

Wybrane problemy nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym umożliwiają gminie tworzenie jednostek pomocniczych: sołectw oraz dzielnic, osiedli i innych¹. Ustawodawca określa, że jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Jednostkę pomocniczą tworzy w drodze uchwały rada gminy, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej stanowią przedmiot regulacji statutu gminy, natomiast organizacja i zakres działania jednostki pomocniczej są określone w odrębnym statucie, który uchwała rada gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Pomocniczy charakter jednostek określonych w art. 5 ust. 1 u.s.g. wyraża się w tym, że wspomagają gminę w wykonywaniu zadań publicznych. W nauce prawa administracyjnego podkreślono, że wykonywanie zadań gminy przez j.p.g. stanowi przejaw realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności), której podstawowym założeniem jest sprawowanie administracji „jak najbliżej obywatela”². Ustawowa nazwa „jednostki pomocnicze gminy” determinuje subsydiarny charakter sołectw, dzielnic, osiedli itp. względem działalności wspólnoty samorządowej. Gmina powierza j.p.g. realizację określonych zadań, co w praktyce może stanowić istotne „odciążenie” j.s.t. w sprawowaniu administracji publicznej.

Przekazywanie zadań do realizacji przez j.p.g. stanowi przykład dekoncentracji wewnętrznej zadań publicznych³. Przepisy u.s.g. nie przyznają jednostkom

pomocniczym odrębnej podmiotowości prawnej, jak również nie wyposażają ich w osobowość prawną. Odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych powierzonych j.p.g. niezmiennie spoczywa na gminie, która z tego powodu jest bezpośrednio zainteresowana prawidłowym działaniem jednostek pomocniczych. Ze względu na to, ustawodawca wyposażył organy gminy w możliwość ingerowania w działalność j.p.g. przez sprawowanie nadzoru oraz kontroli.

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. stanowi o uregulowaniu w statucie j.p.g. zasad i form kontroli oraz nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych gminy. Wymaga podkreślenia, że kontrola i nadzór to dwie odrębne więzi organizacyjne, przy czym prawidłowo przeprowadzona kontrola determinuje sprawność oraz skuteczną ingerencję nadzorczą⁴.

Przez kontrolę należy rozumieć ustalenie stanu faktycznego związanego z działaniem j.p.g., porównanie istniejącego stanu ze stanem postulowanym (na podstawie określonego kryterium), stwierdzenie ewentualnych rozbieżności między tymi stanami, ustalenie ich przyczyn oraz sformułowanie zaleceń co do ich usunięcia w przyszłości⁵. Nadzór polega natomiast na wiążącym wpływaniu na działalność j.p.g., której celem jest zapobieganie powstawaniu lub usunięcie zaistniałych niezgodności działań j.p.g. z określonymi kryteriami. Podstawową różnicę pomiędzy nadzorem a kontrolą stanowi zatem możliwość wyciągania przez organy nadzoru konsekwencji prawnych w stosunku do j.p.g. czy też

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 1515 ze zm.

² T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

³ M. Augustyniak, R. Marchaj, Komentarz do art. 4 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, WK 2016/el.

⁴ Zob. więcej D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2006.

⁵ Zob. R. Giętkowski, *Kontrola* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, s. 128-135. Więcej nt. kontroli w administracji publicznej zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.

[■] prawnik, radca prawny; asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

wyegzekwowania zaleceń pokontrolnych udzielonych danej jednostce⁶.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidują zadań własnych jednostek pomocniczych gminy, ponieważ nie przysługują im atrybut samodzielności⁷. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., statut j.p.g. określa zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji. Znaczna swoboda gmin w określaniu zasad i form nadzorowania j.p.g. jest uzasadniona powiązaniem pomiędzy wspólnotą samorządową a jednostkami podziału pomocniczego. O ścisłych zależnościach ustrojowo-organizacyjnych pomiędzy gminą a j.p.g. świadczy w szczególności to, że:

- utworzenie j.p.g. przez gminę ma charakter fakultatywny (art. 5 ust. 1 u.s.g.);
- do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania j.p.g., zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.);
- rada gminy kontroluje działalność jednostek pomocniczych gminy i w tym celu powołuje komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 u.s.g.);

- rada gminy określa odrębnym statutem organizację i zakres działania j.p.g. (art. 35 ust. 1 u.s.g.);
- rada gminy może wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.);
- statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.).

Ze względu na to, że jednostka pomocnicza gminy nie posiada osobowości prawnej i nie dysponuje adresowanym bezpośrednio do niej władztwem administracyjnym, nie przysługują jej status osoby prawa publicznego⁸.

Statut j.p.g. określa w szczególności zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej. W obowiązującym porządku prawnym, rada gminy i wójt są *ex lege* organami nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych – na podstawie 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym⁹. Z przywołanej regulacji wynika, że kompetencje do nadzorowania jednostek pomocniczych przysługują obu organom gminy, tj. zarówno wójtowi, jak i radzie gminy. Co należy wskazać, w pierwotnym brzmieniu regulacja u.s.g. nie przewidywała wprost kompetencji organów gmi-

ny do nadzorowania organów jednostek pomocniczych. Uprawnienie organów gminy do sprawowania tego nadzoru wywodzono wówczas ze statusu i charakteru jednostek pomocniczych¹⁰. Następnie ustawodawca wyposażył w kompetencje nadzorcze wyłącznie radę gminy¹¹, a dopiero późniejsza nowelizacja art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g., określiła również właściwość organu wykonawczego gminy do sprawowania nadzoru nad jednostkami pomocniczymi¹². Ustawodawca nie narzuca rozwiązań w zakresie ustalenia podziału kompetencji nadzorczych pomiędzy radę gminy a wójta, dlatego statuty j.p.g. cechuje w tym zakresie dywersyfikacja rozwiązań. Niemniej statut j.p.g. powinien precyzyjnie określać środki nadzoru realizowane przez poszczególne organy gminy z uwzględnieniem zróżnicowanego charakteru działalności organów gminy oraz sposobu podejmowania przez nie rozstrzygnięć¹³. Ustawodawca zapewnił radzie gminy znaczną swobodę w określeniu zasad i form nadzoru nad działalnością j.p.g., przy czym regulacja statutowa musi przewidywać kompetencje nadzorcze obu organów gminy (nie wyłącznie rady bądź wójta) oraz nie może ograniczać kompetencji organów, o których stanowi art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku rady gminy należy mieć na względzie, że kompetencje nadzorcze przysługują organowi kolegialnemu, a nie jego poszczególnym członkom (tj. przewodniczącemu, wiceprzewodniczącym, radnym) czy też

komisjom tworzonym przez radę gminy w celu wykonywania określonych zadań. Podobne stanowisko prezentuje Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 6 maja 2010 r., PN.0911-94/10 stwierdzając, że nadzór nad jednostkami pomocniczymi mają sprawować organy gminy, czyli rada gminy i burmistrz, a nie komisje rady i skarbnik gminy¹⁴.

Gmina samodzielnie decyduje o formach realizacji kompetencji nadzorczych względem j.p.g. mając na względzie konieczność zapewnienia zupełności i skuteczności nadzoru. Kompetencja do określenia zasad i form nadzoru nad działalnością j.p.g. stanowi przejaw samodzielności organizacyjnej gminy. Regulując zakres nadzoru nad działalnością j.p.g., rada gminy powinna mieć na uwadze zarówno aspekt podmiotowy, jak i przedmiotowy nadzoru. Zakres podmiotowy nadzoru sprawowanego przez radę gminy i wójta obejmuje wyłącznie organy stanowiące i wykonawcze jednostki pomocniczej gminy. Dyspozycja art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. dotyczy także jednostek niższego rzędu, co oznacza, że rada gminy i wójt będą organami nadzoru również nad działalnością tych jednostek¹⁵. Przywołany przepis nie stanowi natomiast podstawy prawnej do nadzorowania rady sołectkiej bądź innych organów pomocniczych. Należy bowiem podkreślić, że kompetencje nadzorcze nie podlegają wykładni rozsze-

⁶ Zob. R. Giętkowski, *Nadzór* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, s. 151-155. Więcej nt. nadzoru w administracji publicznej zob. C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, Wrocław 2006.

⁷ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, s. 271. Zob. również M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 3, s. 41-59, M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa publicznego*, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 3, s. 41-59. Ustawodawca przyznał j.p.g. pewien zakres samodzielności w sferze prawa prywatnego. Zgodnie bowiem z art. 48 ust. 1 u.s.g., jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia również jest ustalany w statucie. Na podstawie przywołanej regulacji prawnej nie można jednak przyznawać j.p.g. zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych (zob. R. Buł, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, Samorząd Terytorialny nr 7-8, s. 82-93).

⁸ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 349.

⁹ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 266.

¹⁰ Jednocześnie podkreślano, że „naturalne” prawo nadzorowania działalności j.p.g. przez organy gminy nie mogło wyłączać bądź ograniczać kompetencji organów nadzoru wymienionych w art. 171 ust. 2 Konstytucji. Prezes Rady Ministrów, wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór również w odniesieniu do jednostek pomocniczych gminy - pomimo, że - są one wewnętrznymi jednostkami gminy, znajdującymi się w sferze jej bezpośredniego oddziaływania. Zob. M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 24 Listopada 1999 r.*, II SA 1075/99, OSP 2000, nr 10, s. 158.

¹¹ Zob. art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminny, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497).

¹² Zob. art. 43 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984).

¹³ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 266.

¹⁴ LEX nr 602948.

¹⁵ Tamże, s. 269.

rządzającej¹⁶. Z kolei przedmiotowego zakresu działania j.p.g. nie należy rozumieć jako zbioru spraw „należących do” j.p.g., lecz jako zakres obowiązków organów j.p.g., których realizacja podlega nadzorowi sprawowanemu przez organy gminy¹⁷. Skoro jednostki pomocnicze wykonują wyłącznie te zadania, które zostały im powierzone przez wspólnotę gminną, to zakres nadzoru powinien odpowiadać zakresowi zadań przekazanych j.p.g. przez gminę.

Kompetencje nadzorcze organów gminy będą realizowane odpowiednio w drodze uchwały (w przypadku rady gminy) bądź zarządzenia (w przypadku wójta). Formy nadzoru stanowią natomiast szczegółowe środki realizowane wobec organów jednostek pomocniczych gminy. W nauce prawa administracyjnego zwrócono uwagę, że art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. stanowi wprost o nadzorze organów gminy nad „działalnością organów jednostki pomocniczej”, natomiast poza regulacją nadzoru pozostawia same organy j.p.g.¹⁸ Ze względu na wymogi zupełności oraz skuteczności nadzoru, wydaje się zasadne, że zakres nadzoru nad j.p.g. obejmuje zarówno ich działalność, jak również dotyczy organów, które tą działalność wykonują. Użycie zwrotu „nad działalnością organów j.p.g.” nie należy interpretować jako ograniczenia nadzoru do działań merytorycznych j.p.g. Skłania do tego również wykładnia systemowa. Tytuł rozdziału 10 u.s.g. brzmi „Nadzór nad działalnością gminną”, co jednak nie przeszkodziło usta-

wodawcy uregulować w nim także środki personalne¹⁹.

Klasyfikacja środków nadzoru nad działalnością j.p.g. nawiązuje do rodzajów środków realizowanych wobec organów j.s.t. Na tej podstawie można wyróżnić środki:

- 1) informacyjno-doradcze;
- 2) korygujące,
- 3) personalne²⁰.

W nauce prawa administracyjnego oraz w orzecnictwie sądowoadministracyjnym pojawiły się wątpliwości dotyczące systemu organów nadzorujących jednostki pomocnicze gminy. Z przepisu art. 35 ust. 3 pkt 5 u.s.g. bezspornie wynika, że kompetencje nadzorcze przysługują radzie gminy oraz wójtowi. Wobec braku wyraźnej regulacji ustawowej, niejednoznaczne jest natomiast, czy nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych gminy sprawują również organy wymienione w art. 171 ust. 2 Konstytucji oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, tj. Prezes Rady Ministrów, wojewoda oraz regionalna izba obrachunkowa w sprawach finansowych. Niekiedy prezentowane jest stanowisko, że w odniesieniu do nadzoru nad jednostkami pomocniczymi można stosować, w drodze analogii, przepisy regulujące nadzór nad działalnością organów gminy. Na tej podstawie organy gminy powinny przekazywać akty organów j.p.g. wojewodzie oraz

regionalnej izbie obrachunkowej²¹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 25 kwietnia 2012 r., I OSK 42/12 odnosząc się do problematyki nadzoru wojewody nad działalnością uchwałodawczą organów j.p.g. wskazał, że: „uchwały zarządu dzielnicy, jako jednostki pomocniczej gminy wykonującej powierzone jej obowiązki należące do kompetencji organów gminy, nie są zrównane – z punktu widzenia dyspozycji art. 90 ust. 1 u.s.g. – z uchwałami rady gminy”. Zdaniem Sądu uchwały organów j.p.g. mogą podlegać nadzorowi wojewody, lecz wójt nie ma ustawowego obowiązku przedkładania ich wojewodzie w terminie 7 dni, o czym stanowi art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²². Zdaniem W. Kisiela przekazanie części władztwa gminy dla j.p.g. nie może skutkować ograniczeniem nadzoru sprawowanego przez organy wymienione w art. 171 ust. 2 Konstytucji. W przeciwnym razie najprostszą metodą zabezpieczenia się j.s.t. przed nadzorem byłoby scedowanie zadań na rzecz jednostek pomocniczych. Tymczasem gmina nie jest upoważniona do kształtowania w taki sposób nadzoru nad swoją działalnością²³.

Przedmiot działania j.p.g. jest wprost zdeterminowany zakresem zadań przekazanych im do realizacji przez radę gminy. Słusznie zatem przyjmuje się, że nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych gminy jest *de facto* nadzorem nad fragmentem działalności gminy²⁴. Zasadne jest stanowisko, że szczegółowa regulacja nadzoru nad działalnością j.p.g., realizowanego przez organy gminy wynika ze statutu j.p.g., natomiast kompetencje konstytucyjnych organów nadzoru wynikają wprost z regulacji ustrojowej ustawy samorządowej. Można więc

stwierdzić, że organy gminy sprawują nadzór o charakterze wewnętrznym, podczas gdy nadzór realizowany przez organy wymienione w art. 86 u.s.g. ma charakter zewnętrzny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 grudnia 2012 r., III SA/Kr 1585/14 podkreślił, że zgodnie z art. 85 u.s.g. wojewoda sprawuje nadzór nad „działalnością gminną”. Z tego względu wojewoda może stosować kompetencje nadzorcze wobec wszystkich uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy. Wojewodzie przysługuje również legitymacja do zaskarżenia, na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g., uchwały organu j.p.g. do sądu administracyjnego. Należy raz jeszcze podkreślić, że j.p.g. nie mają osobowości prawnej, a ich organy wykonują wyłącznie te zadania, które zostały im przekazane w statucie przez gminę. W konsekwencji można uznać, że działalność j.p.g. podlega nadzorowi wojewody i regionalnej izby obrachunkowej²⁵. Organów wymienione w art. 86 u.s.g. sprawują nadzór nad działalnością j.p.g. w sposób pośredni poprzez nadzorowanie działalności organów gminy. W wyroku NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 127/08 stwierdzono, że rozdział 10 ustawy o samorządzie gminnym został zatytułowany „Nadzór nad działalnością gminną”, a nie „Nadzór nad organami gminy”. Z tego wynika, że wojewoda jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu kompetencji nadzorczych wobec uchwał i zarządzeń wchodzących w zakres działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy²⁶.

¹⁶ M. Augustyniak [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, WK 2016/e1.

¹⁷ B. Jaworska-Dębska, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis 2013, Lex/e1. Więcej nt. zasady pomocniczości zob. T. Bąkowski, *Administracyjno-prawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

¹⁸ M. Augustyniak zwraca uwagę, że art. 171 ust. 2 Konstytucji mówi o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, a nie nadzorze nad działalnością organów tych jednostek wysnuwa wniosek *de lege ferenda*, aby w statucie ustalić zakres i formę kontroli oraz nadzoru organów gminy nad całą działalnością jednostek pomocniczych, a nie tylko nad działalnością tych organów (M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 264).

¹⁹ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 368-369.

²⁰ Więcej nt. klasyfikacji środków nadzoru zob. B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, Samorząd Terytorialny 1997.

²¹ S. Gajewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością miasta stołecznego Warszawy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012 nr 3, s. 71-89.

²² LEX nr 1264799.

²³ Zob. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, s. 283.

²⁴ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, s. 254.

²⁵ LEX nr 1602698.

²⁶ LEX nr 470940.

Rada gminy i wójt są organami nadzoru bieżącego nad działalnością jednostek pomocniczych gminy. Należy jednak zwrócić uwagę, że „wewnętrzny” nadzór gminy nad działalnością organów j.p.g. nie jest wystarczający do zapewnienia zgodnego z prawem wykonywania zadań publicznych, które zostały ustawowo przypisane do realizacji przez gminy²⁷. Nie można wykluczyć sytuacji, w której organy gminy pozostaną bierne wobec niezgodnej z prawem działalności jednostek pomocniczych. W takim razie zasadne będzie zastosowanie środków nadzoru personalnego wobec organów gminy, albowiem odpowiedzialność „zewnętrzną” za działania j.p.g. ponosi gmina.

Istotnym elementem nadzoru jest określenie kryterium wiążącej ingerencji organów gminy w działalność prowadzoną przez jednostki pomocnicze. Przepis art. 171 ust. 1 Konstytucji stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a zgodnie z art. 85 u.s.g., działalność organów gminy jest nadzorowana pod względem zgodności z prawem. W odniesieniu do j.p.g. należałoby skłaniać się do przyjęcia szerszych kryteriów nadzoru sprawowanego przez gminę. Przemawiają za tym zależności ustrojowe pomiędzy gminą a j.p.g., brak samodzielności j.p.g. względem gminy oraz to, że wszelkie konsekwencje prawne działania j.p.g. obciążają wspólnotę samorządową. Zasadne wydaje się więc twierdzenie, że organy gminy mogą nadzorować j.p.g. nie tylko na

podstawie kryterium zgodności z prawem, ale również celowości, rzetelności i gospodarności²⁸. Cele nadzoru nad j.p.g., realizowane przez organy gminy stanowią:

- zapewnienie zgodnego z prawem wykonywania przekazanych zadań;
- ochrona beneficjentów zadań publicznych przed nieprawidłowym działaniem j.p.g.;
- ochrona j.p.g. przed nadużyciami władzy przez podmioty sprawujące funkcje w organach j.p.g.;
- profilaktyczne fachowe i prawne doradztwo j.p.g., koordynacja działań podejmowanych przez j.p.g., łagodzenie sytuacji konfliktowych (tzw. środki miękkiego nadzoru)²⁹.

Zależności pomiędzy gminą a jednostkami pomocniczymi gminy trafnie oddaje uzasadnienie wyroku NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097-1108/00, w którym sąd podkreślił, że swoboda gmin w tworzeniu j.p.g., kształtowaniu ich struktury organizacyjnej oraz określaniu zakresu przekazanych zadań i mienia należącego do gminy nie pozwala na traktowanie jednostek pomocniczych na równi z gminami. Ochrona podmiotowości oraz samodzielności j.p.g. względem gminy musiałaby bowiem wynikać wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa³⁰. Ze względu na szeroki zakres swobody w określaniu zasad i form nadzoru nad j.p.g. należy uznać, że ustawodawca traktuje regulację nadzoru organów gminy nad działalnością j.p.g. za wewnętrzną wspólnoty samorządowej. Przy re-

dagowaniu zasad i form nadzoru nad działalnością organów j.p.g. należy jednak wzorować się na przepisach rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym³¹.

Kompetencja do tworzenia j.p.g. stanowi przejaw samodzielności organizacyjnej gminy, którą wyraża art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Wynika z tego, że to jednostki samorządu terytorialnego, mające z mocy ustawy status podmiotów administracji publicznej, samodzielnie decydują o swojej strukturze wewnętrznej, samodzielnie realizują przekazane im zadania i odpowiadają za ich realizację. Jednostki pomocnicze gminy stanowią element struktury wewnętrznej gminy, a zatem nie mają charakteru wyodrębnionych ustawowo związków publicznoprawnych, jak również nie stanowią odrębnych korporacji i nie mają osobowości prawnej³².

Ze względu na wątpliwości dotyczące systemu organów nadzorujących j.p.g. oraz kryteriów sprawowania tego nadzoru, postulatem de lege ferenda jest jednoznaczne i klarowne określenie tych zagadnień

w ustrojowej ustawie samorządowej, mając na uwadze że instytucja nadzoru nie powinna podlegać wykładni rozszerzającej³³. W nauce prawa administracyjnego są zgłaszane postulaty propozycji wprowadzenia do u.s.g. regulacji, która przewidywałaby wprost kompetencje organów wymienionych w art. 86 u.s.g. do nadzorowania działalności jednostek pomocniczych gminy³⁴. Ponadto zasadne byłoby jednoznaczne określenie granic „progów aktywności nadzorczej” organów gminy oraz określenie zasad i trybu kwestionowania przez organy j.p.g. aktów nadzoru nad ich działalnością³⁵.

Przepisy dotyczące kontroli i nadzoru nad działalnością jednostek pomocniczych należy konstruować w sposób, który nie będzie ograniczać rozwoju ich samorządności. Należy jednak raz jeszcze podkreślić, że przyznanie organom gminy kompetencji nadzorczych względem j.p.g. nie wyłącza nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz regionalną izbę obrachunkową. Tym samym nadzór nad działalnością j.p.g. ma charakter dwustopniowy: realizowany przez organy gminy oraz organy wymienione w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym³⁶.

²⁷ Zob. M. Stahl, *Glosa do postanowienia NSA...*, s. 158.

²⁸ Inaczej uważa M. Augustyniak twierdząc, że skoro działalność jednostek pomocniczych gminy stanowi fragment działalności gminy, to normatywne kryterium legalności należy odnieść również do nadzoru sprawowanego nad ich działalnością, ergo nadzór nad działalnością jednostek pomocniczych nie może opierać się na kryterium rzetelności, celowości i gospodarności, wprowadzenie innego kryterium nadzoru stanowiłoby naruszenie prawa. Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 256.

²⁹ Zdaniem B. Dolnicki doradztwo stanowi najłagodniejszy środek nadzoru, zob. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym – diagnoza i kierunki zmian – wersja uzupełniona*, dostęp w wersji elektronicznej: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/nadzor%20nad%20samorzadem%20terytorialnym%20Dolnicki.pdf>. Zob. także M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, s. 255.

³⁰ ONSA 2001 nr 4, poz. 187.

³¹ LEX nr 602948.

³² Zob. wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, LEX nr 49926.

³³ s. 271.

³⁴ S. Gajewski, *Nadzór i kontrola nad działalnością miasta stołecznego Warszawy*, Przegląd Prawa Publicznego 2012 nr 3, s. 71-89.

³⁵ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 369.

³⁶ M. Augustyniak [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, WK 2016/e1.