

PIOTR LISOWSKI

ORCID: 0000-0002-8154-3167

Uniwersytet Wrocławski  
[piotr.lisowski@uwr.edu.pl](mailto:piotr.lisowski@uwr.edu.pl)

ADAM OSTAPSKI

ORCID: 0000-0002-9365-9415

Uniwersytet Wrocławski

## Status sołectwa z perspektywy atrybutów związku samorządowego

**Abstrakt:** Sołectwo jest podmiotem administracji publicznej, który — pomimo braku w aktualnym stanie prawnym możliwości pełnego odwzorowania statusu jednostki samorządu terytorialnego — zasługuje na kwalifikację w randze związku samorządowego (a przy okazji — związku publicznoprawnego). Wykazanie takiego statusu w tym przypadku wymaga elastycznego podejścia do konstrukcji związku samorządowego, z koniecznością wykazania posiadania niezbędnego minimum atrybutów z zakresu korporacyjności i samorządności.

**Słowa kluczowe:** sołectwo; związek samorządowy; związek publiczno-prawny; korporacyjność; samorządność.

### 1. *Nolite iudicare secundum faciem* — czyli o nieustających wyzwaniach nauki prawa administracyjnego w zakresie dotyczącym prawa samorządu terytorialnego

Język prawny i język prawniczy odnoszą się do zjawisk strukturalno-organizacyjnych ze sfery administracji publicznej, aczkolwiek trudno mówić w kontekście ustrojowego prawa administracyjnego o kompleksowym i zunifikowanym

podejściu. Związane z tym deficyty terminologiczno-pojęciowe nie omijają nawet kluczowych segmentów administracji publicznej, a więc i administracji organizowanej na bazie samorządu terytorialnego. A przecież mogłoby się wydawać, że w tej bezspornie klasycznej materii, także w rodzimej perspektywie<sup>1</sup>, *nil novi sub sole* — przynajmniej na poziomie (i w kontekście) terminów (i pojęć) podstawowych. Tymczasem niekoniecznie i nie w każdym przypadku mamy do czynienia ze stanem w randze *communis opinio doctorum*.

Wystarczy przywołać następujący zestaw terminów: podmiot administracji publicznej, związek publicznoprawny, związek samorządowy, podmiot samorządu terytorialnego, korporacja (prawa publicznego, terytorialna), osoba prawa publicznego, samorządowa osoba prawna, jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego, jednostka pomocnicza gminy, samorządowa jednostka organizacyjna — i w tym kontekście zapytać o to, czy występują one w języku prawnym i prawniczym oraz o płaszczyzny i sposoby ich definiowania. Znaczenie ujawnianych w ten sposób wątpliwości i rozbieżności często bowiem wykracza poza ramy *stricte* teoretyczne, nierzadko dając o sobie znać w bezpośrednim kontakcie z praktyką administracyjną. Tego rodzaju problemy dość intensywnie uaktywnia zagadnienie jednostek pomocniczych gminy — i to już na etapie analizowania ich statusu w zakresie ograniczonym do regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>2</sup> (aczkolwiek diagnostyka ustrojowa jeszcze bardziej się komplikuje, gdy tego rodzaju analizy dotyczą sytuacji prawnej stołecznych dzielnic<sup>3</sup>). Mając na uwadze możliwą różnorodność ustrojową tych klasycznych (wyjściowych) typów jednostek pomocniczych gmin<sup>4</sup>, zamierzoną w tym przypadku analizę ograniczamy do sołectw — najliczniejszej grupy tych podmiotów, legitymujących się (aczkolwiek z uwzględnieniem ograniczeń charakterystycznych dla systemu rad narodowych) relatywnie najtrwalszym osadzeniem w strukturach polskiej administracji<sup>5</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów oczywiste jest, że sołectwo to zarówno jeden z rodzajów jednostek pomocniczego podziału terytorialnego (znajdującego obecnie zastosowanie tylko w ramach gmin), jak i jednostka pomocnicza gminy. W tym drugim ujęciu „przestaje” już być tylko czymś (terytorium, któremu moż-

<sup>1</sup> W ramach której niewątpliwie zasługi położył prof. Tadeusz Bigo, *nota bene* już prawie 100 lat temu konstatuujący szczególne zainteresowanie nauki prawa administracyjnego materią samorządu terytorialnego (*idem*, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928).

<sup>2</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm. (u.s.g.).

<sup>3</sup> Zob. ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817).

<sup>4</sup> Choć mogące zachodzić różnice dotyczą „dopiero” poziomu organów tych podmiotów administracji (a nie „już” na poziomie pierwotnym — podmiotowym — poziomie organizowania struktur w administracji publicznej).

<sup>5</sup> Zob. art. 7 ust. 1–3 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) oraz art. 48 ust. 2 u.s.g.

na przypisać cechy obszaru wiejskiego) — tak jak i inne jednostki tego rodzaju — wykazuje się bowiem atrybutami właściwymi dla zjawiska strukturalno-organizacyjnego. Tego rodzaju modyfikacje dają asumpt do analiz z perspektywy właściwej dla statycznego (instytucjonalnego) ujmowania organizacji prawnej administracji publicznej. I nie są to zawsze rozważania prowadzące do jednoznacznych konkluzji.

W ramach tak zwanego rozwinięcia strukturalnego sołectwo zasługuje na kwalifikację jako podmiot administracji publicznej, jest bowiem prawnie wyodrębnionym tworem organizacyjnym, który realizuje zadania określone w jego statucie (choć niewykraczające poza zakres działania gminy), umożliwiającym osobom zamieszkującym na danym obszarze czynny udział w realizacji zadań publicznych gminy i wpływ na kierunek rozstrzygania określonych spraw<sup>6</sup>. Istota zadań wykonywanych przez sołectwo świadczy o ich partycypacyjnym charakterze. Przydanie sołectwu zadań do realizacji, poza przede wszystkim strukturalnym wyodrębnieniem, pozwala zatem uznać, iż jest to byt organizacyjny w randze podmiotu administracji publicznej (choć niewątpliwie nietypowy<sup>7</sup>), uczestniczący w procesie administrowania, które nie musi przecież polegać na stosowaniu władczych form działania administracji publicznej. Przyjęcie innego wniosku stałoby w sprzeczności z domniemaniem racjonalności ustawodawcy, skoro tenże — w duchu zasady pomocniczości — przewidział możliwość utworzenia przez gminę sołectwa o określonej wewnętrznej strukturze, uprawnionego do realizacji zadań przekazanych przez gminę. Takie spojrzenie na kwestię statusu sołectwa ma walor porządkujący (z punktu widzenia pojęć podstawowych prawa administracyjnego: podmiot administracji publicznej — organ administracji publicznej — aparat pomocniczy organu administracji publicznej<sup>8</sup>). Ponadto uwzględnia nie tylko wynik wykładni literalnej rozwiązań prawnych dotyczących sołectwa zawartych w ustawie gminnej, ale i rezultaty wykładni systemowej i funkcjonalnej tych regulacji. Nieuzasadnione jest zatem sprowadzanie sołectwa do roli „oddziału terenowego gminy” czy swoistej „delegatury gminy”, gdyż takie stanowisko — poza argumentami wskazanymi w tym opracowaniu — nie bierze pod uwagę również podstaw aksjologicznych tworzenia sołectw i ich społecznego potencjału. Co więcej, właśnie w warunkach wiejskich jednostek pomocniczych relatywnie

<sup>6</sup> Wojewoda Dolnośląski — w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 listopada 2009 roku, NP.II.0911-6/513/09 (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 210, poz. 3898) — stwierdził, że „pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych”.

<sup>7</sup> I ta nietypowość nie dość, że stanowi „startowy” znak rozpoznawczy tego zjawiska strukturalno-organizacyjnego, to jeszcze — jak wykaże przeprowadzona analiza — zmusza do uelastyczenia podejścia do niektórych konstrukcji administracyjnego prawa ustrojowego.

<sup>8</sup> Aczkolwiek ostatni z wymienionych elementów klasycznej triady wyznaczającej fazy rozwinięcia strukturalnego nie znajduje zastosowania w ramach wewnętrznej organizacji jednostek pomocniczych gmin (w tym sołectw).

częściej daje o sobie znać korzystna synergia pomiędzy decentralizacyjno-samorządowym konceptem a praktyką administrowania wywodzonego z właściwości konstrukcyjnych i możliwości uruchamianych na bazie korporacji terytorialnej (często bowiem dopiero na poziomie sołectwa uaktywniają się prawnie relewantne mechanizmy angażowania się członków wspólnoty samorządowej w administrowanie — przybierając formułę konsekwentnego i znaczącego uczestnictwa w podejmowaniu rozstrzygnięć, które mają bezpośredni z nią związek).

Jak więc już wykazano (i co będzie jeszcze stanowić przedmiot kolejnych ustaleń), sołectwo jest podmiotem administracji publicznej. Nie ulega przy tym wątpliwości, że należącym do segmentu administracji samorządowej. Faktem doktrynalnie notoryjnym jest zarazem brak prawnego umocowania do kwalifikowania jednostek pomocniczych gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe ustalenie nie musi jednak przesądzić o nieposiadaniu przez sołectwo statusu związku samorządowego — aczkolwiek specyficzne ukształtowanie sytuacji ustrojowoprawnej jednostki pomocniczej gminy, pomimo jej konstruowania w ramach i w kontekście ustroju gminy, nie polega na pełnym odwzorowaniu algorytmu organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Prowokowane w ten sposób odstępstwa i wywoływane przez nie odrębności niewątpliwie jednak nie ułatwiają wykazania związkowych (samorządowych, publicznoprawnych) atrybutów sołectwa — pomimo jego przynależności do administracji samorządowej. Stąd pomysł, by zmierzyć się z wyzwaniem polegającym na wyraźnym skonfrontowaniu się z następującym pytaniem: czy sołectwo, będące podmiotem administracji publicznej (a niebędące jednostką samorządu terytorialnego) jest — mimo to — związkiem samorządowym<sup>9</sup>. Innymi słowy, czy można być samorządowym podmiotem administracji publicznej bez legitymowania się statusem związku samorządowego (związku publicznoprawnego). Zatem z zamiarem dopełnienia rozważań weryfikujących status sołectwa z punktu widzenia atrybutów związkowych (w szczególności o konotacjach samorządowych), warto podjąć tytułową problematykę — wpisującą się w nurt rozważań typu „biografia pojęcia”<sup>10</sup>.

## 2. Doktrynalny *background* (na wybranych przykładach)

Zaczynając *de domo sua*, warto przypomnieć, że we wrocławskim podręczniku dotyczącym polskiego prawa samorządowego nie wskazujemy jednostek

<sup>9</sup> Z przyczyn, które zostaną dokładniej wyjaśnione w dalszej części, tego rodzaju weryfikacja sprawdzać automatycznie też będzie w tym przypadku legitymowanie się statusem związku publicznoprawnego. Ten aspekt analizy, choć niezbędny (bo nieuchronny), odgrywać będzie jednak znaczenie drugoplanowe i wspierające rozważania dotyczące perspektywy związkowo-samorządowej.

<sup>10</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 13.

pomocniczych gmin wśród związków samorządowych<sup>11</sup>. Z kolei w monografii dotyczącej relacji samorządowych analizowanie tego rodzaju wątku zaczyna się od następującego stwierdzenia:

jednostki pomocnicze gminy [...] są jedynym (poza jednostkami samorządu terytorialnego) przykładem rozwiązania organizacyjnego o tak silnych korporacyjnych (i terytorialnych) konotacjach (co nie musi jednak [...] przesądzać o ich statusie organizacyjnym w randze związku publiczno-prawnego/związku samorządowego<sup>12</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że z wymienionych przyczyn sołectwa z właściwymi im strukturami organizacyjnymi — zarówno z powodu tych konotacji, jak i z racji ich wewnątrzgminnej lokalizacji i komunalnej proveniencji — wchodzą w skład rdzeniowego segmentu administracji samorządowej — tak zwanej administracji *stricte* samorządowej<sup>13</sup>. Tym niemniej, ich związkowa kwalifikacja nie jest oczywista — co więcej, bywa wręcz wykluczana<sup>14</sup>.

Z kolei w kontekście semantyki pojęć-narzędzi związku samorządowego (związku publiczno-prawnego) możemy przypomnieć — podążając tropem wrocławsko-lwowskich konotacji — następujące ustalenia poczynione w tej materii przez Profesora Tadeusza Bigę:

1. „Związki publiczno-prawne posiadają władztwo administracyjne [...]. Samorząd zaś jest zdecentralizowaną administracją wykonywaną przez samodzielne związki. Zatem związki publiczno-prawne są związkami samorządowymi. Związki publiczno-prawne i związki samorządowe — to dwa synonimy: zakresy tych nazw pokrywają się. [...] Związek publiczno-prawny jest oznaczeniem samego podmiotu administracji”<sup>15</sup>;

<sup>11</sup> J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 323, schemat 12. *Związki samorządowe*.

<sup>12</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 323.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 194, schemat. 6 *Administracja samorządowa — ustalenia podstawowe; idem, Stołeczne dzielnice — szczególny przypadek jednostek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 101, schemat. 6 *Administracja stricte samorządowa — przebieg wewnętrznej organizacji podmiotu zbiorowego (zintegrowanego) gminy*.

<sup>14</sup> Konstataowaniu braku ich osobowości prawnej oraz niedysponowaniu przez tego typu podmioty administracji publicznej bezpośrednio do nich kierowanym władztwem administracyjnym towarzyszą też i następujące konkluzje: „Jednostka pomocnicza gminy nie spełnia atrybutów podmiotu samorządu terytorialnego, a co za tym idzie — atrybutów związku publiczno-prawnego i osoby prawa publicznego” — I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 349; „jednostki pomocnicze nie są związkami samorządowymi” — A. Szewc, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* Warszawa 2012, art. 5, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587270144/132675/jyz-gabriela-plawecki-zbigniew-szewc-andrzej-ustawa-o-samorządzie-gminnym-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS> (dostęp: 6.05.2021).

<sup>15</sup> T. Bigo, *Związki...*, s. 154.

2. „samorząd nie oznacza osoby lecz tylko pewną stronę pojęcia związku publiczno-prawnego, mianowicie, oznacza relację (stosunek) podmiotów administrujących do państwa. Tymczasem pojęcie związku publiczno-prawnego jest określeniem samego podmiotu działającego. W tym zestawieniu związek publiczno-prawny i związek samorządowy są synonimami. Za związek publiczno-prawny jest uważany związek, który spełnia zadania administracji publicznej. Jeśli wykonywa zadania administracji publicznej jako związek — to musi posiadać w stosunku do rządu samodzielność — jest więc związkiem samorządowym”<sup>16</sup>;

3. „przez samorząd należy rozumieć tylko administrację prowadzoną samodzielnie przez związki (korporacje) [...]. Między korporacją prawa publicznego czyli między związkami samorządowym”<sup>17</sup>.

W kontekście powyższych ustaleń wypada też zauważyć, że w piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego przyjmuje się, że do związków samorządowych (a więc w świetle wyżej wymienionej konkluzji — także do związków publicznoprawnych) zalicza się nie tylko podstawowych i klasycznych ich przedstawicieli (czyli związki terytorialne — to jest jednostki samorządu terytorialnego), ale i celowe związki samorządowe (w świetle nomenklatury rodzimego języka prawnego — związki jednostek samorządu terytorialnego)<sup>18</sup>. Zatem uznaje się status związkowy samorządowych podmiotów administracji publicznej, których właściwości konstrukcyjne dość specyficznie (bo pośrednio) nawiązują do korporacyjnych atrybutów konstrukcyjnych. Sołectwa też wykazują się pewnymi „deficytami” w tym zakresie, lecz w odniesieniu do nich zaczyna to uruchamiać wątpliwości w wykazywaniu ich związkowego statusu. Czy jednak słusznie?

### 3. Związek samorządowy (związek publicznoprawny<sup>19</sup>) — *identificatio*

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest zidentyfikowanie cech związku samorządowego, zdefiniowanie związku publicznoprawnego. Nawiązanie w tym zakresie do klasycznych ustaleń Tadeusza Bigi pozwala zacząć od pierwotnego i zarazem kluczowego atrybutu tego rodzaju podmiotów administracji publicznej, nieprzypadkowo zatem eksponowanego już terminologicznie. Chodzi o antecedencję przesądzającą o nomenklaturowej konsekwencji w posługiwaniu

<sup>16</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948, s. 90.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 90–91.

<sup>18</sup> A także, stanowiący odmienny typ związku samorządowego, związek metropolitalny w województwie śląskim — Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia (tak na przykład J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój...*, s. 323 — przywoływany już schemat 12).

<sup>19</sup> Pamiętając jednak o posiłkowym znaczeniu tego wątku rozważań.

się terminem związek. Dzieje się tak dlatego, że chodzi w tym przypadku o tak zwane osobowe podmioty administracji publicznej<sup>20</sup>, a więc takie, których konstrukcja opiera się na zrzeszeniu osób. Tego rodzaju uwarunkowania nieuchronnie kierują uwagę w stronę korporacji — w analizowanym zakresie są to korporacje prawa publicznego, *in concreto* — zrzeszenia<sup>21</sup> osób fizycznych o proveniencji terytorialnej (wyznaczane poprzez nawiązanie do jednostek podziału terytorialnego państwa). Spełnienie tego rodzaju wymagań przez terytorialne związki samorządowe jest ewidentne i rzec można naturalne, co *explicite* potwierdzają przepisy samorządowych ustaw ustrojowych identyfikujące poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego<sup>22</sup>. Przekłada się to na ich organizację i funkcjonowanie. Otóż — po pierwsze — korporacyjna proveniencja tego typu podmiotów administracji publicznej sprawia, że istotnym ich „składnikiem” konstrukcyjnym są wspólnoty (*nomen omen*) samorządowe złożone ze wszystkich osób zamieszkujących daną gminę (powiat, województwo)<sup>23</sup>. Co więcej, ten zrzeszeniowy impuls konstrukcyjny jest — po drugie — kontynuowany w fazie ich funkcjonowania poprzez samorządność<sup>24</sup>, istotnie determinującą administrowanie tych podmiotów<sup>25</sup>. *Summa summarum*, mamy w tego rodzaju przypadkach do czynienia ze związkiem samorządowym w klasycznej — wręcz ortodoksyjnej postaci (jeśli chodzi o wyżej wymienione atrybuty determinujące jego organizację i funkcjonowanie)<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Więcej na temat podziału na osobowe i majątkowe podmioty administracji publicznej zob. np. P. Lisowski, *Relacje...*, s. 173.

<sup>21</sup> Warto przy tym przypomnieć, że łaciński trop etymologiczny (*corporatio*) oznacza między innymi związek.

<sup>22</sup> Zob. art. 1 ust. 2 u.s.g. oraz przepisy o tej samej numeracji w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.) i w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

<sup>23</sup> W tym ujęciu mamy do czynienia z powszechną dostępnością przynależności do danej korporacji terytorialnej, dając powody do przypisywania samorządowi terytorialnemu atrybutu powszechności.

<sup>24</sup> Aczkolwiek ta już nie zakłada jednak, co do zasady, powszechnej dostępności dla członków danej korporacji terytorialnej.

<sup>25</sup> „[S]amorządowe samoadministrowanie nie ogranicza się »tylko« do osobowej proveniencji konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa (dającej pretekst do wyrażania ustrojowych konotacji wspólnoty/korporacji przyimkiem »z«). Przechodzi bowiem w bardziej zaawansowaną ustrojowo fazę, polegającą na bezpośrednim rozstrzygnięciu przez mieszkańców gminy (powiatu, województwa) o niektórych sprawach dotyczących danej wspólnoty/korporacji [...] kojarzenie właściwości konstrukcyjnych samorządu terytorialnego z fazą »poprzez« pozwala ujmować wspólnotę samorządową/korporację terytorialną już nie jako podmiot administracji, lecz jako władzę tego podmiotu. Mieszkańcy — np. gminy — z których »składa się« dana gmina (jako jednostka samorządu terytorialnego) stają się jej władzą [...]. Ich *sui generis* korporacyjne udziały przechodzą więc z kontekstu »z« (nich) do zastosowania w opcji »poprzez« (nich)» — P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo — perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małyś-Sulińska, Warszawa 2020, s. 279.

<sup>26</sup> Wobec wskazanego odróżniania ustrojowych konotacji „z” oraz „poprzez” można zaproponować modyfikację określenia „związek samorządowy” na „związek korporacyjno-samorządowy”.

O ile jednak kwalifikator *samorządowy* eksponuje wzmiankowane atrybuty — to jest korporacyjność i samorządność — o tyle określanie związku mianem *publicznoprawnego* podkreśla już rolę pełnioną przez tego rodzaju podmiot administracji publicznej w administrowaniu, przypominając zarazem o pierwotnym i podstawowym znaczeniu norm publicznoprawnych — determinujących jego kreację i wskazujących wyjściową sferę jego przeznaczenia. To podejście nomenklaturowe skupia się już bowiem — po pierwsze — na akcentowaniu normatywnego wyposażania tych podmiotów we władztwo administracyjne<sup>27</sup>. Aczkolwiek, co już sygnalizowano i wątek ten jeszcze powróci, w przypadku sołectw bezpośredni, rzec można finalny dostęp do *imperium* — charakterystyczny dla klasycznego pojmowania tego zjawiska prawnego — ustępuje miejsca preferowaniu pośredniego nawiązywania do atrybutu władczości<sup>28</sup>. Po drugie — eksponuje dostęp do zadań publicznych, traktując ten kontekst jako *ratio legis* wyodrębniania podmiotów o takiej kwalifikacji. Tego rodzaju możliwościami wykazują się, oczywiście, nie tylko osobowe podmioty administracji publicznej — mogą być przecież także udziałem na przykład zakładów administracyjnych. Zatem nie każdy podmiot administracji publicznej będzie związkiem publicznoprawnym, ale już każdy związek publicznoprawny legitymować się także będzie statusem podmiotu administracji publicznej. O ile bowiem przydzielenie w wyżej wymieniony sposób zadań publicznych oraz zapewnienie dostępu do władztwa administracyjnego (choć niekoniecznie na klasycznych zasadach<sup>29</sup>) uzasadnia kwalifikację w randze podmiotu administracji publicznej, to jeszcze nie przesądza o jego związkowych (korporacyjnych, zrzeszeniowych) właściwościach konstrukcyjnych. Tego rodzaju atrybuty są natomiast kluczowe dla klasyfikowania dokonywanego w perspektywie właściwej dla pojęcia związku samorządowego<sup>30</sup>. To bowiem korporacyjne właściwości konstrukcyjne uruchamiają mechanizmy organizowania i funkcjonowania podmiotu administracji publicznej skutkujące związkowym statusem.

Co warte przy tej okazji jeszcze zaznaczenia: choć dopuszczalne jest — w kontekście administracji *stricte* samorządowej — synonimiczne traktowanie

<sup>27</sup> Z tym, że — jak już wspomniano — wykonywanie zadań publicznych nie musi się zamykać we władczych i finalnie rozstrzygających formach działania. *Nota bene*, administrowanie niebazujące na możliwościach charakterystycznych dla sfery *imperium* może legitymować się także podstawami administracyjno-prawnymi (na przykład w przypadku niektórych niewładczych form działania administracji, zajmowania stanowiska w randze opinii).

<sup>28</sup> Co warte w tym kontekście podkreślenia, tendencja do odchodzenia od klasycznego pojmowania związków administrujących z władztwem administracyjnym jest już konstatawana doktrynalnie — zob. np. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 379.

<sup>29</sup> Kolejne zastrzeżenie inspirowane koniecznością reagowania na potrzeby specyfiki niektórych aktualnych rozwiązań prawnych (w tym charakterystycznych dla tytułowego typu jednostki pomocniczej gminy).

<sup>30</sup> Ujęcie właściwe dla związku publiczno-prawnego też je oczywiście uwzględnia (na co wskazuje użycie terminu *związek*), tyle że na pierwszym planie akcentuje już uwarunkowania podsumowywane kwalifikatorem *publicznoprawny*.

pojęć związku samorządowego i związku publicznoprawnego, to okazuje się, że pierwsze z nich stawia większe wymagania przez to, że wyraźniej i pierwszoplanowo eksponuje wymagania i uwarunkowania korporacyjno-samorządowe.

#### 4. Czy sołectwo jako subpodstawowy (subgminny) podmiot administracji publicznej jest związkiem samorządowym? — perspektywa doktrynalna

Jak już sukcesywnie sygnalizowano, status prawny jednostek pomocniczych gmin (a więc i sołectw) jest specyficzny, co w szczególności wynika z tego, że nie odpowiada w pełni statusowi jednostek samorządu terytorialnego. Występujące w tym zakresie odstępstwa, odmienności świadczą o *sui generis* o ich ułomności względem klasycznych atrybutów terytorialnego związku samorządowego. Bazując na ustaleniach poczynionych w monografii dotyczącej samorządowych relacji strukturalnych, można efekty tych modyfikacji podsumować następująco:

Trzeba więc optować za konstrukcją w naturalny sposób nawiązującą do mechanizmów korporacyjnych, jednak z ograniczonym do nich dostępem. [...] nie polega to na klasycznie pojmowanym upodmiotowieniu [...] mieszkańców jednostki pomocniczej gminy. [...] Trzeba więc uznać obowiązywanie w tym przypadku konstrukcji zakładającej funkcjonowanie podmiotu administracji publicznej o quasisobowej formie organizacyjno-prawnej. Tę okoliczność należy uznać za najbardziej reprezentatywny przejaw ułomności jednostek pomocniczych gmin, ocenianej z samorządowego punktu widzenia. Wskazywane ograniczenia [...] uniemożliwiają bowiem prawnie akceptowanie istnienia wyodrębnionej i upodmiotowionej (w klasycznych rozumieniach) wspólnoty samorządowej jednostki pomocniczej gminy<sup>31</sup>.

Podkreślić zarazem trzeba, że chodzi o brak prawnej możliwości wykazania, iż sołectwo konstruowane jest według wzoru właściwego dla na przykład gminy, to jest: że składa się ze wspólnoty samorządowej wszystkich mieszkańców zamieszkujących jego terytorium i tego terytorium (jako jednostki pomocniczego podziału terytorialnego). Ustawa o samorządzie gminnym nie formułuje bowiem odpowiednika art. 1 ust. 2 u.s.g. w stosunku do jednostek pomocniczych gmin. Trudno zresztą, żeby było inaczej — szczególnie wobec ograniczenia wprowadzonego przez ustrojodawcę, wiążącego pojęcie wspólnoty samorządowej z „mieszkańcami jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> P. Lisowski, *Relacje...*, s. 331. W konsekwencji zaproponowano dla nich określenie *subpodstawowy (subgminny) podmiot administracji publicznej*, a charakterystykę relacji ustrojowych zachodzących na przykład w ramach sołectw podsumowano sformułowaniem układ quasi-korporacyjny — odpowiednio: *ibidem*, s. 326–327 i 354.

<sup>32</sup> Art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). W konsekwencji także w ramach gminy można wyodrębnić tylko jedną (niepodzielną) wspólnotę samorządową.

Mając zaś w tym kontekście na uwadze to, że — jak wykazano — atrybuty „związkowe” charakterystyczne dla pojęcia związku samorządowego można uszczegółowić poprzez wyodrębnienie akcentowania korporacyjności<sup>33</sup> i samorządności<sup>34</sup>, musimy zauważyć, że powyższe ograniczenia dotyczą korporacji ujmowanej w perspektywie „z” (a nie wykorzystywanej już w fazie „poprzez”). Innymi słowy, dotyczą etapu konstruowania sołectwa (jako podmiotu administracji publicznej), a nie późniejszej fazy — to jest jego funkcjonowania. Co warto zaznaczyć, brak prawnego umocowania do wyodrębniania wspólnot samorządowych poszczególnych sołectw nie przeszkadza w wykorzystywaniu samorządowych form demokracji bezpośredniej w ramach jednostek pomocniczych gmin. Co więcej, w przypadku sołectwa przybiera to szczególną formę — formalnie organu administracji publicznej (*in concreto* — uchwałodawczego), powstającego jednak *ad hoc* poprzez udział mieszkańców w zebraniu wiejskim (zyskujących status członków tego organu przez sam fakt przybycia na jego posiedzenie, bez pośrednictwa procesu wyborczego).

Jak się więc okazuje, deficyty w odwzorowywaniu korporacyjności przy konstruowaniu jednostki pomocniczej gminy nie wykluczają dostępu do samorządności — w ramach ograniczonych do danego sołectwa. W świetle powyższych ustaleń to — przynajmniej *prima facie* — zaskakujące stwierdzenie. Można bowiem odnieść wrażenie, że samorządność znajduje w tym przypadku zastosowanie z pominięciem korporacyjności — jakby nie miała w niej umocowania. Dokładniejsza analiza pozwala jednak nie upatrywać w tej sytuacji nielogiczności, rozwiązania uchylającego standardom samorządowych podmiotów administracji publicznej. Subgminnego statusu i quasi-korporacyjnych charakterystyk konstrukcyjnych sołectwa — ze wszystkimi właściwymi im ograniczeniami — nie należy bowiem interpretować jako zerwania z atrybutami samorządowego administrowania, a jedynie jako przejaw ich modyfikowania, które w skutkach nie przekreślają ich statusu jako związku samorządowego. Kluczową dyrektywą interpretacyjną w tym względzie powinna być zatem konieczność respektowania gminnej proveniencji, lokowanej gdzieś pomiędzy usytuowaniem „w” gminie a położeniem „przy” gminie. Podmiot o takiej proveniencji (i związanym z nim „uwikłaniem” ustrojowym)<sup>35</sup>, powinien być zatem postrzegany jako zjawisko strukturalno-organizacyjne, które powinno być interpretowane w kontekście konstrukcji związku samorządowego i w sposób poszukujący możliwości uznania go za podmiot zasługujący (choć nie na bazie klasycznej charakterystyki) na taką kwalifikację<sup>36</sup>. Odmawianie sołectwu atrybutów związku samorządowego stano-

<sup>33</sup> Chodzi o konstruowanie podmiotu administracji „z” korporacji terytorialnej.

<sup>34</sup> Tym razem chodzi już o wykorzystywanie korporacji terytorialnej do sprawowania władzy — o działanie „poprzez” taką korporację.

<sup>35</sup> Istniejący „w ramach” gminy, pomyślany jako mający usprawnić samorządowe administrowanie — w dodatku poprzez wzmocnienie „współnotowania” właściwych dla niego procesów.

<sup>36</sup> Takimi możliwościami identyfikacyjnymi wykazują się bowiem tylko jednostki samorządu terytorialnego (terytorialne związki samorządowe).

wiłoby zatem niepożądany efekt, zaprzeczający *ratio legis* wykorzystania tej formy rozbudowy struktur samorządowej gminy — będącej przejawem decentralizacji wewnątrzsamorządowej<sup>37</sup>. Posłużenie się określeniem „wyraz dekoncentracji zadań” na opisanie istoty relacji między gminą a sołectwem nie oddaje przecież natury<sup>38</sup> tego zjawiska ustrojowego; klasycznie pojęcie dekoncentracji wiąże się ze strukturami scentralizowanymi, przez które rozumie się przekazywanie kompetencji podmiotom niższego szczebla z zachowaniem zależności hierarchicznej. Natomiast biorąc pod uwagę regulacje ustawy gminnej, możemy stwierdzić, że relacja między gminą a sołectwem została określona w inny sposób — gmina (jej organy) sprawuje bowiem nadzór nad działalnością (organów) jednostki pomocniczej (brak tu podporządkowania, a jest raczej specyficzna „samodzielność” sołectwa). Poza tym, nie wydaje się właściwym, by w analizowanym przypadku — wykazującym deficyty w kontekście korporacyjności, zakładającym natomiast dostęp do instytucji o *stricte* samorządowym charakterze — uznać, iż ważniejsze są wyżej wymienione korporacyjne ubytki dające o sobie znać w fazie „z” niż dostęp do samorządowych form demokracji bezpośredniej (legitymujących współadministrowanie lokowane już w fazie „poprzez”). Bezsprzecznie bowiem korporacyjność jest punktem wyjścia do stworzenia warunków do samorządności. W tej konfrontacji to tej ostatniej należy zatem przyznać priorytetową pozycję. W takich warunkach nie powinno więc dojść do zanegowania związkowo-samorządowego statusu sołectwa. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że korporacyjny tytuł do wykorzystywania w ramach sołectw niektórych samorządowych form demokracji bezpośredniej<sup>39</sup> wynika z tego, że uczestniczą w nich członkowie wspólnoty samorządowej danej gminy, tyle że w takich przypadkach w ramach tej jej części, która ogranicza się do mieszkańców danej jednostki pomocniczej gminy. Mamy więc do czynienia z posiłkowym nawiązywaniem do korporacyjnych atrybutów gminy, co należy — z wymienionych wyżej powodów — uznać za rozwiązanie wpisujące się w logikę powiązań zachodzących między gminą a na przykład „jej” sołectwem.

Nie ulega jednak wątpliwości, że nie wszystkie samorządowe atrybuty gminy są dostępne dla „jej” jednostek pomocniczych<sup>40</sup>. Tym niemniej, jak wykazano, sołectwo legitymuje się na tyle zaawansowanym dostępem do atrybutów samorządowego podmiotu administracji publicznej, że można uznać, iż jego sytuacja ustrojowa — choć nie jest to takie oczywiste — wyczerpuje znamiona wystarczające do zaliczenia go do grona związków samorządowych (z tym, że o mniej klasycznych właściwościach konstrukcyjnych).

<sup>37</sup> Więcej na temat decentralizacyjnego (a nie dekoncentracyjnego) charakteru relacji zachodzących między gminą a jej jednostką pomocniczą — *ibidem*, s. 331.

<sup>38</sup> Tak co do jego genezy, jak i przeznaczenia.

<sup>39</sup> Na przykład ustawa z dnia 15 września 2002 roku o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741) nie przewiduje możliwości przeprowadzenia referendum sołeckiego.

<sup>40</sup> Oprócz już wskazywanych warto wspomnieć o (między innymi) niezagwarantowaniu sołectwu (z „pominięciem” macierzystej dla niego gminy) sądowej ochrony jego samodzielności.

Co natomiast ciekawe, w istocie brakuje powodów do wątpliwości w wykazaniu publicznoprawnego statusu sołectwa. Jak już przecież udowodniono, mamy w tym przypadku do czynienia z podmiotem administracji publicznej, a więc zjawiskiem strukturalno-organizacyjnym na tyle wyemancypowanym (co warto podkreślenia — właśnie w płaszczyźnie publicznoprawnej), że posiadającym własną strukturę organizacyjną (o przebiegu charakterystycznym dla rozwinięcia strukturalnego w ramach podmiotów administracji publicznej). W konsekwencji prawo ustrojowe wyodrębnia organy sołectw — działające w imieniu tych podmiotów i realizujące ich zadania. Co warto podkreślenia, każdorazowo wymaga to utworzenia danego sołectwa oraz nadania mu statutu (co formalnie zaznacza i ekspozuje kreację takiego podmiotu)<sup>41</sup>. To, że — *summa summarum* — są to struktury i zadania gminopochodne, na swój sposób skazane na ułomną emancypację — nie zmienia faktu, iż osiągają stopień wyodrębnienia strukturalno-organizacyjnego wystarczający do uznania ich za pomiot administracji publicznej — w randze związku publicznoprawnego<sup>42</sup>.

## 5. Związkowe atrybuty sołectwa w kontekście praktyki administracyjnej (na przykładzie wybranych statutów sołectw)

Analiza treści wielu obowiązujących statutów sołectw prowadzi do zaskakującego spostrzeżenia, że lokalni prawodawcy — dość często — określają, iż „ogół mieszkańców sołectwa stanowi wspólnotę samorządową mieszkańców sołectwa”<sup>43</sup> „ogół stałych mieszkańców sołectwa stanowi samorząd mieszkańców sołectwa”<sup>44</sup> „sołectwo jest wspólnotą samorządową osób mających zamieszkanie na terenie sołectwa”<sup>45</sup> „lokalną wspólnotę sołectwa stanowią jego mieszkańcy”<sup>46</sup>, przydając tym samym pełny i klasycznie ujmowany atrybut korporacyjności jednostce pomocniczej gminy. Co ciekawe, nie zostało to zakwestionowane przez organy nadzoru, choć — jak już wyżej wskazano — brak w obowiązujących przepisach podstawy prawnej dla takich unormowań (to jest dla upodmiotawiania

<sup>41</sup> Zob. art. 5 ust. 1–3 i art. 35 ust. 1–3 u.s.g.

<sup>42</sup> Co szczególnie widać z ich perspektywy, niejako *hic et nunc*.

<sup>43</sup> § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VII/59/2019 Rady Gminy Stoszowice z dnia 29 maja 2019 roku w sprawie nadania Statutu Sołectwa Różana (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3830).

<sup>44</sup> § 3 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 27 października 2020 roku w sprawie uchwalenia statutów sołectw (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 6061).

<sup>45</sup> § 1 ust. 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr XXII/171/20 Rady Gminy Rzezawa z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie Statutów Sołectw Gminy Rzezawa (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 8063).

<sup>46</sup> § 2 ust. 1 uchwały Nr XXI/242/20 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 2 czerwca 2020 roku w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Żuków (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3789).

mieszkańców sołectwa)<sup>47</sup>. Warunkiem legalności tego rodzaju praktyki statutowej jest więc odpowiednie zmodyfikowanie dotychczasowego stanu prawnego. Co ważne przy tym zaznaczenia, obowiązywanie tego rodzaju nieważnych (aczkolwiek nie wyeliminowanych z obrotu prawnego) regulacji statutowych nie wywołuje dalszych istotnych naruszeń prawa. Okazuje się więc, że tego rodzaju bezspornie poważne błędy konstrukcyjne, popełnione w kontekście sołectw w regulacjach dotyczących ich właściwości konstrukcyjnych, nie przekładają się bezpośrednio na samorządowe administrowanie lokowane już w fazie korporacyjnych konotacji określanych mianem „poprzez” i „dla”.

Z kolei analiza regulacji statutowych dotyczących już aspektów *stricte* samorządowych potwierdza (trudno zresztą, żeby było inaczej), że funkcjonowanie sołectwa w fazie „poprzez” ewidentnie potwierdza związkowe atrybuty sołectwa. Dla zebrania wiejskich zastrzega się więc rozstrzyganie o kwestiach mieszczących się w zakresie zadań sołectw<sup>48</sup>, co stanowi przejaw atrybutu samorządności (w wyżej wymienionym rozumieniu)<sup>49</sup>. Oba organy sołectw — stosownie do przepisów ustawy gminnej — mają rodowód demokratyczny (zebranie wiejskie to organ kolegialny działający *in pleno*, a sołtys jest wybierany przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania), statuty sołectw określają zaś zasady i tryb wyboru sołtysów. Zadania sołectw przewidziane w ich statutach sprowadzają się z kolei zasadniczo do działań typu:

1. inicjowanie i wspieranie działań organów gminy wiążących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności sołectwa;
2. uchwalanie przedsięwzięć, wraz z oszacowaniem ich kosztów oraz uzasadnieniem, przewidzianych do realizacji na terenie sołectwa w ramach funduszu sołectkiego;
3. stymulowanie rozwoju i udział w inicjatywach społecznych, działalności kulturalnej, sportowej na terenie sołectwa;
4. podejmowanie działań mających na celu poprawę warunków życia na wsi, opracowywanie planów rozwoju oraz programów odnowy wsi, podejmowanie przedsięwzięć na rzecz odnowy wsi, w tym poprawy estetyki wsi;
5. podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego, a w szczególności utrzymania porządku i czystości na terenie sołectwa oraz ochrony zieleni; organizowanie wspólnych prac na rzecz sołectwa, organizowanie pomocy sąsiedzkiej; opiniowanie spraw dotyczących sołectwa<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Jak wykazano, pierwotną przeszkodę ustanowił ustrojodawca. Poza tym, tego rodzaju kwestie zaliczyć należy do materii ustawowej. Statut jednostki pomocniczej nie jest zatem właściwym poziomem normatywnego przesądzania o tego rodzaju kwalifikacji.

<sup>48</sup> Zob. np. § 18 ust. 1–2 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina w sprawie uchwalenia statutów sołectw.

<sup>49</sup> Przy okazji potwierdzając też legitymowanie się przez nie statusem związku publiczno-prawnego.

<sup>50</sup> Zob. § 6 załącznika do uchwały Nr XXV/350/20 Rady Miejskiej Strzelina w sprawie uchwalenia statutów sołectw, § 5 uchwały Nr XXI/242/20 Rady Miejskiej w Polkowicach w spra-

Są to zatem działania mające na celu umożliwienie mieszkańcom sołectwa<sup>51</sup> uczestniczenia w realizacji zadań gminy (współadministrowanie), przybierające najczęściej formę opinii albo samoorganizacji (działań faktycznych). W tym miejscu warto jeszcze wspomnieć o szczególnej kompetencji rady gminy uprawniającej ten organ do upoważnienia sołtysa do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (zob. art. 39 ust. 4 u.s.g.). Wejście w życie uchwały rady gminy w sprawie upoważnienia sołtysa do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (będącej aktem prawa miejscowego) skutkuje bowiem czasowym przeniesieniem kompetencji z organu wykonawczego gminy na organ wykonawczy sołectwa w zakresie objętym „upoważnieniem”, czyniąc tym samym z sołtysa organ administracji publicznej w rozumieniu funkcjonalnym działający w imieniu własnym (a nie któregośkolwiek z organów gminy).

## Konkluzja

Okazuje się więc, że właściwości konstrukcyjne sołectw wykazują na tyle zaawansowane zastosowanie atrybutów samorządowej związkowości, iż możliwe (i zarazem wskazane) jest zaliczenie tych podmiotów administracji publicznej do grupy związków samorządowych (i związków publicznoprawnych)<sup>52</sup>. Oczywiście, z uwzględnieniem odrębności wynikających z ich subgminnego charakteru — w istocie prowadzących do różnego rodzaju odstępstw *in minus* w stosunku do sytuacji ustrojowo-prawnej wzorcowego (wyjściowego) modelu związku samorządowego (związku publicznoprawnego), znajdującego zastosowanie w stosunku do terytorialnych związków samorządowych (jednostek samorządu terytorialnego).

Uwzględnienie podziału atrybutów związku samorządowego na odnoszone do aspektów bezpośrednio związanych z korporacyjnością (nawiązujące do konotacji korporacyjnych określanych mianem „z”) oraz skupione już na aspektach bardziej eksponujących funkcjonowanie korporacji w fazie „poprzez” (a więc o *stricte* już samorządowym przeznaczeniu), pozwoliło zaś udowodnić, że sołectwo prościej (i pełniej) wykazuje się cechami związku samorządowego wyraźniej w wyżej wymienionym kontekście samorządowym niż korporacyjnym. Wynika więc z tego, że sołectwo jest związkiem samorządowym bardziej z przyczyn samorządowych niż korporacyjnych<sup>53</sup>.

---

wie uchwalenia statutu sołectwa Żuków, § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Nr VII/59/2019 Rady Gminy Stoszowice w sprawie nadania Statutu Sołectwa Różana.

<sup>51</sup> Aczkolwiek, nietworzących — z wyżej wymienionych przyczyn — prawnie wyodrębnionej wspólnoty samorządowej sołectwa.

<sup>52</sup> A w konsekwencji i pozostałych typów jednostek pomocniczych gmin.

<sup>53</sup> W kontekście propozycji nomenklaturowej zgłoszonej w jednym z poprzednich przypisów („związek korporacyjno-samorządowy”) można więc przyjąć, że jest wyraźniej związkiem samorządowym niż korporacyjnym.

Co warte przypomnienia, dokonanej w tym przypadku kwalifikacji dodatkowo sprzyja uwzględnienie związkowo-samorządowych konotacji związków jednostek samorządu terytorialnego (sprawiających, że zaliczaniu tych podmiotów do celowych związków samorządowych nie towarzyszy równie intensywne kontestowanie ich statusu związku samorządowego/związku publiczno-prawnego). A przecież ich tytuły korporacyjne są jeszcze mniej bezpośrednie niż w przypadku sołectw. W konsekwencji ich funkcjonowanie jest też mniej korporacyjno-samorządowe. Nie są bowiem konstruowane na zasadzie bezpośredniego nawiązywania do wspólnot samorządowych (i terytoriów), lecz poprzestają — w tym zakresie — na zrzeszaniu jednostek samorządu terytorialnego (na przykład gmin) traktowanych już jako podmioty administracji publicznej (a więc są to zrzeszenia tych podmiotów, a nie „wcześniej” je tworzących wspólnot i terytoriów). Tego rodzaju mechanizm konstrukcyjny powoduje, że funkcjonowanie związków celowych nie zakłada wykorzystywania samorządowych form demokracji bezpośredniej<sup>54</sup>. Mimo to ich związkowy (pod względem zarówno samorządowym, jak i publiczno-prawnym) status nie jest kwestionowany.

Wygląda więc na to, że formuła związku (szczególnie w ujęciu eksponującym wątek samorządowy<sup>55</sup>) pozwala — w odniesieniu do administracji samorządowej — na elastyczne (oczywiście, do pewnego momentu) podejście do analizowanych w tym przypadku atrybutów samorządowych. Stwarza to warunki do uwzględnienia różnorodności związków samorządowych (związków publiczno-prawnych), począwszy od klasycznej (pełnej) ich formy, poprzez ich odmiany na różne sposoby modyfikujące ten pierwotny status — jednak do granic przynależności do tej grupy samorządowych podmiotów administracji publicznej. Na taką kwalifikację zasługują — jak starano się wykazać na przykładzie sołectw — także jednostki pomocnicze gmin. Aczkolwiek wymaga to respektowania ich specyfiki (*in minus* względem atrybutów gminy jako jednostki samorządu terytorialnego), skutkującej pewnymi „ubytkami” względem klasycznego (rzec można — 100%) związku samorządowego i związanych z tym konsekwencji. *Nota bene*, skala tego rodzaju deficytów jest mniejsza w przypadku stołecznych dzielnic — co wynika ze szczególnego statusu tych byłych gmin<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Stąd propozycja, by określać je mianem parapodstawowych (na przykład paragminnych — w przypadku związków międzygminnych) podmiotów administracji publicznej — P. Lisowski, *Relacje...*, s. 461.

<sup>55</sup> Z podziałem na ujęcie eksponujące aspekty korporacyjne i *stricte* samorządowe.

<sup>56</sup> Więcej na ten temat: *idem*, *Stołeczne...*, s. 96–106 (co doprowadziło do zaproponowania określenia specyficznych właściwości konstrukcyjnych tych nietypowych jednostek pomocniczych m.st. Warszawy mianem *subkorporacyjnych*). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. K 24/02, OTK ZU 2A/2003, poz. 11 podkreślił w tym kontekście, iż „w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego decentralizacja polega na tym, że »istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela«. Oba te warunki (skuteczność i bliskość władzy samorządowej) trzeba więc traktować łącznie. Według ustawy z 15 marca 2002 roku ustroju miasta stołecznego Warszawy skuteczność ma zapewnić objęcie Warszawy jedną jednostką samorządu

## Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*, oprac. W. Kawka, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Stołeczne dzielnice — szczególny przypadek jednośtek pomocniczych gminy jako subpodstawowych podmiotów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo — perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego — ustrojowe pytania i dylematy*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2020.
- Lisowski P., *Zróżnicowanie samorządu terytorialnego a unitarność*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

## The Status of a Village (Civil Parish) from the Perspective of the Attributes of a Self-Government Association

### Summary

A village (civil parish) is a body of public administration that — even though in the current legal situation, it does not fully qualify as an entity of territorial self-government — should be classified as a self-government association (and, at the same time, a public law association). This claim can be justified if the institution of a self-government association is interpreted flexibly and a village (civil parish) is shown to be characterised by the necessary minimum of the attributes related to corporatisation and self-governance.

**Keywords:** village (civil parish), self-government association, public law association, corporate nature, self-governance.

---

terytorialnego [...] a bliskość władzy samorządowej dla obywateli mają zapewnić dzielnice o bardzo »wzmocnionym« statusie — quasi gminy, gdzie będzie odbywać się (odpowiedni podział kompetencji między miasto a jego specjalne jednostki pomocnicze — dzielnice) obsługa mieszkańców”.