

Jarosław Dobkowski

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2010-4152

WIEŚ W POLSKIM SYSTEMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

VILLAGE IN THE POLISH SELF-GOVERNMENT SYSTEM

Abstract

The aim of the article is an attempt to define the basic elements of the administrative and legal concept of “village”. For many years, rural issues have been a significant subject of local government legislation. Hence the administrative and legal essence of the village is complex. A village can be either a municipality or only a town with certain administrative boundaries. The specific nature of the village is also reflected in the general population, which can be considered as local community with its own needs and interests, as well as certain powers. This community can be included in the framework of the auxiliary self-government and support the municipality in performing public tasks.

KEYWORDS

local government, commune, village, multilayer, multiformity

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd, gmina, wieś, wielowarstwowość, wielopostaciowość

1. UWAGI WSTĘPNE

Przez wiele lat wieś była centralnym zagadnieniem ustawodawstwa administracyjnego. Obecnie problemy wsi i samorządu mieszkańców wsi są prowadzone – głównie, ale nie wyłącznie – do funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w postaci sołectw. Z tej perspektywy pojęcie wsi niewątpliwie traci na znaczeniu. Niemniej ustawodawca dalej posługuje się terminami: „mieszkańcy wsi” czy „zebranie wiejskie”. Stąd też celem artykułu jest ustalenie desygnatów pojęcia wsi z perspektywy dogmatyki polskiego prawa administracyjnego. Problematyka ta nie była dotychczas przedmiotem takiej analizy.

2. WIEŚ JAKO GMINA

Pojęcia „gmina miejska”, „gmina wiejska”, a przede wszystkim „gmina miejsko-wiejska”, wobec przyjęcia w ustawie ustrojowej zasady „gminy jednolitej”, są wyodrębniane jedynie doktrynalnie¹ oraz dla celów statystyki i geografii społeczno-ekonomicznej. Czasem funkcjonuje w obiegu jeszcze mylące nazewnictwo jednostek organizacyjnych gminy sięgające swoim rodowodem do czasów rad narodowych².

¹ Por. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 4–4b*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 98; K. Podgórski, *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Agospowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381, s. 123 i n.; zob. także: M. Z. Jaroszyński, *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 1, s. 107 i n.

² Chodzi o urzędy miasta i gminy albo miejsko-gminne ośrodki pomocy społecznej. Ośrodki pomocy społecznej zostały utworzone na mocy uchwał rad narodowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 1988 r., nr 26, poz. 183, z późn. zm.) oraz w wykonaniu wytycznych Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 1990 r. nr Ad.P.X.5-2/90 w sprawie zmian organizacyjnych w pomocy społecznej (niepublikowane). Warto odnotować, że te jednostki nie podlegały likwidacji razem z systemem rad narodowych, ale zostały przejęte na potrzeby reaktywowanego samorządu terytorialnego. Z dniem 27 maja 1990 r., w którym weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm.), powołane na podstawie uchwał rad narodowych stopnia podstawowego ośrodki pomocy społecznej mogły działać do dnia 31 grudnia 1991 r., po czym organ stanowiący podejmował uchwałę w oparciu o nowe przepisy prawa – na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.). Nazewnictwo takie, także w odniesieniu do organów ustrojowych gminy, funkcjonuje w niektórych statutach do dnia dzisiejszego. Zob. J. Dobkowski, *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (w:) M. Sitek, P. B. Zientarski (red.),

W obecnym prawie samorządu terytorialnego podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Jeśli siedziba władz gminy znajduje się na terenie miasta, to ma to znaczenie jedynie dla przyjęcia odpowiedniej terminologii dla nazwania samej jednostki tego typu oraz jej ustrojowych organów³. Organizacja samorządu mieszkańców gminy jest co do zasady podobna. Zadania gmin są wręcz takie same, z wyjątkiem dużych miast – miast na prawach powiatów (miast wyłączonych z powiatów), które realizują ponadpodstawowe zadania służące zaspakajaniu potrzeb mieszkańców tego miasta⁴.

Po okresie różniczkowania terenów wiejskich, co było związane z funkcjonowaniem w czasach PRL gromad i osiedli, a czemu nie zaradziły tendencje do ich łączenia, u podstaw przyjęcia koncepcji gminy jako podstawowej jednostki podziału terytorialnego legło przekonanie, że gmina musi być „bytem” względnie samodzielnym ekonomicznie i społecznie, zapewniającym przy tym zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców. Na obszarach wiejskich składać się powinna co do zasady z wielu miejscowości, nieposiadających praw miejskich albo statusu miasta, względnie obszaru miejskiego i otaczającego go obszaru wiejskiego⁵. Pojedyncza wieś z założenia nie stanowi zatem jednostki zasadniczego podziału terytorialnego. Nawiązując do historii, można stwierdzić, że obecnym gminom bliżej jest do koncepcji dawnej gminy zbiorowej.

Niemniej, istnieje gmina Kozy, w województwie śląskim, w powiecie bielskim, składająca się jedynie ze wsi o tej samej nazwie⁶. Istnieje także gmina Jejkowice, w tym samym województwie, w powiecie rybnickim, również składająca się jedynie ze wsi o tej samej nazwie⁷. Wieś nie tylko może wchodzić jako miejscowość w skład gminy, lecz także wyczerpywać jej przestrzenną całość. Gmina Kozy i gmina Jejkowice to współczesne przykłady dawnej gminy jednowioskowej. Dla ich wyróżnienia używa się czasem nazwy „gmina jednosólecka”.

Abstrahując od powyższego, obecnie pojedyncze wsie nie są jednak ujmowane jako części struktury terytorialnej gminy. Tworzenie gmin i zmiana ich

Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego, Warszawa 2019, s. 38 i n.

³ Zob. art. 15 ust. 2 i art. 26 ust. 3–4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.); dalej: u.s.g. Por. J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Tom 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 253 i n.

⁴ Zob. art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920); dalej: u.s.p.

⁵ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, s. 1 i n.; druki nr 56 i 57, Sejm PRL VI kadencji.

⁶ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2019: Gmina Wiejska Kozy, Katowice 2019, https://katowice.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_bielski/gmina_kozy.pdf (dostęp: 6.12.2020 r.).

⁷ Statystyczne Vademecum Samorządowca 2019: Gmina Wiejska Jejkowice, Katowice 2019, https://katowice.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_slaskie/portrety_gmin/powiat_rybnicki/gmina_jejkowice.pdf (dostęp: 6.12.2020 r.).

granic odbywa się za pomocą wskazania określonych obrębów geodezyjnych lub ich części, a nawet poszczególnych działek ewidencyjnych czy punktów granicznych⁸. Dawniej przy wyznaczaniu zasięgu terytorialnego gminy posługiwano się natomiast pojęciem „obszar wsi”⁹. Wieś była immanentnym komponentem przestrzennym i społecznym gminy.

Pojęcie wsi znika zatem nieuchronnie z terminologii geografii administracyjnej, a także prawa administracyjnego ustrojowego, a szczególnie w kontekście kształtowania zasadniczego podziału terytorialnego.

3. WIEŚ JAKO MIEJSCOWOŚĆ

Pojęcie wsi jest jednak obecne w terminologii geografii społeczno-ekonomicznej, a także prawa administracyjnego materialnego, a zwłaszcza w odniesieniu do zasad i trybu ustalania, dokonywania zmian i znoszenia urzędowych nazw miejscowości i ich części. Zagadnienia te są przedmiotem ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych¹⁰. Przepis art. 2 pkt 12 tej ustawy zawiera definicję legalną wsi. Jest nią jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych, nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta. Zgodnie z art. 2 pkt 1 tej ustawy jednostką osadniczą jest wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej, zamieszkany przez ludzi. Istotne pozostaje także normatywne rozróżnienie rodzajów miejscowości, o którym mowa w art. 2 pkt 11 tej ustawy. Sama miejscowość to zgodnie z art. 2 pkt 4 jednostka osadnicza lub inny obszar zabudowany, odróżniające się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie – odmiennym określeniem ich rodzaju.

W tym kontekście – pod względem formalnoprawnym – wieś to z pewnością miejscowość nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta i niebędąca samodzielną osadą. Wieś może składać się także z innych jednostek osadniczych, takich jak osada czy kolonia. W jej skład mogą wchodzić obszary zabudowy stanowiące integralne części wsi, takie jak osiedle lub przysiółek.

Tworzenie i znoszenie wsi odbywa się w trybie ustalania i znoszenia urzędowych nazw miejscowości.

⁸ Zob. rozporządzenia Rady Ministrów z lat 2001–2019 wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.

⁹ Zob. rozporządzenia Rady Ministrów z lat 1993–2000 wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.g.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443.

Urzędowe nazwy zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych ustala lub znosi minister właściwy do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia. Wydanie rozporządzenia musi zostać poprzedzone przeprowadzeniem postępowania, o którym mowa w art. 8 tej ustawy.

W tym zakresie urzędowa nazwa jest ustalana lub znoszona na wniosek rady gminy, na której obszarze jest położona miejscowość. Rada gminy przedstawia wniosek ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody. W przypadku wniosku dotyczącego nazwy miejscowości zamieszkałej¹¹ rada gminy jest obowiązana uprzednio przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami tej miejscowości w trybie, o którym mowa w art. 5a ust. 2 u.s.g. Wniosek powinien zawierać: 1) uchwałę rady gminy w sprawie wystąpienia o ustalenie, zmianę lub zniesienie urzędowej nazwy, wraz z uzasadnieniem; 2) omówienie wyników konsultacji przeprowadzonych z mieszkańcami miejscowości, której wniosek dotyczy; 3) opinię starosty powiatu, na którego terenie jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny, jako organu właściwego w sprawach geodezji i gospodarki gruntami; 4) mapę topograficzną z zaznaczonymi granicami miejscowości i jej części, będącą przedmiotem wniosku; 5) informację o kosztach finansowych proponowanej zmiany.

Niemniej urzędowa nazwa może być ustalona lub zniesiona przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej z jego inicjatywy, a także z inicjatywy Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, jako organu opiniodawczo-doradczego w sprawach ustalania, dokonywania zmian i znoszenia urzędowych nazw miejscowości i ich części oraz obiektów fizjograficznych. Przed ustaleniem lub zniesieniem urzędowej nazwy minister właściwy do spraw administracji publicznej występuje do rady gminy, starosty, właściwego miejscowo wojewody oraz Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych o opinię. Opinia rady gminy jest poprzedzana przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami miejscowości, której sprawa dotyczy. Zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony: 1) w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 60 dni od dnia otrzymania wystąpienia o opinię; 2) w przypadku niewyrażenia opinii przez starostę powiatu, na którego terenie jest położona miejscowość lub obiekt fizjograficzny, jako organu właściwego w sprawach geodezji i gospodarki gruntami w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia o opinię. W myśl dalszych przepisów art. 8 tej ustawy wojewoda jest obowiązany przekazać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wniosek rady gminy nie później niż w ciągu 30 dni od jego otrzymania, dołączając swoją opinię. Wniosek przekazany przez wojewodę podlega zaopiniowaniu

¹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych miejscowość zamieszkała to miejscowość, w której stale przebywa lub jest zameldowana na pobyt stały co najmniej jedna osoba.

przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Wniosek składa się ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić ustalenie lub zniesienie urzędowej nazwy. Ustalenie lub zniesienie urzędowych nazw następuje zawsze z dniem 1 stycznia. W przypadku zaś negatywnego rozpatrzenia wniosku rady gminy, minister właściwy do spraw administracji publicznej zawiadamia wnioskodawcę niezwłocznie, za pośrednictwem wojewody, o przyczynach jego nieuwzględnienia.

W świetle powyższych regulacji tworzenie wsi polega na nadaniu pewnej jednostce osadniczej na terenie wiejskim lub innemu obszarowi zabudowy na terenie wiejskim urzędowej nazwy miejscowości, stosownie do jej charakteru ukształtowanego w procesie rozwoju osadnictwa. Znoszenie wsi zaś polega na odebraniu jednostce osadniczej na terenie wiejskim urzędowej nazwy miejscowości (co zazwyczaj jest pochodną wyludniania się tej miejscowości) poprzez włączanie jej obszaru do sąsiedniej lub sąsiednich wsi i przyjmowanie nazw tych wsi dla tak ukształtowanych całości.

W powyższym trybie odbywa się zatem także faktyczny podział wsi. Konsekwencją podziału może być także zmiana nazwy nowej wsi lub części starej, która również odbywa się w trybie nadawania urzędowych nazw miejscowościom.

Kres bytu wsi może odbywać się także w swoisty sposób – przez nadanie statusu miasta. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.s.g. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: 1) tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice; 2) nadaje gminie lub miejscowości status miasta i ustala jego granice; 3) ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz. O ile nadanie statusu miasta miejscowości, położonej na terytorium gminy, w której znajduje się siedziba władz gminy, zasadniczo nie jest kontrowersyjne, bo ma konsekwencję w sferze charakteru prawnego i nazewnictwa organów ustrojowych, o tyle nadanie statusu miasta miejscowości, położonej na terytorium gminy, w której nie znajduje się siedziba władz gminy, rodzi swoiste problemy. Przykładem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której znajdowała się wieś, której nadano status miasta, niebędącą siedzibą ustrojowych organów, była gmina Święta Katarzyna¹² i miasto Siechnice¹³. Ponadto występują także tzw. gminy obwarzankowe. Polskie prawo samorządu terytorialnego nie wyklucza możliwości istnienia siedziby gminy w sąsiadującym mieście. Nadanie statusu miasta wsi, która znajduje się na terenie gminy mającej siedzibę w nienależącym do niej mieście, też nie powoduje zmiany charakteru prawnego i nomenklatury,

¹² Zob. § 5–6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2009 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i nazw gmin oraz siedzib ich władz, ustalenia granic niektórych miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. nr 120, poz. 1000, z późn. zm.).

¹³ Zob. § 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany granic niektórych miast położonych na obszarach gmin (Dz.U. nr 155, poz. 760).

albowiem musi dojść do ustalenia nowej siedziby władz w tej właśnie miejscowości, która otrzymała status miasta. W przypadku wspomnianych wyżej gmin Kozy lub Jejkowice, nadanie statusu miasta może dotyczyć całej gminy. Konsekwencją nadania statusu miasta wsi Kozy lub wsi Jejkowice będzie także zmiana tytułatury władz. Obowiązujące nazewnictwo organów ustrojowych nie jest przy tym pochodną stosowania regulacji ustawowej, lecz powstaje także w drodze faktu. Siedziba władz gminy Nowe Skalmierzyce znajduje się nie w mieście Nowe Skalmierzyce, lecz w sąsiedniej wsi Skalmierzyce, a mimo tego nazwy organów ustrojowych – pomijając zaszłości pochodzące jeszcze z systemu rad narodowych – są tam takie same jak w miastach¹⁴.

W tym miejscu można wspomnieć o kategorii praw miejskich, a w szczególności o miejscowościach mających takie prawa, jak również tych, które ich nie mają. Obecnie w polskim prawie samorządu terytorialnego jest to pojęcie historyczne, wyraźnie oznaczające posiadanie przez daną miejscowość statutu miasta, a cezurę wyznacza wejście w życie ustawy o samorządzie gminnym. Mimo to nadal jest ono wykorzystywane w klasyfikacji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych i geografii społeczno-ekonomicznej, w których kategoria wsi odgrywa niepoślednią rolę.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁵ Prezes Głównego Urzędu Statystycznego prowadzi krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju. W § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego¹⁶ znajdują się definicje legalne takich pojęć, jak: gmina miejska¹⁷, gmina miejsko-wiejska¹⁸ oraz gmina wiejska¹⁹.

Krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju stanowi część składową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, o którym mowa w art. 24b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁰. Zbliży to postrzeganie wsi jako pewnego obszaru.

¹⁴ Zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie ustalenia siedzib władz gmin (Dz.U. nr 110, poz. 1267).

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 443.

¹⁶ Dz.U. nr 157, poz. 1031, z późn. zm.

¹⁷ Gmina o statusie miasta.

¹⁸ Gmina, na terenie której jedna z miejscowości ma status miasta, a pozostały teren tej gminy stanowi jej obszar wiejski.

¹⁹ Gmina, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 276, z późn. zm.

4. WIEŚ JAKO TERYTORIUM

Wieś jako miejscowość i jako pewien obszar musi mieć ustalone granice administracyjne. Do pojęcia obszarów wiejskich nawiązują przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a do pojęcia granic wsi – przepisy wykonawcze. Zgodnie bowiem z § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²¹ na obszarach wiejskich obręb ewidencyjny powinien obejmować obszar wsi oraz przyległe do tej jednostki osadniczej i z nią związane obiekty fizjograficzne. Zasadą jest zatem, że granice wsi są wyznaczone granicami obrębu ewidencyjnego. W szczególnych przypadkach odrębnym obrębem może być część obszaru wsi w granicach sołectwa.

Z mocy § 8 ust. 1 tego rozporządzenia podziału na obręby i określenia ich granic dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo organu do spraw zagospodarowania przestrzennego oraz właściwej miejscowo jednostki statystyki publicznej. To jednak nie starosta dokonuje ukształtowania granic wsi. Organ ten przeprowadza jedynie aktualizację danych ewidencji gruntów, polegającej na wyznaczeniu lub zmianie granicy obrębu geodezyjnego. Z wnioskiem w tej sprawie występuje właściwy organ wykonawczy, zazwyczaj w wykonaniu uchwały organu stanowiącego, podjętej po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zatem to organy gminy decydują o ukształtowaniu granic wsi, a rolą starosty jest jedynie ich utrwalenie w ewidencji gruntów. Także organ wykonawczy gminy dokonuje zmian w prowadzonej przez siebie ewidencji miejscowości, ulic i adresów²².

Niemniej tak ustalone „granice wsi” nie zawsze są spójne z „granicami wsi” ustalonymi na potrzeby uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie nierzadko wyznaczają one „granice opracowania planu miejscowego”. Także i tutaj ich ustalenie należy do kompetencji organów gminy jako zadanie własne²³.

Wyznaczone geodezyjnie granice wsi nie zawsze są również spójne z granicami miejscowości na potrzeby organizacji ruchu drogowego wynikającymi z ustawienia znaków E-17a („miejscowość”) i E-18a („koniec miejscowości”). Wskazanie jej granic jako miejscowości, przez którą przebiega droga publiczna, nie zawsze jest jednak zależne od organów samorządowych, podobnie jak lokalizacja tablic D-42 i D-43 informujących o obszarze zabudowanym²⁴.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 393.

²² Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów (Dz.U. z 2012 r., poz. 125).

²³ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 293, z późn. zm.).

²⁴ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania

Jest to wszystko o tyle istotne, że wieś jako miejscowość, z założenia obejmująca obszar o zwartej lub rozproszonej zabudowie, nie odpowiada ujęciu wsi jako pewnego wycinka terytorium obejmującego „właściwą” miejscowość oraz okoliczne tereny.

Jednakże, co najważniejsze, delimitacja terytorialna wsi nie jest już związana z kształtowaniem zasadniczego podziału terytorialnego. Z jednej strony tylko wyjątkowo jedna wieś wyczerpuje przestrzenny zasięg gminy, a co za tym idzie – wyznaczanie jej granic nie jest podporządkowane wyznaczaniu granic gmin. Natomiast z drugiej strony tworzenie zasadniczego podziału terytorialnego na jednostki w postaci gmin nie odbywa się już w ten sposób, że w ich skład wchodzi miejscowości w całości oraz geodezyjne obszary wsi. Rodzi to jednak pytania dotyczące statusu prawnego mieszkańców wsi.

5. WIEŚ JAKO OGÓŁ MIESZKAŃCÓW MIEJSCOWOŚCI TEGO TYPU

Na pojęcie wsi składa się nie tylko komponent terytorialny, ale także substrat osobowy. Wieś to przede wszystkim mieszkańcy. W miejscowości tego typu występuje pewien szczególny typ więzi społecznej wynikającej nie tylko z sąsiedztwa, pokoleniowego zamieszkiwania, lecz także bardzo często okolicznego pokrewieństwa i powinowactwa. Jest to jednak obiektywny byt społeczny, który kształtują relacje przestrzenno-gospodarcze oraz szczególnego rodzaju potrzeby i interesy, odrębne od innych. Wieś w tym pojmowaniu jest swoistą strukturą społeczną, dysponującą pewną podmiotowością zbiorową. W szerszym ujęciu należy stwierdzić, że występuje tu szczególny węzeł interesów grupowych.

Z jednej strony mieszkańcy wsi mogą być do pewnego stopnia uprawnieni w zakresie praw cywilnych. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 48 ust. 3 u.s.g. wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone, a w świetle art. 48 ust. 4 do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

Natomiast w myśl art. 7 ust. 1–2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach

nadzoru nad tym zarządzaniem (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 784) projekt organizacji ruchu drogowego zatwierdza organ nim zarządzający. W zależności od kategorii drogi będzie to Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, marszałek województwa lub starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu – por. art. 10 ust. 3–6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110, z późn. zm.).

samorządowych²⁵ mienie gminne w rozumieniu art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych²⁶ stało się z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym²⁷ z mocy prawa mieniem gminy, na której obszarze było położone. Nie naruszało to praw osób trzecich do wymienionego w tym przepisie mienia, w tym także praw wspólnot gruntowych i leśnych.

Kategoria „mienia gminnego” nie jest jednak tzw. pojęciem zastanym, mimo że w myśl art. 98 ust. 1–2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych wszystkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostały nienaruszone, a dotychczasowe mienie gromadzkie stało się mieniem gminnym.

Zgodnie zaś z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1962 r. w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania²⁸ przez mienie gromadzkie należy rozumieć mienie, które do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych²⁹ stanowiło majątek dawnych gromad, jako majątek gromadzki, dobro gromady oraz inne prawa majątkowe (§ 1 pkt 1). Natomiast przez dawne gromady należy rozumieć gromady istniejące do dnia wejścia w życie wspomnianej ustawy z dnia 25 września 1954 r. (§ 1 pkt 2).

Mimo że ustawa o samorządzie gminnym literalnie zalicza do mienia gminnego przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, to jednak wobec nienaruszalności tych praw oraz praw osób trzecich należy przyjąć, że wszystkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa mogą być przez nich realizowane indywidualnie lub zbiorowo.

Oczywiście praw tych nie ma obecnie zbyt wiele z uwagi na obowiązywanie ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych³⁰, ale jak pokazuje sprawa tzw. serwitutów wigierskich³¹, poszczególni mieszkańcy uprawnionych wsi posiadają zdolność sądową i procesową w przedmiocie dochodzenia praw przysługujących nominalnie ogółowi mieszkańców wsi. Niemniej wieś nie stanowi bytu wyodrębnionego organizacyjnie, lecz swoistą zbiorowość, której prawa zostały zachowane. Prawa te nie były bowiem przyznawane indywidualnie oznaczonym osobom, lecz w ogólny sposób mieszkańcom określonego obszaru³². Ewentualnym środkiem dochodzenia grupowo tego typu praw pozostaje instytucja pozwu zbiorowego. Nie można zatem mówić, że z perspektywy

²⁵ Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.

²⁶ Dz.U. nr 5, poz. 16, ostatni tekst jedn. Dz.U. z 1975 r., nr 26, poz. 139, z późn. zm.

²⁷ Dnia 27 maja 1990 r.

²⁸ Dz.U. nr 64, poz. 303.

²⁹ Dz.U. nr 43, poz. 191.

³⁰ Dz.U. nr 28, poz. 169, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 703.

³¹ Szerzej: E. Tarkowska, *Spór o prawo połowu ryb w jeziorze Wigry – czy prawo cara nadal obowiązuje?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26, s. 307 i n.

³² W. Dąbrowski, *Zagadnienie mienia gromadzkiego*, „Zeszyty Naukowe UAM. Prawo” 1958, nr 6, s. 69 i n.

prawa cywilnego wieś jest jednostką organizacyjną. Jednakże można uznać wieś za pewien kolektyw, a prawa przysługujące jej mieszkańcom są zazwyczaj realizowane w ramach ich współdziałania na zebraniu wiejskim, co kieruje myśl w kierunku postrzegania wsi w kategoriach samorządu jej mieszkańców.

6. WIEŚ JAKO SPOŁECZNOŚĆ MIEJSCOWA

Wejście w życie obecnej ustawy o samorządzie gminnym nie zniosło zupełnie samorządu mieszkańców wsi, lecz zmieniło jego organizację i charakter prawny. Zgodnie z art. 28 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³³ początkowo nawet utrzymano dotychczasową organizację samorządu mieszkańców wsi, w tym sołtysów, do czasu wyboru organów sołectw, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 1990 r. W tym okresie do zakresu działania samorządu mieszkańców wsi należał zarząd mieniem pozostającym w dyspozycji dotychczasowych samorządów wsi i prowadzenie własnej działalności gospodarczej i społecznej oraz czynów społecznych w zakresie dotychczasowym, a sołtysi pełnili powierzone im na podstawie odrębnych przepisów funkcje administracyjne.

Po dniu 27 maja 1990 r. samorząd mieszkańców wsi został ściśle powiązany z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych gminy, których tworzenie ma dotychczas charakter fakultatywny. Nie oznacza to pełnej dowolności w tworzeniu tego typu jednostek. Koresponduje bowiem z tym przepis art. 48 ust. 2 u.s.g. stanowiący, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego. A zatem wszędzie tam gdzie pojawiała się kategoria mienia gminnego, musiały zostać powołane jednostki pomocnicze gminy w postaci sołectw. W zależności od sytuacji mogły one być jedno- lub wielowioskowe albo obejmować jedynie część wsi. Sołectwa, jako forma samorządu mieszkańców wsi, nie mają jednak charakteru obligatoryjnego. Przez co pozycję ustrojową sołectwa względem gminy można scharakteryzować syntetycznie jako samorząd pomocniczy. Mogą one wypełniać przy tym różne zadania, albowiem każde z nich działa na podstawie odrębnego statutu. Jak stwierdzono w literaturze przedmiotu, „charakter danego sołectwa (gospodarczy, demograficzny) powinien znajdować swój wyraz w statucie”³⁴.

Niezmieniony jest jedynie ogólny ustrój prawny sołectwa określony w art. 36 u.s.g. i jest on recypowany ze starych przepisów, głównie po to, aby zachować prawa zebrania wiejskiego. Obraz ten zakłóca obecna praktyka powoływania

³³ Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.

³⁴ M. Błażejczyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Stróżycki, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 28 i n.

sołectw jako jednostek pomocniczych w miastach, np. w celu recepcji środków finansowych z budżetu państwa na potrzeby funduszu sołeckiego³⁵. Sołectwo może być zatem także formą samorządu pomocniczego mieszkańców miast³⁶.

Samorząd mieszkańców wsi, choć ma podstawy w ustawie, nie jest instytucją jednolitą, a do tego niewystępującą powszechnie. Nie zapewnia też udziału mieszkańców wsi w określaniu i rozwiązywaniu wszystkich ważnych problemów miejscowych. Niemniej organizacja sołectwa nie opiera się wyłącznie na względach majątkowych i finansowych, lecz przede wszystkim podstawą jej realnego funkcjonowania jest wspólnota mieszkańców. Choćby pozbawiona własnego samorządu pomocniczego w postaci sołectwa, wspólnota mieszkańców stanowi i tak bardzo istotny komponent samorządu gminnego. Bez społeczności wiejskich nie ma gminnej wspólnoty samorządowej, albowiem nawet optymalnie wykreślona gmina nie pochłonie wszystkich wspólnot mieszkańców istniejących w jej granicach. Dotyczy to zwłaszcza wspólnoty najważniejszej, najstarszej i najbardziej naturalnej, bo opartej na naturalnym sąsiedztwie, a mianowicie więzi, jaka łączy mieszkańców w obrębie poszczególnych wsi³⁷.

Wieś może zatem być upodmiotowiona pod kątem samorządowym, stanowiąc sołectwo, i wtedy będzie traktowana jako sublokalna struktura administracyjna o charakterze pomocniczym względem supralokalnej struktury administracyjnej o charakterze podstawowym. Nie ma jednak obecnie zasady, aby pojedyncza wieś stanowiła odrębne sołectwo. Samorząd mieszkańców wsi oscyluje zatem wokół kategorii tego typu jednostki pomocniczej, a nie jest pochodną tożsamości poszczególnych wsi.

³⁵ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, Legalis, w którym zawarto następujące tezy: „1. Nie można pojęciem o tradycyjnie i językowo ukształtowanej treści, wbrew intencjom ustawodawcy, nadawać innego znaczenia tylko dlatego, że pozwala to na »obejście« ustawy o funduszu sołeckim, adresowanej jedynie do sołectw i środowisk wiejskich, a nie do wszystkich jednostek pomocniczych. 2. W określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa”. Zob. też: B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8, s. 121–127; P. Daniel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5, s. 88–94.

³⁶ Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2915/13, Legalis: „(...) z jednej strony (...) w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, a z drugiej, (...) możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem (...) dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich (...). Taka konkluzja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej (funkcjonalnej), systemowej, historycznej. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa”.

³⁷ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 126.

7. KONKLUZJA

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że administracyjnoprawna istota wsi jest złożona. Wieś może stanowić zarówno gminę, jak i jedynie miejscowość posiadającą określone granice administracyjne. O swojej naturze wsi świadczy także ogół mieszkańców, który może być uznany za społeczność miejscową, mającą własne potrzeby i interesy, a także pewne uprawnienia. Społeczność ta może być ujęta w ramy samorządu pomocniczego i wspomagać gminę w wykonywaniu zadań publicznych, służących zaspokajaniu podstawowych potrzeb jej mieszkańców. Mimo upływu lat wieś stale odgrywa znaczącą rolę w systemie samorządu terytorialnego w Polsce, a co za tym idzie – poszukiwanie treści pojęcia wsi pozostaje nadal aktualne.

REFERENCES

- Błażejczyk M., Jurewicz A., Kozłowska B., Strózczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8
- Daniel P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 5
- Dąbrowski W., *Zagadnienie mienia gromadzkiego*, „Zeszyty Naukowe UAM. Prawo” 1958, nr 6
- Dobkowski J., *Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej wobec władztwa organizacyjnego w gminie*, (w:) M. Sitek, P. B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019
- Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Tom 1. Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Dolnicki B., *Komentarz do art. 4–4b*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016
- Jaroszyński M. Z., *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, „Samorząd Terytorjalny” 1930, nr 1
- Jaworska-Dębska B., *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta. Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010
- Podgórski K., *Przemiany ustroju samorządu terytorialnego w Polsce*, (w:) A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Profesora Waleriana Pańki*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1993, nr 1381
- Tarkowska E., *Spór o prawo połowu ryb w jeziorze Wigry – czy prawo cara nadal obowiązuje?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 26