



Protokół nr XXIV/6/2021

z posiedzenia Zespołu ds. reformy ustroju samorządowych jednostek pomocniczych we Wrocławiu

spotkanie on-line – 29.04.2021r. godz. 16:15

W posiedzeniu udział wzięli:

1. Jacek Pluta
2. Sebastian Wolszczak
3. Barbara Choinka
4. Sławomir Czerwiński
5. Agnieszka Imiela-Sikora
6. Michał Kwiatkowski
7. Grzegorz Maślanka
8. Jolanta Niezgodzka
9. Maciej Skórzyński

I. Przedmiot posiedzenia:

- Pan Jacek Pluta przedstawił opinię prawną Pana Jerzego Korczaka, Profesora UWr. dr hab., w przedmiocie reformy ustroju jednostek pomocniczych Miasta Wrocławia. Opinia została omówiona przez Pana Sebastiana Wolszczaka w jej najważniejszych punktach i przedyskutowana z Zespołem. Opinia jest załącznikiem do niniejszego protokołu.
- W wyniku rozmowy nt. opinii Zespół został poproszony o przygotowanie propozycji zapisów dokumentu określającego zasady współpracy w relacji Osiedle-Urząd Miejski Wrocławia.
- Pan Sebastian Wolszczak poinformował Zespół, że raport z konsultacji społecznych ws. 48 projektów Uchwał Rady Miejskiej Wrocławia ws. zmiany Statutu Osiedli zostanie opublikowany 5/6 maja, w momencie przekazania ww. projektów do Biura Rady Miejskiej.
- Pan Sebastian Wolszczak przedstawił krótkie podsumowanie pierwszej edycji Funduszu Osiedlowego oraz pomysły na kolejną edycję. Członkowie Zespołu zostali poproszeni o przygotowanie propozycji zmian jakie można by wprowadzić w kolejnej edycji FO, wynikające z ich bogatego doświadczenia.

II. Ustalenia:

Do końca kadencji Zespołu zaplanowano 4 kolejne spotkania w tematach:

1. Regulamin II edycji FO - projekt
2. Zarządzenie powołujące Radę ds osiedli - projekt

3. Duża Polityka Osiedlowa: RO - CAL - współpraca CAL-SCAL z RO
4. Uroczyste zamykające posiedzenie Zespołu

Następne spotkanie zaplanowano na 13.05 godz. 16:15 – spotkanie w formule on-line

Prof. UWr. dr hab. Jerzy Korczak

Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej

Wrocław, 31 marca 2021 r.

O P I N I A P R A W N A

w przedmiocie reformy ustroju jednostek pomocniczych Miasta Wrocławia

Opinia niniejsza została sporządzona na zamówienie Wydziału Partycypacji Społecznej Urzędu Miejskiego Wrocławia w związku z pracami koncepcyjnymi nad zmianą dotychczasowego ustroju Miasta.

W zamówieniu sformułowano następujące zagadnienia prawne:

- 1. Dopuszczalność i granice zmian strukturalnych, kompetencyjnych oraz organizacyjnych funkcjonowania osiedli we Wrocławiu.**
- 2. Granice pomocniczości organów jednostek pomocniczych względem organów gminy.**
- 3. Granice swobodnego uznania w zakresie dekoncentracji kompetencji.**
- 4. Możliwość tworzenia wielopoziomowych struktur poprzez łączenie, konsolidację, grupowanie osiedli.**
- 5. Dopuszczalność wprowadzania zmian w trakcie kadencji (np. łączenie funkcji) w drodze zmian statutu osiedla.**

Sformułowane zagadnienia prawne oraz zamiar zmiany ustroju osiedlowego Wrocławia wymagają wszechstronnej analizy prawnej obowiązujących przepisów prawa dotyczących zasad ustroju gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, a zwłaszcza ustroju jednostek pomocniczych. Analiza obejmować będzie także interpretację tych przepisów dokonywaną w orzecznictwie sądowym i administracyjnym, a także w doktrynie prawa administracyjnego. Analiza ta prowadzi do następujących ustaleń.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 z późn. zm.) przyjęła w art. 15 ust. 1 jako zasadę ustrojową państwa decentralizację władzy publicznej realizowaną w myśl art. 16 i 17 przez samorząd terytorialny oraz samorządy zawodowe i gospodarcze. Istotą samorządu terytorialnego jest wykonywanie powierzonych zadań państwa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2), co w doktrynie interpretowane jest jako przejaw jego samodzielności (por. J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 212-238). Samodzielność ta przejawia się nie tylko w osobowości prawnej jednostek samorządu potwierdzonej w art.

165 Konstytucji, ale także we władztwie, w które zostały owe jednostki wyposażone. Wśród różnych przejawów tego władztwa Konstytucja w art. 169 ust. 4 wymienia władztwo ustrojowe pozostawiając prawo określania ustroju wewnętrznego jednostki jej organowi stanowiącemu. (por. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 274 i 333). Korzystanie z tego władztwa nie jest jednak wolne od ograniczeń, zważywszy bowiem na zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji oraz zasadę legalności z art. 7 Konstytucji, w myśl której organ władzy publicznej (a jest nim organ jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na zasadę udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej z art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji) działa na podstawie i w granicach prawa, co znalazło szczególny wyraz w orzecznictwie, gdzie podkreślano, że „Do działalności organów samorządu terytorialnego [...] nie stosuje się zasady «co nie jest zakazane jest dozwolone», lecz regułę «dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje»” (wyrok NSA III SA 534/96 z dnia 15 stycznia 1997 r., „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374), „samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje” (wyrok NSA we Wrocławiu, II SA/Wr 1302/97 z dnia 4 lutego 1999 r., OwSS 2000, nr 3, poz. 77) i wreszcie mocno podkreślano „Prawna ochrona samodzielności gminy [...] nie obejmuje działań bezprawnych” (wyrok NSA we Wrocławiu, SA/Wr 841/91 z dnia 7 października 1991 r., ONSA 1993, nr 1, poz. 5).

W konsekwencji powyższych ustaleń ustawodawca realizując konstytucyjne zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych ustawach ustrojowych, w tym w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994), potwierdza władztwo ustrojowe gminy w art. 3 ust. 1 wskazując, że ustrój gminy rada gminy określa w statucie, ale zarazem wyznacza obligatoryjne materie statutowe w poszczególnych przepisach ustawy (zob. J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego ...*, Tabela 35 Materia (obligatoryjna) statutów jednostek samorządu terytorialnego i statutów związków jednostek samorządu terytorialnego, s. 274), pozostawiając oczywiście pewien zakres swobody regulacyjnej (w orzecznictwie podkreśla się pewną swobodę regulacyjną w zakresie tzw. milczenia ustawodawcy zob. wyrok II SA/Go WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 7 maja 2008 r.). Wśród nich w art. 5 ust. 3 ustawy wskazuje, że statut gminy określa zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych gminy (JPG). Jego kontynuacja znajduje się w art. 35 zawierającym delegację uchwałodawczą nadawania statutów tak utworzonym JPG, w ramach której, po pierwsze, rada gminy może zgodnie z ust. 2 utworzyć ustrój JPG jednostopniowy (tylko jeden lub dwa typy jednostek i to nie tylko w gminach zbiorowych – o czym dalej) lub wielostopniowy (w jednostkach pierwszego stopnia mogą być powołane jednostki niższego rzędu, zatem co najmniej drugiego stopnia – o czym dalej), po drugie, może zgodnie z ust. 3 określić w statucie każdej z jednostek jej nazwę i obszar (pkt 1), zasady i tryb wyboru organów tej jednostki (pkt 2), organizację i zadania organów tej jednostki (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce oraz sposób ich realizacji (pkt 4), a wreszcie zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów tej jednostki (pkt 5). Zarazem jednak owo władztwo statutowe jest wprost ograniczone ustaleniami w przypadku wyboru wskazanych ustawowo typów JPG, a zatem sołectwa (art. 36) i dzielnicy bądź osiedla (art. 37), jak również proceduralnie z racji narzucanego obowiązku przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust.1 - jak należy rozumieć mieszkańcami danej JPG).

Delegacje dostatutowe wykorzystwała w tym zakresie Rada Miejska Wrocławia uchwalając dnia 17 maja 1996 r. uchwałę Nr XXVI/276/96 w sprawie przyjęcia Statutu Wrocławia w brzmieniu uzgodnionym z Prezesem Rady Ministrów (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r. poz. 3965

z późn. zm.) ustanawiając w §56 ust. 1 zamieszczonym w części V *Samorządowe jednostki pomocnicze* osiedle jako typ jednostki pomocniczej Miasta, a następnie wprowadzając dualizm wykonywania funkcji uchwałodawczej przez radę osiedla lub też – gdy statut osiedla tak stanowi – Ogólne Zebranie Mieszkańców (§ 57 ust. 2) oraz jednolity ustrój organu wykonawczego w formie zarządu z jego przewodniczącym (§ 57 ust. 3).

W § 58 ust. 3 Statucie przewidziano możliwość utworzenia Rady ds. Osiedli, której skład, zakres działania oraz kompetencje określić winna odrębna uchwała Rady Miejskiej, której jednak od 2003 r. nie podjęto, co pozostawia otwartą kwestię jej należytego ukształtowania względnie ostatecznego zrezygnowania z tego podmiotu przy okazji kolejnej nowelizacji Statutu. Jak stanowi ów przepis Rada miałaby służyć „usprawnieniu współpracy między organami miasta i jednostkami pomocniczymi”, co wyklucza jakiegokolwiek funkcje kontrolne oraz inne o charakterze zwierzchnim nad osiedlami, w tym o charakterze nadzorczym. Takiej formy organizacyjnej między jednostkami pomocniczymi a gminą ustawa nie przewiduje, co prawda nie wyklucza to możliwości współdziałania samych osiedli w ich wspólnym dążeniu do osiągnięcia ze strony organów Miasta określonych rozstrzygnięć (zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 214), ale współdziałanie o charakterze funkcjonalnym nie powinno prowadzić do jego instytucjonalizacji i przekształcania się w stały podmiot (nie można na pewno nazywać go organem), rodzi to bowiem konieczność ustalania zasad reprezentacji (np. przewodniczący zarządów czy także przewodniczący rad), zasad działania (konieczność przyjęcia swoistego regulaminu obradowania, zwoływania posiedzeń, ustalania ich miejsca i terminu, porządku obrad i zasad przyjmowania wspólnego stanowiska a wreszcie reprezentacji wobec organów Miasta, w tym osobno problem czy wobec Prezydenta, czy wobec Rady Miejskiej?). W moim przekonaniu czym innym jest bezpośrednie kontaktowanie się przewodniczących zarządów jako reprezentujących osiedla (na marginesie ani Statut Wrocławia, ani statuty osiedli nie regulują reprezentacji osiedla wobec organów Miasta), a w tym nawet organizowanie doraźne ich spotkań, a czym innym tworzenie takie stałego podmiotu, choć nie wykluczam potrzeby istnienia jakiegoś forum do wymiany informacji między osiedlami.

Ustrój osiedli Wrocławia kształtował się etapowo. Pierwszym etapem była uchwała Nr XXVII/156/91 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 24 lipca 1991 r. Ramowy statut osiedla, który także przyjmował dualizm ustrojowy dzieląc w § 10 ust. 2 osiedla ze względu na liczbę mieszkańców, na osiedla do 4 tys. mieszkańców z ogólnym zebraniem mieszkańców i zarządem oraz osiedla o liczbie mieszkańców większej niż 4 tys. z radą osiedla i zarządem, przy czym zarząd miał liczyć łącznie od 5-7 osób (w tym przewodniczący, 1 wiceprzewodniczący, sekretarz, skarbnik i 1-3 członków - § 12 ust. 2). Etapem drugim była uchwała Nr LXIV/421/93 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 maja 1993 r. w sprawie nadania statutu osiedla (BU RMW Nr 6, poz. 65), przy czym jednak jedną uchwałę wszystkim ówczesnym 43 osiedlom: 32 osiedlom pełny ustrój z radą i zarządem osiedla (§ 1 ust. 1 i zał. nr 1) oraz 11 osiedlom ustrój uproszczony ze zgromadzeniem mieszkańców osiedla i zarządem (§ 1 ust. 2 i zał. nr 2), co było zgodne z § 32 Statutu Wrocławia przyjętego uchwałą Nr XVIII/102/91 Rady Miejskiej Wrocławia. Etapem trzecim było dopiero nadanie istniejącym wówczas już 47 osiedlom (w okresie 1993-2003 dokonano nowych podziałów osiedli) Wrocławia obowiązujących do obecnego czasu statutów dla każdego osiedla z osobna, co nastąpiło w uchwałach Nr XII/399-445/03 z dnia 16 października 2003 r. (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2017 r. poz. 2147-2157, 2170-2182, 2236-2246, 2273-2277), przy czym z racji podziału Osiedla Ołtaszyn-Wojszyce na dwa oddzielne osiedla Ołtaszyn i Wojszyce uchwałą Nr XLVII/3060/06 z dnia 16 lutego 2006 r. uchwałą Nr XII/431/03 zastąpioną uchwałą Nr LII/3185/06 z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu Ołtaszyn

(Dz.Urz. Woj. Dolno. Nr 431, poz. 2074 z późn. zm.) i Nr LII/3186/06 z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie nadania Statutu Osiedlu Wojszyce (Dz.Urz. Woj. Dolno. Nr 431, poz. 2075 z późn. zm.). Istotna różnica między statutami obecnych 48 osiedli (z 2003 i 2006 roku) a statutami z 1993 r. to ujednoczenie ustroju osiedli do ustroju pełnego (wszystkie mają radę i zarząd osiedla) i rezygnacja z ustroju uproszczonego (nie ma ani jednego osiedla ze zgrupowaniem mieszkańców zamiast rady osiedla) mimo wspomnianego dopuszczalnego § 57 ust. 2 dualizmu obu ustrojów.

Z poczynionych wyżej ustaleń dla rozstrzygnięć w przedmiocie opinii wynikają fundamentalne wnioski. Pierwsze z nich dotyczy istoty charakteru prawnego JPG na tle ustroju samorządu terytorialnego i jego jednostek, a gmin w szczególności, skoro tylko w nich mogą być tworzone JPG. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostały utworzone w wyniku wprowadzenia wspomnianej już ustrojowej zasady decentralizacji władzy publicznej jako terytorialne korporacje prawa publicznego, są one bowiem zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP oraz odpowiednio przepisami samorządowych ustaw ustrojowych (odpowiednio art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim) wspólnotami mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, którymi zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa gminy, powiaty i województwa. Każda z JST została utworzona w drodze ustawy, a z racji unitarnego charakteru państwa wynikającego z art. 3 Konstytucji RP oraz podstawowych zasad zasadniczego podziału terytorialnego (ciągłość przestrzenna i kompletność, co powoduje, że całe terytorium państwa jest podzielone na określone rodzaje jednostek podziału o charakterze jednolitym a przy wielostopniowości jednostki wyższego stopnia zawierają jednostki stopnia niższego – województwa powiaty, te z kolei gminy) jedynie między gminami mogą wystąpić przewidziane ustawami różnice ustrojowe (ustrój miast na prawach powiatów, ustrój miasta stołecznego Warszawy i w minimalnym stopniu tzw. gmin uzdrowiskowych, przy czym obie te kategorie zostaną pominięte w dalszej analizie z racji braku związku ze statusem Miasta Wrocławia), niedopuszczalne są natomiast różnice między województwami oraz między powiatami. Z tych przyczyn JST zostały wyposażone w takie same podstawy samodzielności tj. taką samą osobowość prawną i to bez względu na typ jednostki, takim samym zakresem władztwa – z odpowiednimi różnicami między województwami, powiatami i gminami wynikającymi z innych celów ich utworzenia – z poddaniem ich nadzorowi prawnemu na jednolitych zasadach oraz sądową ochroną samodzielności. W obrębie kategorii gmin występują wspomniane różnice ustawowe między gminami o statusie miast na prawach powiatu a pozostałymi gminami nieposiadającymi tego statutu związane głównie z wykonywaniem z mocy ustawy przez organy tych gmin zadań gmin i zadań powiatów na terenie miasta na prawach powiatu (art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym), który to dualizm zadań odegra rolę w dalszych analizach. Istotne jest jednak podkreślenie ustawowych umocowań dla każdej z tych podstaw samodzielności, w tym zwłaszcza gdy idzie o władztwo zadaniowe, gdzie zadania JST są wskazane wprost w ustawach ustrojowych (zob. art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym czy art. 11 i 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa) oraz ustawach materialnego prawa administracyjnego, czy osobno prawa wyborczego (art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa), bez względu na to, czy są to zadania własne tych jednostek związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ich mieszkańców, czy też zadania z zakresu administracji rządowej wskazane ustawami do wykonywania na ich terenie przez organy tych jednostek (art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,

art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa).

Gmina, będąca następstwem a zarazem przejawem decentralizacji władzy publicznej została w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym wyposażona w uprawnienie do wprowadzenia na swoim terytorium dekoncentracji terytorialnej. Na wstępie należy zatem z całą stanowczością podkreślić, że JPG są wynikiem dekoncentracji terytorialnej jako jednego z rodzajów dekoncentracji rozumianej w naukach administracyjnych jako typ rozwiązania organizacji wewnętrznej administracji publicznej, natomiast nie są wynikiem decentralizacji. Organizacja taka może być skoncentrowana, co oznacza, że podmiot władzy publicznej wyłącznie sam wykonuje swoje zadania (nie ma to żadnego związku z centralizacją władzy publicznej, bowiem skoncentrowanymi mogą być podmioty zdecentralizowane, choć w praktyce przypadki takie rzadkie), ale najczęściej wymaga dekoncentracji począwszy od dekoncentracji wewnętrznej, związanej z organizacją urzędów organów administracji publicznej, gdzie dochodzi do szeregu upoważnień udzielanych przez piastuna organu (np. prezydenta miasta) pracownikom urzędu jako jego aparatu pomocniczego, po dekoncentracje poziome (ich wynikiem jest choćby podział administracji centralnej na poszczególne działy – niegdyś zwanej dekoncentracją resortową) i pionowe polegające na przenoszeniu uprawnień na niższe stopnie organizacji administracji, która w razie powiązania jej z przestrzennym rozmieszczeniem może przyjmować postać dekoncentracji terytorialnej, o której tu mowa, natomiast poza zakresem rozważań pozostaje dekoncentracja skośna, polegająca na przenoszeniu między pionami i stopniami organizacyjnym administracji (zob. J. Boć (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, 169-170 i 173-175; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 213-214). Dekoncentracja musi być dopuszczona ustawą, ale jej wykonanie (poza dekoncentracją ustawową) następuje w wyniku działań organów podejmowanych w formach prawnie przepisanych (w przypadku tu analizowanym w formie uchwał organów stanowiących gminy o kwalifikacji prawnej aktów prawa miejscowego), nie musi zatem występować powszechnie, a tylko miejscowo i w dodatku w różny sposób, co istotnie różni ją od powszechności i jednolitości procesu decentralizacji.

Przy okazji zwrócić należy uwagę, że uprawnień do dekoncentracji terytorialnej nie posiadają ani województwo samorządowe ani powiat. Nie przeszkadza to, po pierwsze, umiejscawiać siedzib jednostek organizacyjnych na terytorium każdej z tych jednostek w miejscowościach innych niż stanowiącej siedzibę, po drugie, tworzenia tzw. delegatur urzędów marszałkowskich (np. Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego) czy starostw powiatowych (np. Starostwo Powiatu Kłodzkiego, Starostwo Powiatu Krośnieńskiego i in.) w miejscowościach innych niż siedziba tych urzędów. Oba przypadki w praktyce samorządowej występują dosyć często, ale nie mają albo żadnego związku z dekoncentracją (przypadek pierwszy), albo stanowią jedynie dekoncentrację wewnętrzną z jednoczesnym wyznaczeniem lokalizacji części wydzielonych takiego urzędu odmiennej niż jego siedziba (przypadek drugi). Można zatem wręcz stwierdzić, że zdecentralizowane jednostki samorządu terytorialnego – województwo i powiat – są terytorialnie skoncentrowane.

W związku z powyższym JPG nie są jednostkami samorząd terytorialnego i nie jest uprawnione używanie jakichkolwiek zwrotów potocznych sugerujących samorządowy ich charakter, nie można zatem mówić o „wspólnotach samorządowych JPG”, bowiem termin „wspólnota samorządowa” występuje w języku prawnym wyłącznie w odniesieniu do JST (art. 16 ust. 1 Konstytucji oraz odpowiednie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych). Nie jest również właściwe wskazywanie na proces dekoncentracji terytorialnej gminy jako przejaw realizacji zasady

pomocniczości (zwanej też niekiedy zasadą subsydiarności), bowiem ta wiąże się z decentralizacją i wskazywaniem właściwości gminy jako podstawowej JST, a następnie powiatów i wreszcie województw, przed właściwością organów centralnych państwa (art. 163 i 164 Konstytucji RP) (zob. np. K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, Tom XXXIV, s. 90, który nie tylko uważa, że tworzenie JPG „wpisuje się w zasadę subsydiarności”, a JPG „zostały umiejscowione na najniższym «szczeblu» struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego”). Ustawodawca nie przyznał im żadnej podmiotowości, a tym samym nie mają żadnej samodzielności i żadnych swoich uprawnień. W konsekwencji nie mają żadnego mienia, nie mogą zatrudniać pracowników, nie mogą podejmować żadnych władczych działań w imieniu własnym (jak wskazywał w tezie 1 wyroku III SA/Kr 61/04 z dnia 11 maja 2004 r. WSA w Krakowie „1. Dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, nie mającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, nie mogący w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań”). Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej”). Te ustalenia najlepiej ujęto w tezach wyroku II SA/Bk 414/06 WSA w Białymstoku z dnia 9 listopada 2006 r. „Gdyby ustawodawca zamierzał nadać jednostkom pomocniczym status samodzielnego podmiotu praw i obowiązków publiczno-prawnych, wyraziłby to wprost, wynikałoby to z treści u.s.g. Tymczasem już sama nazwa "jednostka pomocnicza" wskazuje na służebny, pomocniczy charakter podmiotów przewidzianych w art. 5 u.s.g. Z woli ustawodawcy (art. 35, 48 u.s.g.) jednostki pomocnicze wykonują zadania gminy im powierzone i działają w ramach podmiotowości prawnej gminy, zarządzają i korzystają z mienia komunalnego oraz rozporządzają dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie” (ZNSA 2007, nr 2, poz. 121). Również postanowienie VIII SA/Wa WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. jednoznacznie wskazuje, że „Z powyższego wynika, że jednostka pomocnicza nie jest dodatkową, «subgminną» jednostką samorządu terytorialnego, nie ma atrybutów jednostki samorządu terytorialnego, samodzielności, ustawowo przypisanych jej zadań, własnego budżetu, nie ma odrębnej podmiotowości, w związku z tym nie jest jej przyznana ochrona podmiotowości i samodzielności w stosunku do gminy w szerszym zakresie niż wynikający z przepisów powszechnie obowiązujących” jak również „jednostka pomocnicza gminy, nie należy do żadnej z grup podmiotów wymienionych w art. 25 p.p.s.a., w tym także nie jest samorządową jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 9 ust. 1 u.s.g”. Zarazem należy stanowczo podkreślić, że ów „pomocniczy” charakter JPG dotyczy pomocnictwa gminie jako JST w wykonywaniu jej zadań, a nie wobec organów gminy, zatem JPG nie są organami pomocniczymi ani organu stanowiącego i kontrolnego, ani organu wykonawczego gminy. Co prawda to rada gminy dokonuje podziału terytorium gminy na JPG, ustala ich statut i wyposaża je w zadania, ale wykonuje te kompetencje jako organ osoby prawnej, czyli gminy, a nie w imieniu własnym. Natomiast organ wykonawczy gminy, choć na mocy statutu JPG zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 z reguły sprawuje kontrolę i uczestniczy w sprawowaniu nadzoru nad działalnością organów JPG, a także wykonując budżet gminy finansuje ich działalność i na podstawie przepisów ustaw wyposaża je w niezbędne mienie, to jednak nie może im powierzać żadnych własnych kompetencji i nie może traktować JPG jako jednostek pomocniczych względem tego organu.

Zwrócić także należy uwagę, że brak podmiotowości JPG rzutuje na finansowanie ich działalności, które odbywa się wyłącznie w ramach budżetu gminy (zob. np. wyrok II SA/Go 231/16 z dnia 28 kwietnia 2016 r. WSA w Gorzowie Wlkp., gdzie podkreślono, że JPG nie tylko nie tworzą własnych budżetów, ale ich gospodarka finansowa prowadzona jest wyłącznie w ramach budżetu gminy) i zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym rada

gminy w drodze uchwały ustala zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez JPG, zaś w statucie gminy na podstawie art. 51 ust. 3 określa uprawnienie JPG do prowadzenie gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, jednak jak podkreśla się w orzecznictwie ogranicza się ona „do dokonywania wydatków i pozostaje w pełni uzależniona od odpowiednich postanowień uchwały budżetowej” (wyrok III SA/GI 45/20 z dnia 23 marca 2020 r. WSA w Gliwicach), co zarazem jednak zobowiązuje radę do ujmowania tych wydatków w budżecie (zob. wyrok IV SA/GI 749/18 z dnia 31 stycznia 2019 r. WSA w Gliwicach). Szczególną regulacją prawną jest finansowanie działalności sołectw na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołectkim, jednak zaznaczyć należy, że przepisy ustawy odnoszą się wyłącznie do sołectw (nawet tworzonych na terenie miasta), a zatem nie można na jej podstawie tworzyć jego odpowiedników w dzielnicach (fundusz dzielnicowy) i osiedlach (fundusz osiedlowy) oraz jednostkach nienazwanych ustawowo (zob. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2013 r. II OSK 2910/13). Również wprowadzona w art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym instytucja budżetu obywatelskiego jako formy konsultacji, mimo że zgodnie z art. 5a ust. 6 jego środki mogą być dzielone na pule odpowiadające poszczególnym JPG lub ich grupom, nie może służyć do tworzenia odrębnych budżetów obywatelskich JPG, bowiem zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa budżet obywatelski jest budżetem całej gminy i „Nie można ustalać zasad projektu [...] skierowanego wyłącznie do wybranej jednostki pomocniczej” (wyrok I SA/Bd 593/19 z dnia 19 listopada 2019 r. WSA w Bydgoszczy), a wręcz przeciwnie w sprawie wydzielenia puli dla danej JPG wypowiedzieć się muszą mieszkańcy wszystkich JPG.

Zaznaczyć zarazem należy stanowczo, że poza przypadkiem m. st. Warszawy, gdzie dekoncentracja terytorialna tej gminy nastąpiła bezpośrednio w drodze ustawy i tym samym gmina ta nie może znieść podziału swojego terytorium na dzielnice jako JPG, choć decyduje o ich liczbie i granicach (art. 5 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miast stołecznych Warszawy), gmina ma swobodę we wprowadzeniu podziału swojego terytorium i utworzenia JPG, czy też zrezygnowania z tego uprawnienia, a tym samym nietworzenia JPG (zob. postanowienie NSA II OSK 803/11 z dnia 12 maja 2011 r., gdzie podkreślano „utworzenie jednostek pomocniczych gminy nie jest obowiązkowe”) co prowadzi do stanu faktycznego gmin zdekoncentrowanych terytorialnie i gmin skoncentrowanych. Podział ten jest podziałem dla celów pomocniczych, czyli podziałem wtórnym względem podziału zasadniczego (podobnie względem podziału dla celów specjalnych), na podstawie którego utworzone są województwa, powiaty i gminy.

Analiza orzecznictwa i poglądów doktryny prowadzi do kilku istotnych ustaleń co do wprowadzania podziału terytorium gminy dla celów pomocniczych celem utworzenia JPG. **Po pierwsze**, wbrew powszechnym przekonaniom nie istnieje ustawy obowiązek objęcia podziałem terytorialnym dla celów pomocniczych całego terytorium gminy, co zawarł w tezie drugie wyroku II SA/Łd 1097/00 NSA O/Z. w Łodzi z dnia 10 października 2000 r. „Rada gminy może objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy lub jej części” (ONSA 2001, nr 4, poz. 187). **Po drugie**, terytorium gminy może zostać podzielone na JPG różnego rodzaju, czego szczególnym przypadkiem jest utworzenie JPG dla jednej miejscowości o statusie miasta, jeśli taka miejscowość należy do gminy zbiorowej i nie stanowi odrębnej gminy miejskiej (zob. wyrok IV SA/Po 1788/20 WSA w Poznaniu z dnia 17 lutego 2021 r. „jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto” na tle art. 5 ust. 1 *in fine*), czy utworzone na terenie gminy miejskiej sołectwo (zob. wyrok II OSK 2910/13 NSA z dnia 4 lutego 2014 r. „możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście”). Przy tym katalog nazw rodzajów JPG nie jest zamknięty, a użyte w art. 5 ust. 1 nazwy „sołectwa”, „dzielnice”, „osiedla” są jedynie przykładowe, skoro ustawodawca użył po ich wyliczeniu zwrotu „i inne”, co skłania w praktyce do

wprowadzania takich nazw jak „przysiółek”, „kolonia”, „kwartał”, „okręgi” (zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 33, zob. uchwałę Nr 382/12 Rady Miasta Torunia z dnia 6 września 2012 r. w sprawie utworzenia Okręgu nr 10 – Wrzosek będącego jednostką pomocniczą Gminy Miasta Toruń oraz nadania mu statutu (Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. z 2016 r. poz. 3874 z późn. zm.)). **Po trzecie**, terytorium gminy może być podzielone na JPG określonego typu, a następnie te JPG mogą być dzielone zgodnie z art. 35 ust. 2 na JPG niższego rzędu, co oznacza wprowadzenie kolejnego podziału dla celów pomocniczych pomocniczego względem podziału na JPG pierwszego rzędu, przy czym dotyczy to każdego typu JPG (dzielone mogą na niższego rzędu nazwane przez ustawę dzielnice, osiedla i sołectwa, jak również nie-nazwane, których nazwy wprowadzane są statutami gmin), a nazewnictwo JPG niższego rzędu może również wykorzystać nazwy ustawowe jak również nazwy statutowe, a wreszcie podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do JPG pierwszego rzędu, nie wszystkie JPG muszą być podzielone na JPG niższego rzędu, jak również JPG niższego rzędu mogą być wprowadzane jedynie na części terytorium danej JPG wyższego rzędu, czego przykładem jest Kraków, który podzielony jest na 18 dzielnic, a następnie tylko jedna z nich Dzielnica X Swoszowice posiada na swoim terytorium tylko 1 jednostkę niższego rzędu – Osiedle Uzdrowisko Swoszowice (zob. uchwała Nr CXVII/1231/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 września 2006 r. w sprawie utworzenia Osiedla Uzdrowisko Swoszowice jako jednostki pomocniczej niższego rzędu w ramach Dzielnicy X Miasta Krakowa (Dz.Urz. Woj. Małop. Nr 733, poz. 4405)). Nie budzi natomiast najmniejszej wątpliwości, że powyższe wyniki analizy składają się na zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia JPG w statucie gminy zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, innymi słowy nie jest dopuszczalne dokonywania podziału i zmian w tym podziale, jeśli działania te nie zostaną wcześniej ujęte w przepisach statutu.

Analiza orzecznictwa i doktryny prowadzi także do ustaleń dotyczących zakresu regulacji statutów JPG nadawanych zgodnie z art. 35 ust. 1 i 3 przez radę gminy. Pomijając kwestie nazewnictwa i obszaru, jak również zasad i trybu wyboru organów JPG, mających oczywiście istotne znaczenie dla każdej JPG (art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2), fundamentalne znaczenie ma ustalenie w statucie JPG jej zadań przekazanych przez gminę wraz z ustaleniem sposobu ich realizacji, nie tylko z tego powodu, że jak podkreślał WSA w Krakowie w tezie 3 wyroku III SA/Kr 61/04 z dnia 11 maja 2004 r. „Przekazywanie przez gminę zadań na rzecz jednostki pomocniczej może następować wyłącznie w statucie jednostki pomocniczej”, ale także dlatego, że realizacja tej dyspozycji ustawowej warunkuje zgodność statutu JPG z prawem, co zauważył WSA w Poznaniu w wyroku IV SA/Po 301/20 z dnia 30 czerwca 2020 r. „Nie sposób zatem mówić o nadaniu jednostce pomocniczej lub jej organom w pełni "konkretnych" uprawnień w sytuacji, gdy nie zostały one wymienione w statucie w sposób wyczerpujący” (podobnie WSA w Warszawie w wyroku VIII SA/Wa 233/20 z dnia 30 czerwca 2020 r.). Podkreślić należy z całą stanowczością, że w odróżnieniu od gminy (i innych JST) JPG nie ma żadnych zadań określonych ustawą, a wyłącznie zadania przekazane im przez gminę ze swojego własnego zakresu zadań. W tym zagadnieniu mieszczą się istotne ograniczenia zakresu zadań, które można powierzyć JPG. **Po pierwsze**, należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zadania gminy powierzone zostają JPG wyłącznie w jej statucie pomijając powierzenie załatwiania spraw indywidualnych przez organy JPG na mocy uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, o czym niżej (na marginesie wypada zauważyć, że przepis § 5 Statutu każdego osiedla we Wrocławiu jest niezgodny z art. 35 ust. 3 pkt 3 i art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem Prezydent nie może powierzać osiedlu żadnych zadań w drodze zarządzenia). **Po drugie**, nie można powierzyć JPG zadań, które nie należą do zadań gminy, w tym także zadania powiatów czy województw zlecone

gminom w drodze porozumień JST. Po trzecie, nie można powierzyć JPG zadań gminy z zakresu administracji rządowej nałożonych na gminę ustawowo, jak również zleconych gminie w drodze porozumień z organami administracji rządowej. Po czwarte, nie można powierzyć JPG zadań gminy związanych z jej stosunkami zewnętrznymi np. w sferze porozumień z organami administracji rządowej, w sferze współdziałania z innymi JST czy w sferze współpracy transgranicznej oraz międzynarodowej (stąd WSA w Krakowie w tezie 2 wyroku III SA/Kr 61/04 z dnia 11 maja 2004 r. stwierdzał „Współpracować ze społecznościami innych państw może gmina, a nie jej dzielnicą”). Po piąte, w przypadku gminy będącej miastem na prawach powiatu (tak jak w przypadku Wrocławia) nie jest możliwe powierzenie JPG zadań takiego miasta o charakterze zadań powiatu wykonywanych na mocy art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym. Po szóste, powierzenie zadań JPG nie jest dowolne nawet w zakresie zadań własnych gminy, bowiem zwyczajowo przyznawane JPG zadania o charakterze opiniodawczym i wnioskodawczym nie mogą naruszać ustawowych regulacji w zakresie opiniowania np. nie można upoważnić JPG do opiniowania projektów aktów planowania przestrzennego (zob. wyrok III SA/Łd z dnia 26 marca 2019 r. WSA w Łodzi), podobnie jak brak podstaw do opiniowania projektu uchwały budżetowej (zob. uchwała nr 34/2010 RIO we Wrocławiu z dnia 5 maja 2010 r.), nie można upoważnić JPG do opiniowania tych projektów uchwał, w przypadku których ustawodawca przewidział ich konsultacje z mieszkańcami jak choćby z art. 5 ust. 2 art. 35 ust. 1. Rzutuje to też na kwestie wnioskodawcze, które nie mogą obejmować sformalizowanych inicjatyw uchwałodawczych określonych przepisami ustawy o samorządzie gminnym i prawa materialnego w zakresie wskazania podmiotów uprawnionych do występowania z inicjatywą uchwałodawczą np. w art. 30 ust. 2 pkt 1 czy art. 41a, zaś realizacja delegacji ustawowej z art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia do wskazywania w ramach organizacji pracy organów gminy prawa inicjatywy uchwałodawczej organom JPG. Nie przekreśla to możliwości występowania do organów gminy z wnioskami o podjęcie uchwał w zakresie ich właściwości odnoszących się przedmiotowo bezpośrednio do organizacji i zadań JPG. Po siódme, do zadań JPG może należeć także powierzenie załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej nie tylko w drodze decyzji w rozumieniu art. 104 Kpa, ale również w formie zaświadczeń z art. 217 Kpa, jednak podkreślić należy, że takie powierzenie polega na upoważnieniu organu wykonawczego w osobnej uchwale rady gminy podejmowanej na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast nie może być to upoważnienie generalne w statucie JPG. Wypada jednak zauważyć, że poza m. st. Warszawą w praktyce samorządowej uchwały takie nie są jednak podejmowane i nie spotykamy upoważnień dla zarządów dzielnic czy osiedli oraz dla sołtysów. Należy przy tym podkreślić, że upoważnienie na mocy uchwały rady gminy z art. 39 ust. 4 ma inny charakter niż upoważnienie dokonywane przez organ wykonawczy gminy na mocy art. 39 ust. 2, w jego bowiem wyniku wójt (burmistrz, prezydent) zostaje pozbawiony swojej kompetencji w zakresie tego upoważnienia zaś organ JPG staje się organem właściwym do załatwiania sprawy indywidualnej i tym samym ponosi odpowiedzialność za jej skutki, co prawda z racji braku osobowości prawnej JPG nie może ona ponosić odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkody spowodowane działaniem tego organu i ta ponoszona jest przez gminę, w imieniu której organ osoby prawnej – rada gminy – zdecydowała o upoważnieniu organu JPG do takiego działania (zob. wyrok I SA/GI 1179/15 z dnia 24 lutego 2016 r. WSA w Gliwicach; wyrok I OSK 701/08 z dnia 23 października 2008 r. NSA).

Wreszcie analiza orzecznictwa i doktryny prowadzi do określonych ustaleń w zakresie realizacji w statucie JPG dyspozycji z art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym dotyczącej organizacji i zadań organów JPG. Na wstępie należy zaznaczyć, że samodzielność JST w tym zakresie jest jednak ograniczona kilkoma granicznymi wskazaniem ustawowymi: **po pierwsze**,

dychotomią organów bez względu na typ JPG oraz, po drugie, kolegalnością i jednoosobowością zależnymi od typu JPG. Zatem niedopuszczalne jest ustalenie organizacji JPG opartej na jednym organie, zawsze w każdym typie (nazwanym i nienazwanym ustawowo) muszą wystąpić organ uchwałodawczy i organ wykonawczy. Zarazem między organami tymi nie występuje relacja typu hierarchicznego, co prawda rady dzielnic i osiedli dokonują wyboru zarządu jako organu wykonawczego, to jednak w orzecznictwie odmawia się im charakteru organu kontrolnego względem organów wykonawczych (zob. wyrok II SA/Ke 1173/19 z dnia 11 marca 2020 r. WSA w Kielcach; podobnie wyrok II SA/Sz 1260/14 z dnia 5 lutego 2015 r. WSA w Szczecinie), jako że uprawnienia kontrolne posiadają wyłącznie organy gminy zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 5. O ile organy uchwałodawcze (poza zebraniem mieszkańców i wiejskimi) pochodzą zawsze z wyboru bezpośredniego na podobnych zasadach jak organy stanowiące i kontrolne JST (choć na podstawie ordynacyjnych przepisów statutu a nie ordynacji ustawowych), o tyle organ wykonawczy kolegalny wybierany jest albo przez organ uchwałodawczy w dzielnicy oraz osiedlu, w którym statut przewiduje radę a nie zebranie mieszkańców (statut JPG nie może przewidzieć wyboru kolegalnego organu wykonawczego w trybie wyborów bezpośrednich), albo w trybie wyborów bezpośrednich w osiedlu (lub jednostce nienazwanej ustawowo), w którym zgodnie z art. 37 ust. 4 ustalono, że organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, które nie ma jednak charakteru organu wyborczego (zob. wyrok IV SA/Po 952/20 z dnia 19 sierpnia 2020 r. WSA w Poznaniu), natomiast z kolei organ wykonawczy jednoosobowy pochodzi zawsze z wyboru bezpośredniego, co ma miejsce w sołectwach, przy czym zebrania wiejskie nie mają charakteru organu wyborczego (zob. wyrok II SA/Go z dnia 8 sierpnia 2019 r. WSA w Gorzowie Wlkp., wyrok III SA/Kr 176/20 z dnia 5 sierpnia 2020 r. WSA w Krakowie).

Przepisy ustawy nie regulują bezpośrednio kwestii dopuszczalności łączenia funkcji członkostwa w organie uchwałodawczym i organie wykonawczym JPG pozostawiając ją w art. 35 ust. 2 pkt 3 statutowi JPG, w tym także łączenia funkcji przewodniczącego organu uchwałodawczego innego niż zebranie mieszkańców i wiejskiego z członkostwem w zarządzie, a zwłaszcza z funkcją przewodniczącego zarządu. W orzecznictwie spotkać można jedynie stanowiska wskazujące na niedopuszczalność połączalności funkcji sołtysa i członka, czy wręcz przewodniczącego rady sołectkiej, oparte na logicznym wnioskowaniu, że skoro rada sołectka jest organem pomocniczym sołtysa, to sołtys nie może być jej członkiem, co nie wyklucza zwoływania jej posiedzeń, a nawet przewodniczenia obradom, co wydaje się już wnioskowaniem nielogicznym skoro rada jest zdolna wyłonić swojego przewodniczącego (zob. wyrok II SA/Ke 738/19 z dnia 12 grudnia 2019 r. WSA w Kielcach; podobnie wyrok VIII SA/Wa 233/20 z dnia 30 czerwca 2020 r. WSA w Warszawie). Zarazem w orzecznictwie wskazuje się na brak formalnego ustanowienia w statucie JPG przewodniczącego zebrania mieszkańców i wiejskiego i tym samym winien być on wybierany jest każdorazowo na takim zebraniu, co nie wyklucza możliwości przewodzenia zebraniu wiejskiemu przez sołtysa, jeśli członkowie zebrania wyrażą na to zgodę, natomiast z racji braku formalnego przewodniczącego jedynym uprawnionym do zwoływania zebrania jest sołtys, zaś statut sołectwa winien uregulować zasady zwoływania z inicjatywy własnej lub np. na wniosek samych mieszkańców w odpowiednio uregulowanej procedurze jego formułowania i składania (zob. wyrok IV SA/Po 917/19 z dnia 14 lutego 2020 r. WSA w Poznaniu). Brak stanowisk orzecznictwa oraz doktryny w kwestii połączalności funkcji członka zarządu, a zwłaszcza przewodniczącego zarządu, z funkcją przewodniczącego rady dzielnicy lub osiedla oraz JPG nienazwanej ustawowo, wynika raczej z powszechnego odnośnienia zasad ustrojowych dotyczących gminy do jej JPG, zatem skoro art. 27 pkt 2 wyklucza połączalność mandatu wójta z mandatem radnego (co nie wyklucza kandydowania na wójta i do rady gminy zgodnie z art. 472 § 2 zd. 2 Kodeksu wyborczego), z kolei w przypadku powiatu

i województwa, gdzie organami wykonawczymi są zarządy wybierane przez organy stanowiące i kontrolne – analogicznie do organizacji JPG w dzielnicy i osiedlu z radą osiedla - to przyjmuje się, że także przepisy art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 20 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, choć nie mają zastosowania do ustroju gminy i JPG, są pewną wskazówką interpretacyjną dla wprowadzania w statutach JPG przewidujących rady i zarządy niepołączalności tych funkcji. Zauważyć też wypada, że brak takich przypadków w praktyce samorządowej za wyjątkiem rozwiązania przyjętego w Krakowie, gdzie statuty dzielnic wręcz przyjmują zasadę połączalność funkcji przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego rady dzielnicy oraz zarządu dzielnicy – zob. § 51 ust. 3 statutu dzielnicy (np. obwieszczenie Rady Miasta Krakowa z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr XCIX/1495/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie organizacji i zakresu działania Dzielnicy I Stare Miasto w Krakowie Dz.Urz. Woj. Małop. poz. 5463). Nie odnoszę się do tego stanu rzeczy jako stanowiącego argument za takim rozwiązaniem, bowiem samo ogłoszenie aktu prawa miejscowego nie świadczy o jego zgodności z prawem, podobnie jak brak reakcji organu nadzoru, a zgodnie z art. 93 ustawy o samorządzie gminnym nie ma gwarancji, że uchwała taka nie będzie w przyszłości zaskarżona do sądu administracyjnego, choć jego orzekanie co do skutków niezgodności z prawem z art. 94 są oczywiście innego charakteru. Stan faktyczny nie ma zatem przymiotu *res iudicata* i tym samym nie może być użyty we wnioskowaniu opartym na orzecznictwie i doktrynie. W moim przekonaniu nie jest to rozwiązanie zasadne, bowiem połączalność tych funkcji nie wnosi żadnych istotnych rozwiązań wpływających na poprawę skuteczności czy jakości działania organów JPG, a wręcz może utrudniać procedury wyborcze i odwoławcze członków zarządu. To właśnie z tych powodów niepołączalność funkcji jest zasadą ustrojową JST.

Zwrócić wypada uwagę, że wprowadzenie uproszczonego ustroju JPG, w którym organem uchwałodawczym jest zebranie mieszkańców i wiejskie, wyklucza możliwość powoływania jakichkolwiek komisji (w tym zwłaszcza o uprawnieniach kontrolnych z powodów wyżej opisanych), złożonych z mieszkańców, na wzór komisji rady dzielnicy czy rady osiedla lub rady JPG nienazwanej ustawowo (zob. wyrok IV SA/Po 512/20 z dnia 21 lipca 2020 r. WSA w Poznaniu).

Zważywszy na powyższe, stwierdzić należy, co następuje:

- 1) w świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym dopuszczalne jest dokonywanie zmian w organizacji i zasadach funkcjonowania JPG Wrocławia jednak pod warunkiem zmian postanowień Statutu Miasta Wrocław w zakresie realizacji dyspozycji z art. 5 ustawy; obecne przepisy części V wykluczają inne JPG niż osiedla oraz wykluczają tworzenie JPG niższego rzędu;**
- 2) dokonanie zmian w organizacji JPG Wrocławia może odbyć się wg kilku scenariuszy:**
 - 1. najdalej idący to dokonanie rewolucyjnej zmiany podziału terytorium miasta na nowe, większe terytorialnie jednostki np. dzielnice, w skład których weszłyby obecne osiedla jako jednostki niższego rzędu jednak z równoczesną dekompozycją ich pozycji ustrojowej, a w tym przede wszystkim zadań przez nie wykonywanych (osiedla spełniałyby rolę pomocniczą względem dzielnic a nie miasta jak obecnie); przy czym, o ile w dzielnicach zastosowany byłby pełny ustrój (rada dzielnicy i zarząd), o tyle w osiedlach ustrój uproszczony (zebranie mieszkańców i zarząd), dzielnice wyposażone byłyby w znacznie większy zakres zadań przekazywanych przez miasto, a być może także niektórymi upoważnieniami z art. 39 ust. 4 ustawy, oczywiście także z większym udziałem w budżecie miasta;**

- II. pośredni polegający na zdywersyfikowaniu podziału (dosyć trudny w projektowaniu i przeprowadzeniu) sprowadzający się do tego, że w niektórych częściach miasta z uwagi na ich urbanistyczny i funkcjonalny charakter wprowadzane byłyby jednostki dwustopniowe (dzielnice i osiedla lub duże osiedla i jednostki niższego rzędu np. rejony czy okręgi lub inaczej nazwane) z odpowiednio zwiększonym zakresem zadań i być może niektórymi upoważnieniami z art. 39 ust. 4 ustawy, oczywiście także z większym udziałem w budżecie miasta; podczas gdy w pozostałych częściach terytorium pozostawałaby organizacja jednostopniowa z tradycyjnymi osiedlami, choć z możliwością ich konsolidacji terytorialnej związanej z pewnymi zmianami co do zakresu zadań, ale oczywiście znacznie mniejszymi niż w stosunku do dzielnic czy dużych osiedli wewnętrznie podzielonych na jednostki niższego rzędu; wiązałyby się to także ze zróżnicowaniem w udziale w finansowaniu ich działalności z budżetu miasta;*
- III. minimalistyczny polegający na zachowaniu obecnego jednostopniowego podziału miasta na JPG z jednoczesnym procesem konsolidacji małych osiedli w większe przez ich łączenie, z założenia dobrowolne i na zasadzie uzgadniania między zainteresowanymi połączeniem się ze sobą w większą terytorialnie jednostkę, ale z środkami zachęty w postaci zwiększonego katalogu zadań przekazywanych przez miasto, a być może także niektórymi upoważnieniami z art. 39 ust. 4 ustawy, oczywiście także z większym udziałem w budżecie miasta;*
- 3) kwestia dopuszczalności dokonywania zmian w organizacji JPG nie jest ustawowo ograniczona tzw. kadencyjnością organów JPG pochodzących z wyborów bezpośrednich, przepisy wskazują wyłącznie na obowiązek konsultowania samego podziału, tworzenia, łączenia i znoszenia JPG oraz nadawania im statutów z jednoczesnym zaznaczeniem o braku ich wiążącego charakteru, zatem jest możliwe dokonanie tych zmian w trakcie kadencji, choć zapewne z powodów socjologicznych, ale także perspektywy czasowej przygotowań do zmian, właściwsze jest wprowadzanie ich w związku okresami kadencyjności tych organów.*

