

Jednostki pomocnicze gminy – problemy terytorialne

O jednostkach pomocniczych napisano już wiele¹. Jednakże Jerzy Korczak, pisząc o wyzwaniach stojących przed samorządem terytorialnym², zwraca uwagę na wyzwania w zakresie władztwa ustrojowego, w szczególności odnoszące się do znaczenia jednostek pomocniczych w funkcjonowaniu gmin.

Regulacja ustawowa w tym zakresie jest lakoniczna. Gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Uprawnienie to jest ściśle powiązane z realizacją zasady subsydiarności i dekoncentracji³. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto (art. 5 ust. 1 u.s.g.). Katalog jednostek pomocniczych jest otwarty, to znaczy, że można utworzyć jednostki nienazwane przez ustawę. Ponadto na podstawie art. 35 ust. 2 u.s.g. można powołać jednostkę niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawa nie wyjaśnia jednak, czy forma sołectwa, dzielnicy i osiedla jest zastrzeżona wyłącznie dla jednostek pomocniczych podstawowego rzędu i jakie nazwy powinny posiadać jednostki pomocnicze niższego rzędu. Wydaje się, że te kwestie, jako mieszczące się w ramach władztwa organizacyjnego samorządu, powinny być rozstrzygnięte w statutach gminy i danej jednostki pomocniczej.

* Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0001-7167-9151](https://orcid.org/0000-0001-7167-9151).

¹ Por. zwłaszcza prace: M. Augustyniak, *Łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2007, nr 7-8; eadem, *Podziały terytorialne państwa*, PPP 2007, nr 3; eadem, *Status prawny jednostek pomocniczych gminy w mieście stołecznym Warszawie*, PPP 2008, nr 12; eadem, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, PPP 2008, nr 3; eadem, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2008, nr 3; eadem, *Status prawny radnego jednostki pomocniczej gminy*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3; eadem, „*Tworzenie jednostek pomocniczych gminy*”, PPP 2007, nr 5; eadem, *Tworzenie, łączenie, podział i znoszenie jednostek pomocniczych gminy*, [w:] S. Wróbel (red.), *Samorząd miejski – zadania, instytucje, formy*, Poznań 2008; eadem, *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, PPP 2009, nr 4; eadem, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

² J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem terytorialnym*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego*, t. III, *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, Warszawa 2023.

³ Por. B. Dolnicki, *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, PPK 2023, nr 3, s. 107-125.

Ustawa o samorządzie gminnym nie określiła statusu jednostki pomocniczej w sposób jasny ani wyraźny. W doktrynie i orzecznictwie wyróżnić można dwie metody określenia charakteru prawnego jednostki pomocniczej: negatywne i pozytywne.

Metoda negatywna opiera się na twierdzeniu, że jednostka pomocnicza – w przeciwieństwie do gminy – nie jest komunalną osobą prawną, nie stanowi wyodrębnionego terytorialnie związku samorządowego ani nie posiada charakteru korporacyjnego. Zwolennicy metody pozytywnej traktują sołectwo, dzielnicę, osiedle wyłącznie jako jednostkę pomocniczą (wewnętrzną) podziału terytorialnego.

Jednostki pomocnicze można również postrzegać z dwóch perspektyw: administracyjnej i wspólnotowej. W ujęciu administracyjnym jednostki te służą w szczególności organizacji aparatu administracyjnego i wykonywaniu zadań publicznych na poziomie niższym niż gminny podział pomocniczy. W ujęciu wspólnotowym, w drodze analogii do gminy, powiatu i województwa, są one wspólnotami terytorialnymi, będącymi nie dobrowolnym, ale przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkujących na określonym terytorium, i realizują, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem⁴. Literatura wskazuje, że względy administracyjne, utożsamiane w pewnym uproszczeniu z dekoncentracją, zazwyczaj decydują o utworzeniu jednostki pomocniczej w mieście, zaś względy wspólnotowe przesądzają o utworzeniu jednostki pomocniczej na terenach wiejskich, gdzie wciąż dość żywe są więzi z miejscem zamieszkania, zauważalna jest ponadto bardziej niż na terenach zurbanizowanych identyfikacja lokalna⁴. Łącząc te dwa ujęcia, można uznać, że jednostki pomocnicze są strukturami społeczno-terytorialnymi⁵. Wydaje się jednak, że kontekstów tych nie da się jednak ze sobą bezkonfliktowo połączyć i przyjęcie optyki jednego z nich zmienia sposób generalnego rozumienia jednostki pomocniczej. Różne są cele ujęcia administracyjnego i wspólnotowego, w tym zwłaszcza też roli, jaką jednostki pomocnicze odgrywają dla społeczności⁶.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że „niezależnie od tego, czy mowa jest o gminie miejskiej, czy wiejskiej, kwestia jednostki pomocniczej opiera się

⁴ B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 5; postanowienie NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II OZ 1107/12, LEX nr 1240810.

⁵ P. Starosta, *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Łódź 1995, s. 124-129; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny RP*, Warszawa 2006, s. 137.

⁶ A. Puczek, *Wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy przez aktywność w ramach jednostek pomocniczych*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, Warszawa 2023, s. 338.

na fundamencie wspólnotowym i na relacji, jaka ma miejsce między obywatelem a władzą. To stoi u podstaw ustalenia, że jednostki pomocnicze pełnią szczególną funkcję w wykonywaniu zadań publicznych przez gminy nie tylko przez zwiększenie efektywności ich wykonywania, ale również przez tworzenie płaszczyzn do zwiększenia roli członków wspólnoty w ich realizacji. Ułatwiają one gminom wykonywanie zadań publicznych przez angażowanie do nich większych grup mieszkańców. Wspomagają one realizację zasady pomocniczości w ujęciu wertykalnym, ale i pewnym sensie horyzontalnym, pozwalając na większe zaangażowanie mieszkańców oraz ich sprawczość w zakresie działania gminy. W założeniu istnieją one też po to, aby zwiększać odpowiedzialność mieszkańców za sprawy najbliższej im wspólnoty”⁷.

Analiza stanu prawnego, jak również rzeczywistości pozaprawnej prowadzi jednak do wniosku, że założenie to nie do końca przynosi oczekiwany rezultat. Na skutek wielu czynników o charakterze prawnym i faktycznym próba skrócenia dystansu pomiędzy tworzącymi wspólnotę mieszkańcami jednostki pomocniczej i organami gminy nie do końca się udaje. Wynika to ze zróżnicowania kształtowania jednostek pomocniczych w gminach, co jest efektem m.in. ich dwupoziomowej regulacji: na poziomie ustawowym oraz w aktach prawa miejscowego, przez które są powoływane przez rady gminy, a także zakorzenienia idei samorządu w społeczeństwie, która nadal wykazuje deficyty.

Zwraca na to uwagę J. Korczak, pisząc: „Jeżeli miałyby dojść do wzrostu znaczenia jednostek pomocniczych w funkcjonowaniu gmin, to pomijając nieadekwatność ich struktur terytorialnych będącą wynikiem nadmiernego ich rozdrobnienia, konieczne jest przełamanie pasywnej postawy wobec dekoncentracji terytorialnej. W konsekwencji ogłoszone statuty jednostek pomocniczych najczęściej przyznają im zadania ustrojowo-organizacyjne konieczne dla zapewnienia funkcjonowania ich organów, zadania gospodarczo-majątkowe w przypadku powierzenia mienia na zasadach określonych w art. 48 u.s.g., a w pozostałym zakresie jedynie opiniodawczo-wnioskodawcze lub o charakterze bardzo różnorodnym”⁸.

Próbując zachęcić gminy do znacznie większego zaangażowania ich jednostek pomocniczych w wykonywanie swoich zadań, należy zacząć od wyboru odpowiednich typów tych jednostek, biorąc pod uwagę wielkość gminy w zależności od liczby mieszkańców i jej powierzchni oraz charakteru i stopnia zurbanizowania. Tym bardziej, że typy wymienione w art. 36 i 37 u.s.g. (sołectwo, osiedle, dzielnica) nie wyczerpują tych możliwości ani ich nie ograniczają, czego doskonałym

⁷ *Ibidem*, s. 338-339.

⁸ J. Korczak, *Wyzwania stojące przed samorządem...*, s. 765.

przykładem są przypadki dużej dywersyfikacji już występującej w praktyce samorządowej przywoływane w doktrynie, ale i one nie zamykają tej listy. Powinno się także rozpatrywać w praktyce samorządowej wprowadzenie podziałów wielostopniowych i to w znacznie większej dywersyfikacji, niż to ma miejsce obecnie⁹.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.g. gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, osiedla, dzielnice i inne. Ponadto, jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Treść przytoczonego artykułu daje możliwość wyszczególnienia dwóch, zasadniczych i najczęściej przywoływanych przez doktrynę rodzajów jednostek pomocniczych. Mowa o jednostkach nazwanych, do jakich zaliczyć należy sołectwo, osiedle, dzielnicę oraz miasto położone na terenie gminy, a także jednostkach nienazwanych, których wprowadzenie do u.s.g. w drodze nowelizacji z 1995 r. otworzyło dotychczas zamknięty katalog tychże jednostek, przyznając jednocześnie radom gmin możliwość powołania form o samodzielnie dobranych nazwach oraz strukturze wewnętrznej. Przykładami jednostek nienazwanych są m.in. kolonie, przysiółki czy rejony¹⁰. W praktyce kompetencja ta nie jest jednak zbyt często wykorzystywana. Zdecydowana większość obecnie funkcjonujących jednostek pomocniczych gminy działa bowiem w oparciu o formy wprost przewidziane przez ustawę. Potwierdzają to samodzielnie przeprowadzone badania, z których wynika, że na ponad 180 badanych gmin¹¹ jednostki nienazwane powołano jedynie w dwóch gminach¹².

W doktrynie występuje również metoda rozróżnienia jednostek pomocniczych gminy w oparciu o przesłankę charakteru obszaru, na którym mogą być one tworzone¹³. W ramach tego podziału wskazuje się na jednostki wiejskie, powoływane na terenach cechujących się wiejskim charakterem (tj. sołectwa), a także jednostki miejskie, których funkcjonowanie *stricte* związane jest z obszarem miast (tj. osiedla, dzielnice oraz położone na terenie gminy miasto).

Procesy urbanizacyjne, prowadzące do wchłaniania przez miasta okolicznych miejscowości (najczęściej będących wsiami), a także przyjęcie ustawy

⁹ J. Korczak, *W kwestii jednostek pomocniczych gminy kilka refleksji nad stanem prawa, orzecznictwa i praktyki*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 302-303.

¹⁰ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski et al. (red.), *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 52.

¹¹ Badania przeprowadziła K. Ceraży, w ramach pracy magisterskiej *Jednostki pomocnicze gminy w ujęciu teoretyczno-praktycznym*, promotor B. Dolnicki, WPiA Uniwersytet Śląski w Katowicach 2023.

¹² Miejscowość Wędrzyn w gminie Sulęcín, Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2020 r. poz. 1201, Samorząd Mieszkańców Miasta Międzybórz, Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2019 r. poz. 1455.

¹³ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*. Warszawa 2022, s. 218; S. Wróbel, *Jednostki pomocnicze gminy. Wybrane zagadnienia*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2007, nr 3, s. 155.

o funduszu sołeckim¹⁴, która to niejako „faworyzuje” sołectwa, pomijając inne typy jednostek pomocniczych, zrodziły w praktyce spór co do tego, czy sołectwa, postrzegane dotychczas jako jednostki typowo wiejskie, mogą być powoływane do życia również w ramach administracyjnych granic miast¹⁵. Ustawodawca w żadnym z obowiązujących od wejścia w życie u.s.g. przepisów nie wprowadził zakazu, z którego wynikałoby, iż tego typu jednostki mogą być tworzone wyłącznie w miejscowościach o statusach wsi¹⁶. Poskutkowało to dość swobodnym (a nawet nieco nieprzemyślanym) powoływaniem sołectw, prowadząc do sytuacji, w których jednostki te zaczęły pojawiać się nawet w samych centrach miast¹⁷. Obecnie nie ulega już wątpliwości, że sołectwa, z uwagi na swoją historyczną przeszłość, jak również specyfikę przyjętego przez ustawodawcę ustroju wewnętrznego, powinny być tworzone jedynie na obszarach odznaczających się cechami wiejskimi. Nie jest to jednak równoznaczne z całkowitym wyłączeniem możliwości ich powoływania w ramach administracyjnych granic miast. Z uwagi na wspomniany brak zakazu będzie to wykonalne, choć z pewnym zasadniczym zastrzeżeniem – w takim wypadku zasięg funkcjonowania sołectw ograniczać się będzie musiał wyłącznie do tych części miasta, w których nadal przeważają cechy wiejskie. Najczęściej chodzić więc będzie oczywiście o obrzeża miast.

Takie stanowisko potwierdził WSA w Poznaniu, który w swym wyroku z dnia 16 sierpnia 2013 r. wyjaśnił, że „sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, przy czym irrelevantnym prawnie jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też poza tymi granicami”¹⁸. Podobne stanowisko wyraził także NSA, podkreślając, iż „W określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem dopuszczalne jest

¹⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. poz. 301 ze zm.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964; B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7-8, s. 121-127.

¹⁶ P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski *et al.*, P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, art. 5.

¹⁷ Dobitym przykładem na tego typu sytuację było przyjęcie przez Radę Miejską w Jarocinie uchwały z dnia 28 marca 2013 r., nr LVI/371/2013, w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej o nazwie Sołectwo „Śródmieście” Gminy Jarocin, którego obszar obejmował same centrum miasta Jarocin. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 682/13, LEX nr 1373850.

¹⁸ II SA/Po 686/13, LEX nr 1405328. W doktrynie pojawił się jednak głos sprzeciwu wobec takiego rozumowania. Por. J. Wilk, *Możliwość tworzenia sołectw na obszarze miasta. Glosa do wyroku WSA z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 686/13*, LEX/el. 2013.

ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich”¹⁹. Wspomnianymi „określonymi” sytuacjami, w których to dopuszczalne stanie się utrzymanie w części miast podziału pomocniczego opartego na sołectwach, będą w szczególności zjawiska urbanizacyjne powiększania się miast o okoliczne miejscowości. Jeżeli dotychczasowo na terenach tych funkcjonowały sołectwa, mogą zostać utrzymane w mocy tak długo, jak tylko obszar ten nadal będzie odznaczał się cechami wręcz identycznymi albo zbliżonymi do tych, charakterystycznych dla terenów wiejskich.

W tym zakresie powstaje również pytanie o sytuację odwrotną, tj. możliwość powołania jednostek pomocniczych kwalifikowanych jako miejskie, na terenach typowo wiejskich. Moim zdaniem w odniesieniu do tej kwestii należy posłużyć się swego rodzaju analogią. Choć także i w tym przypadku ustawodawca nie wprowadził zakazu tworzenia tego rodzaju jednostek na terenach wiejskich, to jednak z uwagi na tradycyjnie już ukształtowane podejście, osiedla i dzielnice powinny być powoływane do życia na obszarach o cechach miejskich.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.g. statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Na podstawie przytoczonego przepisu rady gmin uzyskały kompetencję, aby w ramach już istniejących jednostek pomocniczych wprowadzić kolejny, wtórny do niego podział pomocniczy²⁰. W odniesieniu do opisywanego podziału możemy mówić o dwóch jego odmianach, tj. jedno lub dwustopniowym. Pierwszy polega na utworzeniu jedynie „zwykłych” jednostek pomocniczych (tj. bez ich rozróżniania na jednostki wyższego i niższego rzędu). Drugi natomiast opiera się na wprowadzeniu jednostek wyższego rzędu, a w ich ramach jednostek niższego rzędu. Możliwość powoływania jednostek niższego rzędu zaktualizuje się więc dopiero, gdy rada gminy wyrazi decyzję o utworzeniu w danej gminie jednostek pomocniczych jako takich. Utworzenie jednostek niższego rzędu może więc nastąpić prawie jednocześnie z powołaniem do życia jednostek wyższego rzędu, jak również dopiero w późniejszym czasie.

Podział pomocniczy niższego rzędu jest podziałem potrójnie fakultatywnym. Po pierwsze, podobnie jak „zwykły” podział pomocniczy, nie musi on występować w każdej gminie. Po drugie, jeżeli rada zdecyduje się na jego wprowadzenie, może zostać wdrożony zarówno we wszystkich, jak i wyłącznie w niektórych jednostkach pomocniczych. Po trzecie, nie jest konieczne obejmowanie nim całego obszaru jednostki pomocniczej, w której został on przewidziany.

W odniesieniu do problematyki nazewnictwa jednostek niższego rzędu oraz ich struktury wewnętrznej, ustawodawca nie wprowadza żadnych zastrze-

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.

²⁰ Tak J. Korczak, *W kwestii jednostek pomocniczych...*, s. 300.

zeń. Wobec tego za doktryną wskazać trzeba, że mogą one przybierać zarówno formy wprost przewidziane w ustawie, tj. występować jako jednostki nazwane, jak i inne, samodzielnie ukształtowane przez radę gminy, tj. jako jednostki nienazwane²¹. Co ważne, do jednostek niższego rzędu zastosowanie mieć będą zasady identyczne jak te formułowane dla jednostek wyższego rzędu. Chodzi tu również o możliwość powoływania jednostek typowo wiejskich w granicach administracyjnych miast oraz odwrotnie. W praktyce takiego typu sytuacja pojawiła się m.in. w przypadku Zielonej Góry. W obecnych granicach administracyjnych tego miasta utworzona została Dzielnica Nowe Miasto, w ramach której powołano jednostki niższego rzędu będące sołectwami. Jak można wywnioskować z informacji zawartych w BIP-ie Dzielnicy Nowe Miasto – Zielona Góra²², powyższe było skutkiem połączenia dwóch gmin, tj. Miasta Zielona Góra (gminy miejskiej) oraz Gminy Zielona Góra (gminy wiejskiej). Obecnie wspomniana dzielnica pokrywa się więc z obszarem byłej Gminy Zielona Góra. Mając na względzie to, że teren, na którym zostały utworzone jednostki niższego rzędu, odznacza się w zdecydowanej mierze cechami wiejskimi, podjęcie wspomnianego zabiegu było właściwe. Pewne wątpliwości budzi natomiast konstrukcja przyjęta w typowo wiejskiej Gminie Jordanów, w której to w ramach pięciu sołectw powołano do życia jednostki niższego rzędu będące osiedlami²³.

Z art. 35 ust. 2 u.s.g. wynika, że możliwe jest wprowadzenie tylko jedno-stopniowego podziału pomocniczego niższego rzędu. W treści przytoczonego przepisu ustawodawca posługuje się wyłącznie formą gramatyczną w liczbie pojedynczej. Nie chodzi w tym względzie o przyznanie kompetencji radom gmin do utworzenia tylko jednej liczbowo jednostki niższego rzędu. Takie rozumowanie pozbawione byłoby bowiem logiki. Z tego też powodu konstrukcję tę odnieść należy właśnie do stopni podziału niższego rzędu. W aktualnym porządku prawnym nie ma więc podstaw do wprowadzania w ramach jednostek niższego rzędu kolejnych podziałów pomocniczych.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 u.s.g. statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. W przytoczonym przepisie ustawodawca posługuje się ogólnym pojęciem statutu bez dookreślenia, o jaki dokładnie akt chodzi, tj. czy mowa tu o statucie konkretnej jednostki pomocniczej,

²¹ Por. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 38.

²² Biuletyn Informacji Publicznej, Dzielnica Nowe Miasto – Zielona Góra, https://bipdzielnica.zielonagora.pl/41/Dzielnica_Nowe_Miasto/ [dostęp 8.04.2024].

²³ Uchwała Nr XXXIV/292/2010 Rady Gminy w Jordanowie w sołectwach Łętownia, Naprawa, Osielec, Toporzysko i Wysoka osiedli oraz uaktualnienie nazw osiedli, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 353, poz. 2435.

w ramach której powołany zostać ma podział niższego rzędu, o statucie gminy, odrębnym statucie jednostki pomocniczej niższego rzędu czy też może o nich wszystkich. Posłużenie się w tym wypadku jedynie wykładnią literalną skazane jest na niepowodzenie. Z tego też powodu należy sięgnąć po inne instrumenty interpretacyjne, a w szczególności wykładnię systemową. Ustęp pierwszy oraz trzeci owe go przepisu jednoznacznie wskazują na statut konkretnej jednostki pomocniczej. Wobec tego, jeżeli ustęp drugi znajduje się pomiędzy dwoma innymi, wprost odnoszącymi się do poszczególnych już statutów jednostek pomocniczych, należałoby przyjąć, że przewidzenie możliwości powołania jednostek niższego rzędu powinno nastąpić właśnie w tychże statutach. Rozumowanie to nie jest jednak zgodne z zasadą racjonalności ustawodawcy. Jego przyjęcie prowadzi bowiem do zgoła odmiennego wyniku interpretacyjnego, tj. uznania, iż odstępienie od dookreślenia, o jakim dokładnie akcie tutaj mowa, było celowym zabiegiem ustawodawcy wprowadzającym możliwość zawarcia tych regulacji nie tylko w statucie konkretnej jednostki pomocniczej, ale również w każdym innym z reszty możliwych²⁴.

Analizując regulacje u.s.g. odnoszące się do statutu gminy, nie sposób wskazać przepis, w którym ustawodawca określałby go po prostu jako „statut”, bez dodania, iż chodzi właśnie o statut gminy²⁵. Jeżeli więc w art. 35 ust. 2 u.s.g. mowa jedynie o statucie, należy uznać, że nie jest to statut gminy. Przeciwno powyższemu wariantowi przemawiają również inne argumenty. W statucie gminy, z uwagi na jego dość ogólny i ramowy charakter, nie mogłoby dojść do powołania konkretnych już jednostek niższego rzędu, a tym bardziej doregulowania ich wewnętrznej struktury z uwzględnianiem wszelkich specyficznych warunków panujących w społeczności, która jednostki te ma tworzyć. Dodatkowo, przeszkody upatrywać należy w samym charakterze omawianego rodzaju jednostek. Choć jednostki te nie są względem siebie hierarchiczne, to jednak istnienie jednostek niższych jest w pełni zależne od bytu jednostek wyższego rzędu.

Nie jest również możliwa obrona hipotezy, iż w przepisie tym mowa o odrębnym statucie poszczególnej już jednostki niższego rzędu. W treści art. 35 ust. 2 u.s.g. ustawodawca jednoznacznie bowiem powołuje się na statut już istniejący. Ponadto, przeczy temu też wyjaśniony już charakter tychże jednostek. Należy zgodzić się zatem z koncepcją, wedle której regulacja powołująca do życia jednostki pomocnicze niższego rzędu powinna zostać wprowadzona w ramach statutu jednostki pomocniczej wyższego rzędu²⁶.

²⁴ Por. K. Cerazy, *op. cit.*

²⁵ Por. m.in. art. 3 ust. 2, art. 3 ust. 5, art. 5b ust. 6, art. 5c ust. 7, art. 11b ust. 3, art. 18a i 18b, art. 22 ust. 1 i ust. 2 u.s.g.

²⁶ Por. D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, ST 2011, nr 4, s. 26-37.

Sygnalizowane problemy interpretacyjne znajdują odbicie również w praktyce. W Krakowie klauzula „możliwości powoływania jednostek niższego rzędu” umieszczona została w ramach konkretnego już statutu jednostki pomocniczej. Zgodnie z § 1 ust. 5 uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, wprowadzono zapis, zgodnie z którym Rada Miasta, w drodze odrębnej uchwały, może powołać w ramach Dzielnicy osiedle lub sołectwo, jako jednostkę pomocniczą niższego rzędu, nadając jej statut²⁷. Za tą koncepcją opowiedziano się również w gminach Zarzyszyn²⁸, Nieporęt²⁹, Poznań³⁰ czy Czerwionki-Leszczyny³¹. W praktyce pojawiają się jednak także przypadki regulowania tej kwestii w statutach gmin. Stało się tak m.in. w przypadku Statutu Miasta Zielonka, w którym to jednostkom niższego rzędu poświęcono nawet odrębny rozdział³², czy w statutach takich gmin, jak Gnojno³³, Skarbimierz³⁴, Goleniów³⁵, Strawczyn³⁶ czy Ujście Gorlickie³⁷.

²⁷ Obwieszczenie Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia oraz ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XCIX/1504/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie: organizacji i zakresu działania Dzielnicy X Swoszowice w Krakowie, t.j. Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2021 r. poz. 6704.

²⁸ Zgodnie z § 12 ust. 2 statutu tej gminy Statut sołectwa lub innej jednostki pomocniczej może przewidywać powołanie w ich ramach jednostki niższego rzędu, Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2003 r. Nr 28, poz. 509 ze zm.: Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2009 r. Nr 52, poz. 1342, z 2010 r. Nr 120, poz. 2367, z 2016 r. poz. 127 oraz z 2018 r. poz. 4749.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 276, poz. 7304; zm.: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018 r. poz. 11723.

³⁰ Por. Statut Osiedla Starołęka-Minikowo, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2010 r. Nr 244, poz. 4526; zm.: Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2021 r. poz. 4902.

³¹ W porównaniu do poprzednich gmin w statucie dzielnicy Leszczyny Stare doszło do umieszczenia klauzuli negatywnej, tj. wprost wskazującej, że w tej jednostce nie będą powoływane jednostki niższego rzędu, Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r. Nr 191, poz. 3470; zm.: Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r. poz. 6458 oraz z 2020 r. poz. 6596 i poz. 9285. Podobny zabieg podjęto również w statucie Osiedla Zachód funkcjonującego w ramach Gminy Gościeradów, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2015 r. poz. 752; zm.: Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r. poz. 2605.

³² Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 170, poz. 4176; zm.: Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2003 r. Nr 259, poz. 6830, z 2005 r. Nr 270, poz. 9002, z 2008 r. Nr 61, poz. 2223 i Nr 198, poz. 7379 oraz z 2009 r. Nr 143, poz. 4382.

³³ Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2003 r. Nr 205, poz. 1902; zm.: Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2010 r. Nr 314, poz. 3337, z 2011 r. Nr 233, poz. 2703, z 2013 r. poz. 3793, z 2014 r. poz. 1671, z 2018 r. poz. 1530 i poz. 3542 oraz z 2019 r. poz. 1898 i poz. 3977.

³⁴ Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2019 r. poz. 1099; zm.: Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2020 r. poz. 619.

³⁵ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 5241; zm.: Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2018 r. poz. 5242.

³⁶ Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2018 r. poz. 3621; zm.: Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2021 r. poz. 2691.

³⁷ Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2003 r. Nr 213, poz. 2611; zm.: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r. poz. 3079 oraz z 2019 r. poz. 4913.

Problematyczne jest także to, czy powołanie do życia konkretnych już jednostek niższego rzędu może nastąpić w ramach statutu jednostki pomocniczej wyższego rzędu czy też, podobnie jak ma to miejsce względem tych drugich, czynność ta wymaga wydania odrębnej uchwały, z zachowaniem wszelkich wymogów zasadniczo zastrzeganych dla jednostek wyższego rzędu. Podobnie rzecz ma się także w przypadku określania ustroju wewnętrznego tychże jednostek. Jak podkreśla A. Agopszowicz, „[z] treści ust. 2 wydaje się wynikać, że nie istnieje potrzeba nadania im odrębnych statutów, aczkolwiek nie widać także przeszkód przeciwko temu rozwiązaniu”³⁸. Za odrębnością statutów jednostek niższego rzędu przemawiają te same argumenty, co za odrębnością statutów jednostek stopnia podstawowego, tj. specyfika charakteru demograficznego, uwarunkowań osadniczych i przestrzennych³⁹. W praktyce dostrzec można stosowanie obu zasygnalizowanych metod⁴⁰.

Rady gmin mogą powoływać do życia nie tylko jednostki nazwane, o strukturze z góry określonej ustawowo, ale również jednostki nienazwane, których ustrój wewnętrzny w dużej mierze pozostaje zależny od organu stanowiącego gminy. To powoduje, że rady gmin mają możliwość skonstruowania struktur ściśle dopasowanych do uwarunkowań panujących w danym środowisku. Największy stopień samodzielności organów stanowiących gmin w kształtowaniu struktury wewnętrznej jednostek nienazwanych pojawia się w odniesieniu do terenów wiejskich oraz mniejszych miast. Na obszarach tych możliwe jest bowiem funkcjonowanie nie tylko organów opartych na demokracji pośredniej, ale również bezpośredniej. Możliwość taka nie wystąpi natomiast w przypadku dużych aglomeracji – ze względów praktycznych dopuszczalne będzie wyłącznie powoływanie jednostek pomocniczych, których organy będą działać w sposób pośredni.

³⁸ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 215.

³⁹ M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WKP Warszawa 2021, 645.

⁴⁰ W gminie Sitno jednostki niższego rzędu powołano do życia w ten sposób, że do statutu sołectwa, w ramach którego mają one funkcjonować, wprowadzono zmiany polegające na dodaniu dwóch nowych paragrafów. W przepisach tych, po pierwsze, powołano do życia konkretną jednostkę, po drugie zaś – uregulowano jej wewnętrzny ustój. Por. uchwała nr VI/44/07 Rady Gminy w Sitnie z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie wprowadzenia zmian w statucie sołectwa Jarosławiec, Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2007 r. Nr 104, poz. 2153. Odrębny statut uzyskało natomiast Osiedle Uzdrowisko Swoszowice utworzone w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2006 r. Nr 733, poz. 4405; zm.: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r. Nr 634, poz. 4344.