

Anna Feja-Paszkiewicz

[ORCID: 0000-0003-3823-6775]

## Statut jednostki pomocniczej gminy – aspekty formalne

**Abstrakt.** Zgodnie z wolą ustawodawcy organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W artykule dokonano analizy statutu jednostki pomocniczej pod kątem jego cech formalnych, w szczególności przedstawiono uchwalenie statutu jednostki pomocniczej jako elementu procedury utworzenia takiej jednostki oraz zaznaczono, że musi ono zostać poprzedzone konsultacjami z mieszkańcami. Omówiono zagadnienie charakteru prawnego, formy, promulgacji i wymaganej prawem odrębności statutu jednostki pomocniczej. Rozważania oparto przede wszystkim na orzecznictwie, poglądach wypracowanych w doktrynie oraz własnych ustaleniach Autorki.

**Słowa kluczowe:** statut jednostki pomocniczej gminy, forma, charakter prawny, odrębność, promulgacja

### Wprowadzenie

Istotą jednostek pomocniczych gminy jest ich pomocniczy i społeczno-terytorialny charakter, jak też to, że nie są samorządem *sensu stricto*. Pomocniczy charakter tych jednostek wyraża się w tym, że „przejmując na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiają one gminie wykonywanie jej zadań”<sup>1</sup>. Społeczno-terytorialny charakter jednostki pomocniczej oznacza, iż jednostka taka obejmuje dwa elementy: mieszkańców i obszar, a przynależność do niej – od momentu powstania takiej jednostki – kreowana jest *ex lege*. Sąd administracyjny stwierdził, że „jednostka pomocnicza gminy (osiedle, dzielnica) nie jest dobrowolnym, lecz przymusowym zrzeszeniem osób zamieszkałych na określonym terytorium, które realizuje, podobnie jak gmina, cele ogólne określone ustawą i statutem”<sup>2</sup>. Jednostka

<sup>1</sup> A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 61. Zob. też D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4, s. 26 i n.; H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 99; M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>2</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z 25.02.2010 r., IV SA/GL 597/09, CBOSA. Tak też zob. wyrok WSA w Lublinie z 7.10.2010 r., III SA/Lu 193/10, CBOSA.

pomocnicza gminy nie jest samorządem *sensu stricto*; nie jest gminą (podstawową jednostką samorządu terytorialnego) i nie jest kolejną, niżej usytuowaną jednostką samorządu terytorialnego.

Według definicji słownikowej statut to „zbiór przepisów określających strukturę, zadania i sposób działania instytucji lub organizacji”<sup>3</sup>. Za kluczowy element legalnej definicji statutu jednostki pomocniczej gminy należy uznać sformułowanie zawarte w art. 35 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. W myśl założeń ustawodawcy statut jednostki pomocniczej gminy jest zatem aktem, w którym określa się organizację oraz zakres działania takiej jednostki, i który jest uchwalany w szczególnym trybie obejmującym konsultacje z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.).

Celem opracowania jest scharakteryzowanie statutu jednostki pomocniczej gminy w zakresie jego cech formalnych, opierając się przede wszystkim na orzecznictwie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, literaturze przedmiotu oraz własnych ustaleniach Autorki. Poza prowadzonymi rozważaniami pozostawiono analizę merytorycznych postanowień statutów jednostek pomocniczych, niemniej pewne uwagi dotyczące tych kwestii także zostały poczynione, w pewnych obszarach bowiem kwestie formalne i merytoryczne „splatają się”. Podjęcie tego tematu zostało podyktowane tym, że choć regulacje dotyczące statutu jednostki pomocniczej gminy znalazły się już w tekście pierwotnym ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>5</sup>, to nie sposób uznać, że problematyka ta została wyjaśniona w stopniu wystarczającym i nie budzi już wątpliwości. Dobitnie świadczy o tym zwłaszcza niesłabnąca aktywność sądów administracyjnych i organów nadzoru dotycząca omawianej problematyki.

### **1. Uchwalenie statutu jednostki pomocniczej gminy jako obligatoryjny element procedury utworzenia takiej jednostki i wyłączność regulacji statutowej**

Istotną cechą statutu jednostki pomocniczej gminy jest to, iż jego uchwalenie jest nierozzerwalnie związane z samym utworzeniem jednostki pomocniczej gminy. W tym sensie można przyjąć, że statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem niesamodzielnym, tzn. nie może zostać przyjęty w gminie, w której nie utworzono

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/statut.html> [dostęp: 15.03.2017].

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. (dalej: u.s.g.).

<sup>5</sup> Tekst pierwotny Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95. Początkowo brzmienie art. 35 było lakoniczne, zawierał on bowiem tylko dwa ustępy i stanowił, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem oraz że statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej.

jednostki pomocniczej. Ponadto taki akt musi funkcjonować w obrocie prawnym przez cały czas istnienia jednostki pomocniczej w gminie.

W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym utworzenie jednostki pomocniczej w gminie wymaga: określenia zasad tworzenia jednostek pomocniczych w statucie gminy (art. 5 ust. 3 u.s.g.); utworzenia jednostki pomocniczej przez radę gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z inicjatywy mieszkańców (art. 5 ust. 1 i 2 u.s.g.); określenia organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Ustawodawca nie przewiduje w ustawie o samorządzie gminnym sytuacji, w których wskazana procedura tworzenia jednostek pomocniczych byłaby wyłączona<sup>6</sup>, dlatego jako naruszające prawo należy ocenić próby modyfikacji tej procedury przez gminy.

Nie doszło do zgodnego z prawem utworzenia jednostki pomocniczej gminy, jeśli nie uchwalono statutu takiej jednostki, w każdym bowiem przypadku utworzenia jednostki pomocniczej lokalny prawodawca jest zobowiązany do uchwalenia jej statutu. Dochodzi do istotnego naruszenia prawa, gdy gmina przyjmuje, że na mocy swojej uchwały utworzyła taką jednostkę, ale nie uchwaliła jej statutu. Jak podniesiono w orzecznictwie „z uwagi na nieuchwalenie jego statutu – nie sposób ustalić, jaki posiada ono obszar, na jakich zasadach i w jakim trybie należy przeprowadzić wybory do jego organów, jakie wyznaczono im zadania, ani w jakim zakresie i formie ma być dokonywana kontrola i nadzór organów Gminy S. nad działalnością jego organów”<sup>7</sup>. Niewystarczające jest także samo zaktualizowanie statutu gminy w zakresie imiennego wykazu jednostek pomocniczych, by uznać, że doszło do utworzenia kolejnej jednostki pomocniczej. Wymienienie tych jednostek w statucie gminy powinno być bowiem działaniem wtórnym; konsekwencją utworzenia kolejnej jednostki pomocniczej zgodnie z wymogami ustawy o samorządzie gminnym. Samo „dopisanie” kolejnej jednostki pomocniczej do katalogu już istniejących jednostek pomocniczych nie oznacza utworzenia takiej jednostki zgodnie z przepisami prawa<sup>8</sup>.

Rada gminy może w jednej uchwale postanowić o utworzeniu jednostki pomocniczej i jednocześnie o nadaniu jej statutu<sup>9</sup> albo rada gminy może podjąć odrębne uchwały; uchwałę u przedmiocie utworzenia jednostki pomocniczej i uchwałę

<sup>6</sup> W odrębny sposób tworzenie jednostek pomocniczych uregulowano w odniesieniu do Warszawy. Zob. art. 5 ust. 1-4 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, tekst jedn. Dz.Ú. z 2018 r. poz. 1817 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011 r., III SA/Wr 126/11, CBOSA. Sąd administracyjny uznał, że „Aktem założycielskim może być w tym wypadku tylko uchwała Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia statutu sołectwa, nie zaś uchwała w przedmiocie zmiany Statutu Miasta i Gminy S., w której stwierdzono jedynie jego istnienie”.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2007 r., IV SA/GL 1488/06, CBOSA.

w przedmiocie określenia organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej gminy odrębnym statutem<sup>10</sup>. Ustawodawca nie formułuje tu szczególnych wymogów, dlatego rada gminy wspomniane uchwały podejmuje na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 14 u.s.g.

Należy zauważyć, że o ile utworzenie jednostki pomocniczej gminy zawsze, „automatycznie”, wiąże się z określeniem jej organizacji i zakresu działania odrębnym statutem, o tyle możliwe są zmiany dotyczące określenia organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej gminy odrębnym statutem, które nie mają związku z procedurą tworzenia tej jednostki, czyli wyłącznie zmiany regulacji pomieszczone w statucie jednostki pomocniczej.

Analiza postanowień ustawy o samorządzie gminnym prowadzi do konstatacji, iż w danym czasie w odniesieniu do konkretnej jednostki pomocniczej w obrocie prawnym może funkcjonować tylko jeden akt określający jej organizację i zakres działania, tzn. statut jednostki pomocniczej. Dlatego można mówić o zasadzie wyłączności regulacji statutu jednostki pomocniczej w odniesieniu do określenia organizacji i zakresu działania takiej jednostki.

Przyjęcie takiego stanowiska wynika z klarownego w tym zakresie art. 35 ust. 1-3 u.s.g., w powiązaniu z konstytucyjną zasadą legalizmu oraz regulacją zawartą w § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>11</sup>, zgodnie z którą „na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”, przy czym regulacja ta, na podstawie § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, znajduje zastosowanie w stosunku do aktów prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest podejmowanie uchwał, w których rada gminy będzie „równolegle” określać (dookreślać) materię organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, która w świetle ustawy o samorządzie gminnym ma zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej gminy. Tezę tę potwierdza także orzecznictwo. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność uchwały w przedmiocie zarządzenia wyborów Przewodniczącego Zarządu i Zarządu Osiedla oraz ustalenia ordynacji wyborczej dla przeprowadzenia wyborów, stwierdzając, iż omawiana uchwała w sposób istotny narusza art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 3 u.s.g. oraz podzielił stanowisko wojewody, iż z art. 35 ust. 3 u.s.g. „jednoznacznie wynika, że zasady i tryb wyborów oraz organizację i zadania organów jednostki pomocniczej określa jej Statut”<sup>12</sup>. Materia ta nie może, zatem zostać uregulowana w innej, odrębnej uchwale rady gminy.

<sup>10</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011 r., III SA/Wr 126/11, CBOSA.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>12</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.01.2005 r., II SA/Wr 2800/03, CBOSA.

Podobnie, jako sprzeczną z prawem, oceniono regulację, która bez wyraźniej podstawy prawnej, w odrębnej uchwale dotyczącej opieki nad zwierzętami bezdomnymi wprowadziła dodatkowe zadania dla organów jednostek pomocniczych gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu słusznie przychylił się do stanowiska organu nadzoru, iż w sposób istotny narusza prawo nałożenie na organy jednostek pomocniczych (tu: sołtysów) obowiązku aktywnego poszukiwania właścicieli lub opiekunów zwierząt gospodarskich dokonane w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, skoro obowiązek taki nie wynika jednocześnie z uchwalonych przez radę statutów tych jednostek pomocniczych<sup>13</sup>. Artykuł 35 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, a ustęp 3 tego artykułu wyraźnie zastrzega określenie organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej do obligatoryjnej materii takiego statutu. Kwestionowanym postanowieniem rada gminy wkroczyła w materię zastrzeżoną przez art. 35 ust. 1 i ust. 3 u.s.g. do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej oraz dokonała przekroczenia ustawowej kompetencji określonej w art. 11a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>14</sup>.

Uważam, iż przedstawiona powyżej wykładnia art. 35 ust. 1-3 u.s.g. (i innych przepisów ustawy o samorządzie gminnym, które przekazują określone kwestie do regulacji w statucie jednostki pomocniczej), która nie pozwala na podejmowanie *ad hoc* uchwał regulujących materię organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych gminy, która ma przecież być uregulowana w statucie takiej jednostki, jest zgodna z intencją ustawodawcy i ma służyć zapewnieniu względnej stabilizacji rozwiązań dotyczących organizacji i działania tych jednostek na poziomie konkretnych gmin. Taka konstrukcja ma także zabezpieczyć udział mieszkańców w postaci konsultacji w procedurze uchwalenia statutu jednostki pomocniczej, zagwarantowany w art. 35 ust. 1 u.s.g.

Jednocześnie przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie dają podstaw do twierdzenia, iż statut jednostki pomocniczej to jedyny akt regulujący funkcjonowanie takiej jednostki uchwalany przez lokalnego prawodawcę, przy czym funkcjonowanie jednostki pomocniczej rozumiem tu szeroko, przede wszystkim nie jest ono tożsame z określeniem organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem. Do takiego wniosku prowadzą szczegółowe regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, będące podstawą do pomieszczenia określonych regulacji dotyczących jednostki pomocniczej gminy w uchwałach innych niż jej statut. Wybrane kwestie związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych gminy będą zatem regulować także inne uchwały, w tym statut gminy.

<sup>13</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.01.2015 r., II SA/Wr 752/14, CBOSA.

<sup>14</sup> W brzmieniu: Dz.U. z 2013 r. poz. 856.

W przypadku statutu gminy takie rozwiązania przewidują: art. 5 ust. 3<sup>15</sup>; art. 18a ust. 1 w zw. z ust. 5 tego artykułu<sup>16</sup>; art. 37a<sup>17</sup>; art. 51 ust. 3 u.s.g.<sup>18</sup> Można wskazać postanowienia ustawy o samorządzie gminnym, w stosunku do których ustawodawca posługuje się wyłącznie określeniem „statut” i dlatego brak pewności czy wolą ustawodawcy było ich uregulowanie w statucie jednostki pomocniczej, czy w statucie gminy, na przykład art. 48 ust. 1 u.s.g.<sup>19</sup> Podobne wątpliwości dotyczą art. 37b ust. 1 i 2 u.s.g., przy czym w tym przypadku stosowna regulacja może zostać pomieszczona albo w odrębnej uchwale rady gminy, albo w statucie gminy. Natomiast w stosunku do art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. organ nadzoru przyjął, iż omawiana materia może zostać uregulowana w statucie jednostki pomocniczej lub w odrębnej uchwale rady gminy<sup>20</sup>. Na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Przyjmuje się, iż upoważnienie to przybiera postać odrębnej uchwały<sup>21</sup>. Wątpliwości może budzić nawet art. 35 ust. 2 u.s.g., który stanowi, iż statut może przewidywać powołanie jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Ustawodawca nie doprecyzował

<sup>15</sup> Zgodnie z nim to statut gminy określa zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej.

<sup>16</sup> Zgodnie z którymi rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną, przy czym zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy.

<sup>17</sup> Zgodnie z którym przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

<sup>18</sup> Zgodnie z nim to statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

<sup>19</sup> Stanowi on, że jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Sformułowanie to w połączeniu ze stwierdzeniem, że to statut jednostki pomocniczej określa jej organizację i zakres działania prowadzi do przyjęcia, że materia ta powinna być pomieszczona w statucie jednostki pomocniczej. Taki pogląd wyrażono w wyroku WSA w Bydgoszczy z 18.12.2013 r., II SA/Bd 347/13, CBOSA, w którym stwierdzono, że prawo sołectwa do korzystania z mienia komunalnego, zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.g. określone jest w statucie sołectwa, który powinien precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta, a sam fakt przynależności do wspólnoty samorządowej nie jest źródłem legitymacji skargowej. Niemniej, jeśli weźmie się pod uwagę, że regulację art. 48 ust. 1 u.s.g. można połączyć z pojęciem szeroko rozumianej gospodarki finansowej prowadzonej przez jednostkę pomocniczą w ramach budżetu gminy (art. 53 ust. 3 u.s.g.), to wydaje się, że alternatywnie materia ta mogłaby zostać uregulowana w statucie gminy.

<sup>20</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 2.11.2015 r., NK-N.4131.103.59.2015.MG, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4579.

<sup>21</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 27.07.2015 r., PN.4131.207.2015, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2015 r. poz. 2796, Legalis.

przecież, o który statut chodzi – jednostki pomocniczej czy gminy. Usytuowanie tej regulacji w ramach art. 35 u.s.g., który zasadniczo odnosi się do statutu jednostki pomocniczej, moim zdaniem – w oparciu o wykładnię systemową – nakazuje, by przyjąć, iż chodzi tu właśnie o statut jednostki pomocniczej. Wreszcie, omawiane zagadnienie komplikuje fakt, że pewne kwestie dotyczące wskazanych rodzajowo jednostek pomocniczych (sołectw) mogą regulować odrębne uchwały rady gminy podejmowane na podstawie ustawy z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim<sup>22</sup>.

W konsekwencji funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy zawsze będzie regulowane przez lokalnego prawodawcę przepisami pomieszczonymi w co najmniej dwóch aktach prawa miejscowego: statucie jednostki pomocniczej i statucie gminy. W tym ostatnim akcie obowiązkowo w zakresie określenia zasad tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, kontroli jednostek pomocniczych gminy przez komisję rewizyjną, określenia uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, natomiast fakultatywnie w zakresie innych kwestii, których możliwość uregulowania w statucie gminy przewidziano w przepisach ustawy o samorządzie gminnym<sup>23</sup>. Wybrane kwestie związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych mogą regulować dodatkowo, jak już powyżej podniosłem, inne, odrębne uchwały podjęte przez lokalnego prawodawcę. Takie rozproszenie regulacji dotyczących jednostki pomocniczej w różnych uchwałach rady gminy, przewidziane przez ustawodawcę, nie wydaje się optymalne i nie ułatwia gminom dochowania reguł wpływających z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym nakazu przyzwoitej legislacji (w szczególności stanowienia prawa przejrzystego, jednoznacznego i dostatecznie określonego), który jest skierowany do wszystkich podmiotów tworzących prawo. *De lege ferenda* można postulować, by jej całość materii związanej z szeroko rozumianym ustrojem wewnętrznym jednostki pomocniczej została przekazana przez ustawodawcę do uregulowania w statucie jednostki pomocniczej gminy.

<sup>22</sup> Zob. art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1 ustawy z 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014 r. poz. 301 ze zm.

<sup>23</sup> W szczególności w art. 37a u.s.g. przyjęto, że zasady uczestniczenia przez przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy mogą zostać określone przez radę gminy w statucie gminy (nie zaś statucie jej jednostki pomocniczej). Zob. też rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 17.09.2015 r., NK-N.4131.127.30.2015.MS6, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 3908, w którym przyjęto, że rada dysponuje tu swobodą co do tego, czy określi te zasady, ale jeśli zdecyduje się to uczynić, to – zdaniem organu nadzoru – określa je w statucie gminy.

## 2. Konsultacje jako element procedury uchwalenia statutu jednostki pomocniczej

Szczególną cechą statutu jednostki pomocniczej gminy jest to, że należy on do tych aktów, w przypadku których obligatoryjnym elementem procedury ich uchwalenia są konsultacje z mieszkańcami<sup>24</sup>. Nie chcąc szczegółowo omawiać tychże konsultacji, ponieważ zostało to już uczynione<sup>25</sup>, warto jednak wskazać kluczowe ustalenia dotyczące tego zagadnienia.

Zasady i tryb przeprowadzenia tych konsultacji muszą zostać określone w uchwale, przy czym gmina ma swobodę co do wyboru modelu określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, z art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g. nie wynika bowiem zakaz ustalenia w jednej uchwale ogólnych zasad, a następnie – w zależności od potrzeb – szczegółowego uregulowania w kolejnych uchwałach zasad i trybu przeprowadzenia konkretnych konsultacji<sup>26</sup>. Z art. 5a ust. 2 u.s.g. wynika jednak zakaz subdelegacji kompetencji do określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji przez radę gminy. Rada gminy nie może tej kompetencji wprost przekazać, na przykład wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), albo nie może pomieścić w uchwale określającej ogólnie zasady i tryb przeprowadzania konsultacji postanowień, które w istocie przekazywałby te kwestie (tzn. zasady i tryb) do uregulowania innemu podmiotowi: „W ocenie sądu, norma art. 5a ust. 2 u.s.g., pozostawia określenie zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Użycie przez ustawodawcę sformułowania o charakterze kategorycznym »określa« oraz wskazanie konkretnej formy »uchwała rady gminy« powoduje, że tych kompetencji rada gminy nie może scedować na wójta gminy»<sup>27</sup>. Rolą organu wykonawczego gminy nie jest przecież określenie po-

<sup>24</sup> W przepisach ustawy o samorządzie gminnym brak regulacji, która wyłączałaby przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami związanych z określeniem organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej odrębnym statutem. Inaczej jest w przypadku konsultacji związanych z procedurą tworzenia jednostki pomocniczej – przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują konsultacje z mieszkańcami lub inicjatywę mieszkańców (art. 5 ust. 2 u.s.g.). W efekcie, gdy w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej pojawi się „inicjatywa mieszkańców”, konsultacje przestają być obligatoryjnym elementem procedury (w odniesieniu do samego tworzenia jednostki pomocniczej, ale nie w odniesieniu do uchwalenia statutu jednostki pomocniczej), niemniej zastosowanie przez ustawodawcę spójnika „lub” wskazuje, że nawet inicjatywa mieszkańców nie musi wykluczać z tej procedury konsultacji z mieszkańcami. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2007 r., IV SA/GL 1488/06, CBOSA.

<sup>25</sup> Zob. A. Feja-Paszkiewicz, *Statut jednostki pomocniczej gminy – co konsultować?*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 42 i n.; eadem, *Konsultacje związane z określeniem organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej gminy odrębnym statutem w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*, red. P. Kuczma, Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego, Polkowice 2017, s. 123 i n.

<sup>26</sup> Zob. wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Łd 1097/00, CBOSA.

<sup>27</sup> WSA w Lublinie w wyroku z dnia 31.05.2012 r., III SA/Lu 236/12, CBOSA.

wyższych kwestii, a wykonanie określającej je uchwały, czyli przeprowadzenie konsultacji w oparciu na uregulowaniach zawartych w uchwale rady gminy.

Nie można przyjąć, że rada gminy działa zgodnie z prawem, uchwalając statut jednostki pomocniczej w sytuacji, gdy w gminie w ogóle nie podjęto uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami<sup>28</sup>. Jako sprzeczną z prawem należy ocenić sytuację, w której zaszły określone działania faktyczne (zdaniem zainteresowanej gminy były to konsultacje), ale w momencie podjęcia uchwały określającej organizację i zakres działania jednostek pomocniczych odrębnymi statutami, w obrocie prawnym nie funkcjonowała uchwała określająca zasady i tryb przeprowadzania konsultacji<sup>29</sup>. Podobnie nie można przyjąć, że doszło do wymaganych prawem konsultacji, gdy w oparciu na postanowieniach uchwały, które określały jedynie hasłowo wybrane elementy zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji, podjęto określone działania faktyczne, zaniechanie prawidłowego i formalnego określenia zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji w sposób istotny narusza bowiem prawo, a „obowiązek ten nie może być zniesiony w sytuacji, gdy potrzeba zmiany statutów konkretnych jednostek pomocniczych wynika z ustawowego wymogu dostosowania granic osiedli do okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin”<sup>30</sup>.

Nie można też uznać, że gmina w sposób zgodny z prawem przyjęła statut jednostki pomocniczej w sytuacji, gdy nie dysponuje dokumentacją poświadczającą ten fakt. Brak odpowiedniej dokumentacji, w tym uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji, oznacza konieczność przyjęcia, że

statuty sołectw nie zostały poddane społecznej konsultacji z mieszkańcami tych sołectw. Nie ma nawet dowodu na to, że projekty statutów zostały w ogóle uprzednio podane do wiadomości mieszkańców, których samorząd pomocniczy był przedmiotem zaskarżonych uchwał. Tymczasem projekt statutu nie tylko należy podać do publicznej wiadomości, ale konieczne jest przekazanie wyjaśnień mieszkańcom terenu, których statut ma dotyczyć oraz stworzenie realnych możliwości sformułowania przez te osoby uwag lub propozycji, a także – rozważenie tych propozycji czy zastrzeżeń<sup>31</sup>.

Za spełniające wymóg zawarty w art. 35 ust. 1 u.s.g. nie mogą zostać uznane konsultacje przeprowadzone w innej sprawie<sup>32</sup>, czy też działania pozorne, „Wymóg

<sup>28</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 10.10.2007 r., II SA/Sz 885/07, CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 29.05.2008 r., III SA/Lu 178/08, CBOSA.

<sup>29</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.10.2013 r., III SA/Kr 66/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2015 r., II SA/Wa 673/15, CBOSA.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 12.03.2007 r., IV SA/GL 1456/06, CBOSA.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 18.09.2014 r., III SA/Kr 380/14, CBOSA.

<sup>32</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 11.10.2012 r., III SA/Kr 886/12, CBOSA. Zainteresowana gmina argumentowała przed sądem administracyjnym, że uchwalenie statutów dzielnic poprzedziły konsultacje, ponieważ wcześniej odbyły się konsultacje przewidziane na tle procedury nadania miejscowości praw miejskich.

przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami jednostki pomocniczej winien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych regulacji i umożliwienie mieszkańcom wyrażenia o nich opinii<sup>33</sup>.

Sama gmina nie ma możliwości wyeliminowania z procedury uchwalenia statutu jednostki pomocniczej konsultacji z mieszkańcami, w szczególności gmina nie może wprowadzić nowego, nieznanego przepisom ustawy o samorządzie gminnym trybu zmiany obowiązującego statutu jednostki pomocniczej polegającego na wyeliminowaniu z tego trybu przewidzianych w art. 35 ust. 1 u.s.g. konsultacji, zastępując je „opinią zebrania wiejskiego uchwaloną bezwzględnią większością głosów przy obecności, co najmniej 10% jego członków”<sup>34</sup>. Nie można też przyjąć, jak argumentowała w toku postępowania sądowoadministracyjnego zainteresowana gmina, że brak postanowień w obowiązującym statucie jednostki pomocniczej zwalnia ją z wymogu podjęcia uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami i przeprowadzenia konsultacji w przypadku wprowadzania do niego zmian<sup>35</sup>.

Należy podkreślić, że samo wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały w sprawie uchwalenia statutów jednostek pomocniczych przez radę gminy, której wcześniejsze uchwalenie nie poprzedziły wymagane prawem konsultacje z mieszkańcami, nie czyni zbędnym stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności zaskarżonej uchwały<sup>36</sup> oraz że brak przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami poprzedzających uchwalenie statutu jednostki pomocniczej istotnie narusza przepisy regulujące procedurę podjęcia uchwały i stanowi wystarczającą przesłankę, by sąd administracyjny wyeliminował, jako sprzeczną z prawem, w całości uchwałę wprowadzającą statut<sup>37</sup>. W takim przypadku sąd nie musi dodatkowo badać czy konkretne postanowienia wyeliminowanego statutu naruszały prawo<sup>38</sup>.

Warto zasygnalizować, że w ostatnich latach wątpliwości wywołała kwestia czy konsultacje z mieszkańcami przewidziane w art. 35 ust. 1 u.s.g. mają obligatoryjny charakter w odniesieniu do całej treści statutu jednostki pomocniczej gminy, czy – jak przyjął NSA w wyrokach z 2010 r.<sup>39</sup> – obligatoryjne konsultacje należy ograniczyć do regulacji wskazanych w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g., co oznacza, że spod

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 18.09.2014 r., III SA/Kr 380/14, CBOSA.

<sup>34</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.01.2014 r., III SA/Wr 887/13, CBOSA.

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 10.10.2007 r., II SA/Sz 885/07, CBOSA.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 18.09.2014 r., III SA/Kr 380/14, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2011 r., III SA/Wr 20/11, CBOSA.

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2007 r., IV SA/GL 1488/06, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 4.07.2018 r., III SA/Kr 307/18, wyrok nieprawomocny, CBOSA.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z 9.06.2010 r., II OSK 378/10, CBOSA; wyrok NSA z 1.09.2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

obowiązkowych konsultacji należy wyłączyć między innymi ujęte w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej<sup>40</sup>.

Moim zdaniem kwestii tej nie można uznać za jednoznacznie i definitywnie wyjaśnionej, o czym świadczą rozbieżności istniejące w tym zakresie w orzecznictwie<sup>41</sup>. Nie podzielam stanowiska wyrażonego w wyrokach NSA z 2010 r.<sup>42</sup> Wolą ustawodawcy, która wynika z art. 35 ust. 1 u.s.g. było szerokie ujęcie zakresu przedmiotowego wskazanych konsultacji z mieszkańcami, a nie wyróżnianie na tle tego przepisu konsultacji obligatoryjnych i fakultatywnych. „Organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej”, którym ustawodawca posługuje się w art. 35 ust. 1 u.s.g. jest określeniem szerszym niż „organizacja i zadania organów jednostki pomocniczej” i „zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji”, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g. Ustawodawca w art. 35 ust. 1 u.s.g. upoważnił radę gminy do określenia odrębnym statutem organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej, dlatego statut ten z założenia określa właśnie te kwestie. W art. 35 ust. 1 u.s.g. *in fine* postanowiono, iż wszystkie elementy określające organizację i zakres działania jednostki pomocniczej, ujęte w odrębnym statucie jednostki pomocniczej, podlegają konsultacjom. Natomiast w innych przepisach ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca nie reguluje już konsultacji, a jedynie wskazuje obligatoryjne i fakultatywne elementy statutu jednostki pomocniczej gminy<sup>43</sup>, przy czym wszystkie elementy o charakterze fakultatywnym, które nie zostały wprost wskazane w przepisach ustawowych, a które w ramach swojej swobody legislacyjnej umieściła w tym akcie gmina, powinny być desygnatami określenia „organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej”. W efekcie uchwalenie statutu jednostki pomocniczej gminy, wprowadzenie do niego nowych postanowień lub ich zmianę zawsze – skoro określają one organizację i zakres działania jednostki pomocniczej – powinny poprzedzać konsultacje z mieszkańcami.

<sup>40</sup> Zob. A. Feja-Paszkiwicz, *Statut jednostki pomocniczej...*, s. 47 i n.

<sup>41</sup> Zob. *eadem*, *Konsultacje związane z określeniem...*, s. 134 -137 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>42</sup> Zob. wyrok NSA z 9.06.2010 r., II OSK 378/10, CBOSA; wyrok NSA z 1.09.2010 r., II OSK 1310/10, CBOSA.

<sup>43</sup> Na tle przepisów ustawy o samorządzie gminnym można wyróżnić obligatoryjne i fakultatywne elementy treści statutu jednostki pomocniczej. Elementy obligatoryjne wylicza art. 35 ust. 3 pkt 1-5 u.s.g. Elementy fakultatywne zostały uregulowane w szczególności w art. 35 ust. 2, art. 5c ust. 6 u.s.g., który stanowi, że rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio. Ponadto lokalny prawodawca może uregulować w statucie jednostki pomocniczej inne elementy fakultatywne, ale muszą się one mieścić w określeniu „organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej”.

### 3. Charakter prawny, odrębność i promulgacja statutu jednostki pomocniczej gminy

O tym, że statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem prawa miejscowego wprost przesądza art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g., w którym stanowi się, iż organy gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, w związku z art. 35 ust. 1 u.s.g., w myśl którego organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w nauce prawa<sup>44</sup>, orzecznictwie<sup>45</sup> oraz rozstrzygnięciach organów nadzoru<sup>46</sup>. Już w wyroku NSA z 1994 r. zauważono, iż statut jednostki pomocniczej gminy ma przymiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy<sup>47</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że statuty te z mocy prawa posiadają status aktu prawa miejscowego, co oznacza, iż „zawierają normy powszechnie obowiązujące, abstrakcyjne i generalne oraz że zostały wydane na podstawie wyraźnych upoważnień ustawowych przez upoważnione do tego organy”<sup>48</sup> oraz że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji statut jednostki pomocniczej jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa, na obszarze działania organu, który go ustanowił<sup>49</sup>.

Uznanie, że statut jednostki pomocniczej gminy jest aktem prawa miejscowego i jego postanowienia mają walor powszechnie obowiązujący oznacza, że obowiązują one także organy gminy, która ten statut ustanowiła, dlatego działaniom gminy prowadzonym z naruszeniem postanowień statutu jednostki pomocniczej można zarzucić sprzeczność z prawem. Podkreślił to sąd administracyjny, stwierdzając, że „Ma on zatem przymiot przepisu powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, wiąże jej organy i może być podstawą działań tych organów, w tym i podejmowania uchwał przez Radę”<sup>50</sup>. Jednocześnie należy mieć na względzie, że

Badając zgodność z prawem uchwały organu gminy wydanej na podstawie przepisu gminnego, sąd administracyjny nie jest związany tym przepisem gminnym. Może zatem zakwe-

<sup>44</sup> Zob. P. Chmielnicki, *Statut jednostki pomocniczej gminy*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkwicz, B. Szmulik, Warszawa 2010, s. 795; M. Augustyniak, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 603; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Piawecki, *op. cit.*, s. 344 i n.

<sup>45</sup> Zob. wyrok NSA z 28.10.2003 r., II SA/Wr 1501/03, LEX nr 166987; wyrok WSA we Wrocławiu z 26.10.2004 r., II SA/Wr 889/03, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 1.03.2007 r., IV SA/GL 1488/06, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z 11.02.2016 r., II SA/OI 1416/15, CBOSA.

<sup>46</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 31.05.2013 r., NK.3.4131.347.2013.MG, Dz.Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 2381.

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA oz. w Gdańsku z 9.02.1994 r., SA/Gd 2470-2471/93, CBOSA.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 2690/15, CBOSA.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Wyrok NSA oz. w Gdańsku z 9.02.1994 r., SA/Gd 2470-2471/93, CBOSA.

stionować legalność podstawy prawnej uchwały, i to niezależnie od tego, czy uchwała, w której mieści się przepis prawa miejscowego, przedstawiona została w trybie art. 90 powyższej ustawy organowi nadzoru, czy też nie. Zaniechanie bowiem przez organ nadzoru wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nie prowadzi do konwalidacji uchwały<sup>51</sup>.

W starszej literaturze przedmiotu można spotkać się z poglądem, że nie można wykluczyć uchwalenia jednego statutu dla kilku jednostek pomocniczych<sup>52</sup>. Aktualnie w doktrynie słusznie przeważa stanowisko przeciwnie, w myśl którego rada gminy powinna uchwalić odrębny statut dla każdej jednostki pomocniczej<sup>53</sup>. Tożsame ustalenia prezentowane są w orzecznictwie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż nie może dokonać oceny legalności zakwestionowanych przed nim postanowień statutów sołectw, gdyż przedłożone mu statuty nie obowiązują, a

Artykuł 35 ustawy o samorządzie terytorialnym nieprzypadkowo posługuje się liczbą pojedynczą przy słowach sołectwo, dzielnica (osiedle), statut. Oznacza to, że rada gminy w drodze uchwały określa organizację i zakres działania każdej z tych jednostek odrębnym statutem. Dokumenty, które przedstawiła zainteresowana gmina nie posiadają przymiotu statutów sołectw T. i W. uchwalonych zgodnie z cytowanym przepisem ustawy. W istocie są one wypełnionym nazwami sołectw tekstem czegoś, co można nazwać statutem wzorcowym. Mogą więc stanowić tylko projekt statutu każdego z tych sołectw<sup>54</sup>.

W wyroku z 2011 r. zauważono, że „Rada gminy określa bowiem organizację i zakres działania każdej z jednostek pomocniczych odrębnym statutem i dopiero wówczas każdy z tych statutów staje się prawem miejscowym”<sup>55</sup>. Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z 2015 r. zaznaczył, iż art. 35 ust. 1 u.s.g. wymaga, by dla każdej jednostki pomocniczej uchwalono osobny statut, tzn. jedna jednostka – jeden statut<sup>56</sup>.

Dyskusyjna jest kwestia, jaką postać ma przybrać przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym odrębność statutu jednostki pomocniczej gminy. Czy konieczne jest podjęcie odrębnej uchwały w odniesieniu do statutu każdej z jednostek pomocniczych? Czy też rada gminy może podjąć w tej sprawie jedną uchwałę, a cel odrębności określenia organizacji i zakresu działania każdej z jednostek pomocniczych osiągnąć w inny sposób? I czy sposób ten może polegać na tym, że statuty te przybiorą postać odrębnych załączników do jednej uchwały?

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Zob. M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Stróżczyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 28.

<sup>53</sup> Zob. P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 796; A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *op. cit.*, s. 344.

<sup>54</sup> Wyrok NSA oz. w Gdańsku z 9.02.1994 r., SA/Gd 2470-2471/93, CBOSA.

<sup>55</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011 r., III SA/Wr 126/11, CBOSA.

<sup>56</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2015 r., VIII SA/Wa 520/15, CBOSA.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym we wskazanym powyżej obszarze badawczym ukształtowały się dwa przeciwstawne stanowiska.

Według pierwszego z nich przyjęcie przez radę gminy statutu jednostki pomocniczej w formie załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo i jest podstawą do wyeliminowania z obrotu prawnego statutu ustanowionego w tej formie. Reprezentatywne jest tu stanowisko wyrażone w wyroku WSA we Wrocławiu z 26 października 2004 r.<sup>57</sup>, w którym stwierdzono, że ustrojodawca przesądził o związaniu organów samorządu terytorialnego zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa w Konstytucji, stanowiąc, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa, a

Warunkiem prawidłowości aktu prawa miejscowego jest zachowanie formy prawnej tego aktu. Formę prawną stanowienia prawa miejscowego reguluje art. 41 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Odstąpienie od formy uchwały jest dopuszczalne, tylko gdy tak stanowi przepis powszechnie obowiązującego prawa [...]. Stanowienie aktów prawa miejscowego w formie nie-dopuszczalnej w przepisach prawa powoduje, że akt ten nie ma charakteru prawa miejscowego przez to i mocy obowiązującej. Unormowanie w art. 41 ust. 1 powołanej ustawy o samorządzie gminnym formy stanowienia prawa miejscowego wyłącza stanowienie norm prawa powszechnie obowiązującego w formie załącznika do uchwały<sup>58</sup>.

Sąd administracyjny powołał tu także § 29 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej<sup>59</sup>, zgodnie z którym ustawa może zawierać załączniki, a odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy (ust. 1), w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym (ust. 2) i uznał, że w przepisie tym chodzi o dane drugoplanowe, uzupełniające jedynie treść merytorycznych regulacji zawartych w akcie podstawowym, odsyłającym do załącznika. Przypomniał, iż zasady te mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stosownie do § 143 powołanego rozporządzenia. W efekcie jego zdaniem przyjęcie formy załącznika dla statutu jednostki pomocniczej stanowi rażące naruszenie art. 41 ust. 1 u.s.g.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26.10.2004 r., II SA/Wr 889/03, CBOSA.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> W brzmieniu: Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

<sup>60</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 26.10.2004 r., II SA/Wr 889/03, CBOSA. Tak też zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 14.01.2005 r., II SA/Wr 2800/03, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 18.12.2006 r., II SA/Op 597/06, CBOSA.

Przeciwnie stanowisko zaprezentowano w wyroku WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2015 r.<sup>61</sup> i wyroku NSA z 15 stycznia 2016 r.<sup>62</sup> Pierwszym z nich uchylono rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym wojewoda stwierdził nieważność uchwały w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy, w której § 1 zapisano, że uchwała się statuty czternastu sołectw, przy czym wskazano nazwę sołectwa oraz numer załącznika do uchwały, który stanowi statut danego sołectwa<sup>63</sup>. Zdaniem WSA art. 35 ust. 1 u.s.g. faktycznie wymaga, by każda jednostka pomocnicza posiadała osobny statut, ale spełnienie tego wymogu nie wymaga podjęcia odrębnych uchwał i nie wyłącza możliwości uchwalenia więcej niż jednego statutu jedną uchwałą<sup>64</sup>.

Stanowisko to podtrzymał NSA. Uznał, że zamieszczenie treści merytorycznej statutu jednostki pomocniczej w formie załącznika do uchwały to technika legislacyjna, która nie zasługuje na aprobatę, ale nie może być kwalifikowana jako istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 u.s.g., skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia statutu. Zachowany musi być wymóg odrębności regulacji statutowej dla każdej jednostki pomocniczej, ale „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”<sup>65</sup>. Przyjęcie przez gminę statutów jednostek pomocniczych w formie odrębnych załączników do jednej uchwały stanowi techniczne uproszczenie procedury uchwałodawczej i nie ma wpływu na prawidłowość realizacji ustawowego wymogu wyposażenia każdej jednostki pomocniczej w odrębny statut. Nie pozbawiło to tych statutów charakteru aktów prawa miejscowego, ten zależny był jedynie bowiem od treści uchwały (organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej) oraz podjęcia jej przez podmiot do tego ustawowo upoważniony (rada gminy) w formie uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że umieszczenie treści merytorycznej statutów w załącznikach do uchwały, w kontekście zasad prawidłowej legislacji wymaganej w demokratycznym państwie prawnym, nie prowadzi do uznania, że zasady te zostały naruszone w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego<sup>66</sup>.

Co ciekawe, NSA także odniósł się do powołanego już rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, ale z jego postanowień wyciągnął odmienne wnioski, uznał bowiem, że powołany już ust. 2 § 29 tego rozporządzenia posługu-

<sup>61</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2015 r., VIII SA/Wa 520/15, CBOSA.

<sup>62</sup> Zob. wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 2690/15, CBOSA.

<sup>63</sup> Organu nadzoru argumentował, że omawiana uchwała istotnie narusza prawo, ponieważ art. 35 ust. 1 u.s.g. obliguje do podejmowania odrębnych uchwał dla poszczególnych sołectw, w myśl zasady: jedno sołectwo – jedna uchwała.

<sup>64</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 6.08.2015 r., VIII SA/Wa 520/15, CBOSA.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 2690/15, CBOSA.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

je się określeniem „w szczególności”, co oznacza, że w przepisie tym wymieniono jedynie przykładowo treść, która może być umieszczona w załącznikach, dlatego załącznik do uchwały może zawierać także inne elementy. Podkreślił, że załącznik do uchwały stanowi integralną część tej uchwały, a jego charakter prawny jest identyczny, jak samej uchwały<sup>67</sup>.

W efekcie można zauważyć, że w obszarze działalności uchwałodawczej gmin dotyczącej formy statutu jednostek pomocniczych gmin ukształtował się uzus, aktualnie akceptowany przez orzecznictwo, zgodnie z którym ujęcie merytorycznych regulacji w formie załącznika do uchwały nie narusza prawa w sposób istotny i nie skutkuje obowiązkiem wyeliminowania z obrotu prawnego statutu jednostki pomocniczej gminy. Prawidłową techniką prawodawczą jest niewątpliwie umieszczenie treści merytorycznych w samej uchwale, ale sądy aprobują stan, w którym statut jednostki pomocniczej ma postać załącznika do uchwały. Powyższym uwagom można przypisać szerszy walor i odpowiednio odnieść je do innych aktów należących do kategorii prawa miejscowego, a stanowionych przez gminy w postaci załączników do uchwał.

Dodatkowo wymóg odrębności regulacji statutowej nie może być utożsamiany z wymogiem przeprowadzenia odrębnego głosowania w sprawie każdego ze statutów. Status prawny takiego statutu nie zależy bowiem od tego czy przeprowadzono odrębne głosowanie nad poszczególnymi statutami, a „Obowiązujące przepisy wymagają jedynie, by każda z jednostek pomocniczych gminy miała nadany jej w drodze uchwały rady gminy statut, żaden w obowiązujących przepisów nie nakazuje natomiast odrębnego głosowania nad statutami poszczególnych jednostek pomocniczych. Nie stanowi naruszenia prawa objęcie odrębnych dla każdej jednostki pomocniczej statutów jednym wspólnym aktem głosowania”<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> *Ibidem*. Zob. też wyrok NSA z 7.04.2005 r., OSK 1356/04, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 2.02.2006 r., IV SA/Wr 383/04, CBOSA, w którym przyjęto, że „nie można uznać za niezgodne z prawem uchwalenie statutu w formie załącznika, co jest zwyczajnie zabiegiem technicznym, mającym za zadanie nadania uchwale przejrzystszej formy”; postanowienie NSA z 11.01.2005 r., OSK 1013/04, CBOSA.

<sup>68</sup> Wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 2690/15, CBOSA. NSA argumentował, że „Wśród wymogów procedury uchwałodawczej przewidzianych w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym uregulowano kwestie wymaganego kworum, większości głosów oraz sposobu głosowania (co do zasady jawnie), nie sformułowano natomiast wymogu podejmowania odrębnego głosowania nad każdą z części objętych jedną uchwałą. Gdyby Rada Gminy R. nie miała woli uchwalenia któregoś ze statutów objętych wspólną uchwałą, znalazłoby to wyraz w negatywnym wyniku głosowania nad całą uchwałą, do której podjęcia wówczas by nie doszło. Skoro zaś ta uchwała uzyskała wymaganą większość głosów, to znaczy, że z woli Rady Gminy uchwalono odrębne statuty dla każdego z sołectw wymienionych w § 1 uchwały, o treści zawartej w odpowiednich kolejnych załącznikach do uchwały”.

Statut jednostki pomocniczej gminy, jako akt prawa miejscowego zgodnie z regulacją konstytucyjną<sup>69</sup> i rozwijającymi ją normami ustawowymi podlega obowiązkowi ogłoszenia. W myśl art. 42 u.s.g. zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>70</sup>. Ta ostatnia przewiduje, że akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.) oraz że akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi dłuższy termin (art. 4 ust. 1 u.o.a.n.).

Zastosowanie się lokalnego prawodawcy do wskazanych regulacji wymaga, by statut jednostki pomocniczej gminy został ogłoszony w odpowiednim wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz wprowadzenia, co najmniej 14-dniowej *vacatio legis*. W praktyce okazuje się, że zainteresowane gminy nie zawsze stosują się do wskazanych regulacji, co jednak – słusznie – spotyka się z reakcją organów nadzoru i sądów administracyjnych. Warto powołać tu wyrok WSA w Gdańsku, w którym podkreślono, iż lokalny prawodawca, uchwalając statuty jednostek pomocniczych gminy, jest zobowiązany do respektowania art. 4 ust. 1 u.o.a.n., co oznacza ustalenie takiego *vacatio legis* i, w konsekwencji, takiej daty wejścia w życie omawianej uchwały, by nie naruszać zasady nieretroaktywności prawa<sup>71</sup>. Ustalenie to musi uwzględniać ustawowe terminy przewidziane na przekazanie uchwały organowi nadzoru. Nie spełnia tego wymogu postanowienia, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z mocą obowiązującą od konkretnego dnia – w sytuacji, gdy uchwałę przekazano do publikacji i opublikowano w terminie uniemożliwiającym dochowanie wymogów ustawowych<sup>72</sup>.

Wprawdzie u.o.a.n. przewiduje możliwość skrócenia *vacatio legis*, wejścia w życie aktu z dniem ogłoszenia albo nadania mu wstecznej mocy obowiązującej to, zdaniem sądu administracyjnego w badanej sprawie, nie zaszły okoliczności pozwalające na takie odstępstwa, a wskazany termin nie uwzględniał ustawowych terminów przewidzianych na przekazanie uchwały organowi nadzoru czy możliwie-

<sup>69</sup> Art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

<sup>70</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm. (dalej: u.o.a.n.).

<sup>71</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2012 r., III SA/Gd 458/12, CBOSA.

<sup>72</sup> W badanym przypadku w uchwale wprost postanowiono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, a jednocześnie przyjęto, że będzie to 1.01.2010 r., podczas gdy uchwałę przekazano do publikacji 6.11.2009 r. Uchwała została następnie ogłoszona w dzienniku urzędowym 24.12.2009 r., a zatem uwzględniając termin 14-dniowy *vacatio legis* mogła wejść w życie dopiero 8.01.2010 r.

go zakwestionowania aktu przez ten organ. Sąd powołał się także na wcześniejsze orzecznictwo akcentujące, że obowiązek prawidłowej promulgacji jest obowiązkiem wynikającym z Konstytucji i że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do takiego określenia daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego, aby uwzględniając wszystkie ustawowe terminy w ich maksymalnej długości – zarówno termin na przekazanie aktu organowi nadzoru, jak i termin do ewentualnego zakwestionowania go przez ten organ – nie narażać się na zarzut naruszenia zasady nieretroaktywności prawa<sup>73</sup>. Stanowisko to podtrzymał NSA i dodatkowo zauważył, że sąd I instancji był uprawniony do oceny dochowania przez zainteresowaną gminę przepisów regulujących zasady i tryb wejścia w życie statutu jednostki pomocniczej także wówczas, gdy organ nadzoru w swoim rozstrzygnięciu nie zakwestionował w tej części przedmiotowej uchwały<sup>74</sup>.

W innym wyroku z 2016 r. NSA zauważył, iż w sytuacji, gdy statut jednostki pomocniczej jest pomieszczony w załączniku do uchwały, to załącznik wchodzi w życie tak, jak uchwała, do której jest dołączony:

nie ma w tej sprawie żadnych wątpliwości co do tego, w jakiej dacie weszły w życie zawarte w uchwale poszczególne statuty sołectw. Skoro w odniesieniu do całej uchwały postanowiono w § 4, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa M., to znaczy, że cała jej treść, a zatem również wszystkie załączniki do uchwały, będące integralną częścią uchwały, weszły w życie z tą datą. Wbrew zatem zarzutowi skargi kasacyjnej brak ogłoszenia statutów w postaci odrębnych uchwał nie uniemożliwił określenia daty wejścia w życie każdego z tych statutów<sup>75</sup>.

Należy podkreślić, że brak publikacji uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest istotnym, kwalifikowanym naruszeniem prawa powodującym konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości<sup>76</sup>, a zaniechanie ogłoszenia aktu prawa miejscowego w sposób przewidziany ustawowo powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych w nim skutków prawnych<sup>77</sup>. Zgodna z prawem publikacja aktu prawa miejscowego jest bowiem obowiązkiem gminy, a nie sferą, w której gmina w sposób uznaniowy rozstrzyga o tym, który akt skieruje do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i w ten sposób „kształtuje” jego powszechny albo wewnętrznie obowiązujący charakter. Sąd administracyjny słusznie przyjął, że akt prawa miejscowego „nie staje się aktem kierownictwa wewnętrznego przez sam fakt braku publikacji przepisanej dla prawa miejscowego, lecz pozostaje aktem

<sup>73</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 20.04.2010 r., II SA/OI 169/10, CBOSA; wyrok NSA z 29.09.2010 r., II OSK 1475/10, CBOSA; uchwała NSA z 10.04.2006 r., I OPS 1/06, ONSA/WSA z 2006 r., nr 3, poz. 71, CBOSA.

<sup>74</sup> Zob. wyrok NSA z 3.09.2015 r., II OSK 652/13, CBOSA.

<sup>75</sup> Wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 2690/15, CBOSA.

<sup>76</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 16.09.2009 r., III SA/Wr 238/09, CBOSA; wyrok NSA z 1.03.2010 r., II OSK 2038/09, CBOSA; wyrok NSA z 9.01.2013 r., I OSK 1608/12, CBOSA.

<sup>77</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.09.2009 r., II SA/Bd 585/09, CBOSA.

prawa miejscowego, który nie wszedł w życie z braku prawidłowej publikacji<sup>78</sup>. Wreszcie, nawet prawidłowe opublikowanie uchwały nie sanuje jej postanowień i nie oznacza, że uchwała jest zgodna z prawem<sup>79</sup>.

Warto też zaakcentować, za stanowiskiem organu nadzoru, iż walor aktu prawa miejscowego posiada nie tylko statut jednostki pomocniczej, ale także inne uchwały regulujące kwestie ustrojowe jednostek pomocniczych gminy. W konsekwencji także w stosunku do nich zachowane muszą być ustawowe wymogi dotyczące promulgacji:

wszelkie kwestie ustrojowe odnoszące się do jednostek pomocniczych posiadają walor prawa miejscowego. Przez ustrój jednostki pomocniczej należy rozumieć reguły określające organizację i sposób jej funkcjonowania. Będą to nie tylko elementy statutu samej jednostki pomocniczej (art. 5c ust. 1, art. 35, art. 48 ust. 1), czy też statutu gminy (art. 5 ust. 1, art. 51), ale również każdej innej uchwały regulującej kwestie ustrojowe. Nie ulega wątpliwości, że taki charakter będą miały postanowienia wprowadzane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym. Mogą one stanowić nie tylko element statutu jednostki pomocniczej w oparciu o art. 35 ust. 3 u.s.g., ale również mogą być przedmiotem odrębnej uchwały podejmowanej na podstawie wskazanego wcześniej art. 18 ust. 2 pkt 7. Tym samym materia objęta normą kompetencyjną rzeczonoego przepisu stanowi prawo miejscowe i jako taka winna podlegać przewidzianej przez przepisy prawa proceduralne promulgacyjnej. Rygory w tym zakresie odnosić się będą nie tylko do uchwał wprowadzających określone postanowienia, ale również do każdej innej uchwały wpływającej na jej pierwotną treść poprzez zmianę lub uchylenie<sup>80</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując charakterystykę statutu jednostki pomocniczej gminy pod względem formalnym, należy stwierdzić, że jest on aktem prawa miejscowego, ze wszystkim konsekwencjami płynącymi z tego faktu, w szczególności jest on źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania gminy, która go uchwaliła oraz podlega ocenie pod względem zgodności z prawem. Z jednej strony musi zostać uchwalony w procedurze obejmującej konsultacje z mieszkańcami i nie może funkcjonować w obrocie prawnym w gminie, w której nie utworzono jednostki pomocniczej, ale – z drugiej strony – uchwalenie statutu jest niezbędnym warunkiem, by stwierdzić, że procedura utworzenia jednostki pomocniczej przebiegła w sposób zgodny z prawem. Aktualnie nie budzi już wątpliwości, iż każda jednostka pomocnicza musi posiadać własny, odrębny statut. Kategoryczne sformułowanie art. 35 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym rada gminy określa organizację

<sup>78</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 12.04.2012 r., II SA/Sz 226/12, CBOSA.

<sup>79</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z 31.05.2012 r., III SA/Lu 236/12, CBOSA.

<sup>80</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 2.11.2015 r., NK-N.4131.103.59. 2015.MG, Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4579.

i zakres działania jednostki pomocniczej „odrębnym statutem” oznacza konieczność wyraźnego wyodrębnienia statutu dla każdej jednostki pomocniczej funkcjonującej w gminie. Nie oznacza to jednak niemożności uchwalenia jednej uchwały, do której dołączone są odrębne załączniki; każdy z nich określa odrębnie organizację i zakres działania każdej z utworzonych w gminie jednostek pomocniczych. Należy też podkreślić szczególny zakres przedmiotowy tego aktu, w świetle bowiem ustawy o samorządzie gminnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej gminy ma określać właśnie statut takiej jednostki, a nie inne uchwały rady gminy, w tym statut gminy. Statut gminy i inne, odrębne uchwały będą regulować daną kwestię związaną z funkcjonowaniem jednostki pomocniczej jedynie wówczas, gdy taki obowiązek albo taką możliwość przewiduje przepis ustawy. Ponadto wszelkie regulacje dotyczące ustroju wewnętrznego jednostki pomocniczej będą posiadać walor prawa miejscowego, niezależnie od tego czy pomieszczone zostały w statucie jednostki pomocniczej gminy, statucie gminy, czy odrębnej uchwale.

#### **The charter of a municipality’s auxiliary unit – formal issues**

**Summary.** According to the will of the legislator the organization and scope of operation of a municipality’s auxiliary unit determines the borough’s council. The procedure for adopting this act includes the involvement of the inhabitants in the form of consultations. The article presents the analysis of the charter of a municipality’s auxiliary unit in terms of formal issues. In particular, the passing of the statute of the auxiliary unit as an element of creating such a unit is presented. It is also pointed that it must be preceded by consultations with inhabitants. The issues of the legal nature, the form, the promulgation as well as distinctiveness of the unit’s statute required by the law are discussed. The considerations are based on judicature, ideas elaborated on doctrines and the author’s findings.

**Keywords:** Statute of the auxiliary unit borough, form, legal nature, distinctiveness, promulgation

**Anna Feja-Paszkiewicz** – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego. W pracy naukowej koncentruje się na problematyce ustrojowego prawa samorządu terytorialnego, źródeł prawa, partycypacji obywatelskiej, prawa wyborczego. a.feja-paszkiewicz@wpa.uz.zgora.pl