

Adrian Misiejko

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz

adrian.misiejko@ukw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4949-465X>

Określanie kryteriów nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2024.004>

1. Wprowadzenie

Brak ściśle określonego modelu ustrojowego jednostek pomocniczych gminy na poziomie ustawy¹ sprawia, że związane z nim zagadnienia pozostają przedmiotem debaty naukowej, problemów praktycznych oraz spraw toczących się przed organami nadzoru i sądami administracyjnymi. Z literatury wyłania się ambiwalentna ocena jednostek pomocniczych. Z jednej strony wskazuje się na ich znaczenie dla lokalnej demokracji i wyrażania interesu grup mieszkańców składających się na wspólnotę samorządową, a w przypadku sołectw również silne zakorzenienie w tradycji².

¹ Pomijając ustrój jednostek pomocniczych Miasta Stołecznego Warszawy, który nie jest przedmiotem opracowania.

² P. Matczak, K. Bondyra, J. Isański, K. Mączka, P. Nosal, P. Śliwa, M. Wojtkowiak, *Społeczny potencjał sołectwa*, w: *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2017, s. 85–106; A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016, s. 216–224.

Z drugiej strony sygnalizuje się ograniczone znaczenie praktyczne jednostek tworzonych w miastach z perspektywy realizacji zadań publicznych oraz wykonywania władzy publicznej³. Skoro jednak – mimo zróżnicowanych ocen – jednostki pomocnicze pozostają trwałym elementem struktur administracyjnych, zasadne jest prowadzenie analiz dotyczących ich regulacji. Umożliwia to bowiem rozstrzygnięcie kwestii spornych i utrudniających kształtowanie oraz funkcjonowanie jednostek pomocniczych⁴.

Jednym z takich pól badawczych jest kwestia nadzoru sprawowanego przez gminę (jej organy) nad jednostką pomocniczą (działalnością jej organów). Ustalenia w tym zakresie mogą okazać się interesujące w kontekście prawnych aspektów dekoncentracji i decentralizacji, a także przydatne w praktyce stanowienia prawa miejscowego.

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie, czy rada gminy dysponuje kompetencją do określenia kryteriów nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych. Jest to kwestia istotna, determinuje bowiem w szczególności potencjalny zakres ewentualnej samodzielności jednostek pomocniczych. W badaniach zastosowano metodę analizy dogmatycznej aktów prawa powszechnie obowiązującego. W tym celu pomocniczo wykorzystano literaturę przedmiotu oraz orzecznictwo sądów administracyjnych.

2. Status prawny jednostek pomocniczych gminy

Jednostki pomocnicze gminy są strukturami szczególnego rodzaju, stanowiącymi oddzielną kategorię struktur organizacyjnych

³ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, s. 196–213.

⁴ Trzeba mieć przy tym na uwadze, że w piśmiennictwie były formułowane postulaty *de lege ferenda* związane z trudnościami w stosowaniu niektórych regulacji ustawowych, zob. H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 109–110.

samorządu gminnego⁵. Ustawodawca nie określił wprost celu ich tworzenia i funkcjonowania, lecz zarówno ich nazwa rodzajowa, jak i analiza systemowa prowadzą do wniosku, że mają służyć pomocą w realizacji zadań publicznych gminy⁶. W konsekwencji podział na jednostki pomocnicze uznaje się za rodzaj pomocniczego podziału terytorialnego państwa, uzupełniającego podział zasadniczy⁷. Jednostki pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej ani zdolności cywilnoprawnej⁸. W obrocie cywilnoprawnym ich organy – jeżeli w ogóle przyjąć taką możliwość – reprezentują samą gminę (a nie jednostkę pomocniczą)⁹. Można natomiast mówić (w pewnym zakresie) o podmiotowości administracyjnoprawnej jednostek pomocniczych¹⁰. Zasadniczy zakres ich działania określa – co do zasady – rada gminy w statucie¹¹.

Przepisy u.s.g.¹² nie określają mieszkańców objętych granicami jednostki pomocniczej mianem wspólnoty (lub innej, analogicznej zbiorowości) odrębnej względem gminnej wspólnoty samorządowej. Żaden przepis ustawy nie stanowi, by jednostki pomocnicze wykonywały zadania we własnym imieniu i na własną odpowie-

⁵ Zob. np. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., III OSK 4037/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), www.orzeczenia.nsa.gov.pl, w którym wskazano na różnice między jednostkami pomocniczymi gminy a jej jednostkami organizacyjnymi.

⁶ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 listopada 2006 r., II SA/Bk 414/06, CBOSA oraz K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle projektowanych zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 9, s. 8.

⁷ M. Stec, *Podział terytorialny*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 59–60.

⁸ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 86–91.

⁹ Ibidem, s. 97–106. Zob. również uwagi podsumowujące (s. 126–127) w zakresie możliwości uzyskania przez jednostkę pomocniczą pewnej „samodzielnności” w zakresie majątku.

¹⁰ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 375. Zob. również H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze*, s. 102.

¹¹ W zakresie zadań określanych wprost w ustawach zob. J. Wilk, *Art. 35*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, nb. 20.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

działność – brak również przesłanek, by takie rozwiązanie domniemywać.

Analiza obowiązującej regulacji prowadzi do wniosku, że w polskim porządku prawnym jednostki pomocnicze są elementem struktury wewnętrznej gminy¹³ i służą usprawnieniu realizacji jej zadań publicznych. Choć w odniesieniu do sołectw ustawa wyznacza niekiedy pewne sfery (bardzo) względnej samodzielności, to zasadniczo byt jednostek pomocniczych jest uzależniony od gminy¹⁴. Ustalenia w tym zakresie są istotne dla dalszych rozważań na temat nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych. Skoro bowiem mieszkańcy jednostki pomocniczej nie tworzą odrębnej wspólnoty samorządowej, a jednostka pomocnicza realizuje swoje zadania celem wsparcia gminy, to sprawowanie nadzoru nad jednostką pomocniczą można uznać za formę realizacji zadań gminy¹⁵.

3. Ustawowe podstawy nadzoru nad działalnością organów

Ustawodawca nie uregulował wprost spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru¹⁶ nad jednostkami pomocniczymi, lecz przekazał tę kwestię do określenia w statucie danej jednostki pomocniczej. Z ustaleń prezentowanych w piśmiennictwie wynika, że

¹³ Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 231.

¹⁴ Tezy dotyczące ograniczenia samodzielności gminy w zakresie znoszenia i powoływania jednostek pomocniczych w pewnych sytuacjach postawiła M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 48–49.

¹⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. zadania własne gminy obejmują sprawy wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2021 r., III SA/Wr 521/20, CBOSA.

¹⁶ Odnośnie do podstawowych zagadnień nadzoru nad samorządem terytorialnym zob. K. Ziemiński, *Istota nadzoru nad samorządem, uwarunkowania konstytucyjne oraz wynikające z EKSL*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3: *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023, s. 26–27.

funkcje nadzoru nad jednostkami pomocniczymi zbliżone są do funkcji nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym (w odniesieniu do którego wymienia się takie funkcje jak zapewnienie zgodności działalności jednostek samorządu terytorialnego z prawem, ujednoczenie działań samorządu i państwa czy wspieranie samorządu przez państwo)¹⁷.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Ustawa odróżnia zatem nadzór od kontroli i nakazuje radzie gminy rozstrzygnąć o obu tych kwestiach¹⁸. Równolegle należy pamiętać, że zgodnie z art. 18a ust. 1 u.s.g. rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Przedmiotem nadzoru jest zatem „działalność organów jednostki pomocniczej”¹⁹. Statut jednostki pomocniczej powinien określać „zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji”, a także „zadania organów jednostki pomocniczej”²⁰. Również przepisy szczególne rangi ustawowej przewidują określone „kompetencje” organów jednostek pomocniczych²¹, co może wiązać się jednak z odrębnym uregulowaniem kwestii nadzoru²².

¹⁷ Zob. Z. Gromek, *Zasada samodzielności*, s. 445. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 254–255 do funkcji nadzoru nad jednostkami pomocniczymi zaliczyła funkcję strzeżenia prawa i funkcję ochronną oraz wspierającą.

¹⁸ Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 241–277 i P. Lisowski, *Relacje strukturalne*, s. 370.

¹⁹ Nie rozstrzygam w tym miejscu, czy możliwe (a już tym bardziej – czy potrzebne) byłoby określenie szerszego zakresu nadzoru jako np. fakultatywnej części statutu (zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 264).

²⁰ Art. 35 ust. 3 pkt 3 i 4 u.s.g.

²¹ Np. zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2151) rada gminy zasięga opinii jednostki pomocniczej gminy przed podjęciem uchwał, o których stanowi art. 12 ust. 1–4 tej ustawy. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz.U. poz. 301 ze zm.), dalej jako u.f.s., wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

²² Zob. przypis 59.

Powstaje pytanie, czy przez „zakres kontroli i nadzoru” należy rozumieć określenie wyłącznie sfer i form działalności organów jednostek pomocniczych, czy również kryteriów, według których kontrola i nadzór mają być sprawowane²³. Trzeba mieć jednak na uwadze, że obowiązywanie kryteriów nadzoru wydaje się kluczowe nawet w przypadku sprawowania go nad podmiotami jedynie w ograniczonym stopniu wyodrębnionymi ze struktury gminy²⁴. Wydaje się zasadne, by organy gminy miały wyraźną granicę swych działań również podczas oddziaływania w sferze wewnętrznej (co wynika nie tylko z zasady legalizmu, ale także – w odniesieniu przynajmniej do niektórych typów jednostek pomocniczych – z zasady demokratycznego państwa prawnego²⁵). W innym wypadku, przy określeniu jedynie sfer podległych nadzorowi i jego form, organy gminy mogłyby samodzielnie dobierać jego szczegółowe kryteria, przygotowując postępowanie nadzorcze lub w jego trakcie. Ponadto przy ścisłym rozumieniu sformułowań użytych przez ustawodawcę w art. 35 ust. 3 u.s.g. należałoby wykluczyć z zakresu regulowania statutem jednostki pomocniczej kwestię „trybu” nadzoru. „Tryb” pojawia się bowiem w art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g., ale już nie w pkt 5. Taka wykładnia tych przepisów oznaczałaby zaś brak możliwości uregulowania jakiegokolwiek procedury nadzorczej.

Wobec tego zasadne wydaje się rozważenie trzech stanowisk:
1) akty prawne wyższego rzędu względem aktów prawa miejsco-

²³ Takie sformułowania jak „zakres”, „zasady”, „tryb” bywają stosowane przez ustawodawcę w różny sposób i w różnym kontekście (co utrudnia stawianie jednoznacznych wniosków systemowych, w tym w odniesieniu do przepisów upoważniających do stanowienia prawa miejscowego). Ponadto na gruncie samego art. 35 u.s.g. ustawodawca zaliczył kwestie nadzoru do spraw związanych z „organizacją i zakresem działania” jednostki pomocniczej, co może uzasadniać szerokie rozumienie wykorzystywanych w tym przepisie sformułowań.

²⁴ Tj. upodmiotowionych jedynie w sferze prawa publicznego.

²⁵ Z uwagi na demokratyczną legitymację osób pełniących funkcje w niektórych organach tych jednostek lub wręcz możliwość rozstrzygnięcia o pewnych sprawach bezpośrednio (zebranie wiejskie, ogólne zebranie mieszkańców osiedla). W niniejszej pracy nie rozstrzyga się natomiast m.in. tego, czy organy tzw. nienazwanych jednostek pomocniczych (innych niż sołectwa, osiedla i dzielnice) muszą być wybierane w wyborach bezpośrednich.

wego określają kryteria omawianego nadzoru; 2) pojęcie zakresu nadzoru obejmuje również kwestię kryteriów nadzoru i powinno być obligatoryjne uregulowane w statucie jednostki pomocniczej²⁶; 3) pojęcie zakresu nadzoru obejmuje jedynie sfery działalności, a ewentualne kryteria sprawowania nadzoru²⁷ mogłyby zostać sformułowane fakultatywnie (z uwagi na otwarty charakter upoważnienia do stanowienia statutu, sformułowany z wykorzystaniem wyrażenia „w szczególności”)²⁸.

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia tego problemu jest ustalenie, czy w obowiązującym stanie prawnym na poziomie aktów prawnych wyższej rangi niż akty prawa miejscowego zostały określone kryteria nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością jednostek pomocniczych gminy.

²⁶ Zob. art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.), który stanowi o przeprowadzaniu kontroli „w zakresie legalności i rzetelności”, a także „celowości”. Por. art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 46 ze zm.), zgodnie z którym nadzór (nad funkcjonowaniem PPK) sprawowany jest „w zakresie” zgodności z prawem oraz interesem uczestników PPK. Zob. również art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 2098 ze zm.).

²⁷ Por. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 224), z którego wynika, że m.in. zarówno kryteria (art. 4 tej ustawy), jak i zakres (art. 6) kontroli mieszczą się w ramach „zasad” (a więc jednocześnie nie są tym samym).

²⁸ W tym zakresie mogą pojawić się wątpliwości, czy w przypadku otwartego katalogu spraw, które mają być uregulowane w statucie, wskazanie przez ustawodawcę niektórych spraw związanych z nadzorem oznacza, że fakultatywnie mogą być uregulowane również inne, czy też odwrotnie – że tym samym ustawodawca wyłączył możliwość regulowania spraw nadzoru ponad te wskazane wprost w art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. Należy zwrócić uwagę, że regulowanie spraw jednostek pomocniczych może być rozumiane jako regulowanie „wewnętrznego ustroju” gminy w rozumieniu art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, gdzie samodzielność gminy określana jest poprzez konieczność działania „w granicach”, a nie „na podstawie i w granicach” ustaw. Wydaje się zatem uzasadnione, by kwestie nadzoru nieuregulowane (zwłaszcza w ustawach) i wykraczające poza art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. mogły być przedmiotem regulacji fakultatywnej. Istotne dla podtrzymania tej tezy będą dalsze ustalenia dotyczące aspektów podmiotowych relacji między gminą a jej jednostkami pomocniczymi. Zob. J. Wilk, *Art. 35, nb. 9*.

4. Czy legalność jest jedynym dopuszczalnym kryterium nadzoru?

W doktrynie formułowane są rozbieżne oceny co do dopuszczalnych kryteriów sprawowania nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych.

Monika Augustyniak wprost stwierdziła, że: „Wprowadzenie innego kryterium niż legalność, na podstawie którego dokonuje się nadzoru w materii statutowej danej jednostki, byłoby działaniem sprzecznym z prawem”. Na poparcie tego stanowiska wskazała, że działalność jednostek pomocniczych stanowi fragment działalności gminy. Do zagadnień nadzoru nad jednostkami pomocniczymi gminy ma zatem zastosowanie normatywne ograniczenie nadzoru nad gminą wyłącznie do kryterium legalności²⁹. Wydaje się, że autorka podtrzymała to stanowisko w późniejszej publikacji³⁰. Analogiczną opinię wyraził Paweł Chmielnicki³¹. Również Piotr Lisowski stwierdził, że niedopuszczalne jest stosowanie innych „mierników” niż legalność. Pogląd swój oparł na wynikach analizy relacji między gminą a jednostką pomocniczą. W jego ocenie ma ona charakter bardziej zdecentralizowany niż zdekoncentrowany³².

Argumenty te można podzielić zatem na przedmiotowe (odwołujące się do „działalności gminnej” lub „działalności samorządu terytorialnego”) oraz podmiotowe (odwołujące się do charakteru prawnego relacji między gminą a jednostką pomocniczą).

Stanowisko uznające legalność za jedyne dopuszczalne kryterium nadzoru nad jednostką pomocniczą poddał krytyce Jakub Wilk. Dostrzegł on, że z uwagi na charakter prawny jednostek pomocniczych nadzór nad aktami ich organów można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach – hierarchicznej oraz wewnętrznej. W pierw-

²⁹ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 256.

³⁰ M. Augustyniak, *Art. 35, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 641.

³¹ P. Chmielnicki, *Art. 35, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 712–713.

³² P. Lisowski, *Relacje strukturalne*, s. 375.

szym przypadku nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego (w tym działalnością gminną) sprawowany jest z punktu widzenia legalności zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w przypadku nadzoru wewnętrznego, w ramach którego to organy gminy sprawują nadzór nad działalnością organów jednostki pomocniczej. Mimo wątpliwości związanych z charakterem relacji między gminą a jednostkami pomocniczymi uznał ostatecznie, że rada może określić w statucie jednostki pomocniczej również inne niż legalność kryteria nadzoru³³. Wcześniej także Piotr Ruczkowski wskazywał, że art. 171 Konstytucji RP nie ma zastosowania do nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością jednostek pomocniczych³⁴.

Wobec powyższego należy podjąć próbę weryfikacji rozbieżnych stanowisk.

Zasadne wydaje się rozpoczęcie od kwestii podmiotowej. W swojej argumentacji Jakub Wilk wyraźnie dostrzega, że kwestia kryteriów nadzoru jest ściśle związana z przyjętym stanowiskiem co do jej charakteru (tj. czy owa relacja odpowiada bardziej relacjom odpowiednim dla układu zdecentralizowanego, czy też jednak dla układu zdekoncentrowanego). Wskazuje na istniejące wątpliwości w tym zakresie, przyjmując za punkt dalszych rozważań koncepcję dekoncentracji. Warto pogłębić te rozważania.

Problem kryteriów nadzoru nad jednostkami pomocniczymi z perspektywy podmiotowej możemy rozpatrywać dwojako: 1) w odniesieniu do obecnego modelu ustrojowego jednostek pomocniczych wynikającego z u.s.g. oraz 2) odnosząc ów model do

³³ J. Wilk, *Art. 35*, nb. 23. W ostatnim czasie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawiła się teza, że: „Rada gminy posiada daleko idącą swobodę w regulacji tak trybu i kryteriów nadzoru, jak i kontroli nad działalnością organów jednostek pomocniczych” (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r., III OSK 668/21, CBOSA). Co ciekawe, analogiczne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r., III OSK 885/21, CBOSA, w kontekście warszawskich jednostek pomocniczych, które charakteryzują się silniejszą pozycją ustrojową niż pozostałe.

³⁴ P. Ruczkowski, *Status prawny jednostek pomocniczych gminy – na przykładzie jednostek pomocniczych utworzonych na obszarze województwa świętokrzyskiego*, Kielce 2009, s. 93. Autor wskazał również, że kryteria nadzoru powinny zostać uregulowane w statucie jednostki pomocniczej.

wzorca wynikającego z EKSL³⁵ wraz z oceną, czy krajowe regulacje pozostają z nią zgodne.

Między gminą a jednostkami pomocniczymi występują pewne podobieństwa ustrojowe³⁶. Jednak niezbędne jest równoczesne dostrzeżenie fundamentalnych różnic między nimi³⁷.

W rozumieniu Konstytucji RP oraz ustawodawstwa zwykłego – wbrew stanowisku Piotra Lisowskiego – nie ma wątpliwości, że jednostki pomocnicze stanowią formę dekoncentracji, ale już nie decentralizacji. Ta ostatnia bowiem dotyczy (zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) sprawowania władzy publicznej³⁸, na warunkach – jak wskazuje się w doktrynie – prawnie zagwarantowanej samodzielności³⁹. Organy wykonawcze jednostek pomocniczych jedynie potencjalnie mogą uzyskać kompetencje władcze⁴⁰, brak jednocześnie jakichkolwiek gwarancji chroniących przed uchyleniem tego rodzaju upoważnienia. W praktyce zasadniczo koncentrują się bowiem na działaniach o charakterze niewład-

³⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

³⁶ Obejmowanie określonego obszaru oraz zamieszkującej go ludności; działanie za pośrednictwem organów; możliwość wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem określonych kompetencji. Organy jednostek pomocniczych przejawiają swoją aktywność w sposób analogiczny do organów gminy, w tym mogą działać „na zewnątrz” oraz „do zewnątrz” struktury administracyjnej (choć występuje tu istotna różnica – organy jednostek pomocniczych jedynie potencjalnie mogą dysponować ściśle rozumianym władztwem publicznym na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.).

³⁷ Należy zaliczyć do nich wspomniane już: brak podmiotowości cywilnoprawnej (w szczególności brak osobowości prawnej) jednostek pomocniczych; niemożność wykonywania zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność; brak konstytucyjnie lub ustawowo określonych gwarancji samodzielności; co do zasady brak konieczności utworzenia jednostek na terenie gminy.

³⁸ W kontekście znaczenia wykonywania władzy publicznej dla samorządu terytorialnego zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, Legalis, s. 170–171. Zob. również K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze*, s. 8–9.

³⁹ Zob. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 285 oraz H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020, s. 52.

⁴⁰ Art. 39 ust. 4 u.s.g.

czym⁴¹. Nawet jednak w tym zakresie rada gminy może według uznania odbierać zadania i kompetencje przyznane jednostkom pomocniczym w ich statutach⁴².

Co więcej, jednostki pomocnicze w żadnej mierze nie mogą realizować zadań publicznych (w tym w teoretycznie możliwych do uzyskania formach władczych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tym samym relacja między gminą a jednostką pomocniczą w obowiązującym stanie prawnym nie ma charakteru relacji opartej na zasadzie decentralizacji w sensie ścisłym⁴³. Natomiast ustroje konkretnych jednostek pomocniczych mogą być kształtowane w sposób mniej lub bardziej nawiązujący do niektórych aspektów tej zasady.

Pozostaje pytanie, czy jednostki pomocnicze powinny być uznane za „społeczności lokalne” w rozumieniu EKSL. Wówczas bowiem zastosowanie znalazłby art. 8 EKSL. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 zdanie pierwsze EKSL wszelka kontrola administracyjna działalności społeczności lokalnych powinna w zasadzie mieć na celu jedynie zapewnienie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych. W piśmiennictwie wskazano, że „kontrola”, o której mowa w tym przepisie, w odniesieniu do polskiego porządku prawnego powinna być rozumiana jako „nadzór” (a nie kontrola w sensie ścisłym)⁴⁴.

Postanowienia EKSL nie precyzują, jakie przesłanki muszą być spełnione, by określoną grupę uznać za społeczność lokal-

⁴¹ P. Swianiewicz et al., *Błędne rondo*, s. 38–45; A. Jarosz, *Struktury miejskich jednostek pomocniczych*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12, s. 57.

⁴² Choć w sferze niektórych kompetencji przyznanych wprost ustawą można mówić o samodzielności, to nie mają one charakteru władczego wobec podmiotów zewnętrznych względem gminy, lecz albo związany z gospodarowaniem środkami publicznymi (fundusz sołecki), albo konsultacyjny (opinie w sprawie projektów uchwał rady gminy). Trudno mówić tu zatem o decentralizacji w rozumieniu Konstytucji RP.

⁴³ Zob. H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze*, s. 101 oraz Z. Gromek, *Zasada samodzielności*, s. 234.

⁴⁴ K. Ziemiński, *Środki nadzoru eliminujące wadliwe rozstrzygnięcia organów gminy – próba oceny przyjętych rozwiązań w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, Prawidłowość tej interpretacji potwierdza również *Explanatory Report*, s. 7.

ną. *Explanatory Report* ujmuje tę kwestię bardzo szeroko⁴⁵. Teoretycznie jednostki pomocnicze – obejmujące grupy mieszkańców gmin – mogłyby zostać za takowe uznane.

Alternatywą jest oczywiście – co bardziej intuicyjne – traktowanie jednostek pomocniczych jako części struktury administracyjnej gminy (a grup mieszkańców, które obejmują, jedynie jako integralnej części społeczności lokalnej w postaci gminnej wspólnoty samorządowej). Artykuł 6 ust. 1 EKSL stanowi co prawda o możliwości samodzielnego kształtowania struktury wewnętrznej, ale jest to sformułowanie bardzo ogólne⁴⁶.

Choć kwestia pełnych badań porównawczych w tym zakresie wykracza poza przedmiot niniejszej pracy, warto zwrócić uwagę, że np. Wielka Brytania dokonała przy ratyfikacji EKSL zastrzeżenia, z którego wynika brak objęcia postanowieniami Karty *parish councils*⁴⁷. Organy te – niekiedy porównywane lub zestawiane właśnie z jednostkami pomocniczymi gminy⁴⁸ – są jednak wyraźnie wyodrębnionymi podmiotami prawa⁴⁹. Niewykluczone jest zatem uznanie, że ich status prawny wykracza poza formę wewnętrznej dekoncentracji samorządu lokalnego, jaką w świetle polskich regulacji stanowią jednostki pomocnicze.

Przyjęcie, że regulacje EKSL dotyczą także grup mieszkańców objętych granicami jednostek pomocniczych gminy, prowadziłoby do konsekwencji wychodzących daleko poza kwestie nadzoru. Ustawodawca – aby zachować wymogi wynikające z tej umowy międzynarodowej – powinien przyznać jednostkom pomocniczym wszelkie gwarancje, do których wprowadzenia się zobowiązał, ra-

⁴⁵ Rada Europy, *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*, s. 3.

⁴⁶ K. Bandarzewski, *Czy jednostki pomocnicze*, s. 9 wskazuje, że odnosi się raczej do tworzenia jednostek organizacyjnych, a nie jednostek pomocniczych.

⁴⁷ W deklaracji z dnia 14 kwietnia 1998 r. Zjednoczone Królestwo w odniesieniu do Anglii wymieniło organy władzy lokalnej, do których ograniczone zostało zastosowanie EKSL. W tym katalogu nie znalazły się *parish councils*.

⁴⁸ Zob. A. Jones, *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Palgrave Macmillan 2020, s. 43–45, 50–53 oraz 60–61, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45128-8>.

⁴⁹ Local Government Act 1972, S. 14(2) (zdanie pierwsze), zgodnie z którym *the parish council shall be a body corporate*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/part/I/crossheading/parishes> (dostęp: 21.12.2023 r.).

tyfikując EKSL⁵⁰. Oznaczałoby to uczynienie z jednostek pomocniczych nowego poziomu samorządu terytorialnego.

Ponadto w piśmiennictwie stwierdzono, że EKSL nie odnosi się do poziomu niższego niż gminny (lokalny)⁵¹. Tomasz Szewc – analizując EKSL – stwierdził natomiast, że: „Tylko tym wspólnotom lokalnym, które mogą zrealizować zasadniczą część spraw publicznych, przysługuje prawo do samorządu. Prawo do samorządu jest zatem zależne od zdolności wspólnot lokalnych do normowania i zarządzania sprawami publicznymi. Karta stawia zatem ustawodawcy krajowemu wymóg takiego ukształtowania treści norm prawnych, aby prawo do samorządu przysługiwało tylko tym wspólnotom lokalnym, których status (również wynikający z tych norm prawnych) zezwala im na faktyczną realizację swego prawa”⁵². Zbigniew Niewiadomski stwierdził, że konstrukcja polskich jednostek pomocniczych pozostaje trudna do zakwestionowania z perspektywy EKSL⁵³. Również w raportach Rady Europy dotyczących lokalnej demokracji w Polsce nie stwierdzono nieprawidłowości (lub choćby wątpliwości) związanych z kwalifikacją prawną jednostek pomocniczych⁵⁴.

⁵⁰ W szczególności zaś: prawną zdolność do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców jednostki pomocniczej oraz zasadniczo całkowitych i wyłącznych kompetencji; możliwość kształtowania własnej struktury wewnętrznej przez organy jednostek pomocniczych (ich organy); odpowiednie dochody z opłat i podatków lokalnych.

⁵¹ N. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, *Introduction: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, w: *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, red. N. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, Palgrave Macmillan 2018, s. 2–3, https://doi.org/10.1007/978-3-319-64725-8_1 (dostęp: 18.12.2023 r.). Jego autorzy wskazują, że kwestie te dotyczą natomiast partycypacji w sprawach społeczności lokalnych. Przywołują rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy, w których zachęcano do tworzenia struktur (np. sąsiedzkich) na poziomie niższym niż gmina, ułatwiających kontakt między mieszkańcami a organami władzy lokalnej.

⁵² T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 24.

⁵³ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 25–26.

⁵⁴ Zob. raport „Local and regional democracy in Poland” (raportujący: D. Baro Riba, P. Mangin), CG36(2019)13 Committee on the Honouring of

W świetle powyższych ustaleń nie da się wystarczająco uzasadnić tezy, że EKSL wymusza kształtowanie ustroju jednostek pomocniczych gminy jako odrębnych jednostek samorządu terytorialnego. Należy zatem przyjąć, że stanowią one wewnętrzną formę partycypacji członków gminnej wspólnoty samorządowej w realizacji jej zadań. Tym samym w perspektywie podmiotowej brakuje podstaw do uznania, że ma do nich zastosowanie gwarancja określona w art. 8 ust. 2 EKSL.

Do rozważenia pozostaje aspekt przedmiotowy, związany z kwalifikacją prawną działalności organów jednostki pomocniczej. Należy zgodzić się z Jakubem Wilkiem, że uznanie działalności organów jednostki pomocniczej za część działalności gminnej (czy działalności samorządu terytorialnego) jest niewystarczające, by wiązało się to z ograniczeniem nadzoru wewnątrzgminnego wyłącznie do kryterium legalizmu⁵⁵.

Do powyższego należy dodać, że choć pojęcia „działalności gminnej” czy „działalności samorządu terytorialnego” mogą budzić wątpliwości, to jeżeli zaliczymy do nich działalność organów jednostek pomocniczych, to należałoby analogicznie zakwalifikować działalność gminnych jednostek organizacyjnych (co najmniej tych, które nie mają zdolności prawnej prawa cywilnego⁵⁶) lub ich organów. Również te jednostki „korzystają” w swojej działalności z osobowości prawnej gminy, wykonując określone w ich statutach zadania mieszczące się w zakresie zadań gminy. Gdyby konsekwentnie uznawać realizację zadań gminy przez jednostki wewnętrzne za objęte gwarancjami art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, wówczas organy gminy powinny powstrzymać się od jakiegokolwiek ingerencji o charakterze nadzorczym w ich funkcjonowanie ze względu na inne kryteria niż legalność. Teoretycznie można sobie wyobrazić tego rodzaju sytuację (por. np. ograniczenia organu prowadzącego w odniesieniu do działalności szkół wynikające

Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), © Rada Europy 2019 oraz raport „Local and regional democracy in Poland” (raportujący: J. Wiene, C. Hughes), CG/2015(28)12, Monitoring Committee, © Rada Europy 2015.

⁵⁵ J. Wilk, *Art. 35*, nb. 20.

⁵⁶ Jednostek budżetowych oraz samorządowych zakładów budżetowych.

z Prawa oświatowego⁵⁷), ale oznaczałoby to daleko idące ograniczenie samodzielności gmin (czy szerzej – jednostek samorządu terytorialnego).

W tym zakresie kluczowe wydają się przytoczone przez Jakuba Wilka argumenty dotyczące rozróżnienia między nadzorem zewnętrznym (hierarchicznym) i wewnętrznym. Artykuł 171 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter gwarancyjny w odniesieniu do samorządu terytorialnego względem jego relacji z organami państwa i administracji rządowej (ewentualnie również między jednostkami samorządu terytorialnego). Słusznie Jakub Wilk wskazuje, że należy interpretować go w związku z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Jego wywód należy wzbogacić o argument z analizowanego już art. 8 ust. 2 EKSL. Przepis ten wskazuje kierunek interpretacji – mowa w nim o „kontroli” (w odniesieniu do polskich regulacji – jak już wspomniano – należy ją rozumieć jako „nadzór”) „nad” społecznościami lokalnymi, a nie wewnątrz tych społeczności. Jeżeli jakaś częściowo wyodrębniona struktura stanowi ustrojowo część „społeczności lokalnej” (co dotyczy – jak ustalono – jednostek pomocniczych), to przedmiotowa gwarancja nie ma do niej zastosowania w zakresie relacji występujących w ramach danej społeczności. Z uwagi na to, że Rzeczpospolita Polska ratyfikowała EKSL jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP i że koncepcja polskiego samorządu opiera się na ideach zaczerpniętych z EKSL⁵⁸, uzasadnione jest przyjęcie, że art. 171 ust. 1 Konstytucji RP ma w omawianym zakresie charakter gwarancji zewnętrznej, a nie wewnętrznej. W konsekwencji nie można uznać go za przepis ograniczający kryteria nadzoru nad działalnością organów wewnętrznej struktury w ramach gminy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w Konstytucji RP, EKSL oraz w ustawach co do zasady⁵⁹ brakuje regulacji, które określałyby kryteria nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad

⁵⁷ Zob. art. 57–58 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.).

⁵⁸ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 89.

⁵⁹ Wyjątki te dotyczą sytuacji, w których przepisy ustaw odrębnie regulują kwestie nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych, a więc nie jest to

działalnością organów jednostek pomocniczych gminy. W konsekwencji należy uznać, że kwestie te nie zostały wyłączone z potencjalnego zakresu normowania w statutach jednostek pomocniczych.

Precyzyjne określenie kryteriów nadzoru w strukturach zdecentralizowanych jest kluczowe dla ich prawidłowego funkcjonowania. Jednak relacja między gminą a jednostkami pomocniczymi oparta jest na więzi zbliżonej raczej do dekoncentracji (co nie wyklucza potencjalnego kształtowania jej – w odniesieniu do konkretnych gmin i danego ustroju jednostek pomocniczych – na wzór relacji decentralizacyjnych). Wobec tego teoretycznie dopuszczalne jest przyjęcie, że to statut jednostki pomocniczej, a organy nadzoru w odniesieniu do statutowo określonych form nadzoru decydują o jego kryteriach.

Wydaje się jednak, że skoro pojęcie „zakresu nadzoru” może być rozumiane w sposób obejmujący również wskazanie jego kryteriów, wagę kryteriów dla sprawowania nadzoru (a także kontroli) oraz pozostałe ustalenia, należy stwierdzić, że do obligatoryjnych elementów statutu należy zaliczyć również określenie kryteriów nadzoru⁶⁰.

przedmiot regulacji statutowej. Dzieje się tak np. w przypadku art. 5 u.f.s. czy w zakresie wydawania decyzji administracyjnych.

⁶⁰ Kwestia szczegółowego określenia zakresu i form nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych wykracza poza przedmiot tego opracowania, jednak nie można od niej zupełnie abstrahować. Kryteria nadzoru będą ściśle związane z zakresem nadzoru (a więc nie będą dotyczyć spraw, dla których tryb czy formy nadzoru regulowane są ustawowo). Ponadto w literaturze postawiono tezę, że środki nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych obejmują także środki osobowe (P. Lisowski, *Relacje strukturalne*, s. 374 oraz M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze*, s. 262–264). Przyjmując to założenie, należy wskazać, że szerokie określenie kryteriów sprawowania nadzoru z wykorzystaniem najdalej idących środków mogłoby oznaczać przyznanie organom gminy kompetencji do ingerowania w rozstrzygnięcia dokonane w demokratycznych wyborach przez mieszkańców objętych granicami jednostek pomocniczych. Nawet jeżeli uprawnienia związane z wyborami do organów jednostek pomocniczych nie są objęte bezpośrednimi gwarancjami konstytucyjnymi, to ustawowo gwarantowana procedura wyboru niektórych organów jednostek pomocniczych (zwłaszcza sołtysa) przemawia za koniecznością zachowania powściągliwości w tym zakresie. Choć brak przesłanek, by ograniczać dopuszczalny zakres ingerencji z wykorzystaniem środków osobowych wyłącznie do kryterium legalności, to wydaje się, że przyjęte rozwiązania

5. Wnioski

Choć ustawodawca nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem zakresu nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych, uzasadnione jest przyjęcie jego szerokiego rozumienia. Z uwagi na kluczowy element kryteriów nadzoru dla jego prawidłowego sprawowania uzasadnione jest stwierdzenie, że są one obligatoryjnym elementem statutu. Mniej uzasadniona wydaje się wykładnia uznająca owe kryteria za element fakultatywny statutu. Należy natomiast odrzucić tezę, jakoby nadzór organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy był na gruncie Konstytucji RP, ustaw lub EKSL ograniczony wyłącznie do kryterium legalizmu.

Wobec powyższego radzie gminy przysługuje samodzielność w określeniu kryteriów omawianego nadzoru – co do zasady nadzór ten może być sprawowany nie tylko z punktu widzenia zgodności z prawem, ale również innych kryteriów (np. celowości czy gospodarności) określonych w statucie. Niezbędne wydaje się jednak zachowanie zasady proporcjonalności przy określaniu owych kryteriów w kontekście przynajmniej najdalej idących środków nadzoru personalnego. Ustawy szczególne mogą określać szczegółowo kryteria nadzoru nad wybranymi fragmentami działalności organów jednostek pomocniczych gminy, co uniemożliwia ich odmienne uregulowanie w statucie.

Poczynione ustalenia mogą wpłynąć na wnioski dotyczące funkcji nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych. Zależnie od ukształtowania tej kwestii w konkretnej gminie mogą one pozostawać zbliżone do funkcji nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym, ale nie można wykluczyć (przynajmniej teoretycznie) modeli zbliżających się do swego rodzaju kierownic-

mogą podlegać ocenie z punktu widzenia proporcjonalności. Jej istotne naruszenie stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały jako sprzecznej z prawem (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 3403/21, CBOSA). W konsekwencji rada gminy może kreować zróżnicowane układy kryteriów nadzoru (np. legalności i gospodarności), jednak tylko do tego poziomu, w którym nadmiar okoliczności umożliwiających stosowanie środków osobowych uczyniłby demokratyczny wybór mieszkańców iluzorycznym.

stwa⁶¹. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie możliwe po przeprowadzeniu dalszych badań, w szczególności w zakresie środków nadzoru.

STRESZCZENIE

Określanie kryteriów nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy

Przedmiotem artykułu jest kwestia określania kryteriów nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy. W literaturze wyrażane są rozbieżne stanowiska dotyczące tego, czy nadzór ów jest ograniczony wyłącznie do kryterium legalności. Celem badawczym jest rozstrzygnięcie tego problemu z uwzględnieniem analizy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Słowa kluczowe: gmina; jednostki pomocnicze gminy; nadzór

SUMMARY

Defining criteria of supervision performed by municipality authorities over activity of municipality auxiliary units authorities

The following paper discusses the question of defining criteria of supervision performed by municipality authorities over activity of municipality auxiliary units authorities. There is a discrepancy in the literature concerning the issue of whether that kind of supervision is limited only to the criterion of legality. The aim is to solve that problem, including the analysis of the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: municipality; municipality auxiliary units; supervision

⁶¹ Por. A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji rządowej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, Legalis, s. 375 i 382 (uwagi dot. zacierania się różnic między nadzorem a kierownictwem).

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak M., *Art. 35, w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., *Czy jednostki pomocnicze staną się nowym stopniem samorządu terytorialnego? Uwagi na tle projektowanych zmian*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 9.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Hlepas N., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., *Introduction: Decentralization Beyond the Municipal Tier*, w: *Sub-Municipal Governance in Europe Decentralization Beyond the Municipal Tier*, red. N. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, Palgrave Macmillan 2018.
- Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020.
- Jarosz A., *Struktury miejskich jednostek pomocniczych*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12.
- Jones A., *The Resurgence of Parish Council Powers in England*, Palgrave Macmillan 2020.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Matczak P., Bondyra K., Isański J., Mączka K., Nosal P., Śliwa P., Wojtkowiak M., *Spółeczny potencjał sołectwa*, w: *Sołectwo – studium prawno-ustrojowe*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2017.
- Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

- Ruczkowski P., *Status prawny jednostek pomocniczych gminy – na przykładzie jednostek pomocniczych utworzonych na obszarze województwa świętokrzyskiego*, Kielce 2009.
- Stec M., *Podział terytorialny*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006.
- Wiktorowska A., *Terenowe organy administracji rządowej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Wilk J., *Art. 35*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drebnkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023.
- Ziemski K., *Istota nadzoru nad samorządem, uwarunkowania konstytucyjne oraz wynikające z EKSL*, w: *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 3: *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2023.
- Ziemski K., *Środki nadzoru eliminujące wadliwe rozstrzygnięcia organów gminy – próba oceny przyjętych rozwiązań w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.