, posiada swoje odniesienie także w prawie międzynarodowym. Najważniejszym aktem jest tutaj Europejska Karta Samorządów, która w art. 3 stanowi, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. W praktyce może ono być różnie realizowane, jednakże jego podstawą jest możliwość bezpośredniego zaangażowania się obywateli w realizację zadań publicznych. Przykładem takich działań może być realizacja tzw. budżetu partycypacyjnego, tworzenie rad seniorów czy też zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Zasada subsydiarności stanowi także jedną z głównych zasad ustrojowych UE i odnosi się do podziału kompetencji pomiędzy krajami członkowskimi a instytucjami UE.

## 2. Zadania gminy

Podstawą określenia zadań gminy jest art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który wskazuje, że zadaniami gminy są wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych JST. Przepis ten niejako obliguje ustawodawcę, by przy rozdzielaniu zadań pomiędzy poszczególne samorządy terytorialne zawsze w pierwszej kolejności rozważał możliwość przypisania ich gminie, jako podstawowej JST. Zasada domniemania właściwości gminy powtórzona została także w art. 6 SamGminU, gdzie ustawodawca wskazał, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Tak więc katalog zadań gminy wskazany w art. 7 ust. 1 SamGminU nie jest katalogiem zamkniętym. Nie oznacza to jednak możliwości działania gminy wszędzie tam, gdzie uzna ona to za stosowne, kierując się kryterium lokalnego charakteru danej sprawy, co potwierdził również TK (zob. wyr. TK z 28.6.1994 r., K 14/93, Legalis).

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne: własne i zlecone, na co wskazuje m.in. art. 166 Konstytucji RP. Zadaniami własnymi są te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i są wykonywane przez JST. **Z kolei zadania publiczne zlecone mogą wynikać wyłącznie z uzasadnionych potrzeb państwa i mogą zostać JST zlecone tylko ustawą, która określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.**

Jednakże katalog ten jest szerszy i można definiować go także przez katalog (otwarty) wydatków JST zawarty w art. 216 ust. 2 FinPubU. Wskazuje on, że „wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego,
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,

- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3”.

## 2.1. Status prawny jednostki pomocniczej gminy

Funkcjonowanie jednostek pomocniczych stanowi przejaw realizacji zasady subsydiarności. Jednakże należy pamiętać, że jednostki te nie posiadają osobowości prawnej i nie posiadają ochrony sądowej. Sytuacja ta jest potwierdzeniem tego, że funkcjonowanie jednostek pomocniczych uwarunkowane jest zakresem przekazania zadań i środków finansowych w drodze uchwały rady gminy. Jednostki pomocnicze nie posiadają zatem samodzielności w realizacji zadań, własnych źródeł dochodów, własnego budżetu ani samodzielności prawnej w stosunku do gminy.

## 2.2. Cel funkcjonowania jednostek pomocniczych

Celem funkcjonowania jednostek pomocniczych w gminie jest ułatwienie realizacji zadań gminnych. Oznacza to, że jednostki te mają głównie na celu usprawnienie działania administracji lokalnej na obszarze swojego funkcjonowania. W praktyce ich funkcjonowania przejawia się to w przekazaniu części kompetencji decyzyjnych do sołectw, dzielnic lub osiedli. W związku z tym powoływanie jednostek pomocniczych jest uzasadnione głównie w tych obszarach gminy, gdzie istnieje oddolna inicjatywa mieszkańców i chęć zaangażowania się w sprawy lokalne. W przeciwnym wypadku ich powołanie nie przyczynia się do ułatwienia realizacji zadań gminy i prowadzi do wydłużenia procesu decyzyjnego. Co więcej, brak inicjatywy oddolnej może być także przesłanką do tego, aby nie obejmować całej gminy zakresem działania jednostek pomocniczych. W tym przypadku brak zainteresowania mieszkańców uczestniczeniem w pracach jednostki pomocniczej oznaczałby nic innego jak rozbudowę aparatu administracyjnego. Ustawodawca dopuścił możliwość funkcjonowania jednostek tylko na części terenu gminy.

### Orzecznictwo

Rada gminy może objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy lub jej części i podejmować uchwały dotyczące wszystkich jednostek pomocniczych w gminie (art. 5 ust. 1 i 3 SamGminU). Jeśli rada gminy przyjmuje koncepcję tworzenia jednostek pomocniczych w całej gminie, zarządzenie przeprowadzenia konsultacji (art. 5 ust. 2 SamGminU) na obszarze całej gminy jest nie tylko prawnie dopuszczalne, ale i racjonalne (uchw. NSA z 10.10.2000 r., II SA/Łd 1097/00, Legalis).

Osoby fizyczne, jak również osoby prawne są podmiotami stosunków cywilnoprawnych. Zdolność prawna jest atrybutem nie tylko osób fizycznych, lecz także osób prawnych czy też osób niebędących osobami prawnymi, którym zdolność prawną nadają przepisy szczególne. W doktrynie prawa cywilnego zdolność prawna określana jest jako zdolność

bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego<sup>1</sup>. Zdolności prawnej i osobowości prawnej w polskim systemie prawa się nie domniemywa, musi ona wynikać z norm przypisanych danym podmiotom (na przykład w ustawie ustrojowej, ustawie szczegółowej czy w KC).

W art. 165 Konstytucji RP ustawodawca wyposażył w osobowość prawną JST, nadając im jednocześnie prawa do własności i inne prawa majątkowe. Nie uczynił tego jednak w stosunku do jednostek pomocniczych gminy, a SamGminU przyznała osobowość prawną gminie, nie stosując tego pojęcia względem jednostek pomocniczych. Artykuł 2 ust. 2 SamGminU wyraźnie bowiem stanowi, że to gmina posiada osobowość prawną.

### Orzecznictwo

(...) zgodnie z art. 2 ust. 2 SamGminU podmiotem prawa w systemie tego samorządu jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Miasto jako jednostka administracyjna terytorialnie właściwa dla określonej gminy nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną, a to oznacza, że z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisów wprowadzających tę ustawę ani z mocy ewentualnego upoważnienia statutowego, nie może występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny (wyr. NSA z 15.9.1998 r., I SA 264/98, niepubl.).

Podobnie ta kwestia rozstrzygana jest w stosunku do jednostek pomocniczych, takich jak sołectwa, osiedla czy dzielnice. NSA stwierdził jednoznacznie, że jednostki pomocnicze gminy nie zostały wyposażone w odrębną od gminy osobowość prawną, a ich działalność statutowa prowadzona jest zawsze w ramach osobowości prawnej posiadanej przez gminę i to ona odpowiada za zobowiązania zaciągane przez swoje organy oraz jednostki pomocnicze (wyr. NSA z 26.5.1992 r., III SA/Wr 1248/92, niepubl.<sup>2</sup>). Doktryna prawa cywilnego potwierdza taki stan rzeczy. Ustawodawca w żadnym z aktów prawnych nie nadał takich uprawnień jednostkom pomocniczym gminy ani nie uznał ich za ułomne osoby prawne, a poziom ich organizacji wydaje się nie być wystarczający, by móc tym jednostkom przyznać osobowość prawną<sup>3</sup>.

## 2.3. Zdolność do czynności prawnych a art. 48 ustawy o samorządzie gminnym

W niniejszej części opracowania uwaga skupiona zostanie wyłącznie na relacji między dyspozycją art. 48 SamGminU a statusem jednostki pomocniczej. W dalszej części opracowania temat ten poruszony zostanie z punktu widzenia relacji pomiędzy dyspozycją wskazanego artykułu a uprawnieniami jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej.

Zdolność do czynności prawnych określana jest jako zdolność do nabycia praw i zaciągania zobowiązań bądź też do dokonywania zmian w stosunkach cywilnoprawnych, przy

<sup>1</sup> A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 153.

<sup>2</sup> W. Abramowicz, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego: uaktualniony zbiór przepisów i orzeczeń sądowych*, Warszawa 1994.

<sup>3</sup> M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 77–78.

czyż zdolność ta musi wynikać z przepisów prawa<sup>4</sup>. Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej ani zdolności prawnej, a zatem ich zdolność do czynności prawnych staje się wątpliwa. Artykuł 48 ust. 1 SamGminU stanowi o upoważnieniu jednostki pomocniczej do „zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie”, który to „ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia”. Interpretacja pojęcia zarządzania w tym przypadku skłania się ku definiowaniu go w porównaniu do pojęcia trwałego zarządu zawartego w GospNierU. Artykuł 43 GospNierU stanowi, że „trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną”. Przepisy o gospodarowaniu nieruchomościami wyczerpująco określają status trwałego zarządu (Rozdział 5. Oddawanie w trwały zarząd, art. 43–50 GospNierU) i nie może być on modyfikowany przez prawo miejscowe, jakim jest statut, o którym mówi art. 48 ust. 1 SamGminU. Zatem zarządzanie, o którym stanowi art. 48 ust. 1 SamGminU, nie jest tożsame z trwałym zarządem, o którym stanowi GospNierU, i należałoby go rozpatrywać jako administrowanie mieniem przez dokonywanie czynności bieżących wyłącznie w takim zakresie, jaki rada gminy określiła w statucie odpowiedniej jednostki pomocniczej. Przy czym prawa i obowiązki składające się na mienie nadal pozostają po stronie gminy<sup>5</sup>.

Obok pojęcia „zarządzania” ustawodawca nadał jednostkom pomocniczym uprawnienie do „korzystania z mienia”. Prawo to oznacza możliwość zaspokajania przez korzystanie z mienia własnych potrzeb jednostki pomocniczej, a także uczestniczenie w stosunkach prawnych, których przedmiotem są określone składniki mienia. Nie można jednak przypisywać jednostce pomocniczej pełnej podmiotowości wynikającej z przepisów prawa cywilnego, gdyż nie ma ona uprawnienia do zawierania umów czy zaciągania zobowiązań w swoim imieniu, a wyłącznie na rzecz powołującej ją gminy<sup>6</sup>. Podobnie jednostka pomocnicza gminy nie ma uprawnienia do samodzielnego dysponowania dochodem uzyskanym w ramach rozporządzania przekazanym jej mieniem, a zakres zarządzania, korzystania z mienia oraz rozporządzania dochodami z mienia komunalnego muszą zostać jasno określone przez radę gminy w statucie nadanym konkretnemu sołectwu<sup>7</sup>. Samodzielne zarządzanie, korzystanie czy rozporządzanie dochodami nie znajduje bowiem uzasadnienia w SamGminU ani w żadnym innym przepisie prawa. Dopiero statut konkretnej jednostki pomocniczej gminy może zawierać takie uprawnienia. Artykuł 48 ust. 1 zd. 2 SamGminU nakazuje, by to w statucie ustalony został zakres czynności dokonywanych przez jednostkę pomocniczą samodzielnie w zakresie przysługującego jej mienia, a więc błędne jest przypisywanie jakiegokolwiek samodzielnego uprawnienia jednostce pomocniczej w zakresie dysponowania mieniem komunalnym przekazanym przez gminę. SamGminU zobowiązuje, używając sformułowania „statut określa”, radę gminy, by w statut jednostki pomocniczej wpisała „zakres czynności dokonywanych samodziel-

---

<sup>4</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2015, s. 212–213.

<sup>5</sup> Por. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 424; A. Agopszowicz (red.), Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 324 oraz 128–131.

<sup>6</sup> M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 84.

<sup>7</sup> K. Bandarzewski, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 459; za: M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 85.

nie przez jednostkę pomocniczą”. Niezawarcie odpowiednich przepisów w statucie skutkuje bowiem niemożnością działania samodzielnie przez jednostkę pomocniczą, a podjęte przez nią samodzielnie działania będą nieważne<sup>8</sup>.

## 2.4. Status jednostki pomocniczej w sferze prawa publicznego

Obok statusu jednostek pomocniczych w świetle prawa cywilnego należy wskazać ich miejsce w prawie publicznym. Kluczowe jest umiejscowienie jednostek pomocniczych w granicach wyznaczanych prawem finansów publicznych i kompetencji, jakie wynikają z przepisów FinPubU oraz KPA.

Już art. 9 FinPubU wskazuje, że jednostki pomocnicze gminy nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Choć katalog zawarty w tym przepisie nie jest katalogiem zamkniętym, a art. 9 ust. 14 FinPubU stanowi, że jednostkami sektora finansów publicznych są także „inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego”, to jak już wywieziono, jednostki pomocnicze gminy są pozbawione osobowości prawnej niezbędnej do tego, by móc włączyć je w sektor finansów publicznych. Chcąc nakreślić status jednostek pomocniczych gminy w kontekście norm zawartych w KPA, należy przede wszystkim wskazać, że jednostki takie nie mogą być stroną postępowania administracyjnego. Artykuł 29 KPA stanowi, że „stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej”. Choć jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej, nie jest ona jednostką organizacyjną gminy, o której mowa w art. 29 KPA.

Brak wskazania uprawnienia jednostki pomocniczej do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na prawach strony w KPA przesądza o niemożliwości przyznania takiego uprawnienia także w akcie mniejszej rangi, a zwłaszcza akcie prawa miejscowego, jakim jest np. statut danego sołectwa.

Potwierdził to w swoim orzeczeniu NSA.

### Orzecznictwo

Brak regulacji prawnej w ustawie o samorządzie terytorialnym przyznającej sołectwom, dzielnicom, osiedlom prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych w KPA wyłącza możliwość przyznania tym jednostkom pomocniczym gminy w formie uchwały organu gminy pozycji podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym (wyr. NSA oz. we Wrocławiu z 6.3.1992 r., SA/Wr 300/92, Legalis).

Należy więc przyjąć, że wpisanie przez radę gminy do statutu jednostki pomocniczej takiego uprawnienia nie będzie skutkowało przyznaniem jej stosownego prawa we wskazanym zakresie.

<sup>8</sup> M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 85–86; 88–89.



Charakter publicznoprawny jednostek pomocniczych wyraża się także w możliwości załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej na podstawie upoważnienia nadawanego w tym zakresie przez radę gminy z mocy art. 39 ust. 4 SamGminU. Korzystanie z tego uprawnienia budzi jednak wiele wątpliwości. Z jednej strony KPA nie nadaje jednostce pomocniczej uprawnień do występowania w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, a zatem wydawana przez sołtysa bądź zarząd dzielnicy/osiedla decyzja byłaby w czyimś imieniu, jednak przepisy nie precyzują w czym. Podobnie jak brak jest wskazania organu rozpatrującego odwołania, tak nie został określony zakres odpowiedzialności wydających decyzje. Z drugiej zaś strony trudno oczekiwać od organu wykonawczego jednostki pomocniczej specjalistycznej wiedzy prawniczej i administracyjnej niezbędnej do wydawania decyzji administracyjnych, a zatem wykonywanie uprawnień przyznanego art. 39 ust. 4 SamGminU wymagałoby wsparcia organów wykonawczych jednostek pomocniczych przez specjalistów zajmujących się przygotowaniem decyzji administracyjnych. Wykorzystanie tej instytucji w praktyce sprowadziłoby się więc do podpisywania rozstrzygnięć przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej, co wypaczałoby sens przepisu<sup>9</sup>.

### 3. Podstawy prawne tworzenia i funkcjonowania sołectw oraz ich organów

Historycznie sołectwa były jednostkami powoływanymi na terenach wiejskich już od czasów średniowiecza i już wtedy wyposażane były w pewien zakres uprawnień oraz posiadały swoje organy. W obecnym stanie prawnym ustawodawca nie przypisał sołectw wyłącznie do terenów wiejskich. Jednostki pomocnicze, o których stanowi SamGminU, mogą być powoływane zatem bez względu na to, jaki jest status gminy. Gmina jednak nie może dowolnie kształtować organów jednostki pomocniczej i w tym zakresie musi, określając status jednostki pomocniczej, trzymać się ram wyznaczonych w SamGminU.

#### 3.1. Rodzaje jednostek pomocniczych

Rodzaje jednostek pomocniczych zostały określone w art. 5 SamGminU, w którym ustawodawca stwierdził, że gmina może tworzyć następujące jednostki pomocnicze:

- 1) sołectwa,
- 2) dzielnice,
- 3) osiedla,
- 4) i inne.

Oznacza to, że można wskazać **dwa rodzaje jednostek pomocniczych**, tj. jednostki **nazwane** (sołectwo, osiedle, dzielnica) oraz tzw. **nienazwane**, które zostały określone jako inne. Ustawodawca nie określił w SamGminU precyzyjnie kryteriów dotyczących po-

---

<sup>9</sup> R. Trykozko, Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gmin, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Warszawa 2014, s. 28–29.

szczególnych rodzajów jednostek pomocniczych. Początkowo funkcjonowanie sołectw ograniczono do gmin wiejskich, a dzielnic i osiedli do gmin miejskich. Jednakże wraz ze zniesieniem klasyfikacji gmin na wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie przyjmuje się kryterium historyczne określające rodzaj jednostki pomocniczej. Tym niemniej warto zwrócić uwagę na fakt, że jednostki samorządu gminnego mogą ustanawiać różne rodzaje jednostek pomocniczych w zależności od charakteru urbanistycznego danej części terytorium gminy, jaki jednostki obejmują. Może więc zdarzyć się sytuacja, że w ramach gminy będą funkcjonowały zarówno sołectwa (na terenach o charakterze wiejskim), jak też osiedla (na terenach o charakterze miejskim). Kwestia ta nie została precyzyjnie uregulowana przez prawodawcę i dlatego każdy przypadek należy rozpatrywać osobno. Pomocne może być w tej sprawie orzecznictwo sądów administracyjnych, które powstało w związku ze zmianą jednostek pomocniczych na terenie gminy Jarocin w województwie wielkopolskim.

#### Orzecznictwo

SamGminU nie definiuje pojęcia „sołectwa”, jednakże jego etymologia pozwala przyjąć, że jest to wieś lub sąsiadujące ze sobą wsie. Było ono jedną z głównych form samorządu mieszkańców wsi. Od 1990 r. jest to jednostka pomocnicza samorządu terytorialnego w gminie, przy czym organizację i zakres działania organów jednostki ustala statut gminy. Organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, organami wykonawczymi są sołtys i rada sołecka (jako organ pomocniczy), wybierane przez mieszkańców wsi. Także obecnie przyjmowane rozwiązania w gminach, które zdecydowały się na wyodrębnienie jednostek pomocniczych, potwierdzają wyodrębnianie sołectw na terenie gmin wiejskich, a dzielnic i osiedli na terenie gmin miejskich. Uwagi powyższe, jak i przyjęcie założenia racjonalności działania ustawodawcy, pozwalają przyjąć, że wprowadzony w art. 5 ust. 1 SamGminU podział jednostek pomocniczych był celowy i uwarunkowany został zarówno ich położeniem, funkcjonalnością, jak i sposobem wykonywania przekazanych danej jednostce zadań publicznych. Jak podkreślono, sołectwa są specyficznymi i jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców usytuowanych na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym jednostek tych nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach o charakterze miejskim (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym.

Dodatkowo wyjaśniono, że w myśl NazwMiejscU wieś oznacza jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta. Co więcej, do pojęcia sołectwa i jego wiejskiego charakteru nawiązują także przepisy PrGeodKart. Zgodnie bowiem z treścią § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.3.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, granice obrębów wiejskich powinny być zgodne z granicami wsi i sołectw. Stąd też przyjąć należy, że wołą ustawodawcy sołectwa – jako jednostki pomocnicze – mają charakter wiejski i tworzone są dla objęcia określonej terytorialnie społeczności lokalnej na terenach niemających statusu miasta. (...) SamGminU nie tylko bowiem nie definiuje pojęcia sołectwa, lecz także pojęcia wsi, czy też obszaru o charakterze wiejskim. Co za tym idzie, również odnośnie do pojęcia terenu o charakterze wiejskim należy się odwołać do rozumienia tego pojęcia w języku polskim. Zgodnie z powszechnym rozumieniem wieś jest to osada, w której ludność zajmuje się uprawą roślin i chowem zwierząt, pewne zbiorowisko ludzi z należącymi do nich gruntami rolnymi, tworzące stosunkowo zwartą społeczność lokalną. W ocenie Sądu przez obszar o charakterze wiejskim rozumieć należy wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej zamieszkały przez ludność trudniącą się produkcją rolną. Nie można przy tym z góry

wykluczyć, iż taki wyodrębniony przestrzennie obszar o charakterze wiejskim znaleźć się może w administracyjnych granicach miasta (orzec. NSA z 4.2.2014 r., II OSK 2910/13, Legalis).

---

Inne kryterium podziału jednostek pomocniczych dotyczy obligatoryjności ich powoływania. Na tej podstawie można wyróżnić jednostki pomocnicze, do powołania których władze gminy są zobowiązane (chodzi tu wyłącznie o przypadek miasta stołecznego Warszawy, które tworzą dzielnice na podstawie UstrW-WyU) oraz jednostki nieobligatoryjne (powoływane na podstawie art. 5 SamGminU). W obu przypadkach aktem prawnym powołującym jednostki pomocnicze są uchwały rad gmin.

### Ważne

Ustawodawca nie wykluczył możliwości powoływania w Warszawie jednostek pomocniczych niższego rzędu, które mogą funkcjonować w ramach dzielnic miasta. Ich powoływanie oraz znieszenie, jak również zakres funkcjonowania regulują przepisy właściwe dla wszystkich jednostek pomocniczych zawartych w art. 5 SamGminU.

---

Gmina może na swoim terytorium tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne, także miasto położone na terenie gminy może być taką jednostką, o czym stanowi art. 5 ust. 1 SamGminU. Tworzenie na terenie gminy takich jednostek nie jest obligatoryjne i zależy od tego, czy rada gminy wyrazi taką wolę. To rada gminy bowiem w drodze uchwały może stworzyć taką jednostkę, poprzedzając swoją decyzję konsultacjami z mieszkańcami gminy bądź z ich inicjatywy (art. 5 ust. 2 SamGminU). **Rada gminy nie może scedować tej kompetencji na żaden inny organ**, gdyż na podstawie art. 18 ust. 7 SamGminU „ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki jest wyłączną właściwością rady gminy”.

## 3.2. Tworzenie sołectw

Obecnie przepisy SamGminU nie ograniczają gmin w kwestii tworzenia sołectw tylko na obszarach o charakterze wiejskim, co doprowadziło do możliwości powstania sołectwa w mieście. Często dzieje się tak w wyniku rozszerzenia granic miasta o tereny wiejskie, gdzie sołectwo funkcjonowało. NSA w 2014 r. rozpatrywał sprawę ze skargi kasacyjnej Wojewody Wielkopolskiego od wyroku WSA w Poznaniu z 16.8.2013 r. w sprawie skargi Gminy Jarocin na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej – sołectwa „Tumidaj” przez Gminę Jarocin na terenie miasta Jarocin<sup>10</sup>. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda Wielkopolski odniósł się do braku ustawowej definicji pojęcia sołectwa, która jednak nie pociąga za sobą możliwości dowolnego rozumienia tego pojęcia.

---

<sup>10</sup> Wojewoda Wielkopolski wydał także 5 analogicznych aktów dotyczących uchwał w przedmiocie utworzenia na terenie Jarocina sołectw.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego  
z 26.4.2013 r., KN-I.4131.1.244.2013.18, Legalis**

Etymologicznie rzecz ujmując, można je określić jako wieś lub sąsiadujące ze sobą wsie. Było ono jedną z głównych form samorządu mieszkańców wsi. (...) Także obecnie przyjmowane rozwiązania w gminach, które zdecydowały się na wyodrębnienie jednostek pomocniczych, potwierdzają wyodrębnianie sołectw na terenie gmin wiejskich, a dzielnic, osiedli na terenie gmin miejskich. Mając na uwadze powyższe i racjonalność działania ustawodawcy, przyjąć należy, że wprowadzony w art. 5 ust. 1 SamGminU podział jednostek pomocniczych był celowy i uwarunkowany został zarówno ich położeniem, funkcjonalnością, jak i sposobem wykonywania przekazanych danej jednostce zadań publicznych. Odwołując się także do uzasadnienia do FundSołU, Wojewoda Wielkopolski wskazał, że także takie rozumienie pojęcia „sołectwo” przyjęli projektodawcy funduszu i to do jednostek pomocniczych wyodrębnionych na terenach wiejskich skierowali nowy instrument finansowania zadań lokalnych. A to właśnie możliwość stworzenia funduszu sołectkiego była głównym motywem utworzenia na terenie miasta Jarocin jednostki pomocniczej – sołectwa.

WSA w Poznaniu, rozpatrując skargę gminy Jarocin na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, wskazał, że „istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest utworzenie na terenie miasta jednostki pomocniczej w postaci sołectwa”. Sąd wskazał przy tym, że z analizy uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody wynika, że nie dokonywał on zindywidualizowanej, szczegółowej analizy odnośnie do dopuszczalności utworzenia sołectwa na obszarze określonym w zaskarżonej uchwale (a obejmującym określone ulice miasta Jarocin), lecz generalnie zakwestionował dopuszczalność tworzenia sołectw na obszarach administracyjnie wchodzących w skład miast. Wskazuje na to przede wszystkim okoliczność, iż mimo że sołectwo „Tumidaj” utworzone zostało jedynie na części obszaru miasta Jarocin, to wojewoda w uzasadnieniu rozstrzygnięcia odwołuje się do parametrów charakteryzujących to miasto jako całość. Stał on na stanowisku, że miasto Jarocin jako jedna z większych w województwie wielkopolskim jednostek organizacyjnych na prawach miejskich (26 000 mieszkańców), nie posiada umocowania prawnego do tworzenia na swoim terenie wiejskich jednostek pomocniczych, jakimi są sołectwa. Sąd uznał, że „zakwestionowane przez Wojewodę uchwały w przedmiocie utworzenia sołectw dotyczyły różnych obszarów, leżących zarówno w centrum, jak i w pewnym oddaleniu od centrum Jarocina. Również ta okoliczność wskazuje, zdaniem Sądu, iż motywem podjęcia przez Wojewodę zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego było generalne zakwestionowanie dopuszczalności tworzenia sołectw na obszarach administracyjnie wchodzących w skład miast”. WSA w Poznaniu stwierdził także, że „wobec braku sformułowania przez prawodawcę na gruncie SamGminU definicji legalnych pojęć sołectwa, dzielnicy, osiedla, miasta i wsi, za podstawową metodę wykładni, w ocenie Sądu, uznać należy w niniejszej sprawie wykładnię językową, polegającą na ustaleniu znaczenia tekstu prawnego poprzez odwołanie się do przesłanek, które tworzą kontekst językowy (...) kontekst językowy pozwala, w ocenie Sądu, na wyrażenie poglądu, iż sołectwo historycznie jest formą samorządu mieszkańców wsi, która to konstatacja znajduje dodatkowe potwierdzenie w przyjętej przez ustawodawcę nazwie organu uchwałodawczego «zebranie wiejskie». Co za tym idzie, sołectwa, odmiennie niż dzielnice i osiedla, mogą być tworzone wyłącznie na terenach o charakterze wiejskim. Powyższe nie pozwala jednak na generalne

stwierdzenie, iż sołectwa nie mogą być tworzone na obszarach wchodzących formalnie w skład miast. SamGminU nie tylko bowiem nie definiuje pojęcia sołectwa, lecz także pojęcia wsi czy też obszaru o charakterze wiejskim. Co za tym idzie również odnośnie do pojęcia terenu o charakterze wiejskim odwołać się należy do rozumienia tegoż pojęcia w języku polskim. Zgodnie z powszechnym rozumieniem wieś jest to osada, w której ludność zajmuje się uprawą roślin i chowem zwierząt, pewne zbiorowisko ludzi z należącymi do nich gruntami rolnymi, tworzące stosunkowo zwartą społeczność lokalną. W ocenie Sądu przez obszar o charakterze wiejskim rozumieć należy wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej zamieszkały przez ludność trudniącą się produkcją rolną. Nie można przy tym z góry wykluczyć, iż taki wyodrębniony przestrzennie obszar o charakterze wiejskim znaleźć się może w administracyjnych granicach miasta (...) a przyjęciem, iż racjonalny ustawodawca dopuścił tworzenie jednostek pomocniczych w postaci sołectw również na terenach formalnie wchodzących w skład miast przemawia nadto art. 4 ust. 1 FundSołU, w którym to przepisie wskazano, że podstawowym warunkiem uzyskania środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Skoro zaś zgodnie z art. 26 ust. 4 SamGminU prezydent miasta jest organem wykonawczym w miastach powyżej 100 000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie SamGminU prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym, to sposób sformułowania art. 4 ust. 1 FundSołU, gdzie wskazano nie tylko wójta i burmistrza, lecz także prezydenta miasta wprost wskazuje, iż ustawodawca dopuszcza możliwość tworzenia sołectwa nie tylko w gminach, w których siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, lecz nawet w miastach powyżej 100 000 mieszkańców” (wyr. WSA w Poznaniu z 16.8.2013 r., II SA/Po 681/13, Legalis).

Rozstrzygnięcie WSA w Poznaniu wskazało jednoznacznie, że **choć sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim (przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych), dopuszczalne prawnie jest wyodrębnianie ich na obszarach znajdujących się w granicach administracyjnych miasta czy też poza takimi granicami.**

Orzekając w sprawie skargi kasacyjnej od wyroku WSA w Poznaniu, NSA rozpatrując sprawę dokonał szerszej analizy przepisów SamGminU (wyr. NSA z 4.2.2014 r., II OSK 2910/13, Legalis). NSA odwołał się nie tylko do wykładni językowej przy analizie przepisów dotyczących tworzenia jednostek pomocniczych (art. 5 SamGminU) oraz określania organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych (art. 35 SamGminU), ale również do wykładni autentycznej, celowościowej, systemowej, w wąskim i szerokim rozumieniu oraz wykładni historycznej, mając za podstawową zasadę racjonalność ustawodawcy.

### Orzecznictwo

W ocenie NSA kluczowe jest odwołanie się do przepisów SamGminU stanowiących o organach sołectwa: sołtysie i zebraniu wiejskim. W rozumieniu słownikowym przywołanym przez NSA wsią jest „osada, zamieszkała przez ludność, której większość trudni się pracą na roli, osada rolnicza; tereny pozamiejskie, rolnicze, letniskowe; pochodzić ze wsi; wieś rodzinna, wieś okolnica, wieś ulicówka, wieś pańszczyźniana; mieszkańcy wsi, chłopci, zbiegła się cała wieś, jechać na wakacje na wieś, odpoczywać na wsi (Słownik Języka Polskiego Tom III, s. 712). Takie rozumienie wsi determinuje rozumienie określenia «zebranie wiejskie» jako zebranie mieszkańców wsi”. Biorąc pod

uwagę konieczność odniesienia się do wykładni systemowej, należy zwrócić uwagę także na podobne definiowanie wsi w NazwMiejscU. W art. 2 ust. 12 NazwMiejscU wieś uznano za „jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta”. Z kolei odnosząc się do wykładni celowościowej, należy zwrócić uwagę na uzasadnienie projektu FundSołU, gdzie projektodawca wskazuje, że celowe jest ukierunkowanie przepisów FundSołU jedynie na sołectwa ze względu na ich specyfikę. Zdaniem autorów projektu FundSołU „sołectwa co do zasady są jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więziach łączących mieszkańców, usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim. (...) Tym samym uchwalenie ustawy da duży bodziec prorozwojowy dla terenów wiejskich. Pozwoli również na niezależnienie się społeczności wsi od lokalnych uwarunkowań politycznych<sup>11</sup>”. Dlatego, choć działania gmin związane z nieuprawnionym w świetle FundSołU tworzeniem sołectw na terenach miast o zwartej zabudowie, bez funkcji wiejskich, rolniczych, produkcyjnych, usługowych, turystycznych, lotniskowych, są motywowane, skądinąd słusznym, dążeniem do aktywizacji mieszkańców, czemu mają służyć uzyskiwane dzięki FundSołU środki finansowe, to temu celowi mogą służyć też inne środki, a utworzenie sołectwa w mieście nie jest i nie może być traktowane jako jedyne i najskuteczniejsze remedium na aktywizację mieszkańców. Za takim stanem rzeczy przemawia też nieutworzenie w bardzo licznej grupie gmin miejskich jakichkolwiek jednostek pomocniczych, co jest wyrazem przekonania, w dużej mierze uzasadnionego, o słabości tej formy włączania mieszkańców miast, w których występują słabsze więzi społeczne, w procesy decyzyjne władzy lokalnej. Tworzenie sołectw nie może polegać na zmianie nazwy i przypisaniu jej jednostce pomocniczej na terenie ściśle zabudowy miejskiej. Wykładnia zmierzająca do przypisania radzie gminy prawa do nieograniczonej swobody w nazywaniu jednostek pomocniczych abstrahuje od przewidzianej SamGminU organizacji sołectw z zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym i pozbawia znaczenia regulację SamGminU różnicującą organizację jednostek pomocniczych w sołectwach i w osiedlach oraz dzielnicach, a w skrajnych przypadkach prowadzioby to do sytuacji takiej, jak utworzenie ze względów finansowych sołectw w centrum dużych miast, obejmujących śródmieścia, czy jak uczyniła to Rada Miejska w Jarocinie tworząc sołectwo „Śródmieście” (wyr. NSA z 4.2.2014 r., II OSK 2910/13, Legalis).

---

W określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectw w miastach, ale możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Niezgodne z prawem jest tworzenie sołectw poprzez zmianę nazwy jednostki pomocniczej tylko w celu umożliwienia takiej jednostce korzystania ze środków funduszu sołectkiego.

### 3.3. Statut sołectwa jako jednostki pomocniczej

Najważniejszym dokumentem określającym sposób funkcjonowania jednostki pomocniczej jest jej statut. Uchwala go w osobnej uchwale rada gminy. Przed jej przyjęciem konieczne jest przeprowadzenie konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne przeprowadzane na podstawie art. 5a ust. 1 SamGminU dzieli się na fakultatywne oraz obligatoryjne. Konsultacjami obligatoryjnymi są te, które przeprowadzane są na podstawie szczegółowego przepisu. Jednymi z obowiązkowych konsultacji społecznych są konsultacje poprzedzające przyjęcie statutu jednostki pomocniczej.

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołectkim, druk sejmowy Nr 1278, Sejm VI kadencji.

Z kolei fakultatywne konsultacje społeczne w gminie przeprowadzane są, kiedy przepisy szczegółowe nie nakładają na organy władzy obowiązku poddania publicznej dyskusji danej sprawie, jednak z uwagi na ważny interes wspólnoty gminnej przeprowadzenie takich konsultacji jest wskazane. Takie konsultacje mogą dotyczyć m.in. ustanowienia strefy płatnego parkowania na terenie gminy czy zmian w funkcjonowaniu komunikacji miejskiej.

Proces konsultacji społecznych w gminie musi opierać się o wyrażone w odpowiedniej uchwale rady gminy zasady. Rada gminy ma zatem obowiązek uchwalić uchwałę określającą tryb oraz zasady przeprowadzania konsultacji społecznych, przy czym uchwała ta tworzy ogólne zasady takich konsultacji – rada gminy nie musi każdorazowo przed przystąpieniem do konsultacji tworzyć nowych zasad i ich trybu. SamGminU nie narzuca formy ani trybu przeprowadzenia konsultacji, pozostawiając te kwestie w gestii rady gminy.

Wynik konsultacji społecznych nie jest wiążący dla władz samorządowych. Należy jednak pamiętać, że brak ich przeprowadzenia skutkuje nieważnością uchwały określającej statut jednostki pomocniczej. Przed przystąpieniem do konsultacji statutu jednostki pomocniczej organ gminy ma obowiązek skutecznego poinformowania mieszkańców jednostki pomocniczej, której dotyczy statut, o rozpoczęciu takich konsultacji. Informacja taka powinna zostać zamieszczona nie tylko na tablicy ogłoszeń urzędu gminy czy w BIP. Należy również zadbać, by informacja pojawiła się na tablicy ogłoszeń sołectwa czy osiedla/dzielnicy, którego projekt statutu ma zostać poddany konsultacjom, jednocześnie udostępniając projekt takiego statutu na tablicy ogłoszeń bądź/i u sołtysa wsi czy też w ogólnodostępnym miejscu dla mieszkańców jednostki pomocniczej. Ogłoszenie takie powinno zawierać informację o dacie konsultacji i ich trybie, umożliwiając realne wyrażenie zdania i zgłoszenie uwag czy propozycji przez społeczność jednostki pomocniczej. W ogłoszeniu należy wskazać również formę konsultacji (np. zbieranie uwag pisemnych drogą tradycyjną oraz elektroniczną oraz spotkania z mieszkańcami w określonych terminach).

### Orzecznictwo

Należy wskazać, iż przepis art. 5 ust. 2 SamGminU stanowi, że „jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy”, natomiast art. 35 ust. 1 SamGminU przewiduje, że „organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”. Przepisy te nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że zaskarżona uchwała dotycząca statutu jednostki pomocniczej powinna być została podjęta dopiero po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami tej jednostki pomocniczej, której samorząd pomocniczy miał być uregulowany statutem. Dla spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 SamGminU, konieczne jest zatem uprzednie przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami tego sołectwa, któremu statut ma być nadany (por. m.in. wyr. WSA w Gdańsku z 19.10.2012 r., II SA/Gd 458/12, wyr. WSA w Krakowie z 10.10.2013 r., III SA/Kr 66/13 i wyr. NSA z 3.9.2013 r., II OSK 652/13, Legalis). Wymóg przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii (wyr. WSA w Krakowie z 4.9.2018 r., III SA 288/18, Legalis).

---

Co ważne, przyjmuje się, że każda jednostka pomocnicza powinna mieć swój osobny statut. Oznacza to, że nie można przyjąć jednego statutu dla wszystkich jednostek pomocniczych na terenie gminy czy też dla części jednostek pomocniczych danej gminy. Można jednak przyjąć jedną uchwałę rady gminy statuty dla wszystkich sołectw w formie załączników do uchwały, stanowiąc odrębne załączniki dla każdego statutu sołectwa.

#### Orzecznictwo

Nietrafny jest zarzut skarżącego kasacyjnie, że przyjęta w tej sprawie konstrukcja uchwały, tj. umieszczenie w jednej wspólnej uchwale 14-tu odrębnych statutów sołectw jako załączników do tej uchwały, narusza art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU. Status prawny aktu prawa miejscowego poszczególne statuty sołectw posiadają z mocy prawa, zgodnie z przytoczoną powyżej treścią art. 35 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU. Podjęcie zatem przez radę gminy uchwały w sprawie nadania aktu regulującego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej tj. statutu tej jednostki pomocniczej jest równoznaczne z podjęciem aktu prawa miejscowego, albowiem z mocy ustawy wynika, że statut jednostki pomocniczej jest aktem prawa miejscowego. Wbrew zarzutom skarżącego kasacyjnie, status prawny aktu prawa miejscowego nie jest zależny od odrębnego głosowania nad poszczególnymi statutami jednostek pomocniczych ani od umieszczenia statutów w samej treści uchwały, a nie w jej załączniku. W zakwestionowanej w tej sprawie uchwale Rada Gminy R. prawidłowo skorzystała z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 ust. 1 SamGminU. Zgodnie z treścią tego przepisu, Rada Gminy R. określiła organizację i zakres działania poszczególnych sołectw istniejących na terenie gminy w odrębnych statutach, tyle że te odrębne statuty dla każdego wymienionego z nazwy sołectwa zostały objęte jedną wspólną uchwałą o wprowadzeniu tych statutów. Wbrew pogładowi skarżącego kasacyjnie nie ma przeszkód prawnych zawarcia w jednej uchwale więcej niż jednego statutu jednostki pomocniczej pod warunkiem, że dla każdej z tych jednostek pomocniczych uchwalono statut odrębny, to znaczy dotyczący tej właśnie jednostki pomocniczej. Ten warunek został w rozpoznawanej sprawie spełniony, albowiem w 14-tu załącznikach do przedmiotowej uchwały umieszczono odrębne statuty dla poszczególnych 14-tu sołectw Gminy R.

Nie jest też uzasadniony podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia § 29 TechPrawodR, poprzez nadanie 14-tu załącznikom do uchwały w sprawie przyjęcia statutów jednostek pomocniczych Gminy R. charakteru i mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego. Jak już powyżej wskazano, sama kwestia techniki prawodawczej nie może wpływać na przyznanie lub utratę przez dany akt charakteru aktu prawa miejscowego. Ewentualne uchybienia proceduralne mogłyby co najwyżej wywołać skutek w postaci wadliwości danego aktu prawa miejscowego, ale nie mogłyby pozbawić danego aktu jego charakteru prawnego jako aktu prawa miejscowego. Należy zauważyć, że TechPrawodR nie może być traktowane jako bezpośredni wzorzec kontroli przy badaniu legalności aktu prawa miejscowego. Nie jest to bowiem akt normatywny, lecz zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawców. Zasady określone w tym rozporządzeniu mogą być przydatne do oceny legalności aktów prawa miejscowego w kontekście spełniania wymogów składających się na kanon poprawnej legislacji, będący jednym z warunków przewidzianego w art. 2 Konstytucji RP demokratycznego państwa prawnego, natomiast nie służą do oceny ważności aktów prawa miejscowego, z uwagi na podstawę upoważnienia do ich wydania (por. wyr. NSA z 5.5.2011 r., I OSK 1059/10, Legalis). Sprzeczność z zasadami techniki legislacyjnej określonymi w tym rozporządzeniu nie może zatem stanowić wystarczającej przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały (wyr. NSA z 15.1.2016 r., II OSK 2690/15, Legalis; por. wyr. NSA z 6.5.2014 r., I OSK 338/14, Legalis).



[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)