



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

SOŁECTWO – STUDIUM PRAWNOUSTROJOWE

Kancelaria Senatu

SOŁECTWO – STUDIUM PRAWNOUSTROJOWE

Redakcja naukowa

Prof. nzw. dr hab. Anna Gołębiowska

Dr Piotr Benedykt Zientarski

Warszawa 2017

Recenzenci

Prof. dr hab. Marek Chmaj – Uniwersytet SWPS

Dr hab. prof. nzw. Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski

Korekta

MAGDALENA NAROŻNA

Projekt okładki

ALICJA NOWACZYK

Redakcja techniczna

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

ISBN 978-83-65711-13-7

CIP – Biblioteka Narodowa

Sołectwo – studium prawnoustrojowe / redakcja

naukowa Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt

Zientarski ; [Senat Rzeczypospolitej Polskiej].

– Warszawa : Kancelaria Senatu, 2017

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Edycji i Poligrafii

Warszawa 2017 r.

Nakład 150 egz.

Spis treści

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski	
<i>Słowo wstępne</i>	5
Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski	
<i>Rozdział I.</i>	
<i>Podstawy prawne działania</i>	
<i>gminnych jednostek pomocniczych</i>	7
Anna Gołębiowska, Ewa Stępień	
<i>Rozdział II.</i>	
<i>Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich</i>	19
Dawid Sześciło, Paula Kłucińska	
<i>Rozdział III.</i>	
<i>Propozycje instytucjonalnego wzmocnienia sołectw</i>	37
Edyta Hadrowicz	
<i>Rozdział IV.</i>	
<i>Implikacje prawne wokół statusu sołectwa</i>	
<i>w kontekście podmiotowości prawnej gminy. Dylematy i wyzwania.</i>	47
Rafał Trykozko	
<i>Rozdział V.</i>	
<i>Wadliwość postanowień statutów gmin podjętych na podstawie art. 51 ust. 3</i>	
<i>ustawy o samorządzie gminnym w świetle obowiązujących zasad</i>	
<i>wykonywania budżetu gminy.</i>	71
Piotr Matczak, Krzysztof Bondyra, Jakub Isański, Krzysztof Mączka,	
Przemysław Nosal, Paweł Śliwa, Marcin Wojtkowiak	
<i>Rozdział VI.</i>	
<i>Społeczny potencjał sołectwa</i>	85

Monika Augustyniak

Rozdział VII.

Podstawy prawne funkcjonowania sołectw – kierunki zmian

statusu prawnego sołectwa. 111

Głosy w dyskusji na temat kierunków zmian statusu prawnego sołectwa podczas konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów w dniu 31 stycznia 2017 r.	129
Ireneusz Niewiarowski.	131
Joanna Iwanicka	133
Ryszard Wilczyński.	136
Wiesław Kozielewicz	140
Leszek Świętański.	143
Zofia Wójcik.	145
Stanisław Kaszyk.	145
Piotr Kłobuch.	147
Jarosław Maciejewski	148
Jarosław Zbieranek	149
Jacek Piwowarski.	150
Zofia Pyla.	150
Andrzej Maciejewski	151
Ireneusz Niewiarowski.	151
Andrzej Pająk.	152
Piotr Benedykt Zientarski.	153

Słowo wstępne

Złożony proces transformacji wymagał głębokiej przebudowy w wielu płaszczyznach funkcjonowania państwa, chociażby w zakresie rozwiązań instytucjonalnych związanych z samorządem lokalnym. Niemniej zmiany prawne i instytucjonalne nie mogą być traktowane odrębnie od potrzeb i postaw społeczeństwa. Reformy związane z decentralizacją i budową samorządności terytorialnej były szczególnie trudne do zrozumienia i społecznej akceptacji. Warunki życia przede wszystkim zdeterminowane są miejscem zamieszkania. Każdy obywatel potrzebuje łatwego dostępu do dobrych usług publicznych, sprawnej komunikacji, czystego powietrza lub możliwości bezpiecznego spaceru po parku. Zaspokojenie tych przykładowo podanych potrzeb leży w gestii władz lokalnych i prawem każdego obywatela jest współuczestniczenie w poszukiwaniu sposobów zaspokojenia tych potrzeb. Jednakże, aby to współdziałanie było możliwe, muszą wytworzyć się społeczności lokalne zdolne do podejmowania wspólnych decyzji.

Samorząd jest ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi. Opiera się na założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swych potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego kierowania własnymi sprawami lokalnymi. Niemniej samorząd może efektywnie działać tylko, gdy takie wspólnoty istnieją, czyli w społeczeństwie obywatelskim. W Polsce zostały opracowane ramy prawne, które tworzą samorząd terytorialny, umożliwiając rozwój społeczeństwa obywatelskiego i uczestnictwa obywateli w rozwiązywaniu ich problemów. Jednak obecnego stanu nie można uznać za optymalny.

Autorzy publikacji *Sołectwo – studium prawnoustrojowe* podjęli się trudnego zadania zidentyfikowania podstawowych zagadnień dotyczących wybranych problemów wynikających z podstaw prawnych funkcjonowania sołectw, instytucjonalnego wzmocnienia sołectw, a także kategoryzacji sołectw oraz problematyki związanej z funduszem sołeckim, jako wsparciem dla działalności sołectw. Na kanwie analizowanej problematyki wysuwa się zagadnienie dotyczące statutów sołectw w aspekcie podstawy prawnej, nadzoru gminy i statusu sołectw w ogóle.

Niniejsza publikacja ukazuje, że ciągle szuka się rozwiązań, które mogłyby instytucjonalnie wzmocnić sołectwa. Jak wskazują Autorzy – to dążenie do zwe-

ryfikowania kierunków zmian statusu prawnego sołectwa powinna uwzględniać działalność legislacyjną obu izb parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej.

Publikacja będąca studium prawnoustrojowym sołectwa przedstawia wypowiedzi naukowców z różnych ośrodków akademickich w Polsce, a także praktyków samorządowych. Ubogacają ją rozważania oraz prezentacja poszczególnych rozwiązań. Zamierzeniem Autorów było przygotowanie publikacji przedstawiającej podstawowe zagadnienia odnoszące się do problematyki związanej z koncepcjami zmian statusu prawnego sołectwa. Przedstawione rozważania stanowią wyraz indywidualnych poglądów Autorów poświęconych tej tematyce.

Inspiracją publikacji była zorganizowana w dniu 31 stycznia 2017 roku przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów konferencja *Kierunki zmian statusu prawnego sołectwa* poświęcona temu istotnemu zagadnieniu ustrojowemu.

Prof. nzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Rozdział I.

Podstawy prawne działania gminnych jednostek pomocniczych

1. Wprowadzenie

W myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jednostki pomocnicze tworzone są wyłącznie w gminie, natomiast w powiecie i w województwie ustawodawca nie przewidział tworzenia jednostek podziału pomocniczego. Tworzenie oraz strukturę jednostek pomocniczych reguluje ustawa o samorządzie gminnym², gdzie zaznaczono, że przewiduje się fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych. Gmina wykonuje zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek

Prof. nzw. dr Anna Gołębiowska – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

Dr Piotr Benedykt Zientarski – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 14–29; A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 14–27.

² Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.); Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia” No 6, Warszawa 2009, s. 67–74; A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 46–52.

samorządowych³. Wobec tego, jeśli ustawa nie przekaże ich do załatwienia na szczebel powiatowy albo wojewódzki, wówczas będą załatwiane przez gminy.

2. Kompetencje organu uchwałodawczego gminy w zakresie tworzenia jednostki pomocniczej

Według art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴ gmina może tworzyć jednostki pomocnicze. Organem gminy, który posiada kompetencje w tym zakresie, jest rada gminy⁵. Warto podkreślić, iż takie uregulowanie prowadzi do wniosku, że ustawodawca zdecydował o fakultatywnym charakterze tworzenia jednostek podziału pomocniczego, zatem podział pomocniczy nie ma charakteru obligatoryjnego⁶. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy⁷. Doko-
nuje tego w uchwale po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Jednostka pomocnicza gminy⁸ to struktura społeczno-terytorialna i może obejmować swym zakresem jedną miejscowość, część miejscowości lub nawet kilka miejscowości. W jednej miejscowości można ustanowić kilka jednostek pomocniczych⁹. W związku z tym po konsultacjach z mieszkańcami albo z ich inicjatywy w drodze uchwały rady gminy można tworzyć jednostki pomocnicze, czyli:

- sołectwa;
- dzielnice;
- osiedla i inne.

³ Por. Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP; A. Gołębiowska, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Cogitatus” nr 7, Wydawnictwo Collegium Varsoviense, Warszawa 2009, s. 54–61; A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) E. Sobczak, Warszawa 2015, s. 9–14.

⁴ Por. Art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 27–29.

⁵ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 54–59; P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 97–100.

⁶ Por. Art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym; A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 19–25.

⁷ A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 53–55.

⁸ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 14–25.

⁹ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 55–58.

Tworzenie, podział, łączenie albo znoszenie jednostki pomocniczej określa statut gminy. Ustawodawca ogólnie tylko przedstawił instytucję jednostek pomocniczych gminy, pozostawiając swobodę w tym zakresie prawu miejscowemu.

3. Statut jednostki pomocniczej

W statucie sołectwa powinny znajdować się wytyczne zawarte¹⁰ w art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, iż statut jednostki pomocniczej ma zawierać:

- nazwę oraz obszar jednostki pomocniczej;
- zasady oraz tryb wyboru organów jednostki pomocniczej;
- organizację oraz zadania jednostki pomocniczej;
- zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę i sposób ich realizacji;
- zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Z uwagi na to statut sołectwa powinien być statutem odrębnym, indywidualny, czyli nazwanym imiennie¹¹. Zatem po uchwaleniu przez radę gminy organizacji oraz zakresu działania każdej z jednostek odrębnym statutem, każdy z tych statutów staje się aktem prawa miejscowego¹². W związku z tym przepisy określają takie kwestie, jak:

- kto posiada bierne i czynne prawo wyborcze;
- kiedy odbywa się wybór;
- w jakim trybie i w jakich terminach mieszkańcy zostaną powiadomieni o miejscu i terminie wyborów;
- czy głosować będą na wyborczym zebraniu mieszkańców, czy w danym dniu w odpowiednich godzinach w lokalu wyborczym, podobnie jak w wy-

¹⁰ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu...*, s. 10–17; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 21–25.

¹¹ Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 64–78; A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji...*, s. 31–48; Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 1991 r. (sygn. akt SA/Ka362/91, POP 1993 nr 2, s. 39) stwierdził, że gminne przepisy porządkowe niezbędne dla ochrony życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego można wydawać dopiero po stwierdzeniu, że w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących nie ma już takiej regulacji prawnej.

¹² Art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 45, poz. 497).

borach do rady gminy, co nie jest sprzeczne z przepisami prawa i w niektórych gminach jest praktykowane¹³.

Istotną kwestią jest to, iż statut powinien określać, kto zwołuje zebranie wyborcze i kto ogłasza wybory, jak również frekwencję wyborczą oraz też zasady drugiego terminu. Poza tym w statucie należy określić zasady wyboru komisji skrutacyjnej oraz jej obowiązki i to, kto zostanie wybrany. Ponadto statut powinien przewidywać okoliczności wygaśnięcia mandatu sołtysa i członka rady sołectkiej, a także tryb i okoliczności odwołania sołtysa i członków rady sołectkiej. Z przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącego tryb wyboru sołtysa wynika, że odwołanie musi następować w tym samym trybie co wybór, czyli w głosowaniu tajnym bezpośrednim przez mieszkańców uprawnionych do głosowania¹⁴. Poza tym statut powinien określać organizację organów jednostki pomocniczej, a więc należy w nim zawrzeć liczbę, nazwę oraz charakter tych organów i wzajemne relacje pomiędzy nimi. Statut powinien określać, jakie zadania oraz w jakim zakresie są przekazywane przez gminę sołectwu, jak również w jaki sposób ma je realizować. Ponadto w statucie powinny znajdować się sprawy, które dotyczą gospodarki finansowej sołectwa.

4. Zadania sołectwa

Warto zaznaczyć, iż do zakresu działania sołectwa należą sprawy publiczne sołectwa niezastrzeżone przepisami ustaw oraz statutem gminy na rzecz innych organów, zwłaszcza:

- opiniowanie projektów uchwał rady gminy w sprawach o podstawowym znaczeniu dla mieszkańców sołectwa, czyli tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej, w tym zmiany granic, nazw sołectwa, nazewnictwa ulic, zmiany statutu sołectwa, studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁵;

¹³ Por. Art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Kontrola przepisów jednostek samorządu terytorialnego z racji legalności dokonywana jest przez wojewodę. Przepisy ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym przewidują skrócony termin na przedstawienie przepisów porządkowych wojewodzie; A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 89–91; A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego...*, s. 67–71.

¹⁴ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 18–23.

¹⁵ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji...*, s. 12–16.

- inicjowanie działań organów gminy we wszystkich sprawach wchodzących w zakres zadań własnych gminy¹⁶;
- występowanie z wnioskami do rady gminy o rozpatrzenie spraw publicznych sołectwa, których załatwienie wykracza poza możliwości sołectwa;
- konsultowanie spraw w zakresie zasad gospodarowania mieniem komunalnym położonym na terenie sołectwa, sieci placówek oświatowych oraz określenie zasad ruchu drogowego na drogach gminnych i ulicach w obrębie sołectwa¹⁷;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie sołectwa¹⁸;
- organizowanie przez mieszkańców sołectwa wspólnych spraw społecznie użytecznych;
- współpraca z radnymi z terenu sołectwa w zakresie spotkań z wyborcami oraz kierowanie do nich wniosków dotyczących sołectwa;
- współpraca z właściwymi organami w zakresie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, kultury fizycznej oraz porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej¹⁹.

5. Organy sołectwa

Warto wyjaśnić, że etymologicznie „zebranie wiejskie” to zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa, natomiast z prawnego punktu widzenia „zebranie wiejskie” to przede wszystkim: stałość zamieszkania członków zebrania na obszarze sołectwa, a także formalne zwołanie zebrania oraz cel zebrania, czyli rozstrzygnięcie określonej sprawy. Wymienione elementy definiujące „zebranie wiejskie” są istotne, bowiem w przeciwnym razie za „zebranie wiejskie” można byłoby uznać każde zgromadzenie mieszkańców wsi, choćby podczas imprezy kulturalnej lub sportowej. Budzi natomiast wątpliwość, czy w skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy gminy, czy tylko osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze²⁰. Zebranie wiejskie to organ uchwałodawczy, z uwagi na to w myśl przepisów art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przedmiotowy zakres działalności uchwałodawczej

¹⁶ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 22–25.

¹⁷ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa...*, s. 41–47.

¹⁸ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji...*, s. 18–20.

¹⁹ Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 64–70.

²⁰ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 23–27.

zebrania wiejskiego wyznaczony jest poprzez zakres działania jednostki pomocniczej, ustalony przez radę gminy²¹.

Zatem do kompetencji zebrania wiejskiego należą sprawy, które dotyczą sołectwa i mające wpływ na jego organizację oraz strukturę. W związku z tym do zebrania wiejskiego należą następujące sprawy:

- wybór sołtysa i rady sołeckiej, jak również odwoływanie tych organów;
- rozpatrywanie rocznych sprawozdań z pracy sołtysa i rady sołeckiej;
- określenie celów wydatkowania środków budżetowych będących w dyspozycji sołectwa;
- składanie wniosków i uwag dotyczących statutu sołectwa;
- decydowanie o podejmowaniu czynów społecznych;
- sporządzanie i opiniowanie wniosków w sprawie zbycia składników mienia gminnego, będącego w dyspozycji sołectwa;
- prowadzenie gospodarki mieniem komunalnym powierzonym sołectwu na podstawie porozumienia i protokołu zdawczo-odbiorczego oraz decydowanie o sposobie korzystania z tego mienia²².

6. Sołtys

Organem wykonawczym sołectwa jest sołtys, natomiast do jego zadań należy:

- wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego;
- wykonywanie zadań wynikających z uchwał rad gminy (np. inkasowanie opłat lokalnych i podatków);
- wykonywanie zadań wynikających z przepisów prawa.

Do najważniejszych zadań sołtysa należy:

- zwoływanie i proponowanie programu obrad zebrania wiejskiego oraz przewodniczenie tym obradom;
- reprezentowanie sołectwa;
- wykonywanie uchwał zebrania wiejskiego;
- zwoływanie i proponowanie programu posiedzeń rady sołeckiej oraz przewodniczenie tym posiedzeniom;
- uczestniczenie na zasadach określonych przepisami statutu w sesjach rady miejskiej, a także w naradach i szkoleniach sołtysów;
- składanie zebraniu wiejskiemu corocznych sprawozdań z działalności swojej oraz rady sołeckiej;

²¹ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 19–22.

²² Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 28–31.

- łagodzenie sporów międzyludzkich;
- utrzymywanie stałych kontaktów z mieszkańcami sołectwa;
- informowanie o osobach do objęcia pomocą społeczną;
- inspirowanie mieszkańców do podejmowania inicjatyw społeczno-gospodarczych oraz współuczestniczenia w ich realizacji;
- przekazywanie uchwał i protokołów z zebrania wiejskiego do biura rady miejskiej;
- utrzymywania stałych kontaktów z organami gminy.

Rada sołectwa wspomaga w działalności sołtysa, natomiast przepisy prawa nie formułują, na czym to wspomaganie sołtysa miałyby polegać. Jeśli funkcje uchwałodawcze i wykonawcze ustawodawca powierza innym organom, jak również podkreśla, iż rada wspomaga sołtysa, to należy przyjąć, że rada nie ma samoistnych kompetencji, czyli jest organem doradczym i opiniodawczym sołtysa. Z uwagi na to warto przypomnieć postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego²³, w którym wyjaśniono, że rada sołectwa wspomaga tylko działalność organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, jakim jest sołectwo, i w żadnym przypadku nie jest organem jednostki pomocniczej gminy wyposażonym w uprawnienia do samodzielnego działania²⁴. W związku z tym rada sołectwa nie podejmuje uchwał o skorzystaniu ze środków prawnych przysługujących sołectwu, jako ewentualnej stronie w postępowaniu administracyjnym, jak również nie dysponuje kompetencją do reprezentowania sołectwa na zewnątrz.

7. Kontrola i nadzór nad działalnością sołectwa

Wójt oraz rada gminy sprawują kontrolę nad działalnością sołectwa. Kontrola działalności sołectwa sprawowana jest zgodnie z następującymi kryteriami:

- zgodności z prawem;
- rzetelności;
- celowości;
- gospodarności.

Kontrolę działalności sołectwa w imieniu rady gminy przeprowadza Komisja Rewizyjna albo inna komisja rady, która jest upoważniona do jej przeprowadzenia w drodze odrębnej uchwały. Ponadto wójt może upoważnić pracowników urzę-

²³ Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OZ 1192/13); Por. A. Gołębiowska. P.B. Zientarski, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych...*, s. 35–39.

²⁴ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne...*, s. 86–89.

du gminy do dokonania czynności kontrolnych w jego imieniu. Wójt kontroluje gospodarkę finansową sołectwa oraz sposób zarządzania mieniem oddanym do korzystania. W związku z tym kontrolujący uprawnieni są do:

- wglądu do wszystkich dokumentów dotyczących działalności organów sołectwa;
- obserwacji przebiegu określonych czynności;
- żądania od sołtysa udzielania ustnych oraz pisemnych wyjaśnień;
- swobodnego wstępu do pomieszczeń przeznaczonych na działalność organów sołectwa;
- przeprowadzenia oględzin składników mienia będących w posiadaniu sołectwa.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż kontrolujący podlega wyłączeniu od kontroli, na wniosek albo z urzędu w sytuacji, gdy wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na jego prawa lub obowiązki, jak również na prawa lub obowiązki jego małżonka lub osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki, a także kurateli. Poza tym kontrolujący może być wyłączony od kontroli, na wniosek albo z urzędu w każdym czasie, jeśli zachodzą uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Na 3 dni przed przystąpieniem do kontroli kontrolujący powiadamia sołtysa o przedmiocie, zakresie oraz czasie trwania kontroli. Kontrolę zawsze przeprowadza się w obecności sołtysa. Po zakończeniu kontroli sporządza się protokół, który podpisują kontrolujący i sołtys. W protokole umieszcza się opis stanu faktycznego stwierdzonego podczas kontroli, w tym wskazuje się nieprawidłowości z zaznaczeniem przyczyn ich powstania, zakres oraz skutki tych nieprawidłowości. Ponadto wskazuje się osoby za nie odpowiedzialne. Oprócz protokołu sporządza się zalecenia pokontrolne, które przekazuje się wójtowi i sołtysowi, natomiast protokół sporządzony przez komisję rady gminy przekazuje się przewodniczącemu rady gminy. W terminie 7 dni od otrzymania protokołu zaleceń pokontrolnych sołtys może złożyć zastrzeżenie skierowane do organu, który przeprowadził kontrolę. Zatem nadzór nad działalnością sołectwa sprawuje wójt i rada gminy. Do środków nadzoru należą:

- rozpatrywanie sprawozdań z działalności społeczno-gospodarczej i finansowej sołectwa;
- dokonywanie kontroli organów sołectwa;
- uchylenie uchwały zebrania wiejskiego;
- prawo bezpośredniego wglądu w działalność organów sołectwa (wizytacja);
- uchylenie uchwały zebrania wiejskiego;

- wstrzymanie wykonania uchwały zebrania wiejskiego;
- żądanie niezbędnych informacji, danych i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania sołectwa;
- prawo bezpośredniego wglądu w tok poszczególnych spraw załatwianych przez organy sołectwa (lustracja).

Warto dodać, iż sołtys przekazuje uchwały zebrania wiejskiego burmistrzowi w terminie 14 dni od dnia ich podjęcia. Poza tym burmistrz (wójt) kontroluje uchwały zebrania wiejskiego. W sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości uchwały zebrania wiejskiego burmistrz (wójt) przedstawia tę uchwałę radzie miejskiej wraz z wnioskiem o jej uchylenie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Z kolei rozpatrywanie skarg na działalność sołtysa należy do kompetencji wójta.

8. Podsumowanie

Przedstawione rozważania dotyczą jednostki pomocniczej gminy stanowiącej strukturę społeczno-terytorialną, która przewiduje na swoim terytorium realizację zadań publicznych i tym samym ułatwia wykonywanie jej zadań. Sołectwo odgrywa zasadniczą rolę w podziale pomocniczym gminy. Tak więc mieszkańcy sołectwa tworzą pewną więź społeczną, kulturalną, a także gospodarczą. Poza tym mogą wpływać i współdecydować o zadaniach swojej jednostki pomocniczej. Jednocześnie mogą współdecydować o wyborze organów, jak również o zadaniach, jakie zostaną umieszczone w budżecie sołectwa. Sołectwo, jako jednostka pomocnicza gminy, realizuje zadania własne na warunkach określonych w statucie. W związku z tym przepisy statutu decydują o ustroju sołectwa. Zgodnie z ustawodawstwem sołectwo współdziała z organami gminy w wykonywaniu własnych oraz zleconych zadań w gminie. Ponadto organy sołectwa wpływają na zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców sołectwa.

Bibliografia

Akty prawne:

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 wraz ze sprostowaniem Dz. U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 89, poz. 555 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. nr 43, poz. 277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591. Obecnie ustawa o samorządzie gminnym).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. nr 96, poz. 667 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. nr 123, poz. 779 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. nr 96, poz. 603 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 45, poz. 497).

Orzecznictwo:

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1999 r. (sygn. akt Ts 104/99, OTK ZU 2000 nr 1, poz. 21).
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93, OTK 1994 nr 2, poz. 46).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 1991 r. (sygn. akt SA/Ka362/91, POP 1993 nr 2, s. 39).

Literatura:

- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 97–100.
- Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia” No 6, Warszawa 2009, s. 63–87.
- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–39.
- Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59–80.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwa-*

- runkowania prawne, organizacyjne i społeczne, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15–32.
- Gołębiowska A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 13–32.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 38–62.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjno-prawne aspekty kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Zrównoważony rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego*, (red.) E. Sobczak, Warszawa 2015, s. 7–21.
- Gołębiowska A., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Cogitatus” nr 7, Wydawnictwo Collegium Varsoviense, Warszawa 2009, s. 53–68.
- Gołębiowska A., *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83–93.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 11–30.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu. Warszawa 2016, s. 31–48.

Streszczenie

Artykuł przedstawia problematykę jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo. Poza tym ukazuje podstawowe regulacje prawne dotyczące działania sołectwa, organów sołectwa, jak również statutu, jako podstawy do działania sołectwa. Tworzenie oraz strukturę organizacyjną jednostek pomocniczych reguluje ustawa o samorządzie gminnym. Jednostki pomocnicze mogą występować na obszarze całej gminy albo na części jej terytorium. O rozmieszczeniu tych jednostek na terenie całej gminy decydują przepisy statutu. Niemniej podział pomocniczy odgrywa istotną rolę w podziale terytorium państwa z uwagi na to, iż może być skutecznym środkiem zapobiegania częstym zmianom oraz korygowania ułomności podziału zasadniczego.

Słowa kluczowe: jednostka pomocnicza, sołectwo, statut, gmina, sołtys, samorząd, terytorium.

Summary

The legal framework of municipal auxiliary units

The article presents the problem of auxiliary unit municipality, which is the parish. besides it shows the basic regulations for the operation of village councils, bodies of village councils, as well as the statute as a basis for action lies. Creating and organizational structure of the auxiliary units regulated by the Law Local Government. Auxiliary units may occur throughout the community or on part of its territory. The distribution of these units throughout the community decide the rules of the Statue. However, the division of the auxiliary plays an important role in the division of the territory of the country due to the fact that it can be an effective means to prevent frequent changes and correcting deficiencies division of essential.

Key words: auxiliary unit, parish, the statute, the municipality, the mayor, the local government, territory.

Rozdział II.

Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich

1. Sołtys w społeczności wiejskiej – rys historyczny

Tradycje funkcjonowania samorządu wiejskiego w Polsce są bardzo długie. Urząd sołtysa¹ pojawił się na przełomie XII i XIII wieku we wsiach lokowanych na prawie niemieckim. Znaczenie, rola oraz kompetencje sołtysów, a także samorządu wiejskiego zmieniały się w kolejnych okresach historii Polski i były ściśle związane z panującym w danym czasie ustrojem oraz sytuacją geopolityczną. W przeciwieństwie do innych urzędów i instytucji nawet radykalne zmiany ustroju pozostawiły do dnia dzisiejszego urząd sołtysa na polskiej wsi.

1.1. Sołtys w społeczeństwie stanowym

W okresie średniowiecza w Polsce w społeczeństwie stanowym funkcję sołtysa pełnił zasadzca wsi. Sołtys posiadał uprawnienia samorządowe² i wy-

Prof. nzw. dr hab. Anna Gołębiowska – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

Mgr Ewa Stępień – Zakład Prawa, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego, Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie.

¹ „Sołtys” pochodzi od niemieckiego *Schulteiss* (łac. *scultetus*) oznaczającego „sędziego wiejskiego”, [w:] M. Waniewska, *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno-prawne*, Lublin 2006, s. 81.

² Tamże, s. 100. Samodzielność sołtysa zależała zarówno od woli pana, wyrażającej się w scedowaniu na niego określonych uprawnień, jak i była wynikiem jego postawy w momencie zawierania

stępował z jednej strony jako przedstawiciel chłopów, bowiem najczęściej sam wywodził się z tej warstwy³, z drugiej zaś strony reprezentował interesy pana feudalnego.

Sołtys w tamtym okresie pełnił rolę:

- **lokatora**, obejmującą koordynację lokacji wsi i osadnictwa;
- **lennika**, zakładającą lojalność wobec pana feudalnego i odbywanie służby wojskowej na jego rzecz;
- **urzędnika**⁴;
- sędziego w kwestii opłat, podatków i przymusowych służebności;
- przedstawiciela chłopów jako wspólnoty wiejskiej w konfliktach z sąsiednimi wsiami, w kontaktach z panem feudalnym oraz innymi instytucjami zewnętrznymi.

Od początku XIII do połowy XIV wieku urząd sołtysa był dziedziczny przez najstarszego potomka płci męskiej w rodzie. Posiadający liczne uprawnienia sołtysi byli objęci innymi prawami, a mianowicie:

- mieli odrębne świadczenia feudalne;
- mieli niższy wymiar dziesięciny;
- mogli posiadać własnych chłopów;
- mogli prowadzić młyn lub warsztat rzemieślniczy;
- mogli zakładać stawy i polować.

W XIV wieku pojawił się pomysł utworzenia z sołtysów odrębnej warstwy społecznej. Jednak statuty i przywileje prowadzące do umocnienia pozycji szlachty oraz wykształcenia się modelu gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej zahamowały ten rozwój. W 1563 roku zlikwidowano urząd sołtysów, zastępując ich wójtami. Ziemie sołectw były włączone do folwarków lub dzielone między kmieci⁵.

umowy lokacyjnej. Zaradny sołtys, który potrafił przekonać pana ziemskiego o swojej gospodarności, mógł oczekiwać większego zakresu uprawnień, a co za tym idzie, większej samodzielności w zarządzaniu wspólnotą wiejską. Gwarantem niezależności urzędu sołtysa był więc dokument lokacyjny, który wyznaczał jego prawne podstawy.

³ Sołectwa nabywali również przedstawiciele stanu szlacheckiego lub bogaci mieszczaństwo na przykład w sytuacji, kiedy pan feudalny lokował wieś bez pomocy zasadzcy. Od połowy XVI wieku sołectwa były wykupowane przez szlachtę.

⁴ Tamże, s. 157–181. Warto zaznaczyć, iż zakres roli urzędnika wchodziła władza administracyjna, która polegała w głównej mierze na dostarczeniu możnowładcy jak największych dochodów oraz skuteczne ściąganie należności feudalnych od chłopów.

⁵ J. Bartkowski, *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] A. Olech, *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 163.

1.2. Samorząd wiejski w okresie zaborów

W okresie zaborów samorząd wiejski dysponował zróżnicowanym zakresem uprawnień, uzależnionym od polityki państw zaborczych. W zaborze rosyjskim i pruskim samorządy wiejskie podporządkowane były właścicielom wsi, aż do uwłaszczenia. W świetle regulacji uwłaszczeniowych w Królestwie Polskim najniższą jednostką w administracji wiejskiej była gmina wielowioskowa składająca się z kilku lub kilkunastu gromad. W gromadach organem wykonawczym był sołtys, a uchwałodawczym – zgromadzenie mieszkańców⁶. Rolą sołtysa było utrzymanie porządku publicznego, w tym nakładanie kar porządkowych:

- pieniędzy;
- aresztu;
- robót publicznych⁷.

Organem uchwałodawczym było zebranie gminne, którego rolą było:

- podejmowanie uchwał na poziomie gminy;
- wybór wójta, pisarza, ławników;
- określanie budżetu przeznaczanego na szkoły;
- ustalanie wysokości składek i ciężarów gminnych;
- kontrola działalności urzędników;
- kontrola stanu finansów gminy;
- rozporządzanie majątkiem gminy⁸.

W praktyce działalność tych instytucji miała niewiele wspólnego z samorządnością, ponieważ podlegały one ściśle organom państwa zaborczego. Poza tym cenzus ziemi ograniczał możliwość obejmowania stanowisk urzędniczych w samorządzie wiejskim osobom biednym i inteligencji⁹.

W Wielkim Księstwie Poznańskim najniższą jednostką organizacyjną była wieś zarządzana przez sołtysa. Sołtys we wsiach uwłaszczonych był wybierany przez uprawnionych mieszkańców, a we wsiach nieuwłaszczonych przez właścicieli wsi. W obu przypadkach sołtys musiał być zatwierdzony przez urzędnika administrującego powiatem – landrata. Od roku 1891 na terenie zaboru pruskiego wieś stanowiła jednocześnie gminę.

⁶ A.K. Piasecki, *Samorząd lokalny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2009, s. 119–120.

⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007, s. 252.

⁸ J. Kukulski, *Realizacja reformy gminnej w 1984 r. w Królestwie Polskim*, [w:] H. Brodowska (red.), *Gmina wiejska i jej samorząd*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989, s. 169.

⁹ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, s. 173.

W zaborze austriackim panowały najkorzystniejsze warunki dla istnienia wiejskiej samorządności. Wprowadzone w 1784 roku reformy józefińskie regulowały zasady działania samorządu wiejskiego, w skład którego wchodził wójt wraz z przysiężnymi. Wójt wybierany był przez właściciela wsi spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez mieszkańców¹⁰. W późniejszym okresie w ramach autonomii galicyjskiej najniższym organem administracyjnym były gminy jednowioskowe¹¹.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż prawa wyborcze w wyborach do samorządu wiejskiego nie były ani równe, ani powszechne, a galicyjskie gminy nie zawsze były w stanie sprostać finansowo i organizacyjnie zadaniom, które zostały im powierzone. Niemniej, jak wskazuje Andrzej Piasecki, „to właśnie gminy ukształtowały system galicyjskiej samorządności, a pośrednio i cały samorząd II Rzeczypospolitej. Po 1918 roku galicyjscy urzędnicy tworzyli podstawy funkcjonowania wszystkich administracyjnych struktur, zwłaszcza na terenie byłego zaboru rosyjskiego”¹².

1.3. Sołtys w II Rzeczypospolitej

Odzyskana przez Polskę w 1918 roku po 123 latach niewoli niepodległość dała początek budowaniu suwerenności państwowej wyrażającej się najpełniej w trudnym i skomplikowanym pod względem prawno-organizacyjnym procesie tworzenia organów władzy państwowej zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym¹³. Na terenie Polski w ówczesnym czasie funkcjonowały co najmniej cztery systemy samorządowe. Dopiero ustawa scaleniowa z dnia 23 marca 1933 roku doprowadziła do ich ujednolicenia. W wyniku podziału administracyjnego na koniec dwudziestolecia międzywojennego liczba gmin wynosiła 3195 jednostek, w skład których wchodziły 40 533 gromady¹⁴.

Ustanowione w 1933 roku przepisy dotyczące ram działania samorządu wiejskiego wyodrębniły jednolity model funkcjonowania sołectwa jako jed-

¹⁰ K. Gronikowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 78.

¹¹ Podstawowymi organami gminy wiejskiej były: rada jako organ uchwałodawczy i nadzorczy, którą stanowiło od 8 do 36 osób, oraz naczelnik lub wójt z przysiężnymi wybieranymi spośród członków rady jako władza wykonawcza.

¹² A.K. Piasecki, *Samorząd lokalny i wspólnoty...*, s. 117.

¹³ A. Gołębiowska, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Cogitatus” (2009) nr 7.

¹⁴ A. Gawryszewski, *Ludność Polski w XX wieku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego PAN, Warszawa 2005, s. 32.

nostki pomocniczej gminy, który funkcjonuje do dnia dzisiejszego¹⁵. Wiejski samorząd gromadzki był uzupełnieniem samorządu gminnego, jego organem wykonawczym był sołtys, a uchwałodawczym rada gromadzka (w gromadach liczących ponad 200 mieszkańców) lub zebranie gromadzkie (w gromadach do 200 mieszkańców). Sołtys wybierany był na trzyletnią kadencję. Sołtysem mógł zostać każdy, kto ukończył 30 lat, od roku posiadał zameldowanie na terenie gromady, posiadał prawo wybierania do organów samorządowych oraz władał językiem polskim¹⁶. W zależności od wielkości gromady sołtys wybierany był przez radę lub zebranie gromadzkie, które mogły przydzielać mu również wynagrodzenie¹⁷.

Kompetencje sołtysów w okresie międzywojennym skupiały się głównie na:

- zarządzaniu majątkiem gromadzkim i dochodami;
- przygotowaniu i realizacji budżetu gromadzkiego oraz prowadzeniu rachunków.

Oprócz gospodarczej i finansowej roli sołtysa, która była kontrolowana przez gromadzką komisję rewizyjną, sołtys pełnił również:

- zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. zapewnienie bezpieczeństwa dzieci na okres prac polowych, niedopuszczanie do kłótni, bijatyk i pijaństwa, współpraca z policją);
- ewidencji i kontroli migracji ludności;
- spraw drogowych;
- opieki społecznej;
- spraw zdrowotnych;
- spraw sądowych;
- spraw wojskowych;
- spraw pożarniczych.

Szeroki zakres kompetencji, odpowiedzialności i samorządności nadawały przedwojennym gromadom status jednostek quasi-gminnych.

¹⁵ Poza ustawą z 1933 roku rolę sołtysów w systemie administracji publicznej regulowały następujące akty prawne: Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsołtysa, ostatnie z dnia 8 października 1936 r. (Dz. U. nr 81, poz. 558) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o gromadach (Dz. U. nr 9, poz. 70), szczegółowo określające zakres zadań oraz zasady wynagrodzeń dla sołtysów (GUS 1968).

¹⁶ S. Podwiński, P. Typiak, *Przewodnik-kalendarz dla sołtysów i radnych gromadzkich na rok 1936*, Związek Zawodowy Pracowników Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1936, s. 41.

¹⁷ Roczne uposażenie sołtysa z tamtego okresu wynosiło 150 zł. Nie była to suma zbyt wysoka, zważywszy na fakt, że miejscowy listonosz zarabiał wtedy 720 zł rocznie.

1.4. Sołtys w okresie PRL

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pozycja sołtysa, jako przedstawiciela wsi wybieranego spośród jej mieszkańców, zachowała ciągłość istnienia¹⁸. Do końca lat sześćdziesiątych XX wieku podstawy prawne samorządu wiejskiego wyznaczało kilka aktów normatywnych¹⁹. Samorząd wiejski składał się z sołtysa, jako organu wykonawczego, zebrania wiejskiego, jako organu uchwałodawczego, a od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku również z rady sołeckiej, jako organu wspierającego sołtysa. Do roku 1973 samorząd wiejski działał w ramach gromad, a następnie w ramach sołectw, jako jednostek pomocniczych gmin.

Sołtysów wybierano w wyborach jawnych na trzyletnią kadencję. Kandydat musiał mieć ukończone osiemnaście lat i nie być pozbawiony praw wyborczych do rad narodowych. Sołtysom przysługiwała ochrona prawna oraz wynagrodzenie z tytułu inkasa podatków i innych należności finansowych od mieszkańców. Wysokość wynagrodzenia zależała od ogólnie ustalonych wskaźników, liczby mieszkańców oraz poziomu ich zamożności²⁰.

W okresie PRL sołtysi pełnili funkcje:

- administracyjne;
- samorządowe;
- organizacyjno-społeczne.

W omawianym okresie rola sołtysa była „strategiczna”, bowiem władze lokalne widziały w sołtysie i samorządzie wiejskim narzędzia do realizacji szerszych zadań społecznych, kulturalno-wychowawczych oraz produkcyjnych w ramach współpracy z kółkami rolniczymi, spółdzielniami i innymi organizacjami skupiają-

¹⁸ Z wyłączeniem lat 1954–58, kiedy sołtysów zastąpiła instytucja pełnomocnika gromadzkiej rady narodowej (GUS 1968).

¹⁹ Por. Ustawa z dnia 24 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Rozdział 9) (Dz. U. z 1958 r. nr 5, poz. 16); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 marca 1958 r. w sprawie zasad i trybu wyborów, zakresu działania oraz praw i obowiązków sołtysów (Dz. U. nr 15, poz. 67), zmienione Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1966 r. (Dz. U. nr 49, poz. 299); Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1963 r. w sprawie wynagradzania sołtysów za inkaso podatków i innych należności finansowych od mieszkańców wsi (M.P. nr 8, poz. 37); Instrukcja Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1965 r. w sprawie trybu i inkasa podatków i innych należności finansowych przez sołtysów (M.P. nr 71, poz. 411) i inne (GUS 1968).

²⁰ Wynagrodzenie sołtysa nie mogło przekraczać średnich wskaźników ustalonych dla poszczególnych województw: 1,6% w bydgoskim, gdańskim, katowickim, krakowskim, poznańskim, opolskim i rzeszowskim; 2,1% w łódzkim, lubelskim, wrocławskim i zielonogórskim; 2,6% w kieleckim, olsztyńskim, szczecińskim i warszawskim; 3,0% w białostockim i koszalińskim. Sołtysi otrzymywali również 5% od zaległych wpłat od mieszkańców, 50% za wydane zaświadczenia dotyczące zwierząt oraz 90% od opłat za formularze meldunkowe.

cymi rolników. Postulowano nawet wzmocnienie pozycji sołtysów i rad sołeckich, jako „społecznych gospodarzy wsi”²¹.

2. Uwarunkowania prawno-instytucjonalne funkcji sołtysa po 1989 roku

Reforma decentralizacyjna²² w Polsce z 1990 roku²³ dała gminom liczne uprawnienia.

W ramach tej reformy gminy posiadały osobowość prawną i możliwość wykonywania zadań własnych i zleconych, dysponowały też swoim majątkiem. Gminom zagwarantowano dochody własne, dotacje rządowe, subwencje oraz oddano w ich gestię stanowienie prawa miejscowego oraz ustalanie wysokości niektórych podatków, jak również zapewniono suwerenny wybór władz. W ramach tej reformy gminom przyznano również możliwość tworzenia takich organów pomocniczych jak:

- sołectwo;
- osiedle;
- dzielnica i tym podobne²⁴.

2.1. Sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy

Sołectwo to jednostka pomocnicza gmin, charakterystyczna dla terenów wiejskich. Jedno sołectwo może obejmować jedną lub wiele wsi, ale jedna duża

²¹ A. Piekara, *Społeczność lokalna i samorząd*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1986, s. 108.

²² A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oecononia” (2009) nr 6, s. 10–15.

²³ Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59–80; Na początku 1989 roku przy prezydencie Lechu Wałęsie powstała Komisja Samorządu Terytorialnego pod kierunkiem prof. Jerzego Regulskiego. Nad ustawami w ramach reformy pracował również prof. Jerzy Stępień, jako przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji, prof. Walerian Pańko oraz prof. Michał Kulesza, jako główny ekspert.

²⁴ A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 13–33.

wieś może dzielić się na więcej niż jedno sołectwo. Podstawą prawną dotyczącą funkcjonowania sołectw jest:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim;
- inne ustawy regulujące działanie samorządu terytorialnego²⁵.

Regulacje te stanowią o prawach jednostek pomocniczych do tak zwanego dawnego mienia gromadzkiego²⁶. Wyznaczają również możliwości gospodarki finansowej sołectw, które jako jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą ją prowadzić tylko w ramach budżetów gmin.

Szczegółowe zasady funkcjonowania sołectw określone są w aktach prawa miejscowego – statutach sołectw uchwalanych przez rady poszczególnych gmin. Statuty te są dostosowane do możliwości i potrzeb sołectw, zróżnicowanych pod względem wielkości, położenia, populacji i lokalnych zasobów. W ostatnich latach część gmin w ogóle nie uchwałała statutów, inne posługiwały się statutami bardzo ogólnikowymi lub jednym statutem dla wszystkich sołectw w gminie²⁷. Sytuacja ta spowodowana była faktem nieprzestrzegania przez samorządy gmin zasady pomocniczości, w ramach której gminy zobowiązane są do przekazania kompetencji i zadań swoim sołectwom. W związku z powyższym nasuwa się wniosek, że system samorządu terytorialnego opiera się na „silnych” gminach, co doprowadza do marginalizacji jednostek im podległych, bowiem są one zależne od nich pod względem finansowym i decyzyjnym²⁸.

²⁵ Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum” 2 (2015), s. 25–43; Mowa tutaj między innymi o ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458) oraz o ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).

²⁶ Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 12; Art. 48 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego artykułu rada gminy nie może ograniczyć praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego (pkt 2), a wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe pozostają nienaruszone (pkt 3).

²⁷ L. Ostrowski, *Rada sołecka w systemie samorządu terytorialnego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1995.

²⁸ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59–81; Art. 164 pkt 1 Konstytucji RP mówi, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” a w pkt 2 „Inne jednostki samorządu terytorialnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”, co dowodzi, że cała samorządność prawna została zatrzymana na poziomie gminy, eliminując w ten sposób i pozbawiając osobowości prawnej sołectwa, osiedla i inne grupy zorganizowane; Por. M. Berdowski, sołtys wsi Michałów-Reginów, gmina Wieliszew, województwo mazowieckie, strona internetowa Mazowieckiej Wspólnoty Samorządowej: <http://WSW.org.pl/blog/minelo-lat-dwadziescia-a-co-z-solectwem>.

Pojawia się zatem pytanie: czy dążyć do przywrócenia sołectwom osobowości prawnej, którą miały przed wojną, czy też wzmacniać samorząd terytorialny w ramach istniejącego prawa, nienaruszając przy tym niezależności gmin? Wśród polityków, samorządowców i ekspertów w znacznej mierze dominuje pogląd popierający drugie rozwiązanie.

2.2. Sołtys jako organ samorządu wiejskiego

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym sołectwa (a także osiedla i dzielnice w miastach) są jednostkami pomocniczymi gminy. W sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. W świetle przepisów prawa sołtys oraz członkowie rady sołeckiej są wybierani w głosowaniu tajnym i bezpośrednim na czteroletnią kadencję. Sołtysowi, jako funkcjonariuszowi publicznemu, przysługuje ochrona prawna, jak również prawo do uczestniczenia w sesjach rady gminy, pracach jej komisji, jednak bez prawa głosu²⁹. Zgodnie z zasadą pomocniczości³⁰ zadania i kompetencje sołtysów określone są w statucie danego sołectwa, a realizacja zadań statutowych sołectwa spoczywa głównie na sołtysie³¹.

Do typowych zadań realizowanych przez sołtysów należą zadania samorządowe takie jak:

- organizowanie zebrań wiejskich i wykonywanie ich uchwał;
- zarządzanie mieniem komunalnym i gminnym.

Z kolei do zadań administracyjnych realizowanych przez sołtysów należą:

- inkaso podatków lokalnych;
- dostarczanie nakazów podatkowych;
- informowanie mieszkańców o planach przyszłościowych i podjętych decyzjach;
- koordynowanie prac interwencyjnych na terenie sołectwa.

²⁹ Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–39; Art. 37a ustawy o samorządzie terytorialnym zobowiązuje przewodniczącego rady gminy do zawiadamiania sołtysów o kolejnych sesjach rady na takich samych zasadach, jak w przypadku radnych, czyli przewodniczący ma obowiązek informowania o terminie sesji, jak również o porządku obrad.

³⁰ A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Świat i Słowo” (2015) nr 1 (24), Bielsko-Biała 2015, s. 189–200.

³¹ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 37–45; L. Ostrowski, *Rada sołecka w systemie samorządu terytorialnego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1995, s. 8.

Ponadto do zadań realizowanych przez sołtysów należą sprawy organizacyjne, czyli:

- organizowanie i koordynowanie prac mieszkańców na rzecz sołectwa;
- nadzorowanie imprez okolicznościowych.

Bardzo ważną rolę pełnią przez sołtysa jest rola łącznika między mieszkańcami sołectwa a samorządem wyższego szczebla. Sołtysi za wykonywaną pracę nie otrzymują stałego wynagrodzenia, wyjątek stanowi procent od kwartalnego inkasa podatków lokalnych, a mianowicie:

- leśnego;
- rolnego;
- od nieruchomości od osób fizycznych³².

W ramach wykonywanej pracy sołtysi nie są również objęci ubezpieczeniem społecznym, a czas sprawowania kadencji nie jest wliczany do okresu zatrudnienia. Jedynie art. 37b ustawy o samorządzie gminnym daje prawo radzie gminy do przyznania sołtysowi diety za udział w pracach na rzecz gminy oraz zwrotu kosztów podróży służbowej.

Z powyższego wynika, że bardzo często rola sołtysów ogranicza się do roli inkasenta. Coraz trudniej jest o dobrego sołtysa, który musi być także sprawnym organizatorem, który potrafi rozbudzić aktywność lokalnej społeczności i motywować mieszkańców do włączania się w sprawy własne i sołectwa. Sprawne piastowanie tej funkcji jest dowodem szczególnej działalności i aktywności w pracy na rzecz lokalnej społeczności, ponieważ podejmowane inicjatywy w istotnej mierze przyczyniają się do rozwoju i modernizacji sołectwa, są także doskonałym przykładem na to, jak wiele można osiągnąć, mając wiedzę, energię, ciekawe pomysły i angażując w ich realizację wiejską społeczność³³.

2.3. Fundusz sołecki

Przyjęcie przez Sejm RP w dniu 20 lutego 2009 r. ustawy o funduszu sołeckim było próbą rozwiązania problemu ograniczonej roli jednostek pomocniczych

³² Jednocześnie należy wyjaśnić, iż procent, o którym mowa, to ekwiwalent od kilku do kilkunastu procent sumy zebranej od podatników. Należy jednak zaznaczyć, że nie we wszystkich gminach powierza się inkaso podatków lokalnych sołtysowi, choć jest to dość często praktykowana metoda ze względu na utrzymanie więzi między sołtysem a mieszkańcami wsi. W dobie Internetu mieszkańcy coraz częściej korzystają z możliwości dokonania płatności za pomocą przelewu elektronicznego.

³³ Por. <http://www.dziennikbałtycki.pl/plebiscyt/solectwo-roku-i-soltys-pomorza-2016/a/dobry-soltys-musi-byc-sprawnym-organizatorem-ktory-rozbudza-aktywnosc-lokalnej-spolecznosci,9489423/>.

w strukturze władzy publicznej oraz zwiększenia zaangażowania mieszkańców w sprawę sołectwa. Było to pierwsze zaproponowane po 1990 roku rozwiązanie skierowane do jednostek pomocniczych polskich gmin bez naruszania ich autonomii. Fundusz sołecki oparto na dwóch podstawowych założeniach, zgodnie z którymi:

- wysokość środków otrzymywanych przez sołectwo zależy od kondycji finansowej gminy;
- wysokość środków przekazywanych sołectwom nie może zagrażać realizacji gminnych programów infrastrukturalnych.

Fundusz sołecki to pieniądze, które mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy. Jest on wyodrębniony w budżecie gminy i przez cały czas pozostaje jego częścią. O przeznaczeniu funduszu sołeckiego decydują bezpośrednio mieszkańcy sołectw na zebraniach wiejskich. Za wykonanie funduszu sołeckiego, podobnie jak całego budżetu gminy, odpowiada wójt. O tym, czy w gminie zostanie wyodrębniony fundusz sołecki, decyduje rada gminy. Musi to zrobić do 31 marca każdego roku – podjęta w tym terminie uchwała dotyczy kolejnego roku kalendarzowego. Jeżeli rada gminy nie zamierza wyodrębnić z budżetu funduszu sołeckiego na kolejny rok, musi podjąć, również do 31 marca, uchwałę o jego niewyodrębnieniu³⁴.

Wysokość środków przypadających na jedno sołectwo w ramach funduszu sołeckiego zależy w pierwszej kolejności od liczby jego mieszkańców, od populacji całej gminy oraz poziomu jej zamożności. Średnia kwota przypadająca na sołectwo w skali kraju to dziesięć tysięcy złotych³⁵.

Należy pamiętać, że fundusz sołecki nie jest rozwiązaniem obligatoryjnym (w 2010 roku z tej możliwości skorzystało zaledwie 54% gmin posiadających sołectwa), a decydujące się na nie gminy mogą liczyć na zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych na założony cel³⁶. Najczęstszymi wydatkami ponoszonymi przez gminy w ramach funduszu sołeckiego były wydatki związane z rozbudową lub poprawą dróg lokalnych, kulturą oraz ochroną dziedzictwa narodowego³⁷.

³⁴ Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach, www.slgo.pl.

³⁵ Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne...*, s. 60–63; Zgodnie z art. 3 pkt 1 rada gminy może zwiększyć kwotę środków przyznanych na podstawie obliczonego algorytmu w wyniku połączenia mechanizmów ustawowych i pozaustawowych.

³⁶ Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 27–32; Przed nowelizacją ustawy z marca 2014 roku wykonane w ramach funduszu wydatki były zwracane na poziomie 10% w przypadku najbogatszych gmin, 20% w przypadku gmin średniozamożnych i 30% w przypadku gmin najbiedniejszych.

³⁷ http://funduszesoleckie.pl/13,677,przedsiwzięcia_z_606_milionow_z_funduszy_soleckich.html.

Od czasu, kiedy fundusz sołecki na stałe wpisał się w funkcjonowanie gmin, znacznie umocniły się więzi społeczności wiejskich, bowiem warunkiem przyznania funduszu jest złożenie wniosku w formie uchwały zebrania wiejskiego. Oznacza to, że wszelkie przedsięwzięcia zawarte we wniosku wymagały wnikliwej analizy, dyskusji i zaangażowania sołtysów odpowiedzialnych za ich realizację.

Mechanizm funkcjonowania funduszy sołeckich znalazł również poparcie wśród społeczności miejskiej, co doprowadziło do tworzenia jednostek pomocniczych w miastach³⁸. Przepisy ustawy o funduszu sołeckim wciąż jednak spotykają się z dużą krytyką i stanowią przedmiot wielu dyskusji i sporów. Pojawiają się także kolejne propozycje ich nowelizacji³⁹.

3. Prawa i obowiązki sołtysów

Sołtys od zawsze pełnił ważną funkcję społeczną. Stał na czele wsi, był pomocnikiem wójta, organem wykonawczym oraz pomocnikiem zarządu gminnego. Pełnił również funkcję łącznika między mieszkańcami wsi a gromadzką i gminną radą narodową oraz naczelnikiem gminy. Na przełomie lat sytuacja ulegała zmianom, jednak nadal sołtys, jako jednostka pomocnicza gmin, posiada i realizuje zadania własne na warunkach określonych w statucie⁴⁰. W świetle przepisów prawa sołectwo współdziała z organami gminy w wykonaniu zadań własnych i zleconych gminie, a opinia sołectwa stanowi podstawę analizy rozporządzeń organów gminy dotyczących spraw sołectwa.

Sołectwo posiada prawo sprzeciwu określone niniejszym statutem do organów gminy w przypadku uznania, że naruszone są istotne interesy mieszkańców sołectwa.

W świetle przepisów prawa sołtys:

- reprezentuje sołectwo na zewnątrz;
- przewodniczy radzie sołeckiej;

³⁸ Przykładem może tu być miasto Jarocin, którego władze utworzyły w mieście jednostkę pomocniczą o nazwie Sołectwo „Tadeusza Kościuszki”. Posunięcie to zostało zakwestionowane przez wojewodę wielkopolskiego, bowiem w myśl ustawy rozwiązanie to jest przewidziane dla obszarów wiejskich.

³⁹ W dniu 11 marca w Dzień Sołtysa, Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o funduszu sołeckim. Zmiany obejmowały głównie zwiększenie wykonywanego zwrotu wydatków z budżetu państwa w ramach funduszu (20%, 30% i 40%, odpowiednio dla najbogatszych, średniozamożnych oraz najbiedniejszych gmin), możliwość realizacji jednego zadania wspólnie z kilkoma sołectwami, możliwość dokonania zmiany przeznaczenia funduszu w ciągu roku budżetowego oraz brak konieczności corocznego podejmowania decyzji przez gminy o wyodrębnieniu funduszu – jeśli rada nie wycofa się z tworzenia funduszu, to działa on nieprzerwanie.

⁴⁰ Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 67–72; Art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

- zwołuje i przewodniczy w zebraniach wiejskich;
- występując w imieniu sołectwa, bierze udział w sesjach rady miejskiej;
- podejmuje działania wykonawcze wspólnie z radą sołecką w sprawach realizacji uchwał zebrania wiejskiego.

Poza tym sołtys:

- sprawuje bezpośredni zarząd zwykły sołeckim mieniem komunalnym i ponosi za niego prawną odpowiedzialność;
- występuje do wójta z wnioskami, propozycjami, inicjatywami w sprawach sołectkiego mienia, przekraczającymi jego i sołectwa kompetencje zwykłego zarządu.

Jak każdy organ administracji publicznej, sołectwo posiada zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy i przyjętego statutu. Sołectwo i jego organy dbają o zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców sołectwa, współdziałając z organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także ze służbą zdrowia w kwestiach ochrony zdrowia i życia ludności, zgłaszania chorób zakaźnych, właściwego poziomu sanitarnego wsi, współorganizują działania oraz zapobiegają bezpośrednio klęskom żywiołowym oraz usuwają ich skutki. Sołtys pełni też funkcję inkasenta, pobierając podatki lokalne na podstawie uchwały rady⁴¹.

Jak każda funkcja publiczna, tak również i sołtys ma swoje obowiązki, ale też i prawa. W związku z powyższym sołtys objęty jest ochroną prawną przysługującą funkcjonariuszom publicznym⁴². Oznacza to, że za naruszenie nietykalności cielesnej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych przez

⁴¹ Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83–89; Często w statutach sołectw wśród zadań sołtysa błędnie wymienia się zbieranie podatków. Należy zaznaczyć, iż tzw. inkaso nie należy do obowiązków sołtysa zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2008 r. (sygn. akt II FSK 1526/06). Powierzenie inkasa powinno mieć formę uchwały rady gminy wskazującej imiennie osobę inkasenta. Przed podjęciem uchwały rada gminy winna jest uzyskać zgodę inkasenta, w tym wypadku sołtysa. W myśl przywołanego orzeczenia NSA uchwała organu stanowiącego gminy nie może być uzupełniana dodatkowymi umowami cywilno-prawnymi, nie mają one bowiem podstawy prawnej.

⁴² Należy pamiętać, że w przepisie art. 36 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, iż sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Pojęcie funkcjonariusza publicznego zostało zdefiniowane w art. 115 § 13 kodeksu karnego. Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 29 października 2002 r. (sygn. akt II AKa 258/02), sołtys nie jest funkcjonariuszem państwowym, jednakże przysuguje mu taka sama ochrona prawno-karna jaka przysuguje funkcjonariuszowi państwowemu; Por. A. Gołębiowska, *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego...*, s. 16–27.

sołtysa sąd może ukarać sprawcę grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat trzech. Sołtysowi przysługuje również pomoc ze strony gminy w sprawach ustawowego korzystania z ochrony prawnej w toku sprawowania mandatu.

Sołectwo nie ma osobowości prawnej, a co za tym idzie, samodzielnej zdolności do czynności materialnoprawnych. Ustawa o funduszu sołeckim reguluje wiele kwestii związanych z czynnościami podejmowanymi przez sołtysa w związku z przedsięwzięciami na obszarze sołectwa. Przepisy statutów sołectw regulują kwestie szczegółowe dotyczące obowiązków sołtysa, do których może należeć również sprawowanie zarządu i gospodarowanie składnikami mienia, które gmina przekazała sołectwu do wykorzystania. Wszystkie wymienione kwestie dotyczące praw i obowiązków sołtysa regulują akty prawa miejscowego i wyłącznie w ich zakresie mogą występować organy jednostki pomocniczej. Aby rzetelnie wykonywać obowiązki organu wykonawczego jednostki pomocniczej gminy, osoba sprawująca funkcję sołtysa winna znać oba wymienione akty prawne. Zasada pomocniczości zawarta w Konstytucji RP wskazuje, że przy wykonywaniu zadań sołtys ma prawo liczyć na pomoc organów gminy, zaś w jego bieżącej pracy funkcję doradcą pełni rada sołeczka⁴³.

4. Zakończenie

Sołectwo odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu gminy. Mieszkańcy sołectwa tworzą między sobą więź nie tylko kulturalną i społeczną, ale przede wszystkim gospodarczą. Mogą wpływać na losy i zadania swojej jednostki pomocniczej i współdecydować o nich. Mają wpływ na wybór organów, które będą ich reprezentować, oraz na budżet sołeczki. Jako jednostka pomocnicza gminy sołectwo posiada i realizuje zadania własne na warunkach określonych w swoim statucie. Statut decyduje o ustroju sołectwa. W świetle przepisów prawa sołectwo współdziała z organami gminy w wykonaniu zadań własnych i zleconych w gminie, a organy sołectwa dbają o zbiorowe potrzeby całej wspólnoty mieszkańców sołectwa.

⁴³ <http://www.wspolnota.org.pl>.

Bibliografia

Akty prawne:

- Instrukcja Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1965 r. w sprawie trybu i inkasa podatków i innych należności finansowych przez sołtysów (M.P. nr 71, poz. 411).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsołtysa, ostatnie z dnia 8 października 1936 r. (Dz. U. nr 81, poz. 558).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 stycznia 1937 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu o gromadach (Dz. U. nr 9, poz. 70)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 marca 1958 r. w sprawie zasad i trybu wyborów, zakresu działania oraz praw i obowiązków sołtysów (Dz. U. nr 15, poz. 67).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1966 r. (Dz. U. nr 49, poz. 299).
- Ustawa z dnia 24 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. z 1958 r. nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. nr 52, poz. 420)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).
- Zarządzenie nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1963 r. w sprawie wynagradzania sołtysów za inkaso podatków i innych należności finansowych od mieszkańców wsi (M.P. nr 8, poz. 37).

Wyroki:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2008 r. (sygn. akt II FSK 1526/06).
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2002 r. (sygn. akt II AKA 258/02).

Literatura:

- Bartkowski J., *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.
- Bartkowski J., *Tradycje partycypacji w Polsce*, [w:] A. Olech, *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Gawryszewski A., *Ludność Polski w XX wieku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego PAN, Warszawa 2005.
- Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia” (2009) nr 6.

- Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public administration in Poland*, [w:] *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, (red.) I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11–39.
- Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 50–80.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, Powszechnie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15–33.
- Gołębiowska A., *Konstytucyjne i ustawowe podstawy prawa obywatela do informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 14–32.
- Gołębiowska A., *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum” 2 (2015), s. 25–43.
- Gołębiowska A., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej*, „Cogitatus” (2009) nr 7.
- Gołębiowska A., *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Świat i Słowo” (2015) nr 1 (24), Bielsko-Biała 2015, s. 11–39.
- Gołębiowska A., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny*, [w:] *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 31–48.
- Gołębiowska A., *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sądów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce*, (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83–93.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, (red.) A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Kancelaria Senatu, s. 13–33.
- Gronikowski K., *Uwłaszczenie chłopów w Polsce*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.
- Kukulski J., *Realizacja reformy gminnej w 1984 r. w Królestwie Polskim*, [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd*, (red.) H. Brodowska, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989.
- Ostrowski L., *Rada sołecka w systemie samorządu terytorialnego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1995.
- Piasecki A.K., *Samorząd lokalny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2009.
- Piekara A., *Społeczność lokalna i samorząd*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1986.
- Podwiński S., Typiak P., *Przewodnik-kalendarz dla sołtysów i radnych gromadzkich na rok 1936*, Związek Zawodowy Pracowników Samorządu Terytorialnego, Warszawa 1936.
- Waniewska M., *Instytucja sołtysa w okresie samorządu stanowego w Polsce. Aspekty społeczno-prawne*, Lublin 2006.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2007.

Źródła internetowe:

<http://www.dziennikbałtycki.pl/>

<http://funduszesoleckie.pl>

www.sllgo.pl

<http://www.wspolnota.org.pl>

<http://WSW.org.pl>

Streszczenie

Przedmiotem powyższych rozważań jest przybliżenie istoty sołectwa oraz roli, jaką odgrywa we współczesnych społecznościach wiejskich. Oprócz ogólnej charakterystyki sołectw w referacie poruszone są kwestie zmian, które zachodziły w sołectwach na przełomie wieków, uwarunkowań prawno-instytucjonalnych oraz praw i obowiązków sołtysów w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Słowa kluczowe: sołectwo, jednostka pomocnicza, sołtys, gmina.

Summary

The role of rural mayors in contemporary rural communities

The subject of the foregoing considerations is to bring the essence of village councils and the role it plays in the current rural communities. Apart of the general characteristics of the village councils in the paper there has been risen the issues of changes that has taken place in the village councils at the turn of the century, legal - institutional conditions and the rights and responsibilities of village mayors in view of the applicable law.

Keywords: village council, auxiliary unit, village mayor, municipality.

Rozdział III.

Propozycje instytucjonalnego wzmocnienia sołectw

1. Wprowadzenie

Sołectwo jako najmocniej zakorzeniona historycznie forma organizacji społeczności lokalnej to unikatowa wartość polskiego samorządu. W rozmaitych okolicznościach – także w ramach konferencji zorganizowanej w gmachu Senatu RP – z sołectwem zestawia się nierozłączne hasła kluczowe, jak fundament funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a także szansa na bezpośredni, najbliższy kontakt z obywatelem. Doceniając potencjał sołectw, warto się jednak pochylić nad potrzebą ich instytucjonalnego wzmocnienia. Poniższe opracowanie przedstawia kilka najistotniejszych propozycji, które powinny zostać wzięte pod uwagę w toku ewentualnych prac legislacyjnych nad zmianami dotyczącymi statusu sołectw.

2. Status prawny sołectwa – czy powinno być silniejsze?

Możliwość tworzenia jednostek pomocniczych prawodawca wprowadził w ustawie o samorządzie gminnym¹. Mimo że przepisy prawa w żaden sposób nie definiują powyższego pojęcia, a na ich gruncie dopuszcza się ustanawianie

Dr hab. Dawid Sześciło – kierownik Zakładu Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Mgr Paula Kłucińska – doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), dalej: u.s.g.

innych niż sołectwa, osiedla i dzielnice jednostek pomocniczych, to te wymienione w art. 5 ust. 1 u.s.g. stanowią przykłady tradycyjne, przy czym sołectwo zwyczajowo i historycznie utożsamiane jest z obszarem lub częścią obszaru terytorialnego gminy wiejskiej².

To do wyłącznej kompetencji gminy należy zatem powzięcie decyzji o tym, czy sołectwo powstanie – jest to jej uprawnienie, nie zaś obowiązek³. Podjęcie przez radę gminy uchwały o utworzeniu sołectwa (po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami) pociąga jednak za sobą dalsze konsekwencje, w tym przede wszystkim konieczność uchwalenia odrębnego statutu dla jednostki pomocniczej (również po przeprowadzeniu konsultacji), w którym określa się organizację i zakres działania sołectwa, w szczególności jego nazwę i obszar, zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej, ich organizację i zadania, zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a także zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 u.s.g.). Jako akt prawa miejscowego, statut publikowany jest w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Należy przy tym również podkreślić, że powinien być on uchwalony odrębnie dla każdego sołectwa utworzonego w gminie.

Zasadniczo ustawa pozostawia gminie dowolność w kształtowaniu regulacji związanych z organizacją sołectwa, odsyłając w tym zakresie do postanowień statutowych. Jednocześnie jednak, przepisy wyznaczają ramy funkcjonowania organów jednostki pomocniczej (ich ustrój wewnętrzny), bowiem w myśl art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys (przy pomocy rady sołectkiej). Ponadto, w ust. 2 ww. ustawodawca określił podstawowe zasady wyłaniania sołtysa i członków rady sołectkiej, którzy to wybierani mają być w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Wąski zakres regulacji ustawowej oraz swoboda przyznana gminom w praktyce wywoływać mogą natomiast szereg problemów wpływających na poprawne działanie mechanizmów sołectkich, poczynając od bezrefleksyjnego powielania treści statutowych w sąsiednich (i nie tylko) jednostkach pomocniczych⁴. Niedookreślone, fragmentaryczne przepisy, jak również brak należytego nadzoru, sprawowanego nad sołectwem przez wójta oraz radę gminy, prowa-

² Możliwość dowolnego tworzenia sołectw na obszarach miejskich ograniczył w swojej interpretacji NSA w wyroku z dnia 4 lutego 2014 r. (sygn. akt II OSK 2910/13 CBOSA).

³ M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.

⁴ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd terytorialny” 12/2011, LEX 2011.

dział mogą z kolei ostatecznie do konkretnych nadużyć, takich jak przykładowo nieuzasadnione uchylanie się od zarządzania wyborów sołeckich przez okres niemal 10 lat⁵. Do innych trudności zaliczyć można z pewnością m.in. nierozwiązaną kwestię zbiegu terminów wyborów samorządowych oraz sołeckich (co mogłoby przyczynić się do wzrostu frekwencji w przypadku tych drugich), zapewnienie rzeczywistej weryfikacji wyboru sołtysa (wskazanie konkretnej ścieżki postępowania oraz organu właściwego), a także zaplecza organizacyjnego wyborów, celem umożliwienia oddania głosu wolnego od wpływów osób trzecich.

Stanowiska rozbieżne wywołuje zaś niezmiennie pytanie o właściwy status prawny sołectwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w świetle obowiązujących przepisów nie jest ono traktowane jako odrębny podmiot prawa publicznego, tj. nie posiada osobowości prawnej. W doktrynie słusznie wskazuje się zatem, że jednostka pomocnicza gminy stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych, a nie decentralizacji⁶. Oznacza to, że sołectwo nie dysponuje na własną odpowiedzialność wydzieloną częścią środków publicznych, co za tym idzie jego działania pozostają działaniami podejmowanymi w ramach gminy. Z powyższym łączy się w nieunikniony sposób katalog zadań przypisanych jednostkom pomocniczym – ten zaś nie został przewidziany wprost w przepisach u.s.g.

W ustawie wskazano jednak, że sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Na podstawie statutu powinien zostać ustalony zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę w zakresie przysługującego jej mienia, przy czym rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego (art. 48 u.s.g.). Jasne jest zatem – w świetle powyższego – że do kompetencji zebrania wiejskiego należy przede wszystkim wyrażenie zgody na uszczuplenie praw sołectwa do korzystania z przysługującego mu mienia. Do zadań organu stanowiącego należy również uchwalenie wniosku w sprawie przeznaczenia funduszu sołeckiego, w przypadku jego wyodrębnienia⁷.

Rola sołtysa podlega natomiast konkretyzacji dopiero na poziomie regulacji statutowej, jednakże już na gruncie przepisów u.s.g. przyznaje się temu organowi prawo do uczestniczenia w pracach rady gminy na zasadach określonych

⁵ Stan faktyczny występujący w jednej z gmin w Polsce, zgłoszony Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska: <http://informacjapubliczna.org/aktualnosci/5114-2/> (dostęp: 12.05.2017 r.).

⁶ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.

⁷ R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014.

w statucie rady gminy, ale bez prawa udziału w głosowaniu (art. 37a u.s.g.) oraz prawo do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do zadań gminy, po uchwaleniu stosownego upoważnienia przez jej radę (art. 39 ust. 4 u.s.g.). Odpowiednio na sołtysa nałożony został obowiązek przekazania wójtowi gminy wniosku uchwalonego w ramach funduszu sołeckiego.

Przedstawiony zbiór przepisów ustawy samorządowej pozwala na stwierdzenie, że pomimo znacznej swobody regulacyjnej przyznanej gminie, formalno-prawny status sołectwa został w stopniu podstawowym wyrażony przepisami rangi ustawowej. Oczywiście istnieją zasadne postulaty zmian statusu sołectwa, wymagające bezpośredniej ingerencji legislacyjnej – przykładowo wprowadzenie bezwzględnego obowiązku powoływania sołectw – nie stanowią one jednak jedyne remedium na wzrost skuteczności działań tejże jednostki pomocniczej. Jako środek naprawczy nietrafnie typuje się również pomysł nadania sołectwu rangi tzw. ułomnej jednostki samorządu terytorialnego, już ze względu na uzasadnione wątpliwości co do zgodności takiej propozycji z art. 164 Konstytucji RP. Nie należy tego mylić z rezygnacją z dążenia do zmian, natomiast należy zrezygnować z metod prowadzących do skrajnej biurokratyzacji lub formalizacji na rzecz poszukiwania instrumentów wykorzystujących oddolnie kapitał społeczny. Bodźców do zmian upatrywać należy raczej w złych praktykach oraz niedostrzeganiu w jednostce pomocniczej formy samoorganizacji aniżeli w poważnej wadliwości systemowej (powiązanej z brakiem upodmiotowienia sołectwa). Zmiana systemowa nie musi bowiem oznaczać zmiany postrzegania modelu zarządzania gminą. Niezależnie od powyższego, nie ulega wątpliwości, że istniejące sołectwa potrzebują wzmocnienia, chociażby ze względu na trzy narastające obecnie przesłanki:

- konsolidację terytorialną – łączenie gmin jest trendem obecnym, związanym z wyludnianiem obszarów miejskich i dążeniem do efektywności wykonywania zadań publicznych. W związku z tym samorząd stopniowo oddala się od obywatela, podczas gdy jednostka pomocnicza może stanowić cenne źródło informacji;
- deficyt demokracji lokalnej – jednostki pomocnicze powinny być włączane w proces zrównoważonego modelu zarządzania gminą oraz kontroli nad działalnością wójta gminy;
- zwrot w kierunku współzarządzania – podstawowym założeniem jest przełamanie hierarchicznego modelu rządzenia i pójście w stronę interaktywnego, deliberatywnego i partycypacyjnego modelu zarządzania, w którym instytucje publiczne traktują inne podmioty jak partnerów, a nawet współdecydentów.

3. Główne kierunki zmian oraz propozycje narzędzi

W zdecydowanej większości publikacji biorących na warsztat pozycję jednostek pomocniczych – niezależnie od proponowanych zmian i instrumentów prawnych – pojawia się pojęcie partycypacji obywatelskiej, zarządzania partycypacyjnego, aktywizacji mieszkańców. Sprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego uzależnia się zatem w dużej mierze od wdrożenia mechanizmów uczestniczenia mieszkańców w sprawowaniu władzy oraz jej społecznym kontrolowaniu. Mechanizm ten odzwierciedlać może natomiast silne sołectwo. Oczywiście nie należy zapominać, że owa jednostka pomocnicza z założenia realizuje zadania należące do gminy, a tym samym ustawodawca wdraża zasadę subsydiarności, tj. pozwala na cedowanie zadań, których wykonanie w ramach podziału zasadniczego jest nieracjonalne lub mało skuteczne⁸.

Jak jednak istotnie przeanalizował R. Trykozko⁹, na sołectwa nie powinno się patrzeć jedynie jako na podmioty wspierające efektywność realizacji zadań gminy, ale jako na jednostki szczególne, które z jednej strony, ze względu na bliskość kontaktu z obywatelem mogą (pod warunkiem, że idzie to w parze z przyznanymi kompetencjami) poradzić sobie lepiej z zadaniem gminy, z drugiej jednak strony, powinny być traktowane nie jako struktura władzy samorządowej, lecz forma samoorganizacji (wyrażania woli i artykułowania problemów lokalnej społeczności). Słusznie akcentowano osłabioną pozycję sołectwa, uzasadniając to chociażby poszukiwaniami jej wzmocnienia za pomocą ustanowienia odrębnej instytucji funduszu sołectkiego lub propozycji zawartych w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz zmianie niektórych ustaw.

Współczesny model sołectwa osadzać powinien się zatem na podstawach samoorganizacji, partycypacji oraz kontroli społecznej. Sołectwo pełnić ma w tym przypadku rolę „samorządu pierwszego kontaktu”, który formuje wizję mieszkańców, pozwala im działać, a przy tym wzmacnia przepływ informacji na poziomie gmina–obywatele, gmina – inne organy oraz szczeble samorządu. Niewątpliwie doprowadzenie do osiągnięcia stanu, w którym sołectwo podejmować będzie działania elastyczne, przy zachowaniu solidnego oparcia w prawie, wymaga sięgnięcia po instrumenty/narzędzia zarówno wspierające organy sołectkie, jak również mobilizujące wszystkich mieszkańców. Poniżej zostaną krótko przedstawione przykładowe ich propozycje.

⁸ D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd terytorialny” 4/2011, LEX 2011.

⁹ R. Trykozko, *Model uprawnień...*

3.1. Fundusz sołecki

Fundusz sołecki został wprowadzony odrębną ustawą z 2009 r.¹⁰, zmienioną zaś istotnie w roku 2014¹¹. Mimo że środki z funduszu sołeckiego nadal należą do gminy, to stanowi on najpełniejszą i kompromisową formę wyrazu woli mieszkańców oraz wzmocnienia pozycji jednostki pomocniczej. W ramach u.f.s. przedsięwzięcia realizuje gmina, natomiast wniosek uchwała zebranie wiejskie, na zasadach przyjętych w statucie jednostki pomocniczej. Środki z funduszu mieszkańcy mogą przeznaczyć na wykonanie takiego przedsięwzięcia, co do którego spełnione są trzy przesłanki ustawowe łącznie (art. 2 ust. 6 u.f.s.): jest ono zadaniem własnym gminy, służy poprawie warunków życia mieszkańców i jest zgodne ze strategią rozwoju gminy. Wyodrębnienie funduszu sołeckiego leży po stronie organów gminy i ma charakter fakultatywny, natomiast kilkuletnia praktyka wskazuje na zainteresowanie jego utworzeniem, co po części spowodowane jest z pewnością możliwością pozyskania zwrotu środków w wysokości sięgającej nawet do 40% wydatków.

Oczywiście nie we wszystkich gminach fundusz sołecki został wyodrębniony (w niektórych zaś utworzono go, ale nie złożono wniosków), natomiast w takim przypadku metodą celową staje się zaangażowanie obywateli, którym przysługują prawne możliwości oddziaływania na organy gminy (przykładowo poprzez składanie wniosków w trybie wniosków z art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego¹² lub petycji), jak również pozaprawne możliwości uświadamiania innych mieszkańców, m.in. na spotkaniach nieformalnych, korzyści płynących z decydowania o przeznaczeniu środków z funduszu sołeckiego. Chociaż reguły rządzące funduszem wydają się być klarowne, to również na ich gruncie jawią się problemy praktyczne – przede wszystkim dotyczące zasadności konkretnych przedsięwzięć, ale także budzących wątpliwości działań organów gminy i sołtysa (mogących polegać przykładowo na naciskaniu na społeczność celem uchwalenia określonego z góry wniosku). Wszystkie te problemy sprowadzają się zaś do ogólnego spostrzeżenia, że mieszkańcom sołectwa, jak i jego organom, potrzebne jest wyposażenie w niezależne wsparcie merytoryczno-prawne.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. nr 52, poz. 420).

¹¹ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301), dalej: u.f.s.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), dalej: k.p.a.

3.2. Reprezentacja sołectwa na forum rady gminy

Punkt ten kryje w sobie kilka propozycji narzędzi wymagających wprowadzenia do regulacji statutowej, w tym powołanie komisji sołeckiej, która składać miałyby się ze wszystkich przewodniczących organów wykonawczych jednostki pomocniczej danej gminy, a do zakresu jej zadań należałoby opracowywanie projektów uchwał dotyczących funkcjonowania sołectwa. Inną propozycją jest wprowadzenie obowiązkowego „punktu” sołeckiego do porządku każdej sesji rady gminy, co ma szczególne znaczenie w wymiarze przytaczanego już art. 37a u.s.g., który to w sposób jedynie pozorny – bowiem konsumowany przez przepis konstytucyjny (art. 61 Konstytucji RP) – zapewnia sołtysowi dodatkowe uprawnienie wstępu na sesję organu gminy. Należy przy tym podkreślić, że na wzmocnienie zasługują w tej części także przepisy statutu odnoszące się do sposobów informowania obywateli o posiedzeniach organów gminy, a także co do udostępniania materiałów omawianych następnie na sesji i materiałów rejestrujących przebieg obrad (protokoły, nagrania) poprzez ich publikację w Biuletynie Informacji Publicznej. Częściowym rozwiązaniem problemu przedstawionego w poprzednim punkcie mogłoby stać się natomiast powołanie radnego – rzecznika sołeckiego, tj. radnego gminy, którego funkcją byłaby wymiana informacji między przedstawicielami jednostek pomocniczych.

3.3. Sołeczka inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna uregulowana została przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹³. Jej istota polega na wspólnym realizowaniu zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich mieszkańcami. Opiera się na złożeniu wniosku przez grupę mieszkańców (bezpośrednio lub pośrednio poprzez m.in. organizację pozarządową), a następnie wypracowaniu umowy wraz z harmonogramem i kosztorysem z odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego¹⁴. Inicjatywa lokalna obejmuje projekty dotyczące przede wszystkim lokalnej infrastruktury, które być może w skali miejskiej nie mają wielkiego znaczenia, natomiast mogą mieć szeroki

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239).

¹⁴ M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, LEX 2014; J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

zasieg na poziomie sołectwa. Z tego względu należałoby pochylić się nad postulatem wyodrębnienia w budżecie gminy środków zarezerwowanych na realizację inicjatywy na poziomie sołectw.

3.4. Interpelacje sołeckie

Adresatem interpelacji sołeckich byłby wójt gminy, natomiast nadawcą sołtys. Interpelacje sołeckie służyłyby jako gwarant dostępu do informacji na temat funkcjonowania gminy. Analogicznie do interpelacji sporządzanych przez radnych, dotyczyłyby istotnych zagadnień z punktu widzenia sołectwa. W statucie przewidziany miałby zostać termin na ustosunkowanie się do interpelacji, a jej treść oraz odpowiedź podlegałyby obowiązkowi publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁵.

3.5. Sołecka inicjatywa uchwałodawcza

Instrument w postaci sołeckiej inicjatywy uchwałodawczej przysługuje po wcieleniu do statutu gminy. To właśnie ona władna jest dookreślić, jakiemu podmiotowi/podmiotom przyznaje prawo zgłoszenia projektu uchwały, rozpatrywanego i głosowanego następnie na forum rady gminy. W ostatnim czasie wzrasta liczba przypadków, na gruncie których inicjatywę przyznaje się określonej grupie obywateli (tzw. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza). Analogicznie uprawnienie przyznane może zostać organowi uchwałodawczemu jednostki pomocniczej.

3.6. Rada seniorów jednostki pomocniczej

Rada seniorów jednostki pomocniczej to instrument wprowadzony do u.s.g. dopiero w 2013 r.¹⁶, chociaż bez wyraźnej podstawy prawnej funkcjonujący nawet w 2006 r.¹⁷, który nie zyskał jak dotąd większego zainteresowania na poziomie jednostek pomocniczych. Stanowi jednak szansę na aktywizowanie osób starszych i reprezentowanie ich interesów w rzeczywistości lokalnej. W art. 5c u.s.g. ustawodawca wprowadził bowiem możliwość upoważnienia przez radę gminy w statucie jednostki pomocniczej do utworzenia rady seniorów tej jednostki,

¹⁵ D. Sześciło, *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Warszawa 2016.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318).

¹⁷ M. Augustyniak, A. Barczewska-Dziobek, J. Czerw, G. Maroń, A. Wójtowicz-Dawid, *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016.

tj. ciała o charakterze doradczo-konsultacyjnym oraz inicjatywnym. Nie budzi zastrzeżeń, że narzędzie to stanowić może nieocenioną wartość w środowisku sołectkim, uwzględniając przy tym mechanizmy partycypacyjne i przyczyniając się do prowadzenia adekwatnej i zrównoważonej polityki senioralnej¹⁸.

Bibliografia

Literatura:

- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, LEX 2014.
- Augustyniak M., Barczewska-Dziobek A., Czerw J., Maroń G., Wójtowicz-Dawid A., *Gminne rady seniorów – wykładnia przepisów i efekty ich stosowania. Wzory i schematy działań*, Warszawa 2016.
- Borczyk W., Jachimowicz D., Nalepa W., *Gminne rady seniorów w praktyce*, Nowy Sącz 2014.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd terytorialny” 4/2011, LEX 2011.
- Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd terytorialny” 12/2011, LEX 2011.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Warszawa 2016.
- Trykozko R., *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2009 r. nr 52, poz. 420).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301).

¹⁸ W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, *Gminne rady seniorów w praktyce*, Nowy Sącz 2014.

Streszczenie

Sołectwo jest najsilniej zakorzenioną historycznie formą organizacji społeczności lokalnej w Polsce. Ten kapitał nie jest w pełni wykorzystywany ze względu na instytucjonalną słabość sołectwa w strukturach samorządu lokalnego. W artykule tym przedstawiamy kilka propozycji instytucjonalnego wzmocnienia sołectw. Wspólnym mianownikiem tych propozycji jest ewolucyjne podejście do roli sołectwa w systemie zarządzania lokalnego, tj. zwiększenie jego roli bez prób przekształcenia go w samodzielną, odrębną od gminy jednostkę samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: sołectwo, jednostki pomocnicze, fundusz sołecki.

Summary

Proposal for strengthening the institutional capacities of villages

Village has the special status in the institutional architecture of local government in Poland, as the oldest form of self-organisation of local communities. However, this potential is not fully exploited due to lack of adequate institutional capacity of the village. This article presents several ideas for strengthening the institutional capacity of the village without modifying its legal position as the auxiliary unit of the commune.

Key words: village, auxiliary units, village fund.

Rozdział IV.

Implikacje prawne wokół statusu sołectwa w kontekście podmiotowości prawnej gminy. Dylematy i wyzwania

Niniejsze opracowanie stanowi próbę udzielenia odpowiedzi w przedmiocie dotyczącym tego, jakie przesłanki przemawiają za wprowadzeniem do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ ułomnej osobowości prawnej sołectwa, tzn. przyznanie sołectwu zdolności prawnej w zakresie czynności dokonywanych z tytułu powierzonych mu przez gminę składników mienia komunalnego. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania sołectwa i usunięcia poważnych wątpliwości co do charakteru prawnego tej jednostki pomocniczej gminy oraz ujednolicenia i uporządkowania przepisów prawnych w zakresie przyznania atrybutu podmiotowości prawnej jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej na zasadach określonych przepisami materialnego prawa cywilnego. Dlatego też w kręgu powadzonych tutaj rozważań jest analiza *de lege lata* i *de lege ferenda* regulacji prawnych w zakresie spornego statusu prawnego sołectwa, które obecnie jawi się jako struktura jedynie formalnie (tzn. brak wyraźnego przyznania atrybutu zdolności prawnej przez

Dr Edyta Hadrowicz – adiunkt i wykładowca akademicki, doradca prawny w spółkach kapitałowych oraz ekspert OFOP. Autorka około 100 publikacji naukowych. Od 2013 r., jako ekspertka od spraw stowarzyszeniowych, brała aktywny udział w pracach legislacyjnych nad zmianą ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, prowadzonych przez Kancelarię Prezydenta RP, oraz w pracach podkomisji i komisji sejmowych nad nowelizacją Prawa o stowarzyszeniach – reprezentując Kancelarię Prezydenta RP.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm. – dalej jako: u.s.g.).

ustawodawcę) pozbawiona cech samodzielności podmiotu prawa, implikując konieczność zajęcia w tym przedmiocie merytorycznego stanowiska.

1. Uwagi wprowadzające

W literaturze poświęconej objaśnianiu praktycznych aspektów prawa w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy rzadko podejmuje się i analizuje kwestie idei, wartości lub innych przesłanek stanowienia przepisów. Wydaje się jednak, że w pewnych obszarach aktywności społecznej, tak jak w przypadku sołectwa, prawidłowej aplikacji norm prawnych powinno towarzyszyć co najmniej pewne zrozumienie wartości i idei, jakie legły u podstaw wprowadzenia do porządku prawnego przez racjonalnego ustawodawcę tej instytucji. Innymi słowy, takim obszarem jest niewątpliwie problematyka podmiotowości prawnej, a w szczególności statusu prawnego sołectwa. Dopiero bowiem zrozumienie podstaw aksjologicznych, a nawet głębszych, humanistycznych, pozwala zrozumieć cele i funkcje instytucji prawnej, jaką jest samorząd gminny na szczeblu sołectwa. Ergo umożliwia to także weryfikację regulacji prawnych dotyczących sołectwa w aspekcie uszanowania idei i wartości inicjalnych.

Stąd uważam, że obecna regulacja u.s.g., w przedmiocie analizowanych zagadnień, zmienia się powoli i z trudem, pozostając w tyle za rzeczywistym rozwojem stosunków społeczno-gospodarczych, a więc i potrzeb, hamując nowatorskie i spontaniczne ruchy społeczne, a na ich gruncie rodzące się nowe formy działania. A przecież jest to zjawisko naturalne i konieczne, które ewoluując wymaga tego, aby w duchu demokratycznym realizowane były konstytucyjne zasady ustrojowe: samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej, o których stanowią art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP². Wszakże polski samorząd terytorialny tworzony był z wielkim poszanowaniem autonomii tej instytucji i choć wysiłek ten przyniósł zamierzone efekty, to jednak praktyka pokazuje, że po 26 latach od przełomu ustrojowego istnieje potrzeba refleksji nad rozwiązaniami instytucjonalnymi dotyczącymi samorządu lokalnego w aspekcie normatywnego (formalnego) określenia statusu prawnego sołectwa.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm. – dalej jako Konstytucja RP; Zob. Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”

Nie jest to jedyny dowód również na to, że genezę każdego zasadniczego okresu w rozwoju różnych form aktywności społecznej wyznaczają czynniki społeczno-polityczne i ekonomiczne. Zatem, mimo że w założeniu u.s.g. doprowadzić miała do realizacji ww. konstytucyjnych zasad ustrojowych, to poszczególne jej przepisy regulujące status prawny sołectwa pozostają jednak na tyle nieściśle, iż wydają się wyraźnie je ograniczać. A przecież we wszystkich konfiguracjach życia społecznego obowiązuje zasada, że to nie obywatele są dla państwa, tylko państwo jest dla obywateli.

Konstatacja ta w rezultacie rodzi pytanie: czy oznacza to, że samorząd lokalny w polskich warunkach prawnych utrwała się, popularyzuje się i konsoliduje w życie społeczne, czy też jest jedynie tworem normatywnym (formalnym), choć nowatorskim, to jednak sztucznym i nieklarownym tak z punktu widzenia sprawności działania organów władzy publicznej, jak i społeczności lokalnych? Generalnie można więc zaryzykować twierdzenie, że swoiste rozczarowanie strukturą organizacyjną sołectwa (traktowanego jako forum aktywności grup ludności i artykulacji ich interesów) zarówno ze strony dogmatyki, jak i orzecznictwa, na dzień dzisiejszy można by uznać za niepozbowione podstaw.

Dlatego też kwestia ta, oprócz istotnych implikacji praktycznych, jest również interesująca z czysto teoretycznego punktu widzenia, gdyż sprawia, że cechy, które tradycyjnie przypisywane są podmiotom prawa, nierzadko stają się także domeną jednostek organizacyjnych formalnie nielegitymujących się takim statusem, a granice pomiędzy nimi bywają nieostre i *stricte* umowne. Efektywnym remedium na powyższy problem powinna być zatem zdecydowana interwencja racjonalnego ustawodawcy. Na ile jednakże dogmatyka prawa ma w tym zakresie moc przekonującą, pozostaje, przynajmniej jak dotąd, wciąż kwestią otwartą. A przecież u.s.g. to kluczowa regulacja prawna w zakresie funkcjonowania sołectw. Uchwalona na kanwie przeobrażeń polityczno-gospodarczych przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, jako bezpośredni prawny efekt ustaleń okrągłego stołu z 1989 roku, okazała się niezwykle stabilnym aktem prawnym.

Pytanie jednakże: czy po 26 latach funkcjonowania u.s.g., i to zasadniczo w mało zmienionej postaci (jeżeli chodzi o regulację dotyczącą sołectwa), ten jeden z pierwszych aktów inicjacji transformacji ustrojowej w kierunku demokratycznego państwa prawa może funkcjonować w takim jak obecnie zakresie? Niewątpliwie jest to pytanie, które uprawnia do podjęcia szerszej analizy. Zwłaszcza, że nie od dziś wiadomo, iż przykład konstrukcji prawnej sołectwa ujawnia istnienie wielu wad prawnych. Dzieje się tak na skutek z jednej strony wadliwego sformułowania przepisów dotyczących istoty tych jednostek pomocniczych gminy, zaś z drugiej strony pominięcia przez ustawodawcę uregulowania *expressis verbis* kwestii statusu prawnego sołectwa. Tym samym należy podkreślić, że choć

sołectwo jest fakultatywnym elementem ustroju gminy jako osoby prawnej, to jest to także mała wspólnota lokalna, o własnej, w pewnej mierze normatywnie określonej, pozycji prawnej³. *De lege lata* prowadzi to do wniosku, iż konieczne jest kompleksowe przeanalizowanie regulacji normatywnej sołectwa, które na tle narastającej skali problemów związanych z jego funkcjonowaniem ukazuje swoją doniosłość tak praktyczną, jak i teoretyczną.

2. Podmiotowość prawna gminy a sporny status prawny sołectwa w ujęciu przepisów prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucji RP, k.c., u.s.g.)

Na gruncie podniesionej powyżej konstatacji, rozważania poświęcone problematyce statusu prawnego sołectwa poprzedzone zostaną ustaleniami dotyczącymi kwestii podstawowych w zakresie podmiotowości prawnej gminy. Jednocześnie mając na uwadze pomocniczy charakter sołectwa, jego rolę i znaczenie w strukturze gminy, w kręgu zainteresowania niniejszego opracowania jest analiza *de lege lata* i *de lege ferenda* regulacji prawnych w przedmiocie upodmiotowienia sołectwa.

Problematyka podmiotowości prawnej ma charakter tak teoretyczny, jak i dogmatyczno-praktyczny. Z jednej strony podmiotowość prawna to zagadnienie ogólne, pojęcie prawne, samodzielnie definiowane oraz mające samodzielną wartość poznawczą. Z drugiej strony podmiotowość prawna pozwala rozwiązywać konkretne problemy powstające w toku stosowania prawa. Uznając performatywną funkcję prawa (języka prawnego), przyjmuje się na ogół bez większych zastrzeżeń, że podmiot prawa, jako adresat normy prawnej, realnie istnieje i posiada zespół istotnych prawnie cech, a także to ten, kogo obowiązująca norma prawna „postawiła” w określonej sytuacji, jako uprawnionego lub zobowiązanego, w stosunku do innego podmiotu prawa.

We współczesnym prawie podmiotem występującym w roli strony stosunku prawnego jest człowiek lub jednostka organizacyjna – w tym aspekcie obowiązujące prawo stoi na gruncie dychotomicznego podziału rodzajów podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Z tym że w procesie wykładni art. 1 k.c., wciąż proklamującego dychotomię podmiotów prawa, należy wziąć pod uwagę również redakcję art. 33¹ k.c. Implikuje postawienie wniosku, że aktualnie k.c. reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi,

³ Por. A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 273 i nast.

którym właściwe przepisy szczególne (nie uznając ich za osoby prawne) przyznają zdolność prawną. Jednakże, co warto podkreślić, podstawowym problemem, który pojawił się aktualnie w tej materii, stało się nie tyle funkcjonowanie, co formalne uznanie istnienia jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej w przepisach prawa. W rezultacie kwalifikacja prawna tych jednostek w świetle dualistycznej koncepcji podmiotów prawa natrafia na istotne trudności. Innymi słowy, dysharmonia pomiędzy rygoryzmem tworzenia podmiotów prawa a praktyką obrotu prawnego generuje wiele problemów, zwłaszcza przy ocenie zdolności do czynności prawnych lub odpowiedzialności majątkowej. Dlatego słusznie w doktrynie materialnego prawa cywilnego wskazuje się, że przyczyną niezharmonizowanego z całym system prawnym zjawiska rozbieżności między rygorystycznym systemem kreowania podmiotów prawa a wymaganiami życia jest fakt, iż prawo ściśle limituje krąg podmiotów dopuszczonych do obrotu prawa, a obrót paradoksalnie (tak jak w przypadku sołectwa) stawia swoje wymagania.

Na kanwie podniesionych powyżej kwestii poza sporem pozostaje jednakże kwalifikacja gminy jako podmiotu prawa. Ustawodawca, wyposażając gminę w atrybut osobowości prawnej, umożliwił jej występowanie zarówno w roli podmiotu prawa prywatnego, jak i publicznego. Pojęcie podmiotowości prawnej w polskim systemie prawnym łączy się ściśle z posiadaniem przymiotu osobowości prawnej (czyli normatywną kwalifikacją jako osoby prawnej) lub zdolności prawnej (czyli normatywną kwalifikacją jako tzw. ułomnej osoby prawnej) w sferze stosunków prawnych. W tym kontekście podkreślić należy, że zasadniczym atrybutem gminy (jako osoby prawnej) jest jej odrębność podmiotowa od państwa (rozumianego w znaczeniu wąskim), zarówno w sferze prywatnoprawnej (cywilnoprawnej), jak i publicznoprawnej. Przyznanie bowiem podstawowej jednostce samorządu terytorialnego osobowości prawnej stwarza możliwość jej występowania w stosunkach prawnych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że może mieć ona własne prawa i obowiązki. Nabywa je albo zbywa we własnym imieniu. Posiada też odrębny od innych podmiotów prawa (tzn. osób prawnych, ułomnych osób prawnych lub osób fizycznych) majątek. Podobnie jak pozostałe podmioty prawa, gmina odpowiada też całym swoim majątkiem za niewykonanie lub nienależyte wykonanie ciążących na niej zobowiązań.

W świetle fakultatywności powoływania jednostek pomocniczych gminy, nasuwa się pytanie o status prawny sołectwa, który wydaje się być istotnym zagadnieniem (zważywszy na charakter tych jednostek, ich rolę i znaczenie w strukturze gminy) w zakresie problematyki samorządu terytorialnego – a w szczególności w aspekcie podnoszonej podmiotowości prawnej gminy. Mając na względzie powyższe, w kręgu zainteresowania niniejszych rozważań jest – jak wskazywano – postulat *de lege ferenda* upodmiotowienia sołectwa, poprzez kwalifikację

tej jednostki organizacyjnej jako tzw. ułomnej osoby prawnej, tzn. przyznanie sołectwu zdolności prawnej w zakresie czynności dokonywanych z tytułu powierzonych tej jednostce pomocniczej składników mienia komunalnego.

Podjmując szczegółowe rozważania w analizowanym tu przedmiocie materii, tytułem wstępu raz jeszcze należy stwierdzić, że podmiotami stosunków prawnych w polskich warunkach prawnych są osoby fizyczne, osoby prawne, a od 2003 roku także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, w dogmatyce określane dość powszechnie mianem tzw. „ułomnych osób prawnych”⁴. Te ostatnie ustawodawca wyposażył *expressis verbis* w zdolność prawną, tzn. możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków. W kontekście podnoszonej problematyki wydaje się, że upodmiotowienie samorządu lokalnego (na szczeblu sołectwa, które nie otrzymało prawnej odrębności oraz nie dysponuje władztwem publicznym) w Polsce po 1989 roku wciąż pozostaje kwestią dyskusyjną. Tymczasem warto pamiętać, że podstawową funkcją ustrojową samorządu terytorialnego jest upodmiotowienie społeczności terytorialnej zarówno w sensie politycznym, jak i prawnym. Upodmiotowienie w tym pierwszym znaczeniu przejawia się w wyodrębnieniu i usamodzielnieniu wspólnoty samorządowej jako autonomicznego podmiotu władzy i administracji publicznej. Natomiast upodmiotowienie ustrojowe w sensie prawnym to wyodrębnienie i usamodzielnienie wspólnoty mieszkańców jako podmiotu praw i obowiązków majątkowych, czyli własności komunalnej⁵.

W tym aspekcie wartym podkreślenia jest to, iż w przypadku osób prawnych podmiotowość prawna jest konsekwencją posiadania przez nie osobowości prawnej, z kolei w odniesieniu do ułomnych osób prawnych podmiotowość prawna jest rezultatem posiadania przez nie zdolności prawnej. Osobowość prawna jest więc (analogicznie jak zdolność prawna) oczywistym atrybutem podmiotowości prawnej. W doktrynie prawa przyjmuje się przy tym niemalże jednolicie, że w polskim systemie prawa osobowości prawnej i zdolności prawnej nie można domniemywać. Oznacza to, że atrybuty te muszą być wyraźnie, tj. normatywnie przyznane przez ustawodawcę określonym jednostkom organizacyjnym, by mogły się one legitymować w obrocie powszechnym statusem podmiotu prawa. W odniesieniu do gminy poza sporem pozostaje fakt, że jest ona podmiotem prawa kwalifikowanym jako osoba prawna. Powyższe wynika zarówno z dyspozycji art. 165 Konstytucji RP⁶, jak i z art. 2 ust. 2 u.s.g., statuującym, iż gmina posiada osobowość prawną.

⁴ Art. 33¹k.c.

⁵ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2006, s. 62; W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” nr 1–2/1991, s. 16.

⁶ Zob. Art. 165 Konstytucji RP, który stanowi, że „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej”.

Daje to asumpt do stwierdzenia, iż w odniesieniu do sołectwa nie można postawić tezy, że jest ono zaliczane do kategorii osób prawnych, względnie ułomnych osób prawnych, z uwagi na fakt, że z żadnej treści normy prawnej nie wynikają jego atrybut osobowości prawnej, ani też zdolności prawnej. Ustawodawca wyposażył bowiem w art. 165 ustawy zasadniczej w osobowość prawną jedynie jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminę), nie przyznając jednocześnie tego przymiotu jednostkom pomocniczym, a zatem także sołectwu. Podobnie w tej materii stanowi art. 2 ust. 2 u.s.g., który przyznaje osobowość prawną gminie, nie czyni tego jednakże w żadnym przepisie w stosunku do sołectwa. W rezultacie uznać trzeba, że podmiotem prawa w systemie tego samorządu jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Natomiast sołectwo nie zostało aktualnie wyposażone przez ustawodawcę w odrębną podmiotowość prawną, a to oznacza, że ani z mocy Konstytucji RP, ani też u.s.g., nie może występować w stosunkach prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawa.

Na tym tle nasuwa się pytanie, czy dopuszczalne jest nadanie atrybutu podmiotowości prawnej (osobowości prawnej, względnie zdolności prawnej) sołectwu przez gminę mocą jej statutu lub w statucie tej jednostki pomocniczej. Odpowiadając, stwierdzić bezsprzecznie należy, iż zgodnie z art. 33 k.c. „osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną”. Ustawodawca nie określił jednakże, jakiej rangi mają to być przepisy. Wydaje się, że muszą to być przepisy prawa zajmujące w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego pozycję ustawy. Innymi słowy, w przedmiocie rozumienia pojęcia „przepis szczególny” wskazać trzeba, że przyznanie atrybutu podmiotowości prawnej następuje zasadniczo w „ustawach ustrojowych” właściwych dla poszczególnych typów jednostek organizacyjnych występujących w obrocie poprzez wyraźną dyspozycję normy prawnej. Ergo uchwała rady gminy przyznająca osobowość prawną lub zdolność prawną sołectwu nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej, by uznać taką jednostkę za podmiot prawa. Co więcej, uchwała taka skutkowałaby stwierdzeniem jej nieważności, gdyż byłaby sprzeczna z wykładnią literalną i systemową przepisów dotyczących podmiotowości prawnej. W rezultacie przyjęcie tezy, że przepisy lokalne (akty prawa miejscowego) mogłyby poszerzyć katalog podmiotów wyposażonych w podmiotowość prawną, byłoby niezgodne z tzw. normatywną konstrukcją osób prawnych (od 2003 roku. również z normatywną konstrukcją ułomnych osób prawnych).

Co do tego aspektu skonstatować zatem trzeba, że gmina legitymująca się statusem podmiotu prawa nie ma – jak się wydaje – aż tak daleko posuniętej autonomii i samodzielności w kształtowaniu ustroju wewnętrznego sołectwa, aby mogła mu nadać atrybut podmiotowości prawnej (tj. zdolności prawnej

„wprost”) w swoim statucie lub ewentualnie w statucie sołectwa (będącym aktem prawa miejscowego). Dokonanie takiego zabiegu legislacyjnego byłoby wadliwe i skutkowałoby bezwzględną nieważnością przedmiotowej uchwały, jako naruszającej obowiązujący w tym zakresie porządek prawny, a także podważałoby w sposób oczywisty domniemanie racjonalności ustawodawcy. W polskim porządku prawnym podstawową metodą kreowania osób prawnych i ułomnych osób prawnych jest wspomniana już tzw. normatywna (formalna) metoda, która przedkłada pewność prawa nad elastyczność regulacji. Oznacza to, że podmiotem prawa nie jest każda jednostka organizacyjna, lecz tylko ta, która została wyraźnie uznana przez ustawodawcę za osobę prawną lub ułomną osobę prawną w akcie normatywnym rangi ustawy.

3. Status prawny sołectwa a zakres regulacji art. 48 u.s.g.

Dotychczasowa analiza przedmiotowej problematyki w zakresie statusu prawnego sołectwa implikuje wniosek, że ustawodawca nie jest konsekwentny w tej materii, gdyż z jednej strony odbiera tej jednostce pomocniczej gminy możliwość bycia podmiotem prawa, nie wyposażając jej *expressis verbis* w atrybut osobowości prawnej lub w zdolność prawną. Zaś z drugiej strony dyspozycja art. 48 u.s.g. paradoksalnie stwarza realną możliwość pewnej samodzielności, a nawet odrębności od podmiotowości prawnej gminy. Niemniej taka niekonsekwencja słusznie budzi zastrzeżenia i wymaga ujednolicenia przedmiotowej regulacji.

Zauważyć bowiem trzeba, iż przyznanie podmiotowości prawnej prowadzi do wyposażenia określonej jednostki organizacyjnej nie tylko w zdolność prawną, ale także w zdolność do czynności prawnych (tzn. daje zdolność nabywania praw i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu). Ergo podkreślenia wymaga, że choć sołectwo w aktualnym stanie prawnym, jak już ustalono, nie posiada odrębnej od gminy podmiotowości prawnej (tzn. jego działalność w granicach określonych statutem prowadzona jest w ramach osobowości prawnej gminy), to redakcja przepisu art. 48 u.s.g. niezaprzeczalnie generuje w tym zakresie istotne problemy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Zgodnie z dyspozycją ust. 1 ww. przepisu „jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia”.

Mając powyższe na względzie, powstaje pytanie: czy regulacja ta mimo wszystko pozwala przyjąć tezę, że sołectwo posiada pewną ograniczoną zdol-

ność do czynności prawnych, która umożliwiłaby mu występowanie w obrocie prawnym? Odpowiadając, wydaje się, że przepis ten, stanowiący de facto podstawę rozważań w zakresie ewentualnego upodmiotowienia sołectwa, statuuje niejako realne przesłanki ku temu. Reguluje on bowiem dwa istotne zagadnienia, które zostaną poddane szerszej analizie w dalszej części niniejszego opracowania. Po pierwsze, w przepisie tym mowa jest o „zarządzaniu” i „korzystaniu” z mienia komunalnego przez jednostkę pomocniczą oraz „rozporządzaniu” dochodami pochodzącymi z tego źródła. W rezultacie określenia, jakimi posługuje się ustawodawca w ust. 1 tego artykułu, właściwe są dla sfery podmiotów prawa. Poza tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „zakres czynności dokonywanych samodzielnie” przez jednostki pomocnicze dodatkowo nasuwa istotne wątpliwości interpretacyjne.

W doktrynie prawa wskazuje się, że ratio legis tego przepisu może stwarzać pewną samodzielność jednostek pomocniczych, bowiem czynności te jednostka pomocnicza (np. sołectwo) może wykonywać sama, bez konieczności udziału gminy. Co więcej, podaje się, że skoro gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji monokratycznego organu wykonawczego gminy, to uprawnienie rady gminy do określenia zakresu czynności, o których mowa w dyspozycji art. 48 ust. 1 u.s.g., stanowi – jak się wydaje – przejaw tzw. dekoncentracji zewnętrznej uprawnień na rzecz jednostek pomocniczych. Pozwala to przyjąć, że sołectwo otrzymuje uprawnienia w ramach gospodarowania mieniem gminy wyjęte spod gestii wójta i przyznane uchwałą rady gminy. Gmina przekazuje więc swe kompetencje, uszczuplając jednocześnie możliwość działania własnych organów w tym zakresie.

W literaturze przedmiotu, w aspekcie podniesionych kwestii, wskazuje się, że pojęcie „zarządzania” w art. 48 u.s.g. występuje w znaczeniu wąskim⁷, jako administrowanie, które ma polegać na dokonywaniu czynności bieżących zarówno faktycznych, jak i prawnych, dotyczących składników przekazanego mienia komunalnego. Brak jednakże sprecyzowania, o jakie konkretnie prawa chodzi (tzn. brak katalogu praw, które przysługują jednostce pomocniczej w świetle art. 48 ust. 1 u.s.g.) – zdaniem niektórych autorów – skutecznie uniemożliwia powoływanie się na samodzielność w obrocie prawnym. A. Agopszowicz podaje, że art. 48 ust. 1 u.s.g. może wskazywać na ustanowienie na rzecz jednostki pomocniczej prawa zarządu składnikami mienia, z uwagi na fakt, że rada gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. ustala (w granicach określonych statutem) zasady przekazywania składników mienia jednostkom pomocniczym do korzy-

⁷ Zob. A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 424.

stania. Oznacza to, że prawa i obowiązki stanowiące składniki tego przekazanego mienia pozostają jedynie przy gminie⁸. W podobnym tonie wypowiada się K. Bandarzewski, w którego ocenie przez „zarząd mieniem” należy rozumieć tylko takie działania, które spełniają kumulatywnie dwie przesłanki: dotyczą składania oświadczeń woli w imieniu gminy „na zewnątrz” w formie cywilnoprawnej oraz mają za przedmiot nawiązanie, zmianę lub zniesienie prawa własności lub innego prawa majątkowego (mienia)⁹.

Tak samo w literaturze przedmiotu próbuje się również wyjaśnić pojęcie „korzystania z mienia”. W tym przypadku podnosi się, że czynności faktyczne dotyczyć będą używania mienia dla zaspokojenia własnych potrzeb (w tym pobierania pożytków i dochodów, jakie dane mienie przynosi). Natomiast czynności prawne oparte będą na „powoływaniu do życia stosunków prawnych (zwłaszcza obligacyjnych), których przedmiotem są określone dobra wchodzące w skład tego mienia, np. umów najmu lub dzierżawy”¹⁰. Nie oznacza to jednak, zdaniem niektórych przedstawicieli dogmatyki prawa, że korzystanie z mienia komunalnego daje sołectwu podmiotowość prawną. Nie może ono zawierać umów cywilnoprawnych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, bowiem przyjmując teorię normatywnej konstrukcji osób prawnych, stwierdzić trzeba, że z żadnej normy prawnej nie wynika, że ma ono odrębną od gminy zdolność do czynności prawnych.

Analogiczne stanowisko prezentowane jest w zakresie interpretacji pojęcia „rozporządzania mieniem”, którego zakres, zdaniem doktryny, ustawodawca w stosunku do sołectwa ogranicza, stanowiąc, iż odnosi się ono jedynie do dochodów z tytułu przydzielonego mu mienia. K. Bandarzewski podkreśla, że jednostka pomocnicza „nie ma możliwości samodzielnego zbywania uzyskanego dochodu w ramach rozporządzania nim, rozumianego jako wydatkowanie go w stosunkach zewnętrznych”. W konsekwencji, zdaniem tego autora, „jednostka pomocnicza nie ma uprawnienia do samodzielnego rozporządzania przekazanym jej mieniem komunalnym”¹¹.

Polemizując z tym stanowiskiem, wskazać należy, że zarówno zakres zarządzania, korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządzania dochodami pochodzącymi z tego źródła obligatoryjnie musi zostać określony w statucie. Innymi słowy, ustawodawca *expressis verbis* postanowił, że jednostka pomocnicza gminy została wyposażona w uprawnienia do zarządzania, korzystania z mienia

⁸ Por. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 130.

⁹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007, s. 441.

¹⁰ Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 330 i nast.

¹¹ K. Bandarzewski, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, s. 459.

komunalnego oraz do rozporządzania dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Z brzmienia analizowanego art. 48 ust. 1 u.s.g. nie wynika jednakże wprost, czy chodzi o statut gminy, czy danej jednostki pomocniczej gminy. Praktyka wskazuje, że regulacje w zakresie art. 48 ust. 1 u.s.g. znajdują się zarówno w statucie gminy, jak i w statutach jednostek pomocniczych. Wydaje się, że należy przychylić się do tezy, iż unormowania te powinny się znaleźć przede wszystkim w statucie sołectwa, z uwagi na treść art. 35 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Przedmiotowy przepis stanowi bowiem, że organizację i zakres działania jednostki pomocniczej (w szczególności zakres zadań przekazywanych sołectwu przez gminę oraz sposób ich realizacji) określa w odrębnym statucie rada gminy. Za przyjęciem takiej wykładni przemawia także to, że zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo w ramach przekazanego mu mienia (art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g.) może być różnie określany dla jednostek pomocniczych. W związku z tym dokonanie takiej indywidualizacji przepisów znajduje większe *ratio legis* w umiejscowieniu ich w statucie sołectwa niż w statucie gminy. Ergo statut gminy powinien zawierać regulacje ogólne dotyczące sołectwa (w tym postanowienia obligatoryjne), a kwestie szczegółowe w tym zakresie znaleźć się powinny w postanowieniach statutu sołectwa.

Brak określenia czynności oraz ich zakresów, o których mowa w art. 48 ust. 1 zd. 1 u.s.g., uniemożliwia jednak sołectwu wykonywanie uprawnień przyznanych mu w dyspozycji tego przepisu. Oznacza to, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy, w jakim zakresie sołectwo będzie mogło korzystać z tych przekazanych uprawnień, choć z pewnymi w tym przedmiocie ograniczeniami. Pamiętać bowiem trzeba, że określenie zakresu tych czynności, jako uregulowanie statutowe, zgodnie z treścią art. 35 u.s.g., podlega obligatoryjnemu wymogowi przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Prezentowane zatem w literaturze przedmiotu stanowisko, iż brak sprecyzowania w art. 48 ust. 1 u.s.g., o jakie konkretnie prawa chodzi, na gruncie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. wdaje się nie znajdować do końca uzasadnienia. Ustawodawca w art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. wyraźnie bowiem stanowi, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. W związku z tym uznać trzeba, że art. 48 ust. 1 u.s.g. stanowi uszczegółowienie w zakresie regulacji art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.

Podobnie należałoby się odnieść do drugiej kwestii dotyczącej zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo. Redakcja art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. pozwala uznać, iż względem przysługującego mu mienia komunalnego można wyróżnić dwie sfery działań podejmowanych przez tę jednostkę pomocniczą:

pierwsza dotyczy działań podejmowanych samodzielnie, druga zaś obejmuje pozostałe czynności, które charakteru takiego nie mają, tzn. „niesamodzielne”, mieszczące się w ramach zwykłego zarządu, które mogą być wykonywane tylko za zgodą organów gminy¹².

Ustawodawca wprowadził jednocześnie w tym zakresie obligatoryjny wymóg, że czynności dokonywane samodzielnie powinny zostać uregulowane w statucie. W rezultacie ich brak skutkować będzie nieważnością czynności dokonywanych „samodzielnie” przez sołectwo. Ergo art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g., będący – jak już wskazywano – uszczegółowieniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.¹³ oraz art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.¹⁴, stawia niejednokrotnie pytanie co do charakteru prawnego sołectwa, które w świetle ogólnych regulacji dotyczących podmiotów prawa może budzić wątpliwości. Tym samym podnoszone w literaturze przedmiotu argumenty podkreślające jedynie charakter subsydiarny tych jednostek pomocniczych, funkcjonujących notabene w obrębie struktury organizacyjnej i majątku gminy, wymagają wobec braku jednoznacznego uregulowania tej kwestii w ustawie wskazania, iż stanowiska w tym względzie dotychczas prezentowane w dogmatyce prawa są rozbieżne, a przedmiotowe zagadnienie pozostaje wciąż dyskusyjne. Przykładowo A. Agopszowicz wskazuje, że „samodzielność” jednostki pomocniczej, o której mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g., sprowadza się do możliwości korzystania z przydzielonego jej mienia i rozporządzania dochodami z tego mienia. „Samodzielność” ta będzie oznaczać, zdaniem tego autora, że jednostki pomocnicze nie będą potrzebować akceptacji dla podejmowanych przez nie czynności ze strony organów gminy¹⁵. Co więcej, autor podkreśla, że tylko w tym ostatnim zakresie jednostka pomocnicza gminy może wchodzić w stosunki umowne z innymi podmiotami, zaznaczając jednocześnie, że zawsze będą to czynności podejmowane na rzecz gminy jako podmiotu prawa¹⁶.

Zważywszy na powyższe, powstaje pytanie o pozycję prawną sołectwa jako reprezentanta gminy. Innymi słowy, jak należy traktować oświadczenia woli

¹² Zob. P. Czechowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 135; Por. też K. Bandarzewski, *Problematyka mienia jednostek pomocniczych*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 287.

¹³ Art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. stanowi, że „do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki”.

¹⁴ Art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. statuuje, że „statut jednostki pomocniczej określa w szczególności zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji”.

¹⁵ A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 324.

¹⁶ A. Agopszowicz, *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność gminy*, [w:] A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Prof. W. Pańki*, Katowice 1993, s. 95.

składane przez sołectwo, przez jego organy, o których stanowi *expressis verbis* ustawodawca w art. 35 u.s.g., a także stanowiące swoisty „wyłom” w odniesieniu do jednostki, która nie jest podmiotem prawa. Czy jest to pełnomocnictwo, czy może przedstawicielstwo ustawowe? Implikacje prawne pojawiające się w tym zakresie można tu mnożyć... Poza sporem pozostaje jedynie to, że art. 47 u.s.g. rozszerza legislacyjnie zakres podmiotowy osób mogących składać oświadczenia woli w imieniu gminy, stanowiąc tym samym *lex specialis* do art. 46 ust. 1 u.s.g.

W rezultacie rodzi to kolejne pytanie: czy to szczególna podstawa udzielania pełnomocnictwa, którego źródło znajduje umocowanie w statucie sołectwa? Wątpliwości budzi również występowanie sołectwa w charakterze pełnomocnika. Przyjęcie takiej tezy oznaczałoby, że sołectwo jako pełnomocnik działałoby „na zewnątrz” w imieniu gminy, jednakże na podstawie upoważnienia ze skutkami bezpośrednio dla mocodawcy. Skoro udzielenie pełnomocnictwa wymaga jednostronnego oświadczenia woli w znaczeniu cywilnoprawnym, to w tym przypadku statut sołectwa powinien być w ten sposób traktowany. Mocodawca może powołać pełnomocnika lub wykonać daną czynność samodzielnie. Powołanie pełnomocnika stanowi notabene jego uprawnienie. Tymczasem treść art. 48 ust. 1 u.s.g. wskazuje, że rada gminy musi określić zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez tę jednostkę w ramach przysługującego jej mienia. Ponadto trzeba zauważyć, że pełnomocnik powinien mieć co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych¹⁷, co oznacza, że organ tej jednostki pomocniczej powinien mieć zdolność do reprezentowania, a więc jakiś zakres zdolności do czynności prawnych. Co więcej, samo sołectwo powinno mieć taką zdolność, skoro przyjąć założenie, iż posiada ją jej organ. Stąd należy wywieść wniosek, iż sołectwo nie legitymuje się statusem pełnomocnika. Niedopuszczalna jest też sytuacja, w której sołectwo, nie posiadając zdolności do czynności prawnych niezależnej od samej gminy (a więc nie mając zdolności do podejmowania czynności prawnych we własnym imieniu), udzielałoby pełnomocnictwa swojemu organowi¹⁸.

W piśmiennictwie prezentowane są także poglądy przyjmujące, że podstawą działania danej osoby jako pełnomocnika są przepisy k.c. W konsekwencji uznaje się, że jeżeli możliwość ustanowienia pełnomocnika i udzielenia pełnomocnictwa nie wymaga szczególnej podstawy prawnej, to działanie organu sołectwa można

¹⁷ Zob. Art. 100 k.c., zgodnie z którym „Okoliczność, że pełnomocnik jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych, nie ma wpływu na ważność czynności dokonanej przez niego w imieniu mocodawcy”.

¹⁸ Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płazek, *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 103.

tłumaczyć na podstawie konstrukcji instytucji pełnomocnictwa z k.c. Przyjęcie takiej tezy w świetle ww. art. 100 k.c. wydaje się być co najmniej dyskusyjne¹⁹.

Trudno również wywieść status prawny sołectwa z konstrukcji przedstawicielstwa ustawowego, z uwagi na fakt, że treść statutu nie może zastąpić wyraźnego upoważnienia w tym zakresie²⁰. Należy bowiem pamiętać, że podstawą działań i czynności prawnych sołectwa może być tylko statut, a nie *lex specialis*. Oznacza to, że umocowanie takie nie wynika *expressis verbis* z ustawy, lecz z oświadczenia woli gminy reprezentowanej przez jej odpowiedni organ oraz wyrażonej w statucie. W konsekwencji brak zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych sołectwa uniemożliwia zakwalifikowanie tej jednostki pomocniczej także jako przedstawiciela ustawowego gminy²¹. Co najwyżej można przyjąć, że jedynie członkowie organów tej jednostki pomocniczej, którzy składają oświadczenia woli w sprawach statutowo określonych, są reprezentantami gminy. Nie pełnią oni jednak – co zarazem oczywiste – funkcji członków organów gminy, dlatego ich status jako reprezentantów należy analizować na podstawie przepisów o pełnomocnictwie lub względnie przepisów o przedstawicielstwie²². Ergo prezentowane w literaturze przedmiotu stanowisko, że art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. daje uprawnienie jednostkom pomocniczym gminy do składania oświadczeń woli w imieniu gminy, wydaje się nie znajdować legislacyjnego uzasadnienia.

Uznając, zgodnie z wykładnią literalną, iż sołectwo nie ma nawet ograniczonej zdolności do czynności prawnych, nie może pretendować do nadania mu statusu prawnego pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego, bo już z założenia jest to błędne. Jeśli będzie występować *pro foro externo*, to zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi podmiotowości prawnej, a także pełnomocnictwa lub przed-

¹⁹ Na marginesie warto zauważyć, w kontekście podniesionych wątpliwości, iż w praktyce sołectwa coraz częściej korzystają z konstrukcji pełnomocnictwa z art. 46 u.s.g. w związku z art. 95 i 96 k.c., niż z pełnomocnictwa zawartego w art. 48 u.s.g., które słusznie rodzi różnorakie wątpliwości interpretacyjne. Przy tym ostatnim pełnomocnictwie za szczególnie wadliwe wypada uznać – jak już wskazywano – przyznanie statusu pełnomocnika sołectwu, z uwagi na treść art. 100 k.c.

²⁰ Por. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd terytorialny” nr 1–2/1991, s. 9 (z art. 48 ust. 1 u.s.g.); Por. też: Z. Radwański, który wskazuje, iż źródłem umocowania w stosunku przedstawicielstwa ustawowego są inne zdarzenia prawne niż czynność prawna reprezentowanego. Ustawa może bezpośrednio określać zdarzenia kreujące umocowanie przedstawiciela ustawowego (np. rodzice są z mocy ustawy przedstawicielami małoletniego dziecka). Ustawa może także przyznać określonym organom państwowym, np. sądom – kompetencję do ustanawiania przedstawiciela (np. ustanawiani przez sąd opiekunowie); Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 270 i nast.

²¹ Por. T. Dybowski, który słusznie zauważa, że z art. 48 ust. 1 u.s.g. wynika, iż podstawą działań i czynności prawnych jednostki pomocniczej gminy może być tylko statut, a nie przepis szczególny; T. Dybowski, *Mienie...*, s. 9.

²² Zob. art. 95 do art. 109 k.c.

stawicielstwa ustawowego, jedynie kompetencje takie, na podstawie odrębnego umocowania (art. 46 u.s.g. w związku z art. 95 i 96 k.c.) albo na podstawie art. 48 u.s.g. należy przypisać co najwyżej członkom jego organów. W praktyce powinien to być organ wykonawczy sołectwa upoważniony do reprezentowania gminy. Choć i w tym ostatnim zakresie przyjęcie tezy, że jednostka organizacyjna nie ma osobowości prawnej, a posiada obligatoryjne organy, stanowi niewątpliwie stricte nowatorskie podejście ustawodawcy, które nie znajduje odzwierciedlenia w odniesieniu do żadnej innej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej występującej – jak dotychczas – w polskim systemie prawnym.

Podobnie nie można też przyjąć tezy, że sołectwo (względnie jego organy, a konkretnie organ wykonawczy sołectwa) składa oświadczenia woli jako organ gminy, gdyż zgodnie z dyspozycją art. 11a ust. 1 u.s.g.²³ nim nie jest.

Uwagi te pozwalają na sformułowanie ogólniejszej refleksji, iż obecne regulacje w tym zakresie powinny być sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, by przepisy mające służyć ujednoliceniu tego przedmiotu materii same nie rodziły zagrożenia powstania rozbieżności w ich wykładni. Innymi słowy, kreuje to niepokojące zjawisko, że na podstawie tej samej regulacji wskazane wyżej tendencje prowadzą do odmiennych kierunków interpretacji.

4. Ograniczenia w zakresie podmiotowości prawnej gminy wynikające z regulacji dotyczących sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy

W aspekcie podniesionej powyżej argumentacji dotyczącej statusu prawnego sołectwa w kontekście podmiotowości prawnej gminy, stwierdzić raz jeszcze należy, iż w literaturze przedmiotu dość powszechnie uznaje się, iż sołectwo jest jedynie elementem konstrukcyjnym (składowym) gminy, niemającym poza tymi ramami organizacyjnymi samodzielności bytu prawnego, niemogącym w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań prawnych, gdyż ustawodawca nie przyznał mu nawet ułomnej osobowości prawnej. Na tle tak przyjętej regulacji powstaje zatem istotne zagadnienie: czy, mając na względzie fakt licznych ograniczeń w zakresie podmiotowości prawnej gminy wynikających z unormowań dotyczących sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy, za słuszne uznać należy przyjęcie tezy co do upodmiotowienia tej jednostki pomocniczej gminy?

²³ Organami gminy zgodnie z art. 11a ust. 1 u.s.g są: rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Odpowiadając na tak postawione pytanie, wskazać należy, że pogląd o zasadności upodmiotowienia sołectwa trzeba opatrzyć co najmniej kilkoma uwagami. Zwłaszcza że analizowana kwestia jest tym bardziej godna uwagi, iż sama pozostając w tle niewątpliwie fundamentalnych zmian, jakie zaszły ostatnio w polskim systemie prawnym, występuje z nimi w nieuniknionym związku. Dlatego też zgodzić należy się z tezę, że instytucje prawne (tak jak np. sołectwo) nie funkcjonują w próżni pojęciowej czy wzajemnej separacji. Ich byt powiązany jest na różne sposoby z innymi instytucjami, co stanowi o spójności tak całego systemu prawa, jak i poszczególnych jego gałęzi (dziedzin). Zależności te uwidaczniają się w sytuacjach, gdy podstawą (w tym podstawą prawną) i uzasadnieniem funkcjonowania jakiejś instytucji jest inna, jej pokrewna (czyli z nią powiązana). Może być i tak, że jedna instytucja jest konkretyzacją lub dopełnieniem innej. Podobnie jest na gruncie u.s.g., gdzie ów aspekt podmiotowości prawnej powinien być rozpatrywany również w powiązaniu z przepisami materialnego prawa cywilnego.

Z tego względu utrzymane w tym zakresie archaiczne regulacje nie skłaniają do jednoznacznie pozytywnych ocen, implikując następujące uwagi.

Po pierwsze, w art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. ustawodawca przyznał uprawnienie do gospodarowania mieniem komunalnym (a zatem i zarządzania) organowi wykonawczemu gminy. Przedmiotowa regulacja rodzi pytanie o relacje tego przepisu do art. 48 ust. 1 u.s.g. Skoro gospodarowanie mieniem komunalnym należy do kompetencji monokratycznego organu wykonawczego gminy, to uprawnienie rady gminy w aspekcie określenia zakresu czynności, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g., stanowi wyraz pewnej dekoncentracji uprawnień na rzecz sołectwa. Oznacza to, że ta jednostka pomocnicza może otrzymać uprawnienia w ramach gospodarowania mieniem gminy wyjęte spod kompetencji wójta (burmistrza i prezydenta miasta) i przyznane de facto uchwałą rady gminy, w której gestii pozostaje ustalenie zakresu i treści konkretnych kompetencji przekazanych sołectwu. Co więcej, pozwala to również przyjąć, że rada gminy traci wówczas te kompetencje, a uzyskuje je organ uchwałodawczy sołectwa (zebranie wiejskie), stając się w ten sposób – jak podnosi dogmatyka – niejako organem stanowiącym gminy w zakresie powierzonych mu kompetencji²⁴. Ustosunkowując się do tego, stwierdzić trzeba, że organy gminy jako osoby prawne są częścią składową jej konstrukcji normatywnej; są przede wszystkim elementem struktury organizacyjnej, jak również, zgodnie z teorią organów i koncepcją działania osoby prawnej przez organy, czynnikiem ich osobowości prawnej. System (układ) organów regulowany jest przepisami *ius cogens*, a działanie przez organy nie jest oparte na swobodzie (fakultatywności), lecz na ustawowo określonych kompetencjach.

²⁴ Por. też A. Agoszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie...*, s. 129.

Zważywszy na powyższe, teza co do charakteru organu uchwałodawczego sołectwa aktualnie nie znajduje – w mojej ocenie – legislacyjnego uzasadnienia.

Po drugie, zauważyć należy, iż pozostające w gestii rady gminy określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo doznaje w tym aspekcie istotnych ograniczeń w kontekście art. 35 u.s.g. (wymóg przeprowadzenia konsultacji) i art. 48 ust. 2 u.s.g. (zgoda zebrania wiejskiego). Oznacza to, że gmina, przekazując swe kompetencje, uszczupla jednocześnie możliwość działania własnych organów (przede wszystkim monokratycznego organu wykonawczego gminy) w tym zakresie.

Po trzecie, redakcja art. 36 ust. 1 u.s.g. nie pozostawia żadnego „luzu decyzyjnego” umożliwiającego radzie gminy odmienne kształtowanie organów sołectwa ich kompetencji aniżeli wskazuje na to dyspozycja powołanego przepisu. W aspekcie podniesionej kwestii pewne wątpliwości nasuwa zwłaszcza sama kwalifikacja organów sołectwa, zważywszy na fakt, iż nie zostało ono wyposażone w odrębną podmiotowość prawną, a zatem nie może występować w stosunkach prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny. Poza sporem pozostaje jedynie to, że gmina, jako osoba prawna – zgodnie z teorią organów – działa poprzez swoje organy²⁵. Rodzi to jednak pytanie: czy organy sołectwa należą do nich? Odpowiadając, stwierdzić trzeba, że ustawodawca w art. 11a ust. 1 u.s.g. określił katalog organów gminy, czyniąc go de facto katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że w kształtowaniu ustroju wewnętrznego stosowanie przez organy gminy zasady, zgodnie z którą wszystko, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone, jest nie do zaakceptowania. W związku z tym przyjąć trzeba tezę, że organy gminy nie mogą powoływać innych organów niż te bezwzględnie przewidziane przez ustawodawcę. Dokonanie takiego zabiegu legislacyjnego (tj. poszerzenie katalogu organów gminy o organy sołectwa) w statucie gminy lub w statucie sołectwa byłoby oczywiście wadliwe i skutkowałoby bezwzględną nieważnością takiej uchwały, jako naruszającej obowiązujący w tym zakresie porządek prawny. Poza tym przedmiotowe zagadnienie wydaje się być też istotne ze względu na podnoszoną wyżej kwestię reprezentacji gminy w świetle art. 48 ust. 1 u.s.g., z zaznaczeniem jednak raz jeszcze, że i w tym obszarze materii prowadzi to do różnorodnych kierunków interpretacji²⁶.

Po czwarte, kolejnym ograniczeniem w zakresie samodzielności gminy jest redakcja art. 48 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania

²⁵ Zob. Art. 38 k.c., który stanowi, że „osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie lub opartym na niej statucie”.

²⁶ Zob. rozważania zawarte w pkt III – Status prawny sołectwa a zakres regulacji art. 48 u.s.g.

wiejskiego. W art. 48 ust. 3 u.s.g. ustawodawca wskazał, że wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone. Przedmiotowe rozwiązanie rodzi pytanie: czy sołectwa zostały wyposażone w zdolność do czynności prawnych w zakresie ich dotychczasowych praw do korzystania z mienia? Treść art. 48 ust. 2 u.s.g. wydaje się zakładać, że sołectwa do dnia 27 maja 1990 roku (tj. przed komunalizacją²⁷) posiadały, odrębne od gminy, prawa do korzystania z mienia. Przyjęcie tej tezy oznaczałoby, że sołectwo zostało wyposażone w pewną niezależność, samodzielność od gminy. Jednakże w piśmiennictwie wskazuje się, że teza taka pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, które sołectwu *expressis verbis* atrybutu podmiotowości prawnej nie przyznało. Ergo przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nakłada on ograniczenia na gminę jako osobę prawną, co nie oznacza, że sołectwo należy traktować jako samodzielną jednostkę samorządu terytorialnego wyposażoną w zdolność do czynności prawnych. Wykonywanie dotychczasowych praw przez sołectwo *de lege lata* mieści się więc w uprawnieniach właścicielskich gminy. Nabywając *ex lege* własność np. nieruchomości, która do dnia 27 maja 1990 roku należała do sołectwa, gmina obligatoryjnie upoważniała organy sołectwa do wykonywania (w imieniu i na rzecz gminy) przysługujących mu praw do tej nieruchomości stosownie do stanu sprzed komunalizacji (*restitutio in integrum*). Nie sposób jednak nie zauważyć, iż ograniczenia, o których mowa w analizowanym przepisie, będą dotyczyć każdorazowo badania, czy dane mienie przekazywane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. sołectwu jest mieniem należącym do sołectwa przed 27 maja 1990 roku oraz czy przedmiotowe przekazanie nie uszczupla dotychczasowych praw sołectw do korzystania z tego mienia. W tym ostatnim przypadku należy obligatoryjnie – jak już podnoszono – uzyskać zgodę zebrania wiejskiego, gdyż brak takiej zgody powoduje nieważność uchwały w przedmiocie rozdysponowania składników mienia sołectwa.

Mając na uwadze powyższe, skonstatować należy, iż w zakresie analizowanej materii powinno się unikać podobnego konstruowania przepisów prawnych. W szczególności gdy powodują one, tak jak w omawianym przypadku sołectwa, daleko idącą interpretację norm prawnych, naruszając ogólne zasady prawa cywilnego. Tym samym za niewystarczające uznać należy aktualne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectw, które w praktyce generują poważne wątpliwości; konieczne natomiast jest podjęcie konkretnych działań przez ustawodawcę

²⁷ Komunalizacja („uwłaszczenie gmin”) nastąpiła na podstawie 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.).

odpowiadające przedstawionym wyżej kryteriom i składające się na rzeczywiste działanie tej formy organizacyjnej w obrocie powszechnym.

4. Konkluzje. Postulaty *de lege ferenda*

W dogmatyce prawa oraz w orzecznictwie prezentowane są poglądy przemawiające kategorycznie za tym, że sołectwo nie ma odrębnej podmiotowości prawnej od gminy. Konsekwencją przyjęcia tej tezy jest to, że sołectwo nie może występować w stosunkach prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawa, a jego organy nie są umocowane i nie mogą być także upoważnione w statucie do zawierania w imieniu tej jednostki pomocniczej umów i zaciągania zobowiązań. Mając na względzie przedstawione powyżej uwagi, zasadnym jest twierdzenie, że skoro sołectwo zasadniczo nie może lub nie powinno być podmiotem prawa, a ma tylko wykonywać pewne czynności o charakterze cywilnym, które będą realizowane w zakresie zdolności do czynności prawnych gminy – to uprawnionym do występowania w obrocie prawnym, w imieniu i na rzecz gminy, optymalnie może być jedynie organ sołectwa, którym w praktyce będzie sołtys.

O ile można zgodzić się z tezą, że w drodze wykładni aktualnych regulacji wykonywanie czynności prawnych przez sołectwo nie jest i nie może być uznane, w świetle systemu prawa cywilnego, za quasi-realizację zdolności do czynności prawnych, bowiem takiej kategorii przepisy materialnego prawa cywilnego nie przewidują. To argument, który *de lege lata*, przyjmuje, że sołectwo nie może być podmiotem prawa, ponieważ kłóciłoby się to z koncepcją ustrojową „jednopoziomowej” struktury gminy, można odwrócić i stwierdzić zarazem, że mając na uwadze stojące dla podmiotowości prawnej sołectwa ograniczenia w zakresie wprowadzonych w 1990 roku regulacji, nie powinno się, dokonując zmian, konstruować podobnych przepisów. Wszakże samorządność to idea zakładająca, iż pewne grupy społeczne (również takie jak sołectwo) powinny móc zaspokajać swoje potrzeby i mieć możliwość podejmowania decyzji w sprawach ich bezpośrednio dotyczących. Tak więc przyjęcie formuły samorządności zawężonej jedynie do aktualnie zdefiniowanych jednostek samorządu terytorialnego, w mojej ocenie, nie oddaje w pełni istoty samorządności i jako takie wymaga interwencji ustawodawcy.

Niezaprzeczalnie zatem niektóre z obecnych ustawowych rozwiązań, w tym częściowo przejętych z wcześniej obowiązujących ustaw, powodują, iż uprawniony jest wniosek co do eliminacji takich regulacji, a także przyjęcia nowych konstrukcji prawnych stanowiących wyraz gwarancji i pewności obrotu co do jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Nie powinno być wątpliwości, że

polskie prawo samorządowe jest systemem na tyle dojrzałym, że nadszedł właściwy moment na nowelizację w zakresie przedmiotowych regulacji. Jest to zresztą proces naturalny. Zasady prawa w aspekcie dotyczącym podmiotowości w poszczególnych obszarach regulacji wpraw są wypracowywane przez dogmatykę i orzecznictwo, następnie są potwierdzane w dokumentach nielegislacyjnych, aby w końcu trafić do zbioru norm prawnych. Dlatego też, nie przesądzając kierunków zmian legislacyjnych, postulować w tym miejscu należy definitywne wyjaśnienie statusu prawnego sołectwa, które powinno polegać na uwydatnieniu w przepisach u.s.g. obowiązujących w tym względzie zasad prawa cywilnego.

Odkodowanie treści ustawowych norm prawnych dotyczących sołectwa nie może dokonywać się tylko na gruncie dogmatyki i judykatury. Zwłaszcza że, wobec braku jednoznacznego uregulowania kwestii statusu prawnego sołectwa w u.s.g., stanowiska w tym względzie prezentowane w piśmiennictwie są rozbieżne, a przedmiotowa kwestia pozostaje wciąż dyskusyjna. W ślad za tym stwierdzić należy, że po 26 latach funkcjonowania demokratycznego państwa prawa zachodzi pilna potrzeba zmian istniejących regulacji prawnych w aspekcie podnoszonych wyżej wątpliwości. Warto jednocześnie tu dodać, że do nowelizacji k.c. w 2003 roku funkcjonowanie sołectw według konstrukcji zaproponowanej przez ustawodawcę w 1990 roku było – jak się wydaje – zabiegiem uzasadnionym, z uwagi na brak normatywnego potwierdzenia występowania w obrocie prawnym obok osób fizycznych i prawnych także jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, które w doktrynie materialnego prawa cywilnego często określa się mianem tzw. ułomnych osób prawnych. Natomiast obecnie, tj. po 2003 roku normatywna konstrukcja sołectwa w aspektach nie tylko teoretycznych, ale i strictly praktycznych wydaje się zupełnie nie przystawać do realiów współczesnych aktywności społecznych – stawiając pod znakiem zapytania tak racjonalność działania ustawodawcy w tym wypadku, jak i funkcjonalność dalszego utrzymywania przedmiotowych regulacji, co w konsekwencji rodzi pytanie o ich *ratio legis*.

Rozważać można oczywiście, czym powinien się kierować racjonalny ustawodawca przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu określonej jednostce statusu osoby prawnej lub jedynie statusu podmiotu bez osobowości prawnej, tzn. ułomnej osoby prawnej. Jest też oczywiste, że przyznanie tego ostatniego statusu ma sens jedynie w odniesieniu do jednostek odznaczających się pewnym stopniem wyodrębnienia organizacyjnego i majątkowego, bowiem tylko wtedy jednostka taka może realnie funkcjonować jako odrębny podmiot prawa. Na podstawie wykładni literalnej analizowanego przepisu można by dojść do wniosku, że jednostka pomocnicza gminy (w tym sołectwo) została wyposażona w przymiot zdolności do czynności prawnych. Byłaby to też podstawa do zgłoszenia w tym

miejscu ponownie podnoszonego wyżej postulatu *de lege ferenda* w zakresie przyznania sołectwu tzw. ułomnej osobowości prawnej. Obecnie jednakże przyjęcie tezy, że sołectwo posiada ograniczoną zdolność do czynności prawnych, doznaje pewnego ograniczenia z uwagi na fakt, że – jak wskazywano wyżej – żaden przepis prawa nie przyznaje jednostce pomocniczej odrębnej od gminy zdolności prawnej, a zatem także zdolności do czynności prawnych.

W konsekwencji nieprzyznanie sołectwu przymiotu podmiotowości prawnej wydaje się być zbyt wysoką ceną, jaką płaci ta jednostka pomocnicza gminy w świetle przyjęcia koncepcji „jednopoziomowej” struktury samorządu terytorialnego. Oznacza to, że na gruncie tej koncepcji sołectwo jawi się jedynie jako element struktury organizacyjnej gminy, niemający możliwości samodzielnego (tj. w imieniu własnym i na swoją rzecz) nabywania praw i zaciągania zobowiązań w zakresie przekazanego mu mienia komunalnego. Innymi słowy, przyjmuje się, że zdolność do czynności prawnych sołectwa w świetle art. 48 u.s.g. realizuje się tylko w zakresie zdolności do czynności prawnych gminy. Posługiwanie się więc w odniesieniu do sołectwa terminem zdolność do czynności prawnych dogmatyka uznaje za zabieg nieuprawniony.

Konstatując, warto mieć również na uwadze, że skoro aktualnie status podmiotu prawa przyznany został jedynie gminie, to odpowiedzialność za zobowiązania zaciągnięte przez wszystkie jej ograny, w tym także za zobowiązania dotyczące gospodarki jednostek pomocniczych (jak sołectwa), ponosi gmina, która to odpowiada za nie całym swoim majątkiem, w tym także majątkiem powierzonym tym jednostkom, np. sołectwom. Tak więc stwierdzić należy, że zarówno merytoryczne, jak i formalne braki unormowania tej problematyki nakazują podnoszoną tu materię (przynajmniej jak dotychczas) traktować jako archaiczną, niedopracowaną, co paradoksalnie rzutuje również na jakość funkcjonowania sołectw w polskich warunkach prawnych.

Ergo generalnie rzecz ujmując, polskie prawo nie stwarza dostatecznych ram prawnych dla funkcjonowania sołectw; nie stymuluje ich rozwoju. Wszystko to wskazuje, że jest jeszcze wiele do zrobienia na drodze zasypania przepaści między retoryką a rzeczywistością. Tym bardziej, że skala negatywnych następstw, które niekiedy tak bulwersują opinię publiczną, nie jest efektem działań jednorazowych. Na rozrośnięcie się na taką skalę pajęczyny niedopracowanego modelu trzeba było całych lat. W Polsce dopiero rozpoczęła się dyskusja nad statusem prawnym sołectwa, a już pokazuje, jak z trudem są przełamywane utarte w tym zakresie schematy i stereotypowe podejście.

Powyższe nasuwa więc pytanie: czy ustawodawca pójdzie wystarczająco daleko w poszukiwaniu nowej koncepcji statusu prawnego sołectwa? Bo jeżeli dziś podnosi się, że nie udało się wypracować właściwej konstrukcji, to jest to – w mojej ocenie

– przykład poważnej wady ustrojowej samorządu terytorialnego; generalnie wyraz słabości państwa polskiego, funkcjonującego wszakże w warunkach demokratycznego państwa prawa. Czas zatem pokaże, w jakim kierunku będzie zmierzać wskazana praktyka i regulacja oraz dokąd nas ta droga zaprowadzi. Zwłaszcza że faktem jest, iż dowodzi ona nie tylko istnienia coraz to większych wątpliwości interpretacyjnych, ale też kolejnych i różnorodnych kierunków stosowania, nie zawsze do końca uzasadnionych. A przecież upodmiotowienie sołectwa byłoby najbardziej zgodne z ideą samorządności terytorialnej, a obecnie sołectwo jawi się jako struktura pozbawiona tylko formalnie (tzn. brak wyraźnego przyznania zdolności prawnej przez ustawodawcę) cech samodzielności podmiotu prawa. Czy jest to jednak wystarczająco przekonujący argument? Trzeba przyznać, że jest to o tyle trudne, że teoria to jedno, a praktyka to drugie. Tak więc czyżby miało okazać się, że sołectwo funkcjonuje na zasadzie „prawo sobie, a życie sobie” – *par excellence* zaliczane do grupy tworów o niejasnej pozycji prawnej?

Bibliografia

Literatura:

- Agopszowicz A., *Zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność gminy*, [w:] Agopszowicz A., Kurowska T., Pazdan M. (red.), *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego. Pamięci Prof. W. Pańki*, Katowice 1993.
- Agopszowicz A., [w:] Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Bandarzewski K., *Problematyka mienia jednostek pomocniczych*, [w:] Dolata S. (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Mączyński M., Płazek S., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.
- Bandarzewski K., [w:] Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.
- Czechowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 2006.
- Dybowski T., *Mienie komunalne*, „Samorząd terytorialny” nr 1–2/1991.
- Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” nr 1–2/1991.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Szewc A., [w:] Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn.).

Ustawa 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.).

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, sołectwo, jednostka pomocnicza, podmiotowość prawna, osoba prawna, ułomna osoba prawna, zdolność prawna, zdolność do czynności prawnej, reprezentacja, pełnomocnictwo, przedstawicielstwo ustawowe.

Summary

Legal implications on the style in the context of the legislative context of the community. Demons and challenges

The present study is an attempt to answer a question about the grounds for introducing into the Law of 8 March 1990 on local self-government the legal status of the rural district, ie the allocation of the legal capacity of the village to the activities carried out by the municipality entrusted with it municipal. This question is important for the proper functioning of the village council and for removing serious doubts as to the legal nature of this auxiliary unit of the municipality, and for unifying and regulating the legal provisions on the grant of the attribute of legal personality to organizational units without legal personality under the principles of substantive civil law. This is why, in the sphere of discussion here, the analysis of *de lege lata* and *de lege ferenda* of the legal regulations concerning the disputed legal status of the village council, which now appears only as a formal structure (ie the absence of a clear attribution of the legal capacity of the legislator) Implying the necessity of taking up a substantive point of view in this matter.

Key words: local government, municipality, community, subsidiary, legal entity, legal person, defective legal person, legal capacity, legal capacity, representation, power of attorney, statutory representation.

Rozdział V.

Wadliwość postanowień statutów gmin podjętych na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w świetle obowiązujących zasad wykonywania budżetu gminy

Analiza aktualnego stanu postanowień statutów gmin w zakresie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, nadawanych przez rady gmin na podstawie delegacji z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), daje interesujący materiał do przemyśleń co do pożądanej, właściwej formy wyposażania jednostek pomocniczych w jakiegokolwiek uprawnienia o charakterze instytucjonalnym, w tym w zakresie finansów publicznych. Do bardzo ciekawych wniosków prowadzi zwłaszcza porównanie treści statutów gmin w tym zakresie ze sposobem praktycznej realizacji przez rady gmin bliźniaczej regulacji zawartej w art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z o finansach publicznych (dalej: u.f.p.), różniącej się jedynie tym, że aktem wprowadzającym „uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” ma być uchwała budżetowa.

Podstawą oceny, czy regulacja odsyłająca do określenia w statucie gminy uprawnień jednostek pomocniczych realizowanych w zakresie spraw budżetowych jest właściwa, musi być po pierwsze interpretacja treści art. 51 ust. 3 u.s.g. Zakres znaczeniowy tego przepisu opiera się na nakazie przyznania jednostkom pomocniczym przez radę gminy uprawnień. Ich konstrukcja ma uwzględniać dwa elementy:

- wskazanie, że jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową;
- umiejscowienie gospodarki finansowej tych jednostek w ramach budżetu gminy.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia na tle art. 51 ust. 3 u.s.g. jest ustalenie znaczenia użytego przez ustawodawcę zwrotu, według którego przedmiotem przyznanych uprawnień jest „prowadzenie gospodarki finansowej”. Generalnie, w związku z odniesieniem się w art. 51 ust. 3 do budżetu gminy, w ramach którego jednostka ma prowadzić gospodarkę finansową, pojęcie gospodarki finansowej należałoby wiązać ze znaczeniem nadawanym mu w nauce prawa finansowego. Koncepcja taka jest jednak tylko pozornie właściwa. Zwrócenia uwagi wymaga, że pojęcie gospodarki finansowej w art. 51 ust. 3 zostało użyte w kontekście podmiotowym – jako zakres kompetencji jednostki, sposób opisanie jej działań (prowadzenia własnej gospodarki), a nie przedmiotowym. Gdyby art. 51 ust. 3 u.s.g. stanowił o przyznaniu jednostkom pomocniczym uprawnień np. w zakresie „gospodarki finansowej gminy prowadzonej na podstawie budżetu”, wówczas pojęcia gospodarki finansowej nie można byłoby odnosić do zakresu działań jednostki jako podmiotu wykonującego uprawnienia, a należałoby je odnosić wprost do reguł obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych w procesach finansowych (budżetowych). Jednostki pomocnicze nie są zaś – i nie mogą stać się w obowiązującym stanie prawnym na podstawie postanowień statutu – jednostkami sektora finansów publicznych (art. 9 u.f.p.).

Pojęcie gospodarki finansowej nie jest prawnie zdefiniowane. Należy jednak mieć na uwadze, że pośrednio elementy definicji tego pojęcia można ustalić – w odniesieniu do gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie chociażby art. 254 u.f.p., określającego ogólne reguły gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu samorządowego, odnoszące się do pobierania dochodów, realizacji wydatków lub zlecania zadań. Regulacja ta jednoznacznie wiąże zakres pojęcia prowadzenia gospodarki finansowej z wykonywaniem budżetu, określając zasady obowiązujące przy gromadzeniu dochodów i ponoszeniu wydatków. Podobne wnioski wysnuwane są w doktrynie. Prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu publicznego określane jest jako „zbiór działań polegających na gromadzeniu środków publicznych z ustawowo określonych źródeł i przeznaczaniu ich na finansowanie zadań publicznych oraz zadań służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Gospodarkę tę podmiot prowadzi za pomocą swoich władz i organów, które działają na podstawie i w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji”¹. Najszerszy zakres pojęcia gospodarki finansowej wiązany jest zaś z czterema elementami, które obejmują:

¹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 23.

- ustalanie polityki finansowej, pojmowanej jako zespół celów i środków ich realizacji w dziedzinie finansowej, tworzenie prawa regulującego działalność finansową, planowanie finansowe;
- realizację działalności finansowej, która obejmuje podejmowanie decyzji na podstawie odpowiednich danych parametrycznych, przepisów prawa finansowego, wykonywanie decyzji w postaci tzw. obsługi kasowej i rozliczeniowej;
- ewidencję działalności finansowej, obejmującą przede wszystkim rachunkowość i sprawozdawczość finansową, statystykę finansową;
- kontrolę, analizę finansową z kończącą ją aprobatą (udzielenie absolutorium) lub dezaprobatą dla danej działalności finansowej².

Zasugerowanie w art. 51 ust. 3 u.s.g. możliwości prowadzenia gospodarki finansowej przez podmiot o takim statusie prawnym, jaki aktualnie posiada jednostka pomocnicza (niemogący praktycznie funkcjonować w obrocie prawnym), powoduje, że znaczenie pojęcia gospodarki finansowej użytego w art. 51 ust. 3 nie może być definiowane w sposób właściwy jednostkom sektora finansów publicznych. Co więcej, analiza pojęcia gospodarki finansowej w nauce prawa finansowego prowadzi do wniosku, że nawet odpowiednie posługiwanie się jego przyjmowanym powszechnie zakresem nie pozwala na ustalenie, czego mogłyby dotyczyć uprawnienia jednostek pomocniczych w ramach budżetu gminy.

W obecnym stanie prawnym jednostki pomocnicze nie mają podmiotowości prawnej ani warunków organizacyjnych umożliwiających gromadzenie środków publicznych (dochodów lub przychodów) i dokonywanie wydatków (realizowanie operacji polegających na finansowaniu realizacji zadań publicznych). Jest to więc sformułowanie praktycznie niedefiniowalne wobec statusu prawnego jednostki pomocniczej. Problemy interpretacyjne pogłębia wskazanie w art. 51 ust. 3 u.s.g. na określenie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej „w ramach budżetu gminy”. Budżet jest podstawowym elementem uchwały budżetowej gminy, co wynika z art. 211 ust. 5 u.f.p. Uchwała budżetowa (budżet) jest podstawą prowadzenia gospodarki finansowej gminy, a nie innych podmiotów, w tym także i gminnych jednostek organizacyjnych utworzonych w celu realizacji zadań gminy. Budżet jest podstawą wszystkich danych ujętych w planach finansowych jednostek budżetowych i niektórych wartości (w szczególności dotacji) stanowiących podstawę opracowania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych i samorządowych osób prawnych. Podmioty te nie prowadzą jednak gospodarki finansowej na podstawie budżetu, lecz na podstawie planów opracowanych zgodnie z wartościami przyjętymi w budżecie.

² L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *System kontroli finansowej*, Warszawa 1979, s. 60.

Budżet nie może więc być podstawą prowadzenia gospodarki finansowej – jakkolwiek by nie tłumaczyć tego pojęcia – także jednostek pomocniczych gminy.

Gospodarka finansowa jednostki pomocniczej prowadzona „w ramach budżetu” musiałaby polegać na wykonywaniu czynności gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych na zasadach właściwych jednostkom budżetowym. Przyjęcie takiego rozwiązania nie jest możliwe w praktyce ze względu na brak cech tych jednostek niezbędnych do wykonywania czynności z zakresu gospodarowania środkami publicznymi, a także brak możliwości przypisania odpowiedzialności osobom wchodzącym w skład organów wykonawczych jednostki pomocniczej (niebędących pracownikami samorządowymi). Dla tak daleko posuniętego zmodyfikowania zasad wykonywania budżetu gminy niezbędne byłoby ustawowe uregulowanie ewentualnej możliwości wprowadzenia jednostek pomocniczych w proces wykonywania budżetu (poprzedzone zmianą ich statusu prawnego). Regulacji takich praktycznie brak, czemu nie należy się dziwić, ponieważ jednostka pomocnicza nie jest władna – przy jej obecnym statusie oraz zasadach organizacji i funkcjonowania – prowadzić gospodarkę finansową rozumianą jako procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych.

Uświadomienie, jak dalece nieprawdopodobny zakres delegacji ustawodawca zawarł w art. 51 ust. 3 u.s.g., budzi już teoretycznie uzasadnione obawy, w jaki sposób gminy wypełniają treścią statut na podstawie tego przepisu. Z punktu widzenia zarówno statusu prawnego jednostki pomocniczej, jak i zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy (wykonywania budżetu), wypracowanie akceptowalnego w systemie prawa zakresu uprawnień jednostek pomocniczych, który polegałby na „prowadzeniu gospodarki finansowej” i jednocześnie był umiejscowiony „w ramach budżetu gminy”, wydaje się bowiem zadaniem niemożliwym do realizacji.

Weryfikację działalności prawotwórczej gmin w wykonaniu postanowień art. 51 ust. 3 u.s.g. przeprowadziłem na podstawie statutów wszystkich gmin 3 województw – lubuskiego, opolskiego i podlaskiego, dostępnych w systemie informacji prawnej LEX na dzień 31 maja 2011 r. Przeanalizowałem także postanowienia statutów jednostek pomocniczych (jeżeli były dostępne w systemie), co pozwalało niejednokrotnie – w przypadku braku lub niejasności postanowień w statutach gminy – na ustalenie przyjętego na terenie gminy sposobu wypełnienia delegacji z art. 51 ust. 3.

Pierwszym wnioskiem wynikającym z analizy jest wysoki odsetek gmin, których statuty nie zawierają postanowień pozwalających na uznanie ich za określenie jakichkolwiek (abstrahując w tym miejscu od oceny zgodności z ustawami) uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, z zastrzeżeniem wcześniej podkreślonej niejasności tego przepi-

su. Brak jakiejkolwiek inwencji gmin w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do 42,1% gmin województwa lubuskiego, 42,2% gmin województwa opolskiego i aż 57,6% gmin województwa podlaskiego. Za brak postanowień przyjąłem m.in. brak jakiegokolwiek odniesienia się do „gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych lub udziału tych jednostek w procesie planowania i wykonywania budżetu gminy, powielenie – bardziej lub mniej dokładne – regulacji z art. 51 ust. 3 u.s.g., np. „Sołectwa prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy”; „Gospodarka finansowa sołectwa prowadzona jest w ramach budżetu gminy”; „Jednostki pomocnicze gminy mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy”; „Jednostka pomocnicza prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, w oparciu o roczny plan finansowy sołectwa”; „Jednostki pomocnicze gminy mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostki pomocniczej ustala Rada”; „Gospodarka finansowa jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach budżetu gminy zgodnie z obowiązującym stanem prawnym”.

Druga konkluzja dotyczy ogólnie rzadkiego stosowania w statutach postanowień wskazujących na coroczny obowiązek wydzielenia środków do dyspozycji jednostek pomocniczych w budżecie gminy, które to zapisy należałoby uznać za wyraz rzeczywistej woli rady gminy, aby jednostki pomocnicze w istocie posiadały stałe uprawnienia dotyczące planowania i wykonywania budżetu, a nie wypełnienie tylko ustawowego nakazu wprowadzenia jakichkolwiek regulacji w tym zakresie. Przepisy ustanawiające obowiązek corocznego wydzielenia środków do dyspozycji jednostek pomocniczych znalazły się w 37,3% statutów gmin województwa lubuskiego, 38% statutów gmin województwa opolskiego i tylko 6,8% gmin województwa podlaskiego.

Porównanie liczby gmin, w których ustanowiono przepisy prawa miejscowego zobowiązujące organy gminy do corocznego przyznania środków do dyspozycji jednostkom pomocniczym, z liczbą gmin, które przewidziały w uchwałach budżetowych na 2009 rok załączniki o wydatkach jednostek pomocniczych, pokazuje, że prawo miejscowe w tym zakresie nie zawsze było respektowane. O ile wskaźnik gmin, które przestrzegają regulacji statutowych, był na pewnym akceptowalnym poziomie w województwie lubuskim i opolskim (liczba gmin, które przewidziały środki dla jednostek pomocniczych w uchwałach budżetowych na 2009 rok stanowiła odpowiednio 77,5% i 77,8% gmin, które taki obowiązek przewidziały w statucie), o tyle w województwie podlaskim wyniósł tylko 12,5% – środki dla jednostek pomocniczych przewidziała na 2009 rok 1 gmina na 8, które posiadały regulacje wskazujące na taki obowiązek.

Biorąc pod uwagę znaczną liczbę statutów gmin, w których brak postanowień ustanawiających jakiejkolwiek kompetencje jednostek pomocniczych, warta zauwa-

zenia jest liczba gmin, które, podejmując próbę rzetelnego wypełnienia delegacji z art. 51 ust. 3 u.s.g., zdecydowały się na regulacje przyznające jednostkom pomocniczym prawo podejmowania samodzielnych, wiążących organy gminy decyzji w sprawie przeznaczenia przyznanych im środków. Postanowienia takie zawarto w 50,6% statutów wszystkich gmin województwa lubuskiego, 49,3% statutów wszystkich gmin województwa opolskiego i 22% wszystkich gmin województwa podlaskiego. Jest to istotne spostrzeżenie, przesądza bowiem, że wyposażanie jednostek pomocniczych w uprawnienia polegające na podejmowaniu autonomicznych, wiążących organy gminy decyzji w sprawie przeznaczenia środków budżetowych pozostawionych do ich dyspozycji jest rozwiązaniem właściwym.

Ostatnią kwestią wymagającą głębszej analizy w związku z wynikami badań jest wysoki odsetek gmin, które w statutach zawarły postanowienia wykazujące oczywistą sprzeczność z przepisami ustawy o finansach publicznych, zasadami prowadzenia gospodarki finansowej gminy wynikającymi z innych aktów, a także – w związku z ustaleniami dotyczącymi rzekomych dochodów jednostek pomocniczych – zasadami gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Postanowienia takie występują w statutach niejednokrotnie obok właściwie wyważonych kompetencji jednostek pomocniczych. Do niezgodnych z przepisami prawa zakwalifikowałem regulacje w 25,3% gmin województwa lubuskiego, 28,1% gmin województwa opolskiego i 25,4% gmin województwa podlaskiego. Na ocenę tę wpływają przede wszystkim tak rażące w świetle obowiązującego prawa regulacje, jak:

- przewidywanie przekazywania środków finansowych wydzielonych do dyspozycji jednostek pomocniczych na odrębne rachunki bankowe otwierane dla poszczególnych jednostek, ze wskazaniem, że jako osobę upoważnioną do dysponowania środkami zgromadzonymi na poszczególnych rachunkach podaje się w umowach rachunków bankowych każdorazowego przewodniczącego organu wykonawczego jednostki; warto już w tym miejscu wskazać, że przewidywanie takich uprawnień jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej było kwestionowane przez regionalne izby obrachunkowe (dalej: RIO)³, jak również Ministerstwo Finansów⁴; są

³ Zob. np. uchwała RIO w Białymstoku z dnia 25 marca 1994 r. (15/94), OwSS 1994, nr 2. Z kolei w piśmie RIO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2007 r., „Biuletyn RIO w Szczecinie” nr 1/2008, wskazano, że „brak jest możliwości zakładania dla sołectw dodatkowych rachunków pomocniczych dających możliwość prowadzenia gospodarki finansowej w systemie pozabudżetowym. Możliwe jest natomiast założenie w księgach rachunkowych urzędu kont pomocniczych służących do ewidencji gospodarki finansowej sołectw prowadzonej w ramach budżetu gminy”.

⁴ Pismo Departamentu ds. Finansów Samorządu Terytorialnego do KR RIO z dnia 4 września 1996 r., w którym – oprócz braku możliwości posiadania rachunku bankowego – wskazano też, że jednostki pomocnicze nie prowadzą samodzielnej gospodarki finansowej („Wspólnota” nr 1/1997).

to „martwe” postanowienia statutów, ponieważ nadzór i kontrola nad gospodarką finansową gmin sprawowane przez RIO nie pozwalają na ich stosowanie w praktyce;

- wskazanie, że jednostka pomocnicza gromadzi „dochody” pochodzące z „dotacji celowej z budżetu gminy”; wprowadzenie tego typu postanowień statutowych w życie poprzez ujęcie dotacji dla jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej również było przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych RIO⁵;
- przewidywanie uszczuplania dochodów budżetu gminy poprzez określanie „przychodami własnymi” jednostki pomocniczej, gromadzonymi na jej rachunku bankowym, środków uzyskanych z powierzonego jej do zarządzania i korzystania mienia komunalnego, czyli własności i innych praw majątkowych gminy – rozwiązanie takie narusza przede wszystkim przepisy art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: u.d.j.s.t.), według którego dochody z majątku gminy są dochodami własnymi gminy;
- wskazywanie na prowadzenie działalności gospodarczej jako źródło „dochodów”, „przychodów” lub ogólnie „środków finansowych” jednostki;
- przewidywanie prowadzenia przez urząd gminy księgowości „dochodów i wydatków” jednostek pomocniczych; jednostka pomocnicza nie może realizować dochodów i wydatków w związku ze wskazanym wyżej brakiem możliwości otwierania rachunków bankowych przez jednostki;
- wskazywanie na możliwość samodzielnego podejmowania przez jednostkę pomocniczą zobowiązań do wysokości „posiadanych” środków (w tym wydzielonych w budżecie gminy) lub „zgodnie z planem finansowym sołectwa, z zastrzeżeniem obowiązku uzyskania kontrasygnaty Skarbnika”;
- przyznawanie sołtysowi i członkom rady sołectkiej uprawnień w zakresie kontroli pod względem merytorycznym dowodów księgowych dotyczących wydatkowania środków budżetowych oraz zlecania i odbierania wykonania robót, dokonywania zakupów materiałów i sprzętu oraz podejmowania „wszelkich czynności prawnych na zasadach prawa cywilnego”;
- nakładanie na jednostki pomocnicze obowiązku przestrzegania „przepisów finansowych dotyczących jednostek budżetowych gminy” przy dokonywaniu operacji na rachunkach bankowych.

⁵ Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r. (440/95) OwSS 1996, nr 6, w której wskazano, że byłoby to przyznaniem dotacji dla własnego budżetu; a także uchwały RIO w Bydgoszczy z dnia 9 marca 1994 r. (VI/30/94), OwSS 1994, nr 3 i z dnia 2 marca 1994 r. (V/22/94), OwSS 1994, nr 3 oraz uchwała RIO w Krakowie z dnia 18 sierpnia 1993 r. (XII/38/93), OwSS 1994, nr 2.

Analiza statutów gmin wsparta badaniem statutów jednostek pomocniczych prowadzi do wniosku, że złożenie przez ustawodawcę na karb własnej inwencji organów gminy obowiązku określenia zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych, bez jakichkolwiek wskazówek w u.s.g., było zabiegiem nieudanym. Założenie takie już z teoretycznego punktu widzenia budzi wątpliwości. Przyjęto co prawda taką samą formułę regulacji, jak w przypadku określenia zadań (celu istnienia) jednostek pomocniczych, jednakże materia dotycząca zagadnienia gospodarki finansowej „w ramach budżetu gminy” musi zachowywać dodatkowo zgodność z przepisami prawa finansowego. Wejście w życie przepisów u.s.g. wprowadziło konieczność powiązania przez organy gminy charakteru prawnego i zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych z regulacjami prawno-finansowymi w absolutnie pełnym zakresie. Za nieuniknione należało więc przyjąć posiłkowanie się przez gminy stanem prawnym obowiązującym jednostki pomocnicze przed 1990 rokiem (przewidującym np. posiadanie rachunków bankowych).

Dodatkowe, dość łatwe do zidentyfikowania zagrożenie wynikające z obowiązku zamieszczania uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy w statucie, to poddanie uchwalanych przepisów prawa miejscowego nadzorowi wojewody a nie regionalnych izb obrachunkowych stanowiących podmiot wyspecjalizowany do weryfikacji legalności uchwał podejmowanych w zakresie spraw finansowych (budżetowych). Uwzględniając poza tym dynamikę zmian przepisów regulujących finanse samorządowe oraz wynikającą z analizy statutów jednostek pomocniczych wyraźną niechęć do częstego korygowania ich postanowień, znajdujemy rzeczowe uzasadnienie co do niskiej jakości, a często wręcz i oczywistej sprzeczności z aktami wyższego rzędu, sposobu określenia uprawnień w obowiązujących statutach.

Zasygnalizowane wyżej stanowiska RIO, będące wynikiem nadzoru nad uchwałami budżetowymi (które także mają być źródłem uprawnień jednostek pomocniczych według u.f.p.), prowadzą do wniosku o diametralnie innym podejściu RIO do dopuszczalnego zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w ramach budżetu gminy niż przyjmowane w statutach. Jak zaznaczyłem na wstępie, przepisy regulujące zakres uchwały budżetowej gminy są aktualnie identyczne co do treści z art. 51 ust. 3 u.s.g., zatem analogiczne zastosowanie mają do niego poczynione wyżej uwagi interpretacyjne.

Postanowienia dotyczące gospodarki finansowej (wydatków) jednostek pomocniczych są niejako tradycyjnym już elementem uchwały budżetowej gminy. Tendencję tę zapoczątkowały przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, która w art. 7 ust. 2 stanowiła, że w budżecie gminy mogą być wyodrębnione środki do dyspozycji sołectw. Możliwość tę rozszerzono od 18

listopada 1995 roku na wszystkie jednostki pomocnicze. Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. w art. 124 ust. 4, podobnie jak następująca po niej u.f.p. z 30 czerwca 2005 r. w art. 184 ust. 4, przewidywały – jako fakultatywne postanowienia uchwały budżetowej – regulacje dotyczące:

- wydatków jednostek pomocniczych;
- uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Obecnie obowiązująca u.f.p. z 2009 r. wskazuje w art. 212 ust. 1 pkt 9 na uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Regulacja ta powoduje szereg wątpliwości, na które wpływają następujące okoliczności:

- umiejscowienie tego przepisu w ustawie w sposób wskazujący na obligatoryjny charakter określenia „uprawnień jednostki pomocniczej”;
- nieuwzględnienie istotnych zmian przepisów regulujących uprawnienia w procesie planowania budżetu, dotyczących podstawowej grupy gminnych jednostek pomocniczych (sołectw), wynikające z obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim;
- rezygnacja ze wskazania na wydatki jednostek pomocniczych jako element postanowień uchwały budżetowej (akceptowany dotychczas przez RIO) przy pozostawieniu storpedowanej już w latach 90. ubiegłego wieku przez nadzór RIO możliwości przyznawania jednostkom pomocniczym w uchwale budżetowej „uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej”, powielającej postanowienia art. 51 ust. 3 u.s.g.

Mając na uwadze treść obowiązujących regulacji art. 51 ust. 3 u.s.g. oraz art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p., racjonalnym byłoby założenie, że statut gminy i uchwała budżetowa powinny zawierać takie same postanowienia odnoszące się do „gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych. Tymczasem analiza statutów gmin i uchwał budżetowych na 2009 rok prowadzi do wniosku, że postanowienia odnoszące się do jednostek pomocniczych w uchwałach budżetowych ograniczały się z reguły tylko do wymienienia kwoty ogólnej środków pozostawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych lub wskazania wysokości środków dla poszczególnych jednostek z różnie określoną szczegółowością według podziałek klasyfikacji budżetowej. Brak w uchwałach budżetowych jakichkolwiek postanowień, które można określić uprawnieniami w zakresie gospodarki finansowej.

Począwszy od 2010 roku, czyli roku wejścia w życie u.f.p. z 27 sierpnia 2009 r. oraz pierwszego roku ujmowania w uchwałach budżetowych środków na realizację wydatków w ramach funduszu sołeckiego, sposób określania w uchwale budżetowej postanowień dotyczących jednostek pomocniczych nie uległ zmianie. Różnica dotyczy powszechnego obecnie podawania nazwy przedsięwzięć

sołectw, co znajduje uzasadnienie na tle przepisów ustawy o funduszu sołeckim (dalej: u.f.s.). Z uchwał budżetowych na lata 2010 i 2011, podjętych przez gminy z trzech wymienionych wyżej województw objętych badaniem, nie wynika jakaśkolwiek zmiana w związku z usunięciem – względem u.f.p. z 2005 r. – przepisu przewidującego wskazywanie w uchwale budżetowej „wydatków jednostek pomocniczych”. Za błąd ustawodawcy należy zatem uznać usunięcie w 2009 roku akurat tej regulacji. Właściwe byłoby usunięcie zapisu o „uprawnieniach jednostek...”, a pozostawienie przepisu przewidującego umieszczanie wydatków (środków do dyspozycji) jednostek pomocniczych, z dodatkowym zastrzeżeniem, że wydatki te (przeznaczenie środków) określają jednostki pomocnicze na podstawie odrębnych przepisów (tj. u.f.s. lub postanowień statutu gminy).

Pozostawienie w u.f.p. z 2009 roku wyłącznie regulacji o określaniu w uchwale budżetowej „uprawnień” tych jednostek nie spowodowało też pojawienia się regulacji o takim charakterze. Bliźniacze normy z u.s.g. i u.f.p. skutkują zatem diametralnie innymi postanowieniami w statutach gmin i uchwałach budżetowych, podczas gdy logicznym jest zakładanie, że regulacje w obu aktach powinny być takie same. Powstaje pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Odnosząc się do orzecznictwa organów nadzoru, narzuca się wniosek o braku jakiegokolwiek linii orzeczniczej lub choćby pojedynczych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów negujących „uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” przyjmowane w statutach gmin. Na drugim biegunie pozostaje nadzór RIO nad aktami budżetowymi, który przywołanymi wyżej orzeczeniami z lat 90. XX wieku wpłynął na brak jakichkolwiek prób przyjmowania w uchwałach budżetowych uprawnień jednostek pomocniczych o charakterze podmiotowym. Różnicę tę należy wyjaśnić błędnym założeniem ustawodawcy, odsyłającym do regulowania przez gminy w statucie zagadnień dotyczących udziału jednostek pomocniczych w procesach budżetowych, a przez to poddanie tych norm nadzorowi organu niewyspecjalizowanego w zakresie zagadnień finansowych. Wniosek ten potwierdza wynik badań nad treścią statutów gmin.

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie jednego z kluczowych założeń w dyskusji nad potrzebą zmiany statusu prawnego sołectw. Założeniem tym jest ograniczenie do minimum zakresu ewentualnych delegacji dla rady gminy związanych z regulowaniem w formie statutu lub innych uchwał kwestii mających wpływ na określenie statusu prawnego sołectwa – zarówno w sferze prawa finansowego, jak i cywilnego. W tym także kwestii mających tylko pośredni wpływ na określenie tego statusu, takich jak „sposób gromadzenia środków”, „zasady gospodarowania środkami”, „zakres czynności cywilnoprawnych, które sołectwo może podejmować wobec składników majątkowych”. Niech wzorem

właściwego trybu regulowania zagadnień dotyczących uprawnień jednostek pomocniczych będzie ustawa o funduszu sołeckim, która nie zawiera żadnych delegacji dla organów gminy uprawniających do określania alternatywnego trybu wskazywania przeznaczenia środków przez sołectwa lub innych sposobów korzystania z nich. Ustawa ta, precyzyjnie regulując tryb, terminy i rodzaj poszczególnych działań sołectw⁶, porządkuje i ujednolica spotykane dotychczas stanowiska co do kompetencji sołectw w procesach planowania i wykonywania budżetu. Efekt ten został osiągnięty także przy umiejętnym przemilczeniu w treści u.f.s. pewnych obszarów związanych z tą instytucją, takich jak w szczególności etap wykonywania budżetu.

Reasumując, to nie organy gminy powinny tworzyć prawo określające zagadnienia mające wpływ na kształt statusu prawnego sołectw. Nawet prawidłowe skonstruowanie delegacji dla rad gmin w takim obszarze – czego obecnie nie można powiedzieć zarówno o art. 51 ust. 3 u.s.g., jak i o art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. – nie da gwarancji nadania sołectwom rzeczywistych uprawnień. Jednolite zasady w tym zakresie dla poszczególnych rodzajów (kategorii) jednostek pomocniczych powinny być wprowadzane prawem powszechnie obowiązującym.

Bibliografia

Literatura:

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., *System kontroli finansowej*, Warszawa 1979.

Trykozko R., *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Sieć Obywatelska Watchdog Polska 2014 (publikacja udostępniona internetowo).

Trykozko R., *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim*, Warszawa 2014.

Trykozko R., *Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.)

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.)

⁶ Pomijam w tym miejscu uwagi, które można formułować do zasadności takiego czy innego uregulowania kwestii szczegółowych w tej ustawie.

Streszczenie

Interesującym problemem prawnym jest sposób oceny przez różne organy nadzoru (województów i regionalne izby obrachunkowe) realizacji przez rady gminy przepisów art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych. Oba te przepisy zawierają bliźniacze regulacje upoważniające radę gminy do określenia zasad prowadzenia przez jednostki pomocnicze gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Diametralnie odmienne jest zaś podejście każdego z organów nadzoru do kwestii dopuszczalności rozwiązań uchwalanych w tym zakresie. Zjawisko to spowodowane jest tym, że regulacje mają być umieszczane przez rady gminy w odrębnych aktach – na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w statucie gminy (nadzorowanym przez wojewodę), a na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych w uchwale budżetowej (nadzorowanej przez regionalną izbę obrachunkową). Skalę problemu obrazują badania statutów i uchwał budżetowych gmin przeprowadzone na próbie trzech województw.

Słowa kluczowe: budżet gminy, gospodarka finansowa, jednostka pomocnicza gminy, statut gminy.

Summary

*Defectiveness of provisions in commune statutes
passed on the basis of art. 51(3) on commune self-government in the light
of effective rules for implantation of commune budgets*

The method applied by different regulatory bodies (province governors and regional accounting chambers) for assessment of implementing the regulations of Art. 51(3) of the Act on Commune Self-government and Art. 212(1)(9) of the Act on Public Finance by commune councils constitutes an interesting legal problem. Both regulations contain similar provisions giving commune councils power to determine the rules for providing financial management services by auxiliary entities within the limits of commune budgets. The approach of each regulatory body to the issue of admissibility of solutions enacted in that field is completely different. It is caused by the fact that regulations have to be placed by commune councils in different files: pursuant to Art. 51(3) of the Act on Commune Self-government in commune statutes (supervised by province governors), and under Art. 212(1)(9) of the Act on Public Finance in budget resolutions (supervised

by regional accounting chambers). The scale of the problem is depicted in the studies of commune statutes and budget resolutions conducted on the sample of three provinces.

Key words: commune budget, financial management, auxiliary entity of the commune self-government, commune statute.

Piotr Matczak, Krzysztof Bondyra, Jakub Isański,
Krzysztof Mączka, Przemysław Nosal,
Paweł Śliwa, Marcin Wojtkowiak

Rozdział VI.

Społeczny potencjał sołectwa

1. Wstęp

Sołectwa¹ są jedną z nielicznych, współcześnie działających form organizacyjnych życia publicznego, w których możliwy jest bezpośredni kontakt między obywatelami, stanowiący bazę dla potencjalnej samoorganizacji społecznej. Wieś z kolei jest obszarem, gdzie „gęstość” organizacyjna aktywności obywatelskiej jest stosunkowo duża². Mamy bowiem spółdzielczość rolniczą w swych rozmaitych formach, banki spółdzielcze, kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, spółki wodne, ochotnicze straże pożarne, ludowe zespoły sportowe, koła łowieckie,

Piotr Matczak – Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Krzysztof Bondyra – Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Jakub Isański – Zakład Socjologii Kultury i Cywilizacji, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Krzysztof Mączka – Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Przemysław Nosal – Zakład Badania Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Paweł Śliwa – Zakład Badań Społeczności Lokalnych i Regionalnych, Instytut Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Marcin Wojtkowiak – przewodniczący Rady Gminy Czerwonak

¹ Niniejszy artykuł jest rozszerzoną i uzupełnioną wersją referatu *Społeczny potencjał sołectwa*, wygłoszonego podczas konferencji pt. „Kierunki zmian statusu prawnego sołectwa”, zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów dnia 31 stycznia 2017 roku w Warszawie.

² B. Fedyszak-Radziejowska, *Społeczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2012, s. 101–124.

grupy działające przy parafiach i inne formy organizacyjne³. Część z tych organizacji związana jest bezpośrednio z działalnością gospodarczą, lecz zwykle ich role i funkcje są znacznie szersze.

Sołectwa stanowią swoisty element sieci społeczno-organizacyjnych na wsi. W odróżnieniu od powyżej wspomnianych form, są one strukturą terytorialną o charakterze samorządowym. Sołectwa (i analogicznie – rady osiedli w miastach) stanowią jednostki pomocnicze gminy. Ich rola jest szczególna, są one bowiem ulokowane między społecznościami lokalnymi a administracją publiczną⁴. Z jednej strony reprezentują one mieszkańców wobec organów gminnych, ale z drugiej – stanowią także reprezentację tychże organów. To szczególne położenie sołectwa jest po części wynikiem ewolucji. Historycznie rzecz ujmując, sołectwo jest formą samoorganizacji wspólnoty terytorialnej (wsi) oraz reprezentacji interesów tej wspólnoty. Obydwie funkcje współwystępują, choć jedna lub druga może mieć w danych okolicznościach większe lub mniejsze znaczenie.

Trwałość sołectw w Polsce, porównując z innymi krajami, jest pewnym fenomenem. Jednak sołectwa podlegają przekształceniom związanym ze zmianami gospodarczymi, demograficznymi, społecznymi i innymi. Dynamika tych zmian jest duża, dlatego też przyszłość sołectw nie jest z tego punktu widzenia jasna. Można przypuszczać, że bez odpowiedniego zabezpieczenia prawnego i instytucjonalnego sołectwa będą słabnąć, podobnie jak stało się to w innych krajach. Rodzi to więc pytanie: czy jest rzeczą zasadną podejmowanie działań służących wzmocnieniu i podtrzymywaniu sołectw? Jeśli zaś takie działania miałyby być podjęte, to jaki powinny mieć kierunek? W niniejszym opracowaniu przedstawiony jest przegląd argumentów w tej sprawie. Punktem odniesienia poniższych rozważań są dwie publikacje będące wynikiem konferencji: *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, pod redakcją Józefa Styka i Patryka Węgierkiewicza⁵, oraz *Samorząd pomocniczy jako czynnik*

³ W. Michna, *Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej gospodarki*, Warszawa 2010, s. 1–154; Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, Warszawa 2014, s. 1–20; J. Herbst, *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 33–75; M. Rogaczewska, *Struktury kościelne na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje...*, s. 77–102.

⁴ A. Figiel, *Sołectwo w strukturze samorządu terytorialnego gminy Komorniki*, [w:] J. Styk, P. Węgierkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Konin 2006, s. 45–58; H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy*, „Disputatio” 2012, tom XIV, s. 97–127; P. Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Poznań 2008, s. 1–374.

⁵ J. Styk, P. Węgierkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Konin 2006.

pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi, pod redakcją Andrzeja Saksona i Patryka Węgiekiewicz⁶.

2. Fundamenty roli sołectwa

Normatywne założenia dotyczące roli sołectw należy wiązać przede wszystkim z zasadą pomocniczości, która – w największym skrócie – zakłada, że zadania publiczne powinny być realizowane na najniższym poziomie, gdzie jest to wykonalne⁷. Bazuje to na założeniu, że zadania publiczne na różnych poziomach mają odmienny charakter. I tak, na przykład, utrzymanie porządku na klatce schodowej jest zadaniem mikrolokalnym, realizowanym przez mieszkańców, a włączanie w jego realizację administracji gminy byłoby chybione. Na poziomie krajowym realizowane są inne zadania (podręcznikowym zadaniem z tego poziomu jest obrona narodowa). Szereg innych zadań realizowanych jest na pośrednich poziomach, w szczególności na poziomie gminy (do której obowiązków należy dbałość o sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów).

2.1. Spór o pierwotność wspólnoty lokalnej

Na gruncie filozofii prawa istnieje spór o pierwszeństwo: prawa państwowego vs. lokalnej samoorganizacji społecznej⁸. W pierwszym przypadku, rząd (władca) zezwala na pewną autonomię wspólnot lokalnych, które mogą w określonym zakresie „samorządzić” się, korzystając przy tym z norm wykraczających poza normy prawa stanowionego (na przykład korzystając z norm zwyczajowych). Według drugiego poglądu, wspólnota lokalna jest pierwotna względem władzy państwowej, zaś wspólnoty lokalne cedują na rzecz wyższej władzy państwowej pewne zadania. To podejście (którego często wskazywanym zwolennikiem jest A. Tocqueville) charakterystyczne jest dla analiz socjologicznych, w ramach których wspólnoty lokalne widziane są jako stosunkowo autonomiczne grupy, harmonizujące swoje interesy. Podobnie, zainteresowanie rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, sektora pozarządowego itp. wiąże się z przyjęciem drugiego

⁶ A. Sakson, P. Węgiekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Konin–Warszawa–Poznań 2010, s. 1–177.

⁷ D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd terytorialny” nr 4/2011, s. 26–37.

⁸ S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania*, Warszawa 1995, s. 297–305.

z powyższych stanowisk. Związane jest to z przekonaniem o konieczności odbudowy siły wspólnot lokalnych, co ma zrównoważyć zcentralizowane, państwowe formy zarządzania sprawami publicznymi.

Powyższy spór jest nierozstrzygalny. Przyjęcie jednej lub drugiej wizji jest pochodną przeświadczeń normatywnych. W pewnym zakresie ocena możliwych rozwiązań prawnych jest uzależniona od stanowiska przyjmowanego w ramach powyższego sporu. Niezależnie od tego podejmowane są próby „zobiektywizowanych” analiz dotyczących miejsca i roli wspólnot lokalnych we współczesnych warunkach. Przykładem może być dyskusja na temat decentralizacji⁹. Wielkość jednostek administracji jest oceniana według „efektywności” działania, co jest mierzone na przykład poziomem dobrobytu lub też poziomem zadowolenia mieszkańców. W ramach tej dyskusji są też wykorzystywane narzędzia ekonomiczne, co ma na celu poszukiwanie optymalności ekonomicznej produkcji dóbr publicznych w zależności od wielkości terytorium. Mimo badań, które mają zwykle charakter porównawczy, nie istnieją rozstrzygające wyniki określające optymalny zakres przestrzenny jednostek samorządowych. Badania sugerują jednak, że mniejsze jednostki spełniają w większym stopniu kryteria demokratyczne, lecz są mniej efektywne ekonomicznie¹⁰.

2.2. Krytyka decentralizacji

W świetle powyższego, warto zauważyć, że w kontekście dyskusji nad decentralizacją istnieją argumenty przeciwko niej, co w naszym przypadku oznacza, że należałoby poddać w wątpliwość celowość podejmowania działań wzmacniających sołectwa. Owe argumenty dają się sprowadzić do dwóch zasadniczych. Pierwszy z nich odwołuje się do nieefektywności ekonomicznej małych jednostek terytorialnych. Ekonomia skali ma powodować, że usługi publiczne produkowane i dostarczane w sposób scentralizowany będą tańsze. Drugi argument odwołuje się do niebezpieczeństwa lokalnej oligarchizacji. Oznacza to sytuację, gdy część (niewielka lub znaczna) lokalnej wspólnoty uzyskuje uprzywilejowaną pozycję kosztem innych grup. Interesy grupy uprzywilejowanej są wówczas realizowane, zaś pozostałe interesy są w systematyczny sposób ignorowane.

⁹ P. Swianiewicz, *Is There a Third Road Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest 2002, s. 293–323; P. Swianiewicz, M. Herbst, *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation...*, Budapest 2002, s. 219–223.

¹⁰ P. Swianiewicz, M. Herbst, *Economies and Diseconomies...*, s. 219–223.

Niebezpieczeństwo oligarchizacji jest większe w małych grupach, gdzie istnieje mniejszy potencjał tworzenia alternatywnych ośrodków artykulacji interesów. Takie „wykrzywienie” reprezentacji interesów może być też wynikiem braku aktywności części obywateli. Należy też dodać, że wszelkie dodatkowe regulacje dotyczące sołectw (podobnie jak wszelkie inne) sprzyjają przeregulowaniu, czyli nadmiernej produkcji przepisów prawnych.

3. Tradycje sołectwa w Polsce i różnicowanie regionalne

Tradycje sołectw, których początek datuje się w Polsce na okres średniowiecza, jest znacznie dłuższa aniżeli historia instytucji nowoczesnego państwa lub też tworzonego w jego ramach nowoczesnego samorządu terytorialnego. Z uwagi na współczesny kształt i sytuację dzisiejszych sołectw duże znaczenie ma historia mniej odległa – mieć tu należy na uwadze okres zaborów, międzywojnie, wreszcie doświadczenia PRL.

Okres zaborów przyczynił się do wzmocnienia wcześniej istniejących oraz wytworzenia nowych różnicowań międzyregionalnych, które na funkcjonowanie sołectw bezpośrednio lub pośrednio wpływają. Z kolei doświadczenia dwudziestolecia międzywojennego można uogólniająco scharakteryzować jako tworzenie względnie jednolitych dla całego kraju ram instytucjonalnych, w które działanie sołectw było wpisane. Obszary byłych zaborów ujmując się często jako najbardziej trwałe struktury przestrzenne naszego kraju, do dziś różniące się między sobą pod względem kulturowym, społecznym, gospodarczym¹¹. Dotyczy to także terenów wiejskich i zamieszkującej je ludności – począwszy od struktury agrarnej, specyfiki rolnictwa, poziomu zatrudnienia w poszczególnych działach gospodarki, aż po wzorce społecznych zachowań, systemy wartości, poziom zaangażowania społecznego i samoorganizacji.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na fakt, że prawny status sołectwa został w obowiązującym ustawodawstwie określony dość ogólnie, pozostawiając w gestii władz gminnych znaczący zakres rozstrzygnięć dotyczących szczegółowych rozwiązań. Chociaż więc w wielu gminach istnieje praktyka jednolitych regulacji odnoszących się do wszystkich sołectw działających na ich terenie, pojawiają się też gminy, w których stosuje się rozwiązania dostosowane do specyfiki poszczególnych sołectw, a często też nawiązujące do historycznych tradycji. Dlatego też poza regionalnymi odmiennościami na różnorodność sytuacji sołectw wpływają także odmienne w poszczególnych gminach rozstrzygnięcia.

¹¹ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka*, Warszawa 2003, s. 1–472.

Ich zasadność wynika zresztą z obiektywnych okoliczności – inaczej działają sołectwa w tradycyjnych gminach wiejskich, z dominującą pozycją rolnictwa i przewagą ludności zamieszkującej gminę od pokoleń, inaczej w gminach formalnie wiejskich, lecz położonych w pobliżu miast, poddawanych silnej presji nowego osadnictwa¹².

Brakuje pogłębionych i zakrojonych na szeroką skalę badań porównawczych podejmujących zagadnienie wpływu wspomnianych zróżnicowań na sposób funkcjonowania sołectw oraz ich szeroko pojmowaną efektywność. Można jednak, na podstawie istniejących opracowań, sformułować tezę, że wpływ taki istnieje¹³. Przynosi to dość istotne konsekwencje z punktu widzenia roli sołectw w systemie władztwa i administracji publicznej. Odmienności regionalne można potraktować jako okoliczność skłaniającą do ostrożności w formułowaniu rekomendacji, by ewentualnych zmian ram funkcjonowania sołectw dokonywać w formie jednolitych w skali całego kraju rozwiązań.

4. Przemiany sołectw po 1990 roku

Po drugiej wojnie światowej funkcjonowały jeszcze tradycyjne formy pracy na rzecz gromady. Następnie wspólne działania, przybierające formę czynów społecznych, miały duże znaczenie dla rozwoju infrastruktury na terenach wiejskich. Wiązały się one często z koniecznością poszukiwania „dojść”, by zdobyć niezbędne materiały (np. cement). W takich sytuacjach sołtys pełnił rolę organizatora.

Po 1990 roku gmina stała się głównym organizatorem życia zbiorowego w gminie, także w sensie inwestycyjnym. Szybko też dokonała się zauważalna poprawa w zakresie podstawowej infrastruktury (gospodarka odpadami, stan dróg i chodników, remonty budynków, oczyszczalnie ścieków). Ubocznym efektem była marginalizacja sołectw, które paradoksalnie miały większe znaczenie w gospodarce niedoborów.

Przemiany sołectw po 1990 roku są pochodną ich sytuacji prawnej, wyznaczonej przez ustawę o samorządzie gminnym, oraz ogólnych przemian: ekonomicznych, demograficznych, społecznych i politycznych na terenach wiejskich.

¹² I. Niewiarowski, *Budowanie samorządu pomocniczego w Polsce*, [w:] A. Sakson, P. Węgiekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik...*, s. 121–128.

¹³ A. Sakson, *Samorządność i przemiany...*, s. 11–22; M. Tujdowski, *Odrębność socjologiczna Ziemi Zachodnich i Północnych*, [w:] A. Sakson, P. Węgiekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik...*, s. 23–38; A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Warszawa 2016, s. 1–261; I. Matysiak, *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich: płeć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny*, Warszawa 2014, s. 1–238.

4.1. Przemiany terenów wiejskich

Po 1990 roku możemy obserwować szereg procesów mających często charakter trendów długofalowych, ale będących też częściowo reakcją na zmiany otoczenia społeczno-ekonomicznego. Wśród najważniejszych z nich można wskazać następujące:

- a) dezagraryzacja; około 10% wiejskich gospodarstw domowych utrzymuje się wyłącznie z rolnictwa, zaś ponad połowa mieszkańców wsi nie prowadzi działalności rolniczej;
- b) rozwarstwienie; na wsi następuje rozwarstwienie struktury społecznej, rośnie warstwa zamożnych mieszkańców wsi;
- c) podniesienie poziomu życia; po okresie zubożenia wsi, który nastąpił po 1990 roku, proces ten został zatrzymany po przystąpieniu Polski do UE; dopłaty bezpośrednie oraz inne formy wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przyniosły liczne inwestycje i podniesienie poziomu życia;
- d) migracje; od 2000 roku saldo migracji z miast na tereny wiejskie jest dodatnie – w znacznej mierze jest to związane ze zjawiskiem „rozlewania się miast”, przenoszenia się mieszkańców miast na tereny podmiejskie;
- e) poprawa poziomu wykształcenia; wzrasta poziom wykształcenia mieszkańców wsi;
- f) przywiązanie do ziemi; na polskiej wsi wyraźne jest tradycyjne przywiązanie do ziemi, jako formy zabezpieczenia i z innych powodów.

Powyżej wskazane przemiany i trendy stwarzają wyzwania dla przyszłej roli sołectw. W szczególności należy wymienić następujące:

- 1. zmiany demograficzne (depopulacja, starzenie się, emigracje i ich skutki) oraz suburbanizacja (rozlewanie się miast);
- 2. przekształcenia zakresu i form pomocy społecznej;
- 3. narastające zróżnicowanie terytorialne (regionalne) dotyczące poziomu rozwoju, jakości życia, szans rozwojowych;
- 4. zmiany na rynku pracy;
- 5. zmiany technologiczne, dotyczące np. dostępu do Internetu, dostępu do transportu (zmiana funkcji transportu zbiorowego w kierunku funkcji socjalnej);
- 6. zmiany w rolnictwie (strukturalne i ekonomiczne);
- 7. zmiany organizacji życia zbiorowego (spadek znaczenia środków unijnych i konieczność polegania na własnych zasobach).

5. Migracje

Ostatnie lata przyniosły radykalne przemiany w skali i natężeniu procesów migracyjnych w Polsce. Zachodzące współcześnie przemiany wynikające ze zwiększającej się skali wyjazdów związane są z dominacją czynników „wypychających”, skłaniających ludzi do wyjazdu z obszarów nieurbanizowanych, przy jednoczesnym oddziaływaniu czynników „przyciągających” ich do większych obszarów zurbanizowanych oraz do wyjazdów zagranicznych¹⁴. Ma to skutki dla osobistego, rodzinnego życia, ale też dla funkcjonowania lokalnych społeczności. W szczególności, prowadzi to do wytwarzania się „kultury migracji” – internalizacji w lokalnych społecznościach doświadczenia migracyjnego jako jednego z naturalnych, dostępnych i społecznie akceptowanych form kształtowania swojej zawodowej lub osobistej biografii. Migrują zarówno ludzie młodzi, jak i rodzice posiadający małe dzieci. Jest to w Polsce powszechne doświadczenie, w 2016 roku 20% Polaków deklarowało posiadanie zagranicznego doświadczenia zawodowego, w tym 63% deklarowało pracę za granicą po roku 2004¹⁵.

Należy także pamiętać, iż doświadczenie migracyjne często oznacza nie tylko wyjazd, ale i utrzymywanie więzi z krajem pochodzenia, odwiedzanie pozostałych na miejscu członków rodziny lub też, w niektórych przypadkach, rozpad rodzin wystawionych na próbę długotrwałej rozłąki. Z perspektywy samego migranta to także doświadczenie wielokrotnej zmiany miejsca swojego osiedlenia się, poszukiwania pracy spełniającej jego oczekiwania lub też, w niektórych przypadkach, połączenie z rodziną, której członkowie przyjeżdżają na przygotowane przez pierwszego migranta miejsce.

Trzeba zauważyć, że nie mamy dokładnych danych na temat skali wyjazdów. Według szacunków GUS, w 2015 roku za granicą przebywało czasowo niemal 2,5 mln Polaków mieszkających na stałe w kraju. Dokładniejsze określenie rozmiarów tego zjawiska jest bardzo trudne, z uwagi na fakt, że osoby wyjeżdżające za granicę nie rejestrują tego w żaden sposób. Jeszcze mniej pewne są dane dotyczące ewentualnej możliwej skali powrotów.

Dla obszarów wiejskich wzrastająca fala migracji przyniosła co najmniej dwa widoczne skutki. Migracja wewnątrz krajowa spowodowała rozwój obszarów zlokalizowanych w pobliżu większych aglomeracji (zwłaszcza po roku 2000, od którego notuje się spadek liczby mieszkańców w większych miastach oraz rozwój leżących na ich obrzeżach małych miejscowości, o czym wspomniano już w tym

¹⁴ Por. E.G. Ravenstein, *The Laws of Migration*, “Journal of the Royal Statistical Society”, 1889, Vol. 52, No. 2, s. 167–235.

¹⁵ A. Cybulska, *Praca za granicą*, Warszawa 2016; komunikat z badań Centrum Badań Opinii Społecznej, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_175_16.PDF, s. 1–21, dostęp: 21.05.2017 r.

tekście). Jednocześnie migracje te przyniosły depopulację na pozostałych obszarach. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z procesami nazywanymi w demografii „pogorszeniem jakości populacji”. Jest to widoczne zwłaszcza na obszarach słabiej rozwiniętych gospodarczo, odległych od głównych szlaków komunikacyjnych, znajdujących się poza obszarami inwestycji i gospodarczego wzrostu¹⁶. Rozwój obszarów nieurbanizowanych położonych w sąsiedztwie dużych aglomeracji odbywa się kosztem innych obszarów, bardziej oddalonych od dużych aglomeracji. Przyrost liczby ludności związany jest z odpływem mieszkańców miast, przy równoczesnym korzystaniu z możliwości, jakie daje zwłaszcza wielkomiejski rynek pracy i miejska infrastruktura związana z zakupami, uprawianiem sportu lub uczestniczeniem w życiu kulturalnym.

O ile po roku 1989 obszary wiejskie dotknięte zostały odpływem ludności, zwłaszcza osób młodych, wykształconych i uczących się, w ramach migracji wewnątrzkrajowych, o tyle, zwłaszcza po roku 2004 i stopniowym otwieraniu rynków pracy krajów „starej Unii” dla pracowników z krajów przystępujących do Unii Europejskiej, dla Polski oznaczało to duży odpływ części populacji na czasową lub stałą migrację poza granice kraju.

Procesy migracyjne przyczyniają się do głębokich przemian społecznych – osoby wyjeżdżające z kraju zazwyczaj utrzymują, przynajmniej w początkowym okresie pobytu zagranicznego, częste kontakty z miejscem pochodzenia, transferują zarobione za granicą pieniądze oraz, niejako przy okazji, nowe style życia, sposoby spędzania wolnego czasu, formy życia rodzinnego i wiele innych. Procesy te opisywane są w literaturze przedmiotu jako „transfer społeczny” – przepływy społecznych i kulturowych treści na podobieństwo emigranckich transferów pieniężnych, którym często towarzyszą¹⁷. Wszystko to sprawia, że nawet ci, którzy nie wyjeżdżają, i tak doświadczają konsekwencji wyjazdów innych. Problem emigracji poważny jest więc nie tylko ze względu na liczbę osób, które wyjechały, ale także fakt, iż pociąga za sobą szereg procesów stanowiących wyzwanie dla lokalnych społeczności. Wyjazd nawet jednego członka rodziny zazwyczaj rzutuje na losy wszystkich jej członków. Gdy mamy do czynienia z rodzicami, którzy choćby tymczasowo pozostawiają w kraju swoje dzieci, pojawia się także problem, czy też cały zespół problemów nazywanych potocznie eurosieroctwem.

¹⁶ Por. N. Hipsz, *Wieś polska – rdzenni i nowi mieszkańcy*, Warszawa 2013; komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, www.cbos.pl, BS/120/2013, s. 1–11, dostęp: 21.05.2017 r.; T. Strzajewicz, K. Stachowiak, *Sektor kreatywny w poznańskim obszarze metropolitalnym*, t. I: *Uwarunkowania, poziom i dynamika rozwoju sektora kreatywnego w poznańskim obszarze metropolitalnym*, Poznań 2010, s. 1–135.

¹⁷ Por. np. E. Markley, *Social Remittances and Social Capital: Values and Practices of Transnational Social Space*, „Quality of Life”, 2011, Vol. 22, Issue 4, s. 365–378.

W badaniu na próbie ogólnopolskiej z roku 2016, 10% ankietowanych zadeklarowało, że aktualnie ktoś z ich gospodarstwa domowego pracuje za granicą, przy czym w połowie z nich tą osobą jest syn lub córka, co podsumowuje autorka raportu z tych badań, stwierdzając, że: „w Polsce migracja ekonomiczna stała się sposobem na usamodzielnienie się ludzi młodych”. Jednak w 11% przypadków osobą pracującą aktualnie za granicą jest jedno z rodziców lub obydwójce z nich¹⁸. Okazjonalne informacje wskazują, że wyjazdy osób młodych skutkują zanikiem infrastruktury społecznej skierowanej do ludzi młodych (kluby, dyskoteki itp.), co zwrótnie skutkuje utrudnieniem powrotów.

6. Wzrost roli kobiet

Po 1990 roku wzrosła liczba kobiet piastujących funkcje sołtysa. W niektórych regionach odsetek ten sięga 50%¹⁹. Badania wskazują, że zmiany te wiążą się z oddziaływaniem szeregu czynników. Są to przemiany społeczne i kulturowe, ale także spadające znaczenie pozycji sołtysa oraz przemiany roli sołtys. W tym ostatnim przypadku chodzi o wzrost zadań „miękkich”, typu wypracowanie metod współpracy, koordynacje, organizowanie życia zbiorowego, przy spadku znaczenia twardych działań inwestycyjnych, które wymagały wysiłków przed 1990 rokiem, a po 1990 roku ich realizacja została przejęta przez gminy²⁰. Pewne znaczenie mają też przemiany bilansu czasu w ramach gospodarstwa domowego.

7. Funkcje sołectwa

Obecnie 2175 gmin ma na swoim terytorium łącznie 40 617 sołectw. W sołectwach mieszka około 40% Polaków. Można wskazać wiele korzyści płynących z działalności sołectw: społecznych, ekonomicznych, politycznych i innych. Niewątpliwie jedną z najważniejszych zalet sołectwa jest możliwość skuteczniejszej budowy społecznego dobrobytu poprzez to, że na poziomie lokalnym, konkretnej wsi mieszkańcy lepiej niż wyższe poziomy administracji wiedzą, jakie potrze-

¹⁸ Za: A. Cybulska, *Praca za granicą...*, s. 1–21.

¹⁹ I. Matysiak, *Rola sołtysów...*, s. 1–238.

²⁰ I. Matysiak, *Rola sołtysów...*, s. 1–238; I. Matysiak, *The feminization of governance in rural communities in Poland: the case of village representatives (sołtys)*, “Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography”, 2014; Warto zauważyć, że podobne zjawisko dotyczy ochotniczych straży pożarnych, które niegdyś były niemal całkowicie zdominowane przez mężczyzn, a obecnie kobiety coraz częściej podejmują w nich służbę.

by wymagają zaspokojenia i w jakiej kolejności. Takie ogólne uzasadnienie dla wsparcia sołectw nie powinno budzić wątpliwości. Jest ono zdroworozsądkowe, znajduje potwierdzenie w badaniach naukowych i jest zgodne z normatywną ideą pomocniczości. Gdy jednak przejść do konkretów, sytuacja się komplikuje. Mamy w Polsce odmienności regionalne, co znajduje odzwierciedlenie w działaniu sołectw. Historyczne losy, przekształcenia administracyjno-polityczne ostatnich dziesięcioleci spowodowały przekształcenia roli sołectw. Ich współczesne działanie zależy też w znacznej mierze od decyzji politycznych władz gmin, które mogą wyznaczyć zakres i formy działania sołectw (w szczególności poprzez fundusz sołecki i statuty sołectw).

7.1. Sołectwa jako sposób budowy i wykorzystania kapitału społecznego

Bez względu na to sołectwa stanowią sposób budowy i wykorzystania kapitału społecznego. Kapitał społeczny jest podobny do kapitału ekonomicznego, gdyż stanowi zasób inwestycyjny, który przynosi zysk: korzyści indywidualne i zbiorowe. Zasoby kapitału ekonomicznego są ograniczone i dlatego skorzystanie z kapitału społecznego pozwala przyspieszyć rozwój. Wiele lokalnych inwestycji i przedsięwzięć udaje się lepiej dzięki współpracy mieszkańców. Bez tej współpracy nie byłoby możliwe działanie ochotniczych straży pożarnych, organizowanie festynów, budowa infrastruktury itd.

Kapitał społeczny to termin, który zrobił karierę między innymi dlatego, że został zastosowany do opisu działań Banku Światowego, mających na celu pobudzenie rozwoju w krajach trzeciego świata. Kapitał społeczny stanowi wkład, który mogą wykorzystać społeczności ubogie, w kapitał finansowy (zasoby finansowe i materialne) oraz w zasoby naturalne (ropę naftową itp.). W tym kontekście kapitał społeczny oznacza zdolność i umiejętność współpracy, co pomaga we wspólnych przedsięwzięciach. Tworzenie spółek lub spółdzielni jest przykładem działania w społecznościach, gdzie kapitał finansowy jest mały i można go uzupełnić kapitałem społecznym. Służy temu zaufanie. W społecznościach nieufnych współpraca jest droga, gdyż wymaga szczegółowych umów, obwarowań prawnych itd. Tymczasem w społecznościach, gdzie istnieje zaufanie, wspólne przedsięwzięcia można przeprowadzić w sposób tańszy.²¹ Sołectwo jest miejscem, gdzie takie zaufanie może być zbudowane i podtrzymane.

²¹ W przypadku inicjatyw z udziałem ludności w Poznaniu mieszkańcy, chcący na przykład wybudować drogę lokalną, dostają dofinansowanie z gminy, lecz najpierw muszą się zorganizować

7.2. Przywództwo

Aby możliwym było zbudowanie i wykorzystanie kapitału społecznego, potrzebne jest przywództwo, potrzebny jest lider, który będzie gotowy i będzie w stanie zorganizować współpracę. W tym sensie sołectwo jest sposobem przezwycięzania ograniczeń działań zbiorowych. Jak się wskazuje, podjęcie wspólnego wysiłku, którego efektem będzie dobro wspólnie konsumowane, wymaga przezwyciężenia naturalnej skłonności do zrzucania wysiłku na innych. Zatem odnotowywane w badaniach narzekania sołtysów na mentalność mieszkańców, którzy biernie czekają, by ktoś za nich wszystko zrobił, nie powinno być zaskoczeniem²². Rodzi to jednak pytanie, jak przezwyciężyć tę bierność. Kluczowa jest rola koordynatora komunikacji i współpracy. Rolę taką pełnią sołtysi.

W tym kontekście warte uwagi są wyniki badań przeprowadzonych przez Ilonę Banaszak, dotyczące trwałości grup producentów rolnych²³. Grupy producentów rolnych mogą stanowić istotny przykład ze względu na to, że wymagają one współpracy, zaś korzyści są wspólne. Oczywiście, grupy producentów rolnych mają gospodarczy cel działania, podczas gdy w przypadku sołectw cel jest publiczny. Jednak w jednym i drugim przypadku konieczna jest współpraca i od niej uzależniony jest zbiorowy sukces.

Banaszak zebrała dane na temat 62 grup producenckich w Wielkopolsce w 2005 roku. Niektóre grupy przestały działać, podczas gdy inne działały, zaś celem badań było stwierdzenie, jakie czynniki mają wpływ na sprawne działanie. Okazało się, że znaczenie mają następujące czynniki: wcześniejsze kontakty członków grupy; selekcja członków; liczba członków oraz przywództwo.

Pierwsze dwa czynniki wskazują na rolę zaufania. Wcześniejsza znajomość i wspólne przedsięwzięcia zwiększają szansę na udaną współpracę. Warto podkreślić, że jest to wynik wskazujący na to, że wspólnota lokalna niemająca tradycji wspólnych przedsięwzięć może mieć trudności przy podjęciu wspólnego

i zebrać swój wkład własny. Oznacza to, że wpłacają pieniądze (czasami znaczne kwoty), wierząc w to, że organizatorzy, którzy chodzą od drzwi do drzwi, nie zdefraudują zebranych środków. Bez tego zaufania przedsięwzięcia takie byłyby zapewne nie do przeprowadzenia.

²² Badania Dojwy i Placatego wskazują, że największe problemy, na jakie napotykają sołtysi, to: małe środki finansowe, brak przedstawiciela wsi w radzie gminy, brak aktywności mieszkańców; K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd terytorialny” nr 1–2/2008, s. 9–15; Por. K. Bondyra, *Wieś i miasto. Dwie strategie samoorganizacji społecznej*, [w:] J. Styk, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi...*, s.111–117.

²³ I. Banaszak, *Success and Failure of Cooperation in Agricultural Markets. Evidence from Producer Groups in Poland*, Aachen 2008, s. 1–205; I. Banaszak, *Determinanty sukcesu współpracy na rynkach rolniczych na przykładzie grup producentów rolnych w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1(142)/2009, s. 100–121.

przedsięwzięcia o dużej skali. Z tego punktu widzenia organizowanie małych przedsięwzięć (typu festyn) jest niezbędne, gdyż pozwala zbudować kapitał zaufania (także w tym sensie, że wskazuje on – komu nie można ufać).

Trzeci z czynników, liczba członków ma zaskakujący wpływ. Intuicyjnie należałoby oczekiwać, że im mniejsza grupa – tym lepsza współpraca. Wyniki pokazują, że jest odwrotnie, co autorka przypisuje temu, że większe grupy skutkują zmniejszeniem kosztów jednostkowych.

Z punktu widzenia działania sołectwa najistotniejszy jest czwarty czynnik: przywództwo. Rola lidera-organizatora jest bardzo ważna. Badania pokazały, że kluczowym czynnikiem, który prowadził do rozpadu grup, było niedoszacowanie wysiłku lidera i brak rekompensowania jego pracy. Z upływem czasu okazywało się, że praca lidera, choć niezbyt widoczna, bo polegająca na koordynacji, jest bardzo pracowita i absorbująca. Te grupy, które nie były gotowe wynagrodzić tego wysiłku, napotykały na trudności i szansa na ich rozpad była większa niż w przypadku grup, które wynagradzały liderów.

Podobną sytuację mamy w przypadku sołtysów. Ich wysiłek jest absorbujący i wszelkie dodatkowe działania i przedsięwzięcia (np. będące realizacją funduszu sołectkiego) skutkują większym obciążeniem. Bez odpowiedniego zrekompensowania ich wysiłku (w różnych formach) sołectwa mogą napotkać barierę w działaniu. Zwraca na to uwagę Niewiarowski²⁴ oraz wskazują na to pośrednio wyniki badań Ptaka²⁵.

Trzeba pamiętać, że sołtysi to ludzie zaangażowani społecznie. Wyniki badań Dojwy i Placety²⁶, przeprowadzone w latach 2006–2007 w trzech gminach województwa dolnośląskiego, pokazują, że sołtysi są zaangażowani w działanie lokalnych organizacji pozarządowych różnego typu, rzadziej w partiach politycznych. Są oni też lepiej sytuowani materialnie. Główne motywy ich aktywności to: chęć zrobienia czegoś dla społeczności, załatwienie konkretnego problemu, zgoda na wypełnianie roli oczekiwanej przez mieszkańców.

7.3. Transmisja potrzeb/ interesów

Pozycja ustrojowa powoduje, że sołectwa mają de facto funkcję głównie konsultacyjną. Jednak badanie Abramowicza²⁷ dotyczące funkcji zebrań wiej-

²⁴ I. Niewiarowski, *Wstęp do dyskusji na temat samorządu pomocniczego w Polsce*, [w:] J. Styk, P. Węgierkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi...*, s. 73–76.

²⁵ A. Ptak, *Sołectwa w lokalnym...*

²⁶ K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty...*, s. 9–15.

²⁷ B. Abramowicz, *Instytucja zebrania wiejskiego w opinii sołtysów i mieszkańców: przykład gminy X*, „Wieś i Rolnictwo” nr 4/2011, s. 193–212; B. Abramowicz, *Zebranie wiejskie jako przykład*

skich (na przykładzie sołectw w gminie w województwie łódzkim) pokazuje, że zebranie wiejskie jest oceniane jako niedrożny i słabo działający kanał partycypacji obywatelskiej. Fundusze sołeckie istniejące od 2009 roku stworzyły nową platformę działania sołectw, gdyż dały do ręki sołectwom pewne środki umożliwiające finansowanie działań na rzecz lokalnych społeczności. Trzeba jednak pamiętać, że fundusze sołeckie działają w sposób zróżnicowany i wdrożone są nie we wszystkich gminach (obecnie – w 1510 gminach na łączną liczbę 2176 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich).

W ostatnich latach popularność zyskują budżety obywatelskie, zbliżone do funduszy sołeckich. Choć budżety obywatelskie są częściej spotykane w miastach, to pojawiają się też na terenach wiejskich i ze względu na funkcjonalne podobieństwo stanowić mogą uzupełnienie lub konkurencję dla funduszy sołeckich. Po części plebiscytowy charakter budżetów obywatelskich animowany przez gminy sprawia, że są one zdecydowanie bardziej medialne w porównaniu z funduszami sołeckimi²⁸. Według bazy Związku Miast Polskich z początku 2015 roku, w Polsce 163 gminy zrealizowały dotychczas przynajmniej jedną edycję budżetu obywatelskiego. Biorąc pod uwagę znaczący i systematyczny przyrost tej liczby, można przypuszczać, że obecnie jest to już dużo ponad 200 gmin.

Z perspektywy sołectw najważniejszym elementem budżetów obywatelskich jest zaangażowanie jednostki administracji, która ma określoną moc decyzyjną. Sołectwa jako jednostki pomocnicze mogą mieć funkcje organizacyjno-administracyjne. Z doświadczeń gmin wiejskich, np. Czerwonaka w województwie wielkopolskim, wynika, że sołtysi potrafią zaangażować do głosowania w budżecie obywatelskim największą grupę mieszkańców. Korzystają oni bowiem zarówno z licznych i stałych możliwości kontaktu społecznego z mieszkańcami, wykorzystując pozycję lidera i umiejętności bezpośredniej komunikacji z mieszkańcami, a także zdolności organizacyjne (np. głosy zbierane są nie tylko podczas zebrań wiejskich, ale także podczas imprez, festynów i innych wydarzeń).

Należy przy tym wspomnieć, że część gmin miejsko-wiejskich, np. Jarosław (www.jaroslaw.pl/regulamin), decyduje się na to, aby z budżetów obywatelskich wyłączyć sołectwa (ze względu na fakt istnienia w nich funduszy sołeckich), umożliwiając głosowanie wyłącznie mieszkańcom miasta.

zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji, „Samorząd terytorialny”, nr 6/2011, XXI, s. 17–31.

²⁸ P. Matczak, M. Sadło, K. Mączka, *Budżety obywatelskie w województwie wielkopolskim: stan obecny i perspektywy na przyszłość*, „Biuletyn Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego”, nr III/2015, s. 26–31.

7.4. Sołectwo a pomoc społeczna

Zaangażowanie sołectw w realizację pomocy społecznej należy rozpatrywać w dwóch wymiarach:

- a) formalnym;
- b) nieformalnym.

a) wymiar formalny

Z powodu braku osobowości prawnej niemożliwe jest delegowanie na sołectwa ustawowych obowiązków w zakresie pomocy społecznej. Nie oznacza to jednak, że sołectwo nie może realizować działań z tego obszaru. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 6 ustawy o funduszu sołeckim środki z funduszu sołeckiego mogą być przeznaczane na realizację tych przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Wśród zadań własnych gminy są zaś także te, które dotyczą pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Tym samym nie ma żadnych formalnych przeciwwskazań, aby projekty, które wpisują się w zadania gminy (własne obowiązkowe i nieobowiązkowe oraz zlecone z zakresu administracji rządowej) na tym polu i zostały zgłoszone zgodnie z zasadami opisanymi w ustawie, były realizowane.

W praktyce zatem środki te mogą być wydawane na dofinansowanie działań o charakterze opiekuńczym, różne formy pomocy materialnej, doposażenia ośrodków itp. Należy jednak podkreślić, że stosunkowo rzadko sołectkie pieniądze trafiają na te właśnie cele. Jak pokazują analizy, około 60% środków inwestowanych jest w sprawy związane z transportem (czyli na remonty dróg itp.) oraz kulturą. Drogi i kultura stanowią około $\frac{3}{4}$ budżetów. Opieka lub zajęcia dla dzieci w wieku przedszkolnym to margines wydatków²⁹. Decyzja, na co zostaną przeznaczone fundusze, pozostaje w gestii poszczególnych wspólnot wiejskich, zatem to od ich decyzji zależy ewentualne wykorzystanie części budżetu na aktywności związane z pomocą społeczną.

W kontekście formalnym można wskazać jeszcze jeden możliwy sposób „wykorzystywania” sołectw w pomocy społecznej. Obszary sołectw mogą stać się bowiem rejonami opiekuńczymi pracowników socjalnych. Tym samym geograficzno-terytorialnie rozumiana kategoria „sołectwa” może być jednostką użyteczną w procesie realizacji ustawowo sprecyzowanych działań z zakresu pracy socjalnej.

²⁹ K. Mojkowski, *Fundusze sołectkie. Pieniądze do decydowania*, 2014, www.poradnik.ngo.pl/wiadomosc/984105.html, dostęp: 22.05.2017 r.

b) wymiar nieformalny

Na poziomie nieformalnym, dzięki temu, że sołectwo pozostaje „najmniejszą jednostką samorządności”, sołtys i rada sołecka najlepiej znają lokalną społeczność i jej problemy. Taka wiedza jest niezwykle cenna w kontekście projektowania działań z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności – w węższym ujęciu – pracy socjalnej. W ramach nieformalnego zaangażowania reprezentantów sołectwa w działania w obszarze pracy socjalnej można wskazać ważne ścieżki takiej aktywności sołectwa (w szczególności sołtysa):

- (i) Ścisła współpraca na linii sołtys/ rada sołecka – pracownik socjalny może przyczynić się do zwiększenia efektywności i trafności działań podejmowanych w ramach pracy socjalnej. Ważnym obowiązkiem pracownika socjalnego jest bowiem dogłębna znajomość obszaru własnego działania, a następnie analiza i ocena przyczyn powstawania trudnych sytuacji życiowych osób i rodzin, powodujących zapotrzebowanie na wsparcie ze strony pomocy społecznej. Wywiad z przedstawicielami sołectwa wydaje się zatem niezwykle wartościowym źródłem wiedzy.
- (ii) Jednym z najważniejszych zadań sołtysa pozostaje pełnienie roli łącznika między mieszkańcami sołectwa a organami gminy (burmistrzem lub wójtem oraz radą gminy). W kontekście pracy socjalnej oznacza to przede wszystkim, że powinien on sygnalizować władzom gminy potrzeby i problemy mieszkańców swojej wsi, zarówno te zdefiniowane w ramach ustawy o pomocy społecznej, jak i te, które nie są w niej opisane. Dodatkowo, w ramach tych samych zadań sołtys może być także łącznikiem sołectwa z Ośrodkiem Pomocy Społecznej – reprezentować społeczność lokalną w sprawie skuteczniejszej realizacji jej wybranych potrzeb oraz wspierać OPS w określonych działaniach terenowych.
- (iii) Sołtys jest naturalnym liderem społeczności lokalnej. To on może podejmować inicjatywy, których adresatem byłyby osoby wykluczone społecznie albo takim wykluczeniem zagrożone. Dotyczy to przede wszystkim działań animacyjnych i takiego ich profilowania, aby miały one jak najbardziej włączający charakter i przyczyniały się do kształtowania postaw zaradności i samopomocy.
- (iv) Sołtys może również odegrać bardzo ważną rolę w modelu środowiskowej pracy socjalnej i organizowania społeczności lokalnej. Nawet jeżeli sam bezpośrednio nie działa, to jego wiedza, doświadczenie i kapitał społeczny z pewnością są bardzo cenne w takich elementach jak diagnozowanie, aktywizacja, integracja i edukacja.

Powyższe formy zaangażowania są realizowane w wielu sołectwach. Ze względu na ich nieformalny charakter trudno jednak ocenić ich zakres i rozpowszechnienie.

nienie. Warto je jednak z pewnością wzmacniać i utrzymywać, choćby na drodze „krzewienia dobrych praktyk” albo porad, rekomendacji skierowanych do osób zajmujących stanowiska sołtysa lub pracownika socjalnego.

Jednocześnie, wskazując na te wszystkie wymiary włączania sołtysa w pracę socjalną, należy podkreślić, że mogą one mieć wyłącznie charakter wolontariatu. Dobrą wolą sołtysa jest bowiem działalność w zakresie pomocy społecznej, a społecznikowski (lub też – w dużej mierze społecznikowski) charakter jego funkcji sprawia, że nie sposób nakładać na niego konkretnych obowiązków w tym obszarze.

Należy też dodać, że kwestia samopomocy społecznej tradycyjnie stanowiła zadanie wspólnoty lokalnej³⁰. Z czasem obowiązki te przejmowały wyspecjalizowane agendy państwa. Istnieją jednak ograniczenia państwowej (formalnej) pomocy społecznej, choćby ze względu na jej kosztowność. Dodatkowo, przemiany demograficzne zachodzące na wsi (starzenie się wsi, depopulacja na niektórych obszarach) będą powodować zwiększenie potrzeb w zakresie świadczeń pomocowych. Rola sołectwa, lokującego się na przecięciu formalnych struktur administracyjnych oraz nieformalnych form życia zbiorowego, może być w tym kontekście bardzo cenna.

7.5. Sołectwa wobec rynku pracy

Podjęmując tematykę roli sołectw w lokalnej polityce rynku pracy, należy zwrócić uwagę na szereg uwarunkowań. Po pierwsze, istnieje duże zróżnicowanie, w tym geograficzne, sytuacji zawodowej mieszkańców jednostek terytorialnych mających formalny status wsi. Istnieją zatem zarówno miejscowości położone peryferyjnie w stosunku do najbliższych ośrodków oferujących miejsca pracy, jak również osiedla funkcjonalnie będące elementem rynku pracy dużych miast. Jednakże obecna dynamika zmian w zakresie podaży i popytu na pracę w Polsce powoduje, do pewnego stopnia, przewyższenie determinant geograficznych. Przejawem tego jest, na przykład, organizowanie przez firmy transportu dla pracowników z miejscowości oddalonych o około 100 km³¹.

Po drugie, podkreślenia wymaga to, iż rola sołtysów wiąże się z funkcjonowaniem w zbiorowościach o właściwej dla wsi komunikacji społecznej bazującej na relacjach bezpośrednich, w kręgach rodzinnych, sąsiedzkich lub zawodowych.

³⁰ J. Styk, *Solidarność lokalna w życiu społeczności wiejskich*, [w:] J. Styk, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi...*, s. 11–24.

³¹ Takie przypadki można znaleźć w Wielkopolsce i innych częściach kraju.

Umocowanie instytucji sołectwa oraz personalnie sołtysów w tego rodzaju relacjach społecznych zapewnia możliwość spełniania roli swoistych „brokerów lokalnego rynku pracy”. Zaangażowanie sołtysów nie dotyczy jednak standardowego pośrednictwa pracy, ale raczej wiąże się z obszarem na pograniczu aktywizacji zawodowej oraz pracy socjalnej. Przy czym z tych zadań sołtysi wywiązują się nie tylko skutecznie, ale i bezkosztowo, uzupełniając lub też zastępując działalność wyspecjalizowanych instytucji rynku pracy. Pokazują to doświadczenia projektu „Aktywizacja zawodowa mieszkańców subregionu pilskiego”³². Projekt ten obejmuje m.in. szkolenia zawodowe oraz 6-miesięczne, płatne staże zawodowe dla osób, które ukończyły 30. rok życia i nie posiadają wyższego wykształcenia.

W ramach rekrutacji uczestników do projektu możliwa była diagnoza stanu rynku pracy w Wielkopolsce północnej na podstawie danych jakościowych oraz ilościowych. Dane te miały postać opinii wyrażanych przez pracodawców oraz przedstawicieli instytucji rynku pracy oraz dane statystyczne. Rola sołectw jako „lokalnych brokerów rynku pracy” uwidoczniła się w przypadku przywołanego projektu szczególnie w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich jest rekrutacja grupy stażystów przez Spółdzielnię Socjalną „Wspólny Sukces” z gminy Wągrowiec. Drugim przypadkiem jest grupa zrekrutowana przez władze gminy Tarnówka w powiecie złotowskim we współpracy z sołectwami. W przypadku Spółdzielni Socjalnej „Wspólny Sukces” z gminy Wągrowiec to właśnie sołtysi przekazują informacje o osobach, które pozostając na marginesie rynku pracy, potrzebują wsparcia w postaci zatrudnienia w spółdzielni socjalnej. Istotna jest przy tym wielkość tej gminy, liczącej ponad 11 tysięcy mieszkańców. Powoduje to, że liderzy spółdzielni socjalnej nie mają pełnego dostępu do informacji o osobach potrzebujących wsparcia w poszczególnych wsiach. Stąd też kluczowa jest rola sołtysów jako „brokerów” w lokalnym obiegu komunikacji.

Z kolei przypadek gminy Tarnówka, liczącej niewiele ponad 3 tysiące mieszkańców, wskazuje, iż z racji liczebności komunikacja pomiędzy władzami gminy oraz mieszkańcami gminy jest bardziej bezpośrednia. Jednak i tutaj podstawą do zaangażowania się urzędu gminy w rekrutację do projektu stażowego było spotkanie wójta z sołtysami i pozyskanie od nich informacji o osobach będących potencjalnymi beneficjentami.

Przywołane przypadki wskazują na potencjał wykorzystania sołectw jako efektywnego narzędzia w aktywizacji zawodowej na poziomie lokalnym. Zakres zaangażowania sołectw polega w głównej mierze na bezkosztowym dostępie do

³² Projekt „Aktywizacja zawodowa mieszkańców subregionu pilskiego”, realizowany przez Doradztwo Społeczne i Gospodarcze w okresie od listopada 2016 r. do października 2017 r., nr RPSW.06.02.00-30-0184/15, realizowanym w ramach WRPO – Oś Priorytetowa 6 „Rynek pracy”, Działania 6.2. „Aktywizacja zawodowa”.

informacji o potrzebach oraz potencjale zawodowym współmieszkańców. Tego rodzaju zasób jest szczególnie cenny w sytuacji gwałtownego spadku bezrobocia i konieczności sięgania po „ostatnie rezerwy” kadrowe oraz ich aktywizację zawodową. Z oczywistych względów jednakowe zasoby informacyjne będące w posiadaniu sołectwa muszą być wykorzystane już przez wyspecjalizowane instytucje rynku pracy lub też bezpośrednio przez pracodawców.

7.6. Inne funkcje sołectw

Oprócz omówionych przez nas funkcji sołectwa np. odgrywają pewną rolę w prowadzeniu małych szkół wiejskich, w organizowaniu działalności sportowej³³, w realizacji wielu innych zadań publicznych, na przykład w integracji mieszkańców, budowaniu i kształtowaniu więzi oraz relacji społecznych, czemu dodatkowo sprzyjają także środki wydatkowane w ramach funduszu sołeckiego.

8. Wnioski i rekomendacje

Dyskusja na temat roli sołectw i ich pozycji ustrojowej toczy się od wielu lat. Są też prowadzone badania. Zasadnicze obszary tematyczne podejmowane w dyskusjach to³⁴:

- a) pozycja ustrojowa sołectwa, relacja z gminą, sprawy własności;
- b) materialne podstawy i finansowanie działania sołectw;
- c) pozycja sołtysa, rady sołeckiej oraz finansowanie ich działania;
- d) wyodrębnienie zadań realizowanych przez sołectwa i przez gminę;
- e) problem wielkości sołectwa jako jednostki pomocniczej;
- f) problem aktywności społecznej (często małej).

³³ K. Burdyka, *Między klubem a wspólnotą lokalną – specyfika i znaczenie zjawiska kibicowania w środowiskach wiejskich*, [w:] A. Pilichowski, H. Podedworna (red.), *Obszary wiejskie w Polsce: różnorodność i procesy różnicowania*, Warszawa 2011, s. 197–215; K. Burdyka, *Działalność organizacji pozarządowej a mobilizacja lokalnych zasobów kapitału społecznego w środowisku marginalizowanym. Przykład wsi Lwówek*, [w:] H. Podedworna (red.), *Nowe inspiracje socjologii wsi*, Warszawa 2011, s. 160–178; K. Burdyka, *Strategie działania amatorskich klubów piłkarskich a pobudzanie potencjałów społecznych polskiej wsi*, [w:] H. Podedworna, A. Pilichowski, W. Kniec (red.), *Nowi sprawcy zmian społecznych na wsi*, Warszawa 2015, s. 33–52.

³⁴ M. Wójcik, *O przyszłości sołectw, czyli założenia do zmiany pozycji ustrojowej jednostek pomocniczych gminy*, [w:] A. Sakson, P. Węgiełekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako...*, s. 139–142; I. Niewiarowski, *Wstęp do...*; I. Niewiarowski, *Budowanie samorządu...*

Część z powyższych zagadnień doczekała się rozwiązań. Najważniejszą zapewne zmianą było stworzenie funduszu sołectkiego poprzez ustawę z 2009 roku (i następną ustawę z 2014 roku).

Fundusz sołectki przyniósł dużą zmianę w funkcjonowaniu sołectw, lecz spotyka się z krytyką. Wiele gmin nie tworzy funduszu, a jego realne działanie budzi często wątpliwości z punktu widzenia powiększania szans rozwojowych poszczególnych wsi oraz gmin. Inną sprawą jest wykorzystanie funduszy unijnych przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich. Przystąpienie Polski do UE przyniosło dostępność sporych funduszy. U progu ich wykorzystania Niewiarowski³⁵ wyraził swój sceptycyzm na temat ich rozwojowego znaczenia. Pamiętając o tym, że znaczenie (i strumień) funduszy UE będzie maleć, skorzystanie z kapitału społecznego skupionego wokół sołectwa (ale też parafii lub organizacji wiejskich) może się okazać niezbędne, by zastąpić kapitał finansowy oraz kapitał ludzki utracony w wyniku migracji.

W powyższym artykule wskazane zostały wybrane funkcje sołectw oraz wyzwania, przed jakimi stoją sołectwa jako jednostki pomocnicze samorządu na wsi. W jakim zatem zakresie sołectwo może stanowić odpowiedź na wspomniane napięcia? Czy więcej korzyści przyniesie pozostawienie regulacji w obecnej postaci, czy też da się uzasadnić ich zmianę?

Sens istnienia sołectw wydaje się niepodważalny. W porównaniu z państwami o podobnej jak Polska skali wielkości i zaludnienia, polskie gminy są stosunkowo duże i ludne. W wielu przypadkach oznacza to, że na poziomie całej gminy trudno spodziewać się ukształtowania wspólnotowego modelu samorządności. Na poziomie sołectwa jest to natomiast możliwe.

Wzmacnianie roli sołtysa jako lidera i znanego wszystkim reprezentanta lokalnej społeczności może być korzystne zarówno dla samych mieszkańców, jak i dla gminy jako jednostki administracji publicznej. Po pierwsze, sołtys jest bowiem osobą i zarazem instytucją, która znajduje się najbliżej mieszkańców danego sołectwa (radni są wybierani z okręgów, które mogą obejmować kilka sołectw), przez co może najlepiej reprezentować ich interesy lub potrzeby, np. podczas kontaktów z gminą lub uczestnicząc w konsultacjach społecznych organizowanych przez gminę i inne jednostki administracji publicznej (sołtysi zazwyczaj są na nie zapraszani jako jeden z interesariuszy). Po drugie zaś, sołtys może być stymulatorem, katalizatorem w angażowaniu mieszkańców sołectwa w procesy decyzyjne (zachęcać do głosowania w wyborach, animować aktywność sołectwa w budżecie obywatelskim itd.).

Zmiana roli sołtysa, która dokonała się w latach 90. XX wieku w Polsce, z organizatora wsparcia i pomocy w gospodarce niedoborów na rzecz roli lokalnego

³⁵ I. Niewiarowski, *Wstęp do...*

lidera integrującego mieszkańców ma szanse na konsolidację i rozwój. Sołtysi i rady sołeckie coraz częściej przejmują rolę animatorów i organizatorów lokalnych wydarzeń. Ich działania coraz częściej odpowiadają nie tyle na potrzeby infrastrukturalne polskich wsi (ich realizacją zajmują się znacznie skuteczniej gminy, które dysponują odpowiednim budżetem, kadrami i narzędziami administracyjno-zarządczymi), co na potrzeby społeczne mieszkańców, na budowanie i rozwijanie więzi oraz relacji społecznych między mieszkańcami. Sprzyjają temu zarówno zmiany społeczne na wsi (wzrost osób z wykształceniem wyższym, suburbanizacja, potrzeba integracji społecznej ze strony tzw. nowych mieszkańców), jak też wykorzystanie takich instrumentów finansowych, jak fundusz sołecki, który daje lokalnym społecznościom możliwość realizacji określonych zadań w ramach sołectwa.

Sołectwa odgrywają także istotną i coraz większą rolę w budowie poczucia tożsamości lokalnej, identyfikacji z miejscem zamieszkania. W kontekście obserwowanych zachowań migracyjnych mieszkańców wsi i miejskich aglomeracji jest to również potencjał do wykorzystania, w szczególności przez lokalne władze samorządowe.

Zatem szansą dla jednostek samorządu terytorialnego w realizacji określonych polityk publicznych jest rola sołtysa jako lidera społecznego. W szczególności, ważny jest potencjał sołtysów w działaniach na styku polityki rynku pracy i polityki socjalnej. Za ich realizację odpowiadają w głównej mierze jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i gminy), dla których sołectwa są naturalnym i nie zawsze w pełni oraz skutecznie wykorzystywanym partnerem do współpracy. Otwartą natomiast pozostaje kwestia włączenia sołectw w ramy instytucjonalno-prawne i ostateczny kształt rozwiązań prawnych, które uporządkowałyby materię obecnie opartą na dobrych, ale niesformalizowanych praktykach. Są to sprawy do dyskusji w ramach korporacji samorządowych (w szczególności w ramach takich organizacji, jak Związek Gmin Wiejskich RP), które również mają znaczące i aktualne doświadczenia w tych kwestiach.

Warte uwagi jest systemowe zacieśnianie współpracy na linii sołtys – pracownik socjalny (np. poprzez cykliczne spotkania albo stworzenie stałej platformy komunikowania się). Taka kooperacja umożliwiłaby optymalne wykorzystanie zasobów. Z jednej strony, wykorzystanie wiedzy, doświadczenia i pozycji sołtysa w środowisku lokalnym umożliwiłoby skuteczniejsze projektowanie oraz realizowanie działań z zakresu pomocy społecznej. Z drugiej zaś strony, formalne możliwości, którymi dysponuje pracownik socjalny z racji reprezentowania instytucji pomocy społecznej, mogą bezpośrednio przełożyć się na podniesienie dobrostanu społeczności skupionej w sołectwie.

Wreszcie, skala migracji, która dokonała się w ostatnich kilkunastu latach, stanowi zapewne najważniejszą zmianę i wyzwanie dla polskich wsi. Nie jest to zjawisko nieznane. Polska wieś w ostatnich wiekach przeżyła szereg fal migracji³⁶. Monitorowanie skali migracji wyjazdowej na poziomie lokalnym może umożliwić pomoc w radzeniu sobie z napięciami spowodowanymi przez wyjazdy. Na przykład w gospodarstwach domowych zagrożonych dysfunkcyjnością wynikającą z przedłużającej się nieobecności jednego lub większej liczby członków. W szczególności chodzi o dzieci pozostawione w kraju przez wyjeżdżających rodziców (tzw. eurosieroctwo) oraz o osoby starsze mieszkające samotnie w gospodarstwach domowych.

Bibliografia

Literatura:

- Abramowicz B., *Instytucja zebrania wiejskiego w opinii sołtysów i mieszkańców: przykład gminy X*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4/2011, s. 193–212.
- Abramowicz B., *Zebranie wiejskie jako przykład zgromadzeniowej formy uczestnictwa obywatelskiego – sprawozdanie z obserwacji*, „Samorząd terytorialny”, nr 6/2011, XXI, s. 17–31.
- Banaszak I., *Determinanty sukcesu współpracy na rynkach rolniczych na przykładzie grup producentów rolnych w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1(142)/2009, s. 100–121.
- Banaszak I., *Success and Failure of Cooperation in Agricultural Markets. Evidence from Producer Groups in Poland*, Shaker Verlag, Aachen 2008.
- Bartkowski J., *Tradycja i polityka*, Wydawnictwo Żak, Warszawa 2003.
- Bondyra K., *Wieś i miasto. Dwie strategie samoorganizacji społecznej*, [w:] J. Styk, P. Węgierekiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa, Konin 2006.
- Bukraba-Rylska B., *Socjologia wsi polskiej*, PWN, Warszawa 2008.
- Burdyka K., *Działalność organizacji pozarządowej a mobilizacja lokalnych zasobów kapitału społecznego w środowisku marginalizowanym. Przykład wsi Lwówek*, [w:] H. Podedworna (red.), *Nowe inspiracje socjologii wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 160–178.
- Burdyka K., *Futbolizacja społeczności lokalnych. Przyczynek do analizy wpływu zjawiska kibicowania na kulturę współczesnej wsi polskiej*, *Wieś i Rolnictwo*, nr 4 (165), s. 131–144.
- Burdyka K., *Między klubem a wspólnotą lokalną – specyfika i znaczenie zjawiska kibicowania w środowiskach wiejskich*, [w:] A. Pilichowski, H. Podedworna (red.), *Obszary wiejskie w Polsce: różnorodność i procesy różnicowania*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2011, s. 197–215.

³⁶ B. Bukraba-Rylska, *Socjologia wsi polskiej*, Warszawa 2008, s. 1–577.

- Burdyka K., *Strategie działania amatorskich klubów piłkarskich a pobudzanie potencjałów społecznych polskiej wsi*, [w:] H. Podedworna, A. Pilichowski, W. Kniec (red.), *Nowi sprawcy zmian społecznych na wsi*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2015, s. 33–52.
- Cybulska A., *Praca za granicą*, Warszawa 2016; komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, www.cbos.pl.
- Dmochowska H. (red.), *Miasta w liczbach 2010*, raport z badań Głównego Urzędu Statystycznego, Urząd Statystyczny w Poznaniu 2012.
- Dojwa K., Placety J., *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd terytorialny”, nr 1–2/2008, s. 9–15.
- Ehrlich S., *Wiążące wzory zachowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Fedyszak-Radziejowska B., *Społeczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Scholar, Warszawa 2012.
- Figiel A., *Sołectwo w strukturze samorządu terytorialnego gminy Komorniki*, [w:] J. Styk, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a nowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa, Konin 2006.
- Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd terytorialny”, nr 4/2011, s. 26–37.
- Główny Urząd Statystyczny, *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, Warszawa 2014.
- Herbst J., *Inny trzeci sektor. Organizacje pozarządowe na terenach wiejskich*, [w:] M. Hałamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR, Warszawa 2008, s. 33–75.
- Hipsz N., *Wieś polska – rdzenni i nowi mieszkańcy*, Warszawa 2013; komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, www.cbos.pl, BS/120/2013.
- Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy*, „Disputatio”, 2012, tom XIV, s. 97–127.
- Kowalczyk K., *Mobilność i preferencje migracyjne Polaków*, komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, 2010, www.cbos.pl, BS/26/2010.
- Majkowski K., *Fundusze sołeckie. Pieniądze do decydowania* [wywiad] <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/984105.html>, 2014.
- Markley E., *Social Remittances and Social Capital: Values and Practices of Transnational Social Space*, “Quality of Life”, 2011, Vol. 22, Issue 4, s. 366–378.
- Matczak P., *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.
- Matczak P., Sadło M., Mączka K., *Budżety obywatelskie w województwie wielkopolskim: stan obecny i perspektywy na przyszłość*, „Biuletyn Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego”, nr III/2015, s. 26–31.
- Matysiak I., *Rola sołtysów we współczesnych społecznościach wiejskich: płeć jako czynnik różnicujący kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.
- Matysiak I., *The feminization of governance in rural communities in Poland: the case of village representatives (sołtys)*, “Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography”, 2014, DOI: 10.1080/0966369X.2013.879104.
- Michna W., *Organizacje wiejskie i rolnicze oraz ich rola w rozwoju obywatelskiej demokracji i krajowej gospodarki*, IERiGŻ, Warszawa 2010.

- Mojkowski K., *Fundusze sołeckie. Pieniądze do decydowania*, 2014, www.poradnik.ngo.pl/wiadomosc/984105.html, dostęp: 22.05.2017 r.
- Niewiarowski I., *Budowanie samorządu pomocniczego w Polsce*, [w:] A. Sakson, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Silnego Państwa, Instytut Zachodni, Konin–Warszawa–Poznań 2010.
- Niewiarowski I., *Wstęp do dyskusji na temat samorządu pomocniczego w Polsce*, [w:] J. Styk, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa, Konin 2006.
- Okólski M., *Europe in movement: migration from/to Central and Eastern Europe*, CMR Working Papers, nr 22(80)/2007.
- Piekara A., *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dziś*, Twigger, Warszawa 2005.
- Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Scholar, Warszawa 2016.
- Ravenstein E.G., *The Laws of Migration*, "Journal of the Royal Statistical Society", 1889, Vol. 52, No. 2, s. 167–235.
- Rogaczewska M., *Struktury kościelne na terenach wiejskich*, [w:] M. Halamska (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, IRWiR, Warszawa 2008.
- Roos Ch., *The EU and Immigration Policies. Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Hampshire, Basingstoke 2013.
- Sakson A., *Samorządność i przemiany tożsamości społecznej w ujęciu historycznym*, [w:] A. Sakson, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Silnego Państwa, Instytut Zachodni, Konin–Warszawa–Poznań 2010.
- Stryjakiewicz T., Stachowiak K., *Sektor kreatywny w poznańskim obszarze metropolitalnym, t. I: Uwarunkowania, poziom i dynamika rozwoju sektora kreatywnego w poznańskim obszarze metropolitalnym*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010.
- Styk J., *Solidarność lokalna w życiu społeczności wiejskich*, [w:] J. Styk, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy na wsi polskiej. Między tradycją a ponowoczesnością*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Fundamenty Silnego Państwa, Konin 2006.
- Swianiewicz P., *Is There a Third Road Between Small yet Ineffective and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2002, s. 293–323.
- Swianiewicz P., Herbst M., *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2002, s. 219–23.
- Tujdowski M., *Odrębność socjologiczna Ziem Zachodnich i Północnych*, [w:] A. Sakson, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Silnego Państwa, Instytut Zachodni, Konin–Warszawa–Poznań 2010.

- White A., *The mobility of Polish families in the West of England: translocalism and attitudes to return*, *Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny*, 2011, nr 1, s.11–32.
- Wójcik M., *O przyszłości sołectw, czyli założenia do zmiany pozycji ustrojowej jednostek pomocniczych gminy*, [w:] A. Sakson, P. Węgieńkiewicz (red.), *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, Stowarzyszenie Silnego Państwa, Instytut Zachodni, Konin–Warszawa–Poznań 2010.

Streszczenie

W opracowaniu zawarty jest przegląd argumentów w debacie skupionej wokół dwóch pytań dotyczących sołectw w Polsce: 1) Czy zasadne jest podejmowanie działań służących wzmacnianiu i podtrzymywaniu sołectw? oraz 2) Jeśli działania takie miałyby być podjęte, to jaki powinny mieć kierunek? Trwałość sołectw w Polsce, porównując z innymi krajami, jest pewnym fenomenem. Jednak sołectwa podlegają przekształceniom związanym ze zmianami gospodarczymi, demograficznymi, społecznymi i innymi. Dynamika tych zmian jest duża, dlatego też przyszłość sołectw nie jest z tego punktu widzenia jasna. Można przypuszczać, że bez odpowiedniego zabezpieczenia prawnego i instytucjonalnego sołectwa będą słabnąć, podobnie jak stało się to w innych krajach. Uwzględniając te kwestie, w artykule dyskutowane są następujące obszary: a) fundamenty roli sołectwa, b) tradycja sołectwa w Polsce i zróżnicowania regionalne, c) przemiany sołectw po 1990 roku, d) migracje, e) wzrostu roli kobiet, f) funkcje sołectwa.

Słowa kluczowe: sołectwo, decentralizacja, migracje, kapitał społeczny, przywództwo, rynek pracy, pomoc społeczna.

Summary

The potential of rural sub-communes in Poland

The main purpose of this paper is to review the arguments in the debate on two questions concerning rural sub-communes in Poland: 1) Is it appropriate to undertake actions aimed at strengthening and sustaining rural sub-communes? and 2) If yes, what direction of such actions should be taken?

Sub-communes in Poland, are more stable, compared to other countries. Nevertheless, they are subject to transformations related to economic, demographic, social and other challenges. The dynamics of these changes are substantial, so future of the rural sub-communes is not determined. Moreover, it could be assumed that without proper legal and institutional protection rural sub-communes would diminish, as has happened in other countries. Challenges for rural sub-communes in Poland are discussed, taking into account the following areas: a) the role of rural sub-communes, b) the tradition of rural sub-communes in Poland and regional differentiation, c) the transformation of rural sub-communes after 1990, d) migrations, e) increased role of women, f) functions of rural sub-communes.

Key words: rural sub-communes, decentralization, migrations, social capital, leadership, labor market, social security.

Rozdział VII.

Podstawy prawne funkcjonowania sołectw – kierunki zmian statusu prawnego sołectwa¹

1. Słowo wstępne

Sołectwo stanowi nazwaną jednostkę pomocniczą gminy, wyposażoną w odpowiednie organy i kompetencje celem wykonywania określonych zadań. Sołectwo jest przejawem realizacji zasady subsydiarności² i dekoncentracji³. Powołanie

Dr Monika Augustyniak – Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie.

¹ Projekt badawczy realizowany na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie, finansowany ze środków na działalność statutową na podstawie decyzji nr WPAISM/DS/4/2016–KON.

² F. Saint-Ouen podnosi, że subsydiarność jest zasadą pionowego podziału władzy, od dołu do góry – nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza; F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd terytorialny” nr 6/1991, s. 4. Zasada subsydiarności została określona w preambule Konstytucji RP oraz w unormowaniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze sprost., zwana dalej EKSL). Art. 4 ust. 1 i 2 EKSL stanowi, że „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie. To postanowienie nie wyklucza jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem. Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

³ Sołectwo stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę. W wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. WSA we Wrocławiu (III SA/Wr 111/12, Wspólnota 2012/25-26/8) orzekł: „Zadania sołectwa i sposób ich realizacji, zadania sołtysa i rady sołeckiej powinny być uregulo-

sołectw ma na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców⁴ danej wspólnoty lokalnej. To w tych najmniejszych wspólnotach tworzy się więź społeczna umożliwiającą efektywne współdziałanie i partycypację społeczną na danym obszarze gminy. Sołectwa to struktury prawnie wyodrębnione, w których mieszkańcy jako pierwotny podmiot władzy mogą bezpośrednio wpływać poprzez uczestnictwo w zebraniu wiejskim na wszystkie sprawy ważne z ich punktu widzenia dla sołectwa oraz na formę wykonania powierzonych im zadań. Ich powołanie oraz funkcjonowanie stanowi przejaw funkcji stanowienia rady gminy.

Sołectwa, choć tradycyjnie należą do najczęściej występujących jednostek pomocniczych na obszarach gminy, to podobnie jak pozostałe jednostki mają charakter fakultatywny. Oznacza to, że decyzja o ich utworzeniu wraz z nkreśleniem katalogu zadań⁵ wciąż jest pozostawiona do swobodnej decyzji rady gminy, która często przekazuje tym jednostkom wąski zakres zadań oraz skromne środki na ich realizację, tym samym statuując sołectwa jako wciąż słabą formę współzarządzania sprawami gminy. W rozstrzygnięciu nadzorczym

wane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego”. Zwrócić należy uwagę, iż zakres zadań określonych w statucie dla poszczególnych organów jednostki powinien być katalogiem zamkniętym. Słusznie Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 3 kwietnia 2013 r. (NK-N.4131.52.33.2013.AS, Dolno.2013/2386) wskazał, że „Udzielone radzie gminy upoważnienie do określenia organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej ma charakter otwartego katalogu zagadnień powierzonych do unormowania, lecz jest ono ograniczone przepisami prawa. Szeroki zakres delegacji ustawowej nie oznacza dowolności w zakresie uchwalania statutu jednostki pomocniczej. (...) Zadania sołtysa, czyli organu jednostki pomocniczej, powinny być szczegółowo i wyraźnie wymienione w statucie sołectwa. Użycie zwrotu «w szczególności» w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć”.

⁴ Ustawodawca określił, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., zwana dalej: u.s.g.) przedstawiono otwarty katalog tych zadań. Zob. szerzej na ten temat: D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016, s. 337 i n.

⁵ W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 8 grudnia 2010 r., NK.II.JK8.0911-47/10, LEX nr 962154, Wojewoda Dolnośląski wskazał, że „określenie zakresu zadań, jakie będzie realizowała jednostka pomocnicza, nie jest tożsame z ustanowieniem domniemania właściwości sołectwa do załatwiania wszystkich spraw publicznych o znaczeniu miejscowym niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Nie można również utożsamiać działalności jednostek pomocniczych gminy z działalnością samej gminy. Rada, podejmując uchwałę, zobowiązana jest do precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Tym samym jest władna do określenia konkretnego zakresu spraw, których realizacja będzie należała do sołectwa. Skoro wolą ustawodawcy było, aby domniemanie właściwości do załatwiania wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym, czyli miejscowym istniało po stronie gminy, nie można uznać, że sołectwo będzie właściwe we wszystkich tych sprawach, które mają znaczenie miejscowe i nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów”.

z dnia 27 listopada 2009 r. Wojewoda Dolnośląski wskazał, że „pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych”⁶. Przedmiotowy artykuł stanowi przedstawienie ram dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie organizacji i funkcjonowania sołectw oraz postulaty zmian dotyczące statusu prawnego sołectwa.

2. Podstawy prawne funkcjonowania sołectw – regulacje ustawowe i statutowe

Podstawy prawne funkcjonowania sołectw zostały zawarte w przepisach rangi ustawowej i statutowej⁷. Ustawodawca określił ogólne zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia sołectw oraz ich organizację i funkcjonowanie w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tworzenie sołectw wiąże się w sposób ścisły z przydaniem tym jednostkom określonych organów wskazanych w ustawie. Modyfikacja przedmiotowych organów, utworzonych na mocy ustawy byłaby sprzeczna z przepisami prawa⁸, dlatego też powołanie innych organów niż przypisane ustawowo jest niedopuszczalne⁹. Nie dotyczy to jednostek pomocniczych nienazwanych, np. przysiółków funkcjonujących niejednokrotnie na obszarze sołectw jako jednostki niższego rzędu¹⁰, bowiem dla tego typu jednostek pomocniczych ustawodawca pozostawił możliwość swobodnego, ale nie dowolnego wyboru organów oraz ich struktury (kolegialnej lub monokratycznej), z uwzględnieniem warunków i potrzeb lokalnych.

O utworzeniu jednostek pomocniczych na części terytorium gminy lub na całym terytorium decyduje regulacja statutowa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2000 r. orzekł, że „rada gminy może objąć systemem jednostek pomocniczych obszar całej gminy lub jej części i podejmować

⁶ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 27 listopada 2009 r., NP.II.0911-6/513/09, LEX nr 560131.

⁷ Z punktu widzenia sołectwa kluczową rolę pełni jej statut, ponieważ normuje on fundamentalne kwestie związane z funkcjonowaniem jego organów. Statut sołectwa pełni istotną rolę w zakresie określenia organizacji i zakresu działania sołectwa; zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2016 r. (IV SA/GI 1156/15), LEX nr 2078920.

⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r. (II SA 1416/00), LEX nr 54147.

⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r. (SA/Wr 238/92), ONSA 1992, nr 3–4, poz. 82.

¹⁰ Szerzej na temat jednostek niższego rzędu zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 38.

uchwały dotyczące wszystkich jednostek pomocniczych w gminie”¹¹. Dotyczy to także możliwości powołania sołectw na całości lub na część obszaru danej gminy, zwłaszcza gdy ma ona charakter wiejski.

Zgodnie z art. 16 u.s.g. kadencja rady gminy trwa 4 lata, licząc od dnia wyboru. W tej ustawie ustawodawca nie określił kadencji organów sołectwa, co powoduje, że regulacja ta powinna znaleźć się w statucie. W praktyce ustala się 4-letnią kadencję, lecz jest prawnie dopuszczalne, by rada gminy określiła inny jej okres, np. 3 lata. Po upływie kadencji wszelkie czynności podejmowane przez radnych nie mają już mocy prawnej. Co do zasady obowiązuje też zasada dyskontynuacji prac w organach sołectwa. Zagadnienia dotyczące skrócenia kadencji, przeprowadzania wyborów uzupełniających lub przedterminowych również powinny zostać uregulowane w statucie w zakresie regulacji dotyczącej ordynacji wyborczej¹².

Ustawodawca określił zasady wyboru sołtyśa i rady sołectkiej, wskazując, iż wybór tych organów następuje spośród nieograniczonej liczby kandydatów, będących stałymi mieszkańcami sołectwa usprawnionymi do głosowania¹³. Wybór

¹¹ Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r. (II SA/Łd 1097/00), ONSA 2001, z. 4, poz. 187.

¹² W wyroku z dnia 29 października 2009 r. (III SA/Łd 404/09), LEX nr 528480, WSA w Łodzi orzekł, że „żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przedłużania kadencji funkcjonujących organów jednostki pomocniczej (...). Przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednak w ramach tego uprawnienia rada gminy może ustalić jedynie zasady kadencyjności organów jednostki pomocniczej, które będą dotyczyć organów wybranych po ustaleniu tych zasad”.

¹³ W wyroku z dnia 9 lipca 2013 r. (III SA/Wr 425/13), LEX nr 1355818, WSA we Wrocławiu orzekł, że: „Z przepisów prawa bezpośrednio nie wynika, kto tworzy zebranie wiejskie rozumiane jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie. Jako punkt wyjścia rozstrzygnięcia tej kwestii przyjąć należy, że uczestnicy takiego zebrania powinni mieć zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa. Takiej zdolności nie mają niewątpliwie wszyscy mieszkańcy sołectwa. Aby ustalić krąg osób uprawnionych, należy powołać przepisy ustawowe, regulujące podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnotie samorządowej, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. (...) Wykonywanie władzy w ramach wspólnoty gminnej za pośrednictwem organów gminy odbywa się na podstawie wyników wyborów. Organy gminy dysponują bowiem bezpośrednią legitymacją demokratyczną pochodzącą od mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze. Wykonywanie władzy w gminie bezpośrednio przez członków wspólnoty jest także zastrzeżone dla jej mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze”. Odwołanie się do kryterium zameldowania na pobyt stały jako warunku uczestniczenia i korzystania z pełnych uprawnień w zebraniu wiejskim narusza prawo – tak stwierdził NSA w wyroku z dnia 22 sierpnia 1996 r. (SA/Gd 1956/95), OwSS 1997, nr 1, poz. 17.

organu wykonawczego sołectwa i rady sołeckiej następuje w głosowaniu tajnym i bezpośrednim. Warunków tych nie może modyfikować materia statutowa¹⁴.

W wyroku z dnia 29 października 2009 r. WSA w Łodzi orzekł, że „żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przedłużania kadencji funkcjonujących organów jednostki pomocniczej (...). Przepis art. 35 ust. 3 pkt 2 u.s.g. uprawnia radę gminy do określenia w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej, jednak w ramach tego uprawnienia rada gminy może ustalić jedynie zasady kadencyjności organów jednostki pomocniczej, które będą dotyczyć organów wybranych po ustaleniu tych zasad”¹⁵.

Słusznie podniósł w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wskazując, że przepisy dotyczące zasad i trybu wyborów organów jednostek powinny być tworzone na podstawie konstrukcji przewidzianych w ustawie – Kodeks wyborczy, co ułatwi stosowanie pewnych rozwiązań w tej materii. Przy tworzeniu przedmiotowych regulacji należy mieć na uwadze, że ze-

¹⁴ W wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r. (III SA/Kr 1186/14), LEX nr 1602672, WSA w Krakowie orzekł: „Upoważnienie rady gminy do określania «wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych» nie zawiera upoważnienia do wprowadzania w statutach sołectw przesłanki wykluczającej możliwość sprawowania funkcji sołtysa lub członka rady sołeckiej, jaką jest prawomocny wyrok sądu, orzeczony za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Taka indywidualna kwalifikacja po stronie osoby piastującej funkcję sołtysa lub członka rady sołeckiej nie stanowi takiej regulacji w zakresie «wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych», która nie wymagałaby szczegółowego upoważnienia, gdyż dotyczy kwestii publicznych praw podmiotowych o charakterze politycznym do uczestnictwa we władczej działalności państwa, a zatem przede wszystkim kwestii materialnoprawnych a dopiero w ich następstwie kwestii ustrojowych. (...) Wprowadzone w zaskarżonej uchwale ograniczenia prawa wyborczego, bez istnienia w naszym systemie prawnym wyraźnego ustawowego upoważnienia do takiej regulacji, stanowi naruszenie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 36 ust. 2 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak również zasad praworządności i legalności wynikających z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. Wprowadzenie dodatkowych ograniczeń prawa wyborczego, nieprzewidzianych ustawą, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jest nie do pogodzenia ze standardami demokratycznego państwa prawnego”.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r. (III SA/Łd 404/09), LEX nr 528480. Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 lipca 2012 r., NK-N7.4131.617.2012.AM5, LEX nr 1211596, w którym organ nadzoru stwierdził: „Ustawodawca, stanowiąc poszczególne regulacje dotyczące funkcjonowania sołectwa, wskazuje wprost, jakie uchwały zebrania wiejskiego podejmowane są w głosowaniu tajnym. Zastrzeżenie ustawodawcy w tym zakresie dotyczy wyłącznie wyboru sołtysa i rady sołeckiej, o czym stanowi art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Jest to niewątpliwie przepis szczególny, który stanowi wyjątek od zasady jawności głosowania zebrania wiejskiego. Powyższe oznacza, że rada gminy, stanowiąc statut sołectwa, nie jest władna do zawierania w jego treści zapisu upoważniającego do określania w treści statutu wyjątków od zasady jawności głosowania. Jest to wyłączna kompetencja ustawodawcy”.

branie wiejskie¹⁶ oraz ogólne zebranie mieszkańców osiedla to formy demokracji bezpośredniej. Statut jednostki pomocniczej nie może zawierać nowych, dodatkowych zasad prawa wyborczego, a jedynie uszczegółowienie istniejących¹⁷.

Wraz z powołaniem sołectwa rada gminy powinna określić jego organizację i zakres działania, w drodze odrębnego statutu, który uwzględnia specyfikę społeczno-gospodarczą jednostki. Statut sołectwa ma walor aktu prawa miejscowego, podlega więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁸. Dotyczy to również wszystkich jego zmian. Zgodnie z regulacją art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g. statut sołectwa należy do aktów prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym¹⁹.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „uchwała rady gminy, kreująca statut sołectwa powinna konkretnie i indywidualnie wskazywać sołectwa, dla których dany statut zostaje uchwalony. Nie jest prawidłowe stworzenie statutu bez wskazania sołectwa, w którym ma obowiązywać”²⁰.

Ustawodawca użył w u.s.g. terminu „zebranie wiejskie” na oznaczenie organu uchwałodawczego w sołectwie. Nie oznacza to jednak, że sołectwo może być tworzone tylko na terenach wiejskich²¹. *De lege lata* istnieje więc możliwość

¹⁶ W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r. (III SA/Wr 425/13), LEX nr 1355818, WSA wskazał, że: „Z przepisów prawa bezpośrednio nie wynika, kto tworzy zebranie wiejskie rozumiane jako zgromadzenie mieszkańców sołectwa, zamieszkujących stale na jego terenie, zwołane przez uprawnione podmioty w celu podjęcia rozstrzygnięcia, wyrażenia stanowiska czy opinii w określonej sprawie. Jako punkt wyjścia rozstrzygnięcia tej kwestii przyjąć należy, że uczestnicy takiego zebrania powinni mieć zdolność do podejmowania uchwał objętych zakresem zadań sołectwa. Takiej zdolności nie mają niewątpliwie wszyscy mieszkańcy sołectwa. Aby ustalić krąg osób uprawnionych, należy powołać przepisy ustawowe, regulujące podejmowanie rozstrzygnięć w gminnej wspólnotie samorządowej, którą zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy”.

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2016 r. (II SA/Go 227/16), LEX nr 2039604.

¹⁸ Zob. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.).

¹⁹ W wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r. WSA w Krakowie (III SA/Kr 1186/14), LEX nr 1602672, orzekł: „Przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące wyborów sołtysa nie zakazują stawiania wobec kandydatów oraz mandatariuszy wymogu niekaralności. Wymieniona ustawa zakazuje natomiast stawiania jakichkolwiek warunków ograniczających liczbę kandydatów biorących udział w wyborach sołtysa, takich jak złożenie podpisów poparcia przez osobę chcącą ubiegać się o mandat”.

²⁰ Wyrok NSA (SA/Kr 1345/90), niepubl. – podają za P. Sitniewskim, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 63; Zob. M. Błażejczyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Stróżyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, PiP 1990, z. 8, s. 28 i n.

²¹ Odmienne wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r. (II SA/Po 686/13), LEX nr 1405328: „Sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzennie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, przy czym irrelevantnym prawnie jest, czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też poza tymi granicami”.

tworzenia tego typu jednostek na obszarze każdej gminy, zarówno o charakterze wiejskim, jak i miejskim, ale w granicach i na podstawie prawa. W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r. sąd orzekł, że „działania gmin związane z nieuprawnionym w świetle ustawy o funduszu sołectkim tworzeniem sołectw na terenach miast o zwartej zabudowie, bez funkcji wiejskich, rolniczych, produkcyjnych, usługowych, turystycznych, lotniskowych, są motywowane, skądinąd słusznym, dążeniem do aktywizacji mieszkańców, czemu mają służyć uzyskiwane dzięki ustawie o funduszu sołectkim środki finansowe. Temu celowi mogą służyć także inne środki, m.in. wspieranie (nakazane ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) organizacji społecznych, fundacji i włączanie ich do wykonywania zadań publicznych, przekazywanie środków z budżetu gminy. Utworzenie sołectwa w mieście nie jest i nie może być traktowane jako jedyne i najskuteczniejsze remedium na aktywizację mieszkańców. Nieutworzenie w bardzo licznej grupie gmin miejskich jakichkolwiek jednostek pomocniczych jest wyrazem przekonania, w dużej mierze uzasadnionego, o słabości tej formy włączania mieszkańców miast, w których występują słabsze więzi społeczne, w procesy decyzyjne władzy lokalnej. Osiedle z zebraniem ogólnym mieszkańców też jest jednostką pomocniczą i rada może przekazać mu określone zadania i środki, aktywizując w ten sposób mieszkańców osiedla. Utworzenie sołectwa nie może polegać na zmianie nazwy i przypisaniu jej jednostce pomocniczej na terenie ścisłej zabudowy miejskiej. Wykładnia zmierzająca do przypisania radzie gminy prawa do nieograniczonej swobody w nazywaniu jednostek pomocniczych abstrahuje od ustawą przewidzianej organizacji sołectw z zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym i pozbawia znaczenia regulację ustawy różnicującą organizację jednostek pomocniczych w sołectwach i w osiedlach oraz dzielnicach. Prowadziłaby w skrajnych przypadkach do absurdu, można bowiem byłoby uznać za uprawnione np. utworzenie – ze względów finansowych – sołectw w centrum dużych miast, obejmujących śródmieścia lub ich części (rynki), czy jak uczyniła to Rada Miejska w Jarocinie, tworząc sołectwo «Śródmieście»”²².

W doktrynie zebraniu wiejskiemu przypisuje się domniemanie właściwości, dlatego też organ ten jest właściwy we wszystkich sprawach niezastrzeżonych na rzecz organu wykonawczego w sołectwie i rady sołectkiej²³. Do kompetencji zebrania wiejskiego należy zaliczyć sprawy: ustrojowo-organizacyjne (np. dotyczące wyboru i odwołania organów określonych ustawowo lub statutowo, określania struktury wewnętrznej, w tym powoływania komisji i zespołów); gospodarczo-majątkowe (obejmujące unormowania z art. 48 u.s.g.) oraz finansowe

²² Zob. Uzasadnienie wyroku NSA z dnia 4 lutego 2014 r. (II OSK 2910/13), LEX nr 1418964.

²³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 136.

(np. uchwalanie rocznego planu finansowego wydatków jednostki, wnioskowanie do rady gminy lub wójta o dokonanie zmiany w wykorzystaniu środków finansowych wyodrębnionych w budżecie gminy dla jednostki)²⁴. Katalog zadań sołectwa określony w statucie tej jednostki pomocniczej powinien być wyczerpujący i klarownie zdefiniowany. Potwierdzają to poglądy wyrażone w orzecznictwie administracyjnym.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 16 września 2015 r. Wojewoda Dolnośląski wskazał: „Użycie zwrotu «w szczególności» w odniesieniu do zadań tego organu stwarza szerokie pole do interpretacji zakresu tych zadań. Co więcej, pozwala wykonawcy uchwały na poszerzenie listy kompetencji sołtysa o bliżej nieokreślone rodzaje działalności, o których statut nie wspomina, stwarzając obszar do nadużyć. Prawo do określania zadań organów jednostki pomocniczej w statucie jednostki pomocniczej, które ustawodawca przyznał radzie gminy, należy rozumieć jako upoważnienie do określenia tylko i wyłącznie rzeczowych przepisów, bez możliwości rozszerzania o dodatkowe kompetencje.”²⁵.

Przepis art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. nakłada na radę gminy obowiązek określenia w statucie sołectwa zakresu zadań przekazywanych tej jednostce pomocniczej przez gminę oraz sposobu ich realizacji, co powinno być rozumiane jako obowiązek dokonania pełnej i wyczerpującej regulacji w tym zakresie. Oznacza to wskazanie wszystkich zadań przekazanych sołectwu jako jednostce pomocniczej w materii statutowej. Należy w tym miejscu wskazać na treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2012 r., zgodnie z którym „zadania sołectwa i sposób ich realizacji, zadania sołtysa i rady sołeckiej powinny być uregulowane w statucie sołectwa w sposób wyczerpujący, w formie zamkniętego katalogu zadań i form działania sołectwa, jego organów i aparatu pomocniczego”²⁶.

Jak wskazał WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., „sołectwo jest elementem pomocniczego podziału administracyjnego, jest pochodną zasadniczego podziału terytorialnego i stanowi istotny element usprawniający realizację zadań gminy. Jednostka pomocnicza stanowi wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę. Jej status publiczno-prawny wyznaczony jest przede wszystkim poprzez uprawnienia (kompetencje, zadania) publiczne, a więc zdolność do załatwiania określonych spraw publicznych. Jednostka pomocnicza nie jest formą decentralizacji, gdyż nie posiada

²⁴ Zob. M. Augustyniak, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2016, s. 782 i n.

²⁵ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 września 2015 r. NK-N.4131.84.13.2015.RB, Dolno.2015/4249.

²⁶ Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. (III SA/Wr 111/12), Wspólnota 2012/25-26/8.

prawem określonej samodzielności względem gminy (art. 35 u.s.g.)”²⁷. Ważnym elementem w zakresie statusu prawnego sołectwa jest możliwość wykonywania przez sołtysa kompetencji orzeczniczych²⁸, co czyni go w myśl poglądów doktryny prawa administracyjnego organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym²⁹.

Na mocy art. 36 ust. 3 u.s.g. z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym korzysta sołtys³⁰. Oznacza to, że znajdują tu zastosowanie przepisy kodeksu karnego³¹ o ochronie funkcjonariuszy publicznych.

Podkreślić należy, iż nowym instrumentem finansowym dedykowanym sołectwom stał się na fundusz sołecki, który obecnie jest regulowany przepisami ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o funduszu sołeckim³². Forma ta stanowi instrument realizacji zadania własnego gminy, który został określony w art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g., i polega na „wspieraniu i upowszechnianiu idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej”.

Fundusz sołecki ma na celu zagwarantowanie mieszkańcom sołectw udziału w zarządzaniu wspólnotą lokalną poprzez wpływ na kształt budżetu gminy oraz na realizację zamierzeń, które mieszkańcy sołectwa uznają za ważne. Na mocy tej ustawy rada gminy ma możliwość wyodrębnienia w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki. Rada gminy czyni to w drodze uchwały, w której wyraża zgodę³³ albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Możliwość skorzystania z funduszu sołeckiego jest więc w pełni dobrowolna i zależy od swobodnej decyzji rady. Regulacja ta budzi wątpliwości prawne, bowiem w przypadku braku aktywności rady organom sołectwa nie przysługują żadne środki prawne w przedmiocie uruchomienia procedury funduszu sołeckiego. Brak możliwości

²⁷ Zob. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2016 r. (II SA/Go 227/16), LEX nr 2039604.

²⁸ Na mocy art. 39 ust. 4 u.s.g. rada gminy może w drodze uchwały upoważnić sołtysa do wydawania decyzji w określonych sprawach. Sołtys wydaje wówczas decyzję w imieniu własnym, od której przysługuje stronie odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Szerzej na ten temat zob. M. Augustyniak, P. Chmielnicki, *Tworzenie, organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy*, Warszawa 2011, s. 130 i n.

²⁹ Zob. K. Bandarzewski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2010, s. 451.

³⁰ Zob. Wyrok SA w Krakowie z dnia 29 października 2002 r. (II AKa 258/02), Prok. i Pr.-wkł. 2003, nr 6, poz. 18.

³¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm).

³² Ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301) – zwana dalej: u.f.s.

³³ Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.f.s. uchwała zawierająca zgodę na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta.

zaskarżenia bezczynności rady w tym zakresie do sądu administracyjnego utrudnia pełną realizację praw sołectw w ujęciu finansowym.

Ustawodawca nie wyposażył sołectwa w osobowość prawną, nie przyznał mu również zdolności prawnej. Nie zalicza sołectwa do kręgu podmiotów posiadających tzw. ułomną osobowość prawną³⁴. Tym samym ustawodawca uniemożliwia wchodzenie sołectwu w stosunki prawne z innymi podmiotami, a zarazem podkreśla ich pomocniczy charakter. Z powodu braku przymiotu osobowości prawnej sołectwo nie może zawrzeć z gminą umowy cywilnoprawnej, np. użyczenia, bowiem należałoby zakwalifikować taką czynność jako czynność dokonywaną z samym sobą. Stwierdzić należy, iż żaden przepis prawny nie przyznaje jednostce pomocniczej gminy zdolności sądowej, a oparcie konstrukcji zdolności sądowej na treści art. 48 u.s.g.³⁵ jest niewystarczające, by sołectwo mogło samodzielnie występować w postępowaniu cywilnym.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 31 maja 2013 r. Wojewoda Zachodniopomorski wskazał, że gdyby istniała potrzeba i wola wyposażenia sołectw w zdolność sądową, znalazłoby to wyraz w odpowiednich regulacjach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Skoro takiego przepisu nie ma, to należy uznać, że wolą ustawodawcy było podporządkowanie sołectw w tym zakresie gminom, które zostały wyposażone w osobowość prawną (zob. art. 2 ust. 2 u.s.g.), a w konsekwencji również sądową³⁶. Brak zdolności sądowej powoduje, że sołectwo nie posiada zdolności procesowej. Jednak w zakresie czynności dokonywanych samodzielnie (art. 48 ust. 1 zdanie drugie u.s.g.) sołectwu, które występuje w procesie cywilnym jako przedstawiciel gminy, można przyznać zdolność postulacyjną³⁷.

³⁴ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/04), LEX nr 138349; Podobnie też zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 95 i n.; Por. R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd terytorialny” nr 7–8/1995, s. 130.

³⁵ Zob. Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91), OSNC 1992, nr 2, poz. 20, zgodnie z którą samorząd mieszkańców wsi ma – od dnia 1 stycznia 1991 r. – zdolność sądową w sprawach należących do jego właściwości z mocy ustawy lub statutu nadanego przez radę gminy; zob. też glosy do tej uchwały: aprobującą W. Broniewicza, PS 1992, nr 9, s. 97 i n., i krytyczną P. Wagner, OSP 1993, z. 2, poz. 28; Zob. P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” nr 6/1999, s. 23–28.

³⁶ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 maja 2013 r., NK.3.4131.320.2013.MG, LEX nr 1327308. Przytoczyć należy także postanowienie NSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2002 r. (sygn. akt II SA/Po 371/02), zgodnie z którym rada sołecka nie jest uprawniona do wniesienia skargi. Radzie sołeckiej nie można bowiem przypisać zdolności sądowej. Stosownie do przepisu art. 36 ust. 1 u.s.g. rada sołecka „wspomaga” sołtysa, dlatego też nie ma ona samoistnych kompetencji. Jest jedynie organem opiniodawczo-doradczym sołtysa.

³⁷ Zob. K. Bandarzewski [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 113 i 121; Por. P. Chmielnicki, *Teraźniejszość i przyszłość jednostek*

Stwierdzić należy, iż sołectwo nie ma odrębnej od gminy podmiotowości cywilnoprawnej, bowiem nie jest podmiotem prawa cywilnego i nie występuje w obrocie cywilnoprawnym niezależnie od gminy. Przyjęcie odmiennego poglądu stałoby w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym³⁸. Wnioskiem jest więc jednoznaczne opowiedzenie się za brakiem osobowości prawnej jednostki pomocniczej i w konsekwencji niemożnością dokonywania czynności samodzielnie przez ten podmiot w sferze prawa prywatnego. Prawo sołectwa do korzystania z mienia komunalnego, zgodnie z art. 48 ust. 1 u.s.g., określone jest w statucie sołectwa, który powinien precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta³⁹.

3. Kierunki zmian statusu prawnego sołectwa

Jeśli wolą ustawodawcy byłoby zwiększenie uprawnień sołectw zagwarantowane normą ustawową, to należy rozważyć wprowadzenie obligatoryjności powoływania tego rodzaju jednostek pomocniczych na mocy ustawy o samorządzie gminnym. Proces ten powinien zostać powiązany z wprowadzeniem kategoryzacji sołectw, która miałaby na celu wprowadzenie np. dwóch kategorii sołectw – fakultatywnych i obligatoryjnych, z uwzględnieniem np. kryterium wielkości sołectwa oraz ilości mieszkańców stale w nim zamieszkujących. Wprowadzenie obligatoryjności sołectw wiązać się też powinno z przedstawieniem określonego katalogu zadań (minimalnego katalogu zadań własnych) wraz z zagwarantowaniem odpowiednich środków na ich realizację, określonych w budżecie gminy, już na poziomie ustawy o samorządzie gminnym. Regulacje w tym zakresie powinny wzorować się na unormowaniach dotyczących dziel-

pomocniczych gminy [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 274.

³⁸ Podobnie zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 lipca 2014 r., NK-N.4131.64.19.2014.SS1, LEX nr 1489299. Wnioskiem jest opowiedzenie się za brakiem osobowości prawnej sołectwa i w konsekwencji niemożność dokonywania czynności samodzielnie przez ten podmiot w sferze prawa prywatnego; Szerzej na ten temat zob. M. Augustyniak, [w:] D. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 947 i n.

³⁹ W wyroku z dnia 29 listopada 2016 r. NSA w Warszawie (I OSK 1371/16), LEX nr 2227952, NSA wskazał, iż „stwierdzić trzeba, że uregulowanie kwestii uprawnień jednostki pomocniczej (sołectwa) do przysługującego jej mienia komunalnego oparte zostało na zasadzie ochrony praw nabytych. Wynika to wprost z treści art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i odnosi się również do każdego z członków wspólnoty (...) Dane sołectwo nie ma prawa do korzystania z mienia komunalnego w postaci działki, w sytuacji gdy prawo takie nie zostało określone w statucie sołectwa, który powinien precyzować, jakimi składnikami mienia komunalnego sołectwo zarządza i z jakich korzysta”.

nic warszawskich, ujętych w ustawie z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁴⁰, z uwzględnieniem lokalnej specyfiki sołectwa. Bez wprowadzenia przedmiotowego katalogu zadań wraz z zagwarantowanym poziomem ich finansowania realne wzmocnienie pozycji prawnej sołectw nie jest możliwe. Brak osobowości prawnej nie stanowi tu przeszkody w realizacji zadań określonych ustawowo.

Inną kwestią dotyczącą wzmocnienia pozycji prawnej sołectwa jest wprowadzenie na mocy ustawy regulacji w zakresie przyznania organom sołectwa prawa inicjatywy uchwałodawczej w radach gmin. Unormowanie tej kwestii na poziomie ustawy oraz późniejsze jej doprecyzowanie w regulacjach statutowych wydaje się już nie tylko postulatem, ale normatywną koniecznością, wnioskiem *de lege ferenda* wobec ustawodawcy. Regulacja ta jako unormowanie obligatoryjne stwarzałaaby możliwość zgłaszania projektów uchwał przez organy sołectwa w sprawach ważnych dla danej społeczności lokalnej sołectwa, należących do kompetencji organów gminy, z zastrzeżeniem spraw podlegających ich wyłącznym właściwościom, np. stanowienia aktów prawa miejscowego lub zgłaszania projektu uchwały budżetowej. Przyznanie prawa inicjatywy uchwałodawczej na mocy ustawy znacznie wzmocni pozycję prawną sołectwa, bowiem da możliwość poddania pod obrady rady spraw istotnych z punktu widzenia danego sołectwa, a mieszczących się *de facto* w zakresie zadań własnych gminy. Polepszy to również kontakt pomiędzy radnymi gminy a przedstawicielami organów sołectwa w zakresie informacyjnym i społecznym, realizując jednocześnie postulat ustawodawcy o utrzymywaniu stałej więzi z mieszkańcami. Mając na uwadze lepszą komunikację między organami, proces uchwałodawczy mógłby przebiegać sprawniej i stać się przyczynkiem do realnej i efektywnej współpracy na poziomie gmina–sołectwo.

Innym elementem wzmacniającym pozycję prawną sołectwa w zakresie spraw finansowych jest propozycja wprowadzenia budżetów partycypacyjnych na poziomie sołectw z określeniem w ustawie progu procentowego środków finansowych przeznaczanych na ten cel w budżecie gminy. Obligatoryjność wprowadzenia instytucji budżetu partycypacyjnego w dużych sołectwach poprawiłaby kwestię zarządzania sprawami gminy na poziomie jednostek pomocniczych, w których mieszkańcy sami decydują o potrzebach lokalnych w zakresie wyboru zadań i sposobu ich realizacji. Wprowadzenie tego instrumentu finansowego umożliwiłoby większy wpływ mieszkańców sołectw na otaczającą ich rzeczywistość, realizację bieżących potrzeb lokalnych, tym samym będąc szkołą

⁴⁰ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1438 z późn. zm.) – zwana dalej UWAR.

partycypacji społecznej, będąc najbliższym mieszkańca, a więc stanowiąc realizację zasady subsydiarności i dekoncentracji.

Obligatoryjność wprowadzenia wyżej wskazanych mechanizmów partycypacyjnych stwarza możliwość ewentualnego zaskarżenia bezczynności rady gminy w przypadku ich niewprowadzenia do realizacji, co daje możliwość realnego dochodzenia swych praw przez mieszkańców sołectwa na drodze sądowej. W obecnym stanie prawnym brak możliwości zaskarżenia tych działań, co czyni z aktualnych instrumentów prawnych pewne pozory dzielenia się władzą przez organy gminy z mieszkańcami sołectw i świadczy bardziej o potwierdzeniu legitymizacji działań organów gminy niż o realnym współzarządzaniu sprawami lokalnym z mieszkańcami sołectw.

Wśród elementów wzmacniających pozycję prawną sołectwa o charakterze ustrojowym wymienić można wprowadzenie na mocy ustawy następujących mechanizmów prawnych:

- młodzieżowej rady sołeckiej – jako formy obligatoryjnej, powoływanej na podstawie ustawy o samorządzie gminnym; ciało to o charakterze opiniodawczo-wnioskowym wzmocniłoby proces partycypacji i konsultacji z młodszym pokoleniem mieszkańców sołectwa, którzy zamierzają realizować zadania gminy z perspektywy swych potrzeb i oczekiwań na obszarze danego sołectwa – obecnie taka możliwość prawna nie istnieje;
- rady seniorów danego sołectwa, która to forma umożliwiłaby dialog międzypokoleniowy, będąc równocześnie głosem doradczym dla organów sołectwa⁴¹;
- dziecięcych rad sołeckich – jako organów edukacyjno-konsultacyjnych np. w sprawach dotyczących realizacji potrzeb dzieci na danym obszarze sołectwa (np. utworzenie placu zabaw, zakup nowych zabawek edukacyjnych do świetlic wiejskich lub budowa boiska do koszykówki). Rady te pełniłyby funkcję pierwszej szkoły partycypacji społecznej w sołectwie, ucząc samorządności i tworzenia więzi społecznych;
- inicjatywy lokalnej sołectwa, realizowanej na wzór inicjatywy lokalnej, określonej na mocy art. 19b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴², z uwzględnieniem specyfiki sołectw; była-

⁴¹ W aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość powołania tej formy partycypacji społecznej na podstawie art. 5c ust. 6 u.s.g. W myśl przedmiotowego artykułu „rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej”. Formuła ta ma jednak charakter fakultatywny, co świadczy o jej słabej pozycji prawnej.

⁴² Zob. art. 19b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.), który stanowi, że: „1. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem

by to forma współpracy gminy z mieszkańcami sołectwa w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej; istotnym elementem jest zagwarantowanie w budżecie gminy określonych środków na możliwość realizacji tej formy partycypacji społecznej w sołectwach.

4. Wnioski

Wydaje się, iż dotychczasowe regulacje prawne określające status prawny sołectw nie są już wystarczającą formułą prawną dla tego typu jednostek. Zwiększenie roli i znaczenia sołectw jest widoczną konsekwencją woli współzarządzania sprawami gminy wyrażanej przez mieszkańców sołectwa, wobec której ustawodawca nie może przejść obojętnie. Dlatego też należy się zastanowić nad ewentualnymi propozycjami zmian dotychczasowych unormowań prawnych w tym zakresie, które *de facto* i *de iure* wzmocniłyby status sołectw, realizując tym samym zasadę subsydiarności oraz wychodząc naprzeciw oczekiwaniom demokracji bezpośredniej, najbliższej obywatelowi.

Przedstawione powyżej propozycje wymagają zmian ustawowych, bez których realne wzmocnienie pozycji prawnej sołectw nie jest możliwe. Dotychczasowe instrumenty prawne wprowadzone przez ustawodawcę mają na celu zwiększenie elementu partycypacyjnego w sołectwach, jednak wciąż z wąskim zakresem zadań i kompetencji, realnie przekazanych do wykonania tym strukturom. Brak jest instrumentów prawnych i regulacji, które wzmocniłyby status prawny sołectw. Dlatego koniecznym wydaje się podejmowanie prób zmierzających do zmian na poziomie ustawy w przedmiotowym zakresie. Bez zmiany tego stanu rzeczy sołectwa wciąż będą formą bardziej partycypacyjną niż współzarządzającą w gminie, a przecież wyraźny jest głos mieszkańców sołectw postulujący zwiększenie ich roli i znaczenia we współdecydowaniu o sprawach lokalnych we wspólnocie gminnej.

organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie:

- ¹⁾ działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków oraz obiektów małej architektury;
- ²⁾ działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27;
- ³⁾ edukacji, oświaty i wychowania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14;
- ⁴⁾ działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19;
- ⁵⁾ ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18;
- ⁶⁾ porządku i bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20;
- ⁷⁾ rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 32a”.

Bibliografia

Literatura:

- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., Chmielnicki P., *Tworzenie, organizacja wewnętrzna i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gminy*, Warszawa 2011.
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Mączyński M., Płazek S., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.
- Błażejczyk M., Jurewicz A., Kozłowska B., Stróżycki K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, PiP 1990, z. 8.
- Chmielnicki P., *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Chmielnicki P., (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P., *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” nr 6/1999.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 6, Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd terytorialny” nr 6/1991.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
- Szczepaniak R., *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd terytorialny” nr 7–8/1995.
- Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016.

Akty prawne:

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1438 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301).

Orzecznictwo sądowe:

- Postanowienie NSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2002 r. (sygn. akt II SA/Po 371/02).
- Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91), OSNC 1992, nr 2, poz. 20.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2016 r. (I OSK 1371/16), LEX nr 2227952.

Wyrok NSA w wyroku z dnia 22 sierpnia 1996 r. (SA/Gd 1956/95), OwSS 1997, nr 1, poz. 17.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 1992 r. (SA/Wr 238/92), ONSA 1992, nr 3–4, poz. 82.
Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r. (II SA 1416/00), LEX nr 54147.
Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r. (II SA/Łd 1097/00), ONSA 2001, z. 4, poz. 187.
Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r. (II OSK 2910/13), LEX nr 1418964.
Wyrok SA w Krakowie z dnia 29 października 2002 r. (II AKA 258/02), Prok. i Pr.-wkł. 2003, nr 6, poz. 18.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 maja 2016 r. (IV SA/Gl 1156/15), LEX nr 2078920.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2016 r. (II SA/Go 227/16), LEX nr 2039604.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/04), LEX nr 138349.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2014 r. (III SA/Kr 1186/14), LEX nr 1602672.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2009 r. (III SA/Łd 404/09), LEX nr 528480.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r. (II SA/Po 686/13), LEX nr 1405328.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. (III SA/Wr 111/12, Wspólnota 2012/25–26/8).
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2013 r. (III SA/Wr 425/13), LEX nr 1355818.

Orzecznictwo administracyjne:

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 27 listopada 2009 r. (NP.II.0911-6/513/09), LEX nr 560131.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 grudnia 2010 r. (NK.II.JK8.0911-47/10), LEX nr 962154.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 lipca 2012 r. (NK-N7.4131.617.2012.AM5), LEX nr 1211596.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2013 r. (NK-N.4131.52.33.2013.AS), Dolno.2013/2386.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 lipca 2014 r. (NK-N.4131.64.19.2014.SS1), LEX nr 1489299.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 września 2015 r. (NK-N.4131.84.13.2015.RB), Dolno.2015/4249.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 maja 2013 r. (NK.3.4131.320.2013.MG), LEX nr 1327308.

Streszczenie

Powołanie sołectw ma na celu zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców danej wspólnoty lokalnej. To w tych najmniejszych wspólnotach tworzy się więź społeczna umożliwiająca efektywne współdziałanie i partycypację społeczną na danym obszarze gminy. Przedmiotowy artykuł stanowi przedstawienie ram dotychczasowych regulacji prawnych w zakresie organizacji i funkcjonowania sołectw oraz postulaty zmian dotyczące statusu prawnego sołectwa. Zaprezentowane kierunki zmian mają na celu zwiększenie roli współzarządzania przez sołectwa sprawami lokalnymi w gminie. Wymagają one jednak zmian ustawowych, bez których realne wzmocnienie pozycji prawnej sołectw nie jest możliwe.

Słowa kluczowe: status prawny sołectwa, współzarządzanie sprawami publicznymi w gminie, partycypacja społeczna, wzmocnienie pozycji prawnej sołectwa.

Summary

Legal basis of the functioning of village administration districts – directions for changes of the legal status of village administration districts

The establishment of village administration districts is aimed at meeting the basic needs of the inhabitants of a given local community. It is in these smallest communities that there is created a social bond that enables effective interaction and social participation in a given community. This article presents the framework of hitherto legal regulations concerning the organization and functioning of village administration districts and the postulates of changes concerning the legal status of the village administration district. The presented directions of changes are aimed at increasing the role of co-management of local matters in the commune by village administration districts. They, however, require statutory changes, without which the real strengthening of the legal status of village administration districts is impossible.

Key words: legal status of village administrative district, co-management of public affairs in the commune, social participation, strengthening the legal position of village administrative district.

Głosy w dyskusji
na temat kierunków zmian statusu prawnego sołectwa
podczas konferencji zorganizowanej przez
Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP
we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów
w dniu 31 stycznia 2017 r.

Ireneusz Niewiarowski

Prezes Zarządu Głównego Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów

Reprezentuję Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów – pierwszą organizację w 800-letniej historii instytucji sołtysa, która zorganizowała sołtysów w skali krajowej. Tak więc czujemy ciężar, który na nas spoczywa. Od początku istnienia nasze powołanie wiąże się z archaiczną ustawą, która była tutaj przywoływana, czyli z rokiem 1990, i zmianami, które następowały w kwestii otwarcia na organizowanie się. My z tego skorzystaliśmy i od początku istnienia stowarzyszenia wpływamy na zmiany prawa, żeby było ono korzystne dla sołectwa, dla sołtysa. Kilka rzeczy udało się zrealizować, zaczynając od ochrony prawnej, która była dyskutowana w Senacie I kadencji, a uchwalona w kadencji II. Później były następne działania – nie jest to przedmiotem dzisiejszego spotkania, więc nie będę o tym mówił. Wspomnę tylko o tym, co jest największym naszym sukcesem, czyli o funduszu sołeckim.

Myślę, że sukces funduszu sołeckiego spowodował, że dzisiaj dyskutujemy, że nabrzmiewa potrzeba zmian, że ona jest dostrzegana i że bardziej aktywni mieszkańcy wsi, w związku z realizacją funduszu, dostrzegają różne bariery, w tym nie tylko braku rozwiązań prawnych, ale również i takie, że to prawo obecne nie jest przestrzegane, nie jest realizowane. To jest doskonały czas na dyskusję. Dzisiejsze spotkanie potwierdza tę potrzebę. Mieliśmy okazję usłyszeć cały szereg świetnych propozycji.

Była już przywoływana ustawa scaleniowa z 1933 r., ja też dwa słowa jej poświęcę, choćby z tego powodu, że bardzo jasno, krótko i mocno usadawiała gromadę, czyli dzisiejsze sołectwo, w prawie samorządowym. Ustawa z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej odebrała te prawa, a ustawa z 1990 r. przywróciła w Polsce samorząd i ma wiele niekwestionowanych zasług, ale jednocześnie nieco po macoszemu potraktowała sołectwo, a także, zgadzam się z tym, co już tu było powiedziane, że te rozwiązania, chociażby ze względu na upływ czasu, są już archaiczne.

Przytoczę fragmenty dwóch artykułów z ustawy z 1933 r., art. 15: „Gromada jest podmiotem majątku dobra gromadzkiego i innych praw majątkowych” i art. 17: „Zakres działania gromady obejmuje zarząd majątkiem z tych źródeł i dobrem gromadzkim, tudzież rozporządzania dochodami.”

Dziś na pewno rzeczywistość jest znacznie bardziej skomplikowana, wieś się bardzo zmieniała, a szczególnie w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat – jest to rodzaj rewolucji, obecnie jest zupełnie inna wieś. Jest też zapewne znacznie większe zróżnicowanie pomiędzy sołectwami w województwach, w kraju. Inaczej wygląda sołectwo na wschodzie Polski, inaczej wygląda w miejscowościach popegeerow-

skich, jeszcze inaczej w pobliżu aglomeracji. Jest duże zróżnicowanie. Myślę, że w tej sytuacji, chcąc zwiększyć możliwości działania i poruszając się praktycznie i realistycznie, może warto pomyśleć o kategoryzacji sołectw, bo nie wszystkie mają takie same możliwości, a powiem więcej, nie wszystkie będą też chciały mieć takie możliwości – żebyśmy na siłę nie uszczęśliwiali niektórych sołectw.

Dziś zebranie wiejskie jest ciałem uchwałodawczym, wykonawczym jest sołtys, jemu pomaga rada sołecka. Proponuję, aby tak pozostało w sołectwach, które mają do 400 mieszkańców. Natomiast w sołectwach powyżej 400 mieszkańców proponuję, aby ciałem uchwałodawczym był rada sołecka. Sołtys stałby na czele tej rady, byłby też organem wykonawczym, ewentualnie można by było pomyśleć też i o zastępcy sołtysa. To jest duża zmiana. Taka zmiana wymusza też zmianę sposobu wyborów. Proponuję, żeby we wsiach do 400 mieszkańców wybory odbywały się tak, jak do tej pory, czyli poprzez zebranie wiejskie, a powyżej 400 mieszkańców mogłyby się odbywać w tym samym dniu, co do rady gminy, powszechnie. Być może, tu już nie wchodząc w szczegóły, należałoby nawet określać lub nie nawet okręgi, w zależności od przyjęcia, jak ta rada ma być liczna, przy jakiej wielkości wsi. Przykładowo we wsi do tysiąca mieszkańców mogłoby to być 7 osób, we wsi od tysiąca do dwóch tysięcy mieszkańców – 9, powyżej dwóch tysięcy mieszkańców – 11 osób, lub mogłoby to być inaczej. Chcę przez to pokazać, że wsie są bardzo różne, bywają również kilkutysięczne – trzeba to zauważyć, wybierając określoną liczbę radnych. Sołtys mógłby być wybierany pośrednio przez radę sołecką, mógłby też być wybierany, tak jak obecnie, powszechnie.

Dla tych wsi, które mają mniejszą liczbę mieszkańców, proponowałbym rozwiązanie fakultatywne, że gdyby była taka wola i chęć, to mogłaby wieś wnioskować o podobne rozwiązania, podobny sposób wyboru. Tak naprawdę obecna ustawa o samorządzie gminnym przyzwala na to, wszystko zależy od zapisu w statucie, ale to jest fakultatywne. Powyżej 400 mieszkańców proponuję obligatoryjne wybory. Tak więc do 400 mieszkańców wybory powszechne byłyby fakultatywne – wówczas nastąpiłaby ewentualna zgoda rady gminy i wówczas nie tylko sam sposób wyborów, bo to i bez tego by mogło być, ale dodatkowe możliwości mogłyby być przyznawane. Trzeba sobie wyraźnie powiedzieć, że to będzie niosło pewne koszty i w sytuacji, kiedy rada by była tak wybierana i na nią by spadły jeszcze pewne obowiązki (o których trochę później), to należałoby pomyśleć o zwrocie kosztów i diet dla radnych sołeckich, obligatoryjnie, bo dzisiaj jest taka możliwość, ale nie znam przypadku – być może, że są pojedyncze w kraju – gdzie fakultatywnie takie kwestie się rozwiązuje.

Uzasadnienie. Obecnie wybory w większych sołectwach są fikcją, czego nie powinniśmy tolerować. Wieś ma pięć tysięcy mieszkańców, na zebranie przychodzi 50 osób, po pół godzinie w drugim terminie zostają wybrani sołtys i rada – tak to

mniej więcej wygląda. Dzięki zmianom sposób wyboru byłby inny i tę fikcję byśmy zlikwidowali. Jest jednak znacznie ważniejszy powód, bo w dużym sołectwie jest potrzebna systematycznej pracy zespołu, sam sołtys nie da rady. Systematyczna praca oznacza częste spotkania. Jest też potrzebna koncepcja rozwoju sołectwa. Myślę, że w obecnej sytuacji jest znacznie, znacznie trudniej ją realizować. Oczywiście zebranie wiejskie to jest znakomita instytucja, która nas na tle Europy wyróżnia i której nie można zaniechać, ale wówczas mogłyby się odbywać nadal zebrania wiejskie, powiedzmy co kwartał, w wymiarze konsultacyjno-informacyjnym, natomiast wybór powinien być dokonywany tak, jak wspominałem.

Takie rozwiązanie już dzisiaj jest potrzebne, ale jeśli – a o tym dyskutujemy – chcemy dać większe możliwości sołectwu, to tym bardziej takie rozwiązanie będzie potrzebne. Jednocześnie sądzę, że łatwiej będzie te zmiany przeforsować i uzyskać akceptację legislatorów, jeśli nieobligatoryjnie obejmujemy wszystkich tymi rozwiązaniami. Idąc tym tokiem, w takiej sytuacji jest konieczne określenie zadań nowego sołectwa, przynajmniej tego większego. Podam tutaj ani kompletne, ani nie wiem, czy słuszne, ale przykładowe określenie zadań sołectwa. Sołectwo mogłoby utrzymywać porządek na swoim terenie, dbać o środowisko naturalne, utrzymywać, eksploatować świetlicę, place zabaw, boiska, różnego rodzaju tego typu urządzenia, lub majątek trwały i oczywiście czerpać też z tego korzyści. Mogłaby w zadaniach być zapisana współpraca w utrzymywaniu, rozbudowie infrastruktury wiejskiej i zapewne jeszcze wiele, wiele innych rzeczy. Wydaje się, że jest ogromna potrzeba takiego rozwiązania i doprecyzowania zapisów. Jeszcze raz podkreślam, że te mniejsze wsie, w wypadku chęci, mogłyby występować i rada gminy mogłaby się godzić na takie rozwiązania, te większe – z mocy ustawy. W takiej sytuacji, jeśli by takie rozwiązania zaistniały, to myślę, że znacznie łatwiej można by było pomyśleć o innym, może większym (w jaki sposób – to jest oddzielna kwestia) wynagrodzeniu dla sołtysów. Jeśli ono by miało występować, to trzeba uwzględniać wysiłek, zaangażowanie, wielkość samego sołectwa i tak dalej, bo trudno porównać dzisiaj sołectwo wielotysięczne z sołectwem, gdzie mieszka 100 mieszkańców, średnia wieku jest 65 lat i ono pustoszeje. Takie sołectwa też są. Moim zdaniem to wszystko łatwiej by było rozwiązać, wprowadzając kategoryzację sołectw.

Joanna Iwanicka

Redaktor naczelna „Gazety Sołeckiej”

Czym jest obecnie sołectwo z punktu widzenia prawnego, ustrojowego? Z ustawy o samorządzie gminnym wynikałoby, że jest jednostką pomocniczą

gminy. Jeśli tak byłoby w istocie, to zastanówmy się, w czym sołectwo pomaga obecnie gminie. Czy w zarządzaniu i administrowaniu składnikami mienia przekazanymi mu przez gminę do korzystania, zarządzania i czerpania dochodów z tego źródła, jak wynikałoby z art. 48 ust. 1. ustawy o samorządzie gminnym? Czy może w wypełnianiu w jakimś zakresie niektórych zadań własnych przekazanych mu przez gminę, jak wynika z art. 35 ust. 4 ustawy? A może w wydawaniu ściśle określonych decyzji indywidualnych z zakresu administracji publicznej z upoważnienia rady gminy, jak mogłoby wynikać z art. 39 ust. 4 zaświadczeń przez sołtysa albo poświadczeń? Tak jak było w II RP!?

Odpowiedź na to jest taka: to zależy od tego gdzie i od zrozumienia przez organy gminy, czym jest społeczeństwo obywatelskie. Na Podkarpaciu, Opolszczyźnie, Dolnym Śląsku, w Wielkopolsce – wszędzie tam, gdzie w przeszłości podczas zaborów była samorządność – jest z tym lepiej, a np. na Mazowszu – gdzie był zabór rosyjski i żadnej samorządności nie było – jest mizernie. A przecież dla rozwoju sołectwa nie wystarczy tylko dobry lider – sołtys. Potrzebne jest też wsparcie organów gminy. Bez niego po jakimś czasie nawet najlepsi, najwytrwalsi sołtysi zniechęca się barierami i trudnościami, które będą mieli do pokonania. Tam, gdzie wójt i rada gminy nie mają świadomości, czym jest społeczeństwo obywatelskie, sołectwo jest atrapą, „wydmuszką”.

To, jaka jest ta świadomość, jest widoczne też w zawartości statutów sołectw. Statut sołectwa to akt prawa miejscowego ustanawiany przez radę gminy. To podstawa funkcjonowania i działania sołectwa, jego zadań, kompetencji organów i ich obowiązków. To dokument, który także wyznacza obowiązki gminy oraz osób fizycznych i prawnych względem sołectwa. Powstaje zatem pytanie, jaka jest zawartość tych statutów. W ustawie o samorządzie gminnym jest art. 35, który stanowi, co w nich ma być obowiązkowo. Z mojej 25-letniej pracy w redakcji „Gazety Sołeckiej”, kontaktów na co dzień z sołtysami i lektury setek statutów sołectw w różnych gminach w całej Polsce wynika jednak, że przepis art. 35 ust. 1 jest bardzo często nieprzestrzegany. Bo albo się uchwała statuty lub zmiany w nich bez przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji, albo te konsultacje są pozorne, np. wywiesza się na 2 dni w urzędzie gminy zawiadomienie o tym, że można zgłaszać uwagi do treści planowanych zmian lub do projektu nowego statutu. I za konsultacje uważa się... ocenę zgłoszoną przez dwóch, trzech urzędników gminnych.

Bardzo często uchwała się jednakowej treści statut dla wszystkich sołectw, który jest załącznikiem do uchwały rady gminy. Bywa, że nawet nie jest nazwany statutem z nazwą konkretnego sołectwa, ale po prostu „statutem sołectwa”, a więc nie wiadomo którego. Bardzo często zadania zebrania wiejskiego i sołtysa są sprowadzone do dwóch funkcji względem gminy, tj. wnioskodawcy i opiniodawczej. Także przepis art. 35 ust. 4 bardzo często nie jest przestrzega-

ny. Gminy rzadko bowiem określają w statucie, które zadania i w jakim zakresie przekazują sołectwu, nie regulują też, w jaki sposób, tj. z jakich środków mają być sfinansowane.

Do statutów sołectw bardzo rzadko są też wpisane przekazane sołectwu „składniki mienia komunalnego do zarządzania, korzystania i czerpania dochodów z tego źródła w zakresie określonym statutem”, jak wynika z art. 48 ustawy o samorządzie gminnym. Rzadko są tam wpisywane nawet te składniki mienia komunalnego, które były mieniem gromadzkim przed 25 maja 1990 r. i są określane jako tzw. stare mienie gromadzkie, a które każda gmina miała i nadal ma obowiązek przekazać sołectwom z mocy art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych.

Moim zdaniem, w dużej mierze dzieje się tak z tego powodu, że ten obowiązek nie jest wpisany do art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, w którym jest enumeratywnie wymienione to, co obowiązkowo musi się znaleźć w statucie sołectwa. I bardzo dużo gmin tylko to tam ujmuje, co jest zapisane w ustawie jako minimum. Choć wyżej wymieniony przepis nie zawiera zamkniętego katalogu spraw do uregulowania w statutach sołectw, to konsekwencją braku innych kluczowych spraw (np. zaskarżenia ważności wyborów albo kwestii odwołania sołtysa i rady sołeckiej) w art. 35 ust. 3 ustawy jest brak takich uregulowań w większości statutów sołectw. W efekcie wyborcy nie mają praktycznie możliwości zaskarżenia ważności wyborów w sołectwie ani zaskarżenia ważności odwołania sołtysa lub rady sołeckiej.

Jednym z podstawowych błędów popełnianych przy konstruowaniu statutów jest przepisywanie z ustawy ustrojowej ram prawnych i kopiowanie ich do statutów sołectw. To są „wydmuszki” prawne. I tak np. najczęstszy przepis dotyczący kwestii nadzoru w statucie sołectwa brzmi: „rada gminy (wójt, burmistrz) sprawuje nadzór nad działalnością sołectwa”. I żadnej treści, na czym ten nadzór miałby polegać! A mógłby polegać np. na ustaleniu, czy wniosek grupy mieszkańców o odwołanie sołtysa jest zasadny, czy zaszły zdarzenia, które uzasadniają podjęcie takiej inicjatywy, i czy istotnie mają podstawę w przepisie w statucie sołectwa.

Poza tym także nadzór wojewodów nad prawem miejscowym stanowiącym przez gminy, szczególnie nad uchwałami o uchwaleniu statutów sołectw i zmianami wprowadzanymi do statutów, jest nieszczerły, co skutkuje niską jakością prawa miejscowego.

Jakie są konkluzje?

Należy poprawić art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, uzupełniając go o inne obowiązkowe sprawy do uregulowania w statucie sołectwa, tj.: o pro-

test wyborczy, odwołanie sołtysa i rady sołeckiej, przekazanie sołectwu przez gminę składników mienia do zarządzania i korzystania oraz czerpania dochodów z tego źródła.

Należy nałożyć na wojewodów ustawowo obowiązek pisemnego zapytania rady gminy każdorazowo, gdy uchwała nowy statut sołectwa lub wprowadza zmiany w statucie sołectwa, czy poprzedziła to konsultacjami i na czym one polegały.

Ustawowo należy także wyposażyć wojewodów w kompetencję do kontroli statutów jednostek pomocniczych pod kątem ich zgodności z ustawami w każdym czasie.

Należy też usunąć z art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym wymóg posiadania interesu prawnego albo uprawnienia przez sołtysa domagającego się w imieniu sołectwa poprawienia wadliwego statutu.

Powinno się też rozważyć wyposażenie sołectw w zdolność prawną w zakresie określonych składników mienia komunalnego, które obligatoryjnie powinny mu być przekazane. Niezbędna jest do tego regulacja ustawowa.

Poseł Ryszard Wilczyński

Postawiony w tytule konferencji problem kierunków zmian statusu prawnego sołectwa jest zasadniczy. Ludzie mieszkający w sołectwach powinni współdecydować o jakości życia i rozwoju. To jest chyba jedna z najważniejszych rzeczy, która nie została domknięta, jeżeli chodzi o samorząd terytorialny w Polsce, a rzecz nie jest błaża, 16 milionów ludzi mieszka w sołectwach – to jest 40% naszego społeczeństwa.

Na pewno nie znajdziemy rozwiązań tylko na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o funduszu sołeckim, będziemy potrzebowali też nowych formuł.

Należy zwrócić uwagę, że sołectwo mogłoby kreować wspólnoty użytkowników. W sołectwie Szybowice w gminie Prudnik jest dziesięć przejazdów kolejowych do rozłogu pól. Okazuje się, że kolej zamyka przejazdy kolejowe i każe je użytkować indywidualnym rolnikom, ponosić opłaty, utrzymywać, wykasznać, a na dodatek jeszcze ponosić odpowiedzialność prawną. Jest to nie do udźwignięcia. Dalej, grunty rolne się zwyradniają, szczególnie tam, gdzie jest wyspowy rozłóg. Potrzebowalibyśmy wspólnoty użytkowników, żeby utrzymać taki rozłóg w niepogorszonej strukturze krajobrazowej. Sołectwo mogłoby kreować takie wspólnoty użytkowników, oczywiście mając za podstawę jakiś akt prawny o wspólnotach użytkowników, podobnie jak jest to w wypadku wspólnot mieszkaniowych. To tylko dywagacja.

Gdybyśmy popatrzyli na postulowane kierunki ustawowego wzmocnienia sołectwa, to generalnie moglibyśmy powiedzieć, że zarysowały się tu dwa poglądy. Według jednego, musimy iść w kierunku osobowości prawnej – pani doktor znakomicie zarysowała możliwość tego, chyba to jest nie do uniknięcia, to znaczy nie rozwiążemy tego problemu, jeżeli sołectwo nie będzie miało ułomnej osobowości prawnej. Według drugiego poglądu, trzeba wyjść od dobrej praktyki. Tu pan doktor o tym mówił. Ale przecież jedno nie wyklucza drugiego. Jeżeli mówimy o dostępie sołtysów do pracy rady gminy, to jednocześnie możemy mówić o konwentach sołtysów jako organach opiniodawczych lub pomocniczych dla organu wykonawczego, jakim jest burmistrz, wójt.

Tak więc, nie wdając się w szczegóły, możliwych kierunków zmian jest dużo. Przede wszystkim chcielibyśmy, żeby sołectwo mogło prowadzić gospodarkę finansową, żeby mogło gromadzić środki, żeby mogło ich używać jako wkładu własnego do różnego rodzaju projektów, żeby mogło mieć osobowość prawną, choćby tak jak stowarzyszenie, żeby mogło działać i realizować projekty.

Kolejnym problemem są ogromne różnice pomiędzy wielkością sołectw w Polsce, a mianowicie średnio sołectwo na Podkarpaciu ma 900 mieszkańców, na Podlasiu – 140. Już nie mówię o strukturze osadniczej: tu kolonie, tu łańcuchówki. Są wsie, tysiące wsi w Polsce, które składają się ze znaków początku i końca terenu zabudowanego, drogi, latarni na skrzyżowaniu, słupa z oznaczeniem przystanku, wywozi się stamtąd tylko nieczystości i dostarczania się tam wodę. Jest tysiące miejscowości, które liczą kilkanaście, kilkadziesiąt, może niewiele ponad sto osób, w których praktycznie nic nie ma. Za całe wyposażenie służy rachityczny plac zabaw. Jednocześnie są miejscowości gminne, które mają ponad 130 różnego rodzaju elementów infrastruktury, są podobne do małych miast, w zasadzie od powiatowych miast różnią się tylko tym, że nie mają szkół średnich. Jest duża rozpiętość standardu życia Polaków w sołectwach: w jednych nie ma prawie nic, w innych jest tyle, co w mieście. Ten problem trzeba zauważyć, musimy go rozwiązać, bo tysiące miejscowości w Polsce, które są źle wyposażone, gdzie nie ma podstawowych usług i zaopatrzenia, gdzie dobrze, jak dojeżdża wóz z pieczywem, zanika. Tam się nie da żyć, nie ma komunikacji. Musimy przeciwdziałać wyludnianiu tych miejscowości, bo obecnie w Polsce w zasadzie przestaje istnieć wiele tysięcy z nich. Takie artykuły, jak pt. *W Dubiczach Cerkiewnych urodziło się w ciągu roku jedno dziecko*, będą się mnożyć.

Do czego zmierzam? Należy nadać sołectwu możliwość decydowania o własnym rozwoju oraz wpływania na jakość życia poprzez partycypację w stanowieniu planów rozwojowych. Tych planów jest trochę. Na razie koncentruję się na jednej formule, jaką byłby plan poprawy usług, zaopatrzenia i wyposażenia sołectw. Tu odwołuję się do doświadczeń formułowania strategii rozwoju so-

łectw, które jako pierwsze w Polsce powstały na gruncie Odnowy Wsi w roku 1998 i których podstawą była moja metodyka. Również na gruncie działań związanych z Odnową Wsi – mówię o sektorowych programach operacyjnych, a potem PROW-ie – powstał akt prawny, który mówił o planie rozwoju miejscowości, i ten plan funkcjonował jako załącznik do składania wniosków z działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”. Opieram się na założeniu, że potrzebujemy pewnych zestandaryzowanych koncepcji, które łączą cechy strategii i jednocześnie planu operacyjnego w zakresie uzupełniania infrastruktury zaopatrzenia i wyposażenia sołectw. Jeżeli takie dokumenty będą bardzo różne, nie będzie z tego żadnej korzyści. One muszą być powtarzalne, żeby dało się porównać w skali gminy, co dane sołectwo ma i gdzie są elementarne braki.

Bardzo ważne jest „określenie realnych potrzeb społeczności lokalnych oraz uzgodnienie możliwości, perspektywy ich zaspokajania przez gminę”, czyli ustalenie deficytów i tego, co można uzupełnić. Kolejna rzecz to „zmniejszanie dysproporcji pomiędzy sołectwami w zakresie dostępności do usług i wyposażenia ich w elementy warunkujące jakość życia”. Dalej, ważne jest „angażowanie środków i podejmowanie działań w sposób planowy” – to element, walor strategii, bo jednym z największych problemów jest działanie od Sasa do Lasa, dziś to, jutro tamto. Tłumaczyłem to nie raz: jak pada deszcz, wściekli rolnicy przychodzą na zebranie wiejskie lub dotyczące funduszu sołeckiego i ich środki idą na drogi. Jest sucho, nie idą na drogi, bo tego problemu nie ma. Zależnie od tego, czy pada, czy nie pada, inne jest przeznaczenie funduszu sołeckiego w danym momencie.

Następnie, „umocnienie sołtysa jako funkcjonariusza publicznego do działań w stosunku do gminy i innych podmiotów na rzecz wykonywania planu”. Obecnie sołtys nie ma żadnego umocowania do działania na rzecz swojego sołectwa, jako funkcjonariusz publiczny. Musi być akt prawny, na podstawie którego będzie mógł działać. Sołtys realizuje lub chce zrealizować jakiś plan i „gnębi” gminę w tym zakresie.

Dalej, „stworzenie ramy do działań realizacyjnych i wnoszenia wkładu własnego sołectwa”. W planie można zapisać, co zrobi sołectwo w ramach własnych działań, a gdzie będzie wykładać pieniądze gmina. „Stworzenie podstaw dla interwencji państwa i gminy w obszarach problemowych”, patrz: miejscowościach zanikowych. Jeżeli wiemy, gdzie są deficyty, to my możemy iść w kierunku pewnych standardów, żeby nie było tak, że miejscowość się składa z tablicy początku i końca, słupa „przystanek” i jednej lampy, bo to jest za mało, żeby ocalić miejscowości przed niekontrolowanym zanikiem – nie w ogóle zanikiem, ale niekontrolowanym zanikiem.

Część postulatyczna planu: „zestawienie oczekiwań od gminy w zakresie usług publicznych na rzecz mieszkańców na terenie sołectwa”, czyli zakres standar-

dowy. Chodzi o to, jakie usługi gmina może, powinna świadczyć. „Zestawienie oczekiwanych elementów warunkujących jakość życia w zakresie infrastruktury, obiektów, sprzętów, w jakie powinno być wyposażone sołectwo.” Tam mówimy o pewnych usługach, a tu mówimy o tym, co sołectwo ma fizycznie mieć. Kolejna rzecz: „zestawienie oczekiwanych rozwiązań usług, zaopatrzenia i wyposażenia zależnych od podmiotów zewnętrznych względem gminy” – patrz na przykład kwestia sieci energetycznej. Wystarczy śnieg a drzewa się walą na linię energetyczną i wieś jest bez prądu przez dwa dni. A przecież można by przewody puścić pod ziemią. Tak więc musimy oczekiwać od zakładu energetycznego, że to przebuduje – to nie zależy od gminy, ale starania trzeba podjąć, żeby to było wykonane.

Cześć operacyjna, czyli zestawienie działań: co, jak, kiedy i za ile, klasyczna forma operacjonalizacji działań, które się wyspecyfikuje w wymienionych powyżej obszarach. Jak to sporządzać? Na wniosek zebrania wiejskiego powinna być przygotowana uchwała, do której załącznikiem może być część postulatywna, możemy zostawić sołectwu zestawienie części postulatywnych. Operacjonalizacja to już powinna być wykonywana we współpracy z gminą, gmina musi mieć tutaj charakter wiodący. W każdym razie te plany powinny powstawać na wniosek sołectwa lub na wniosek rady gminy.

Teraz dochodzimy do planu i gwarantowanego standardu, czyli co w danej wielkości, kategorii sołectw musi być jako minimum. Na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym nie ma zapisu, że społeczność lokalna ma mieć dom mieszkańców, czyli własną na przykład świetlicę. Jest taki zapis? A może funkcjonować społeczność lokalna bez swojego domu mieszkańca, świetlicy, domu kultury? Nie może.

Nie może, tak jak nie może funkcjonować życie społeczne bez placu, gdzie ludzie mogą się spotkać. Takich elementów można by wymienić więcej. Już nie mówię o tym, że każdy obywatel Rzeczypospolitej powinien mieć prawo do publicznego transportu, bo inaczej prawo jednostki do swobody, do przemieszczania się nie jest zagwarantowane. Wiele rzeczy moglibyśmy tutaj wymienić, gdzie trzeba ustalić standard, gwarantowany standard, który trzeba budować być może na poziomie programów operacyjnych przyszłych województw w relacjach z gminą, bo przecież unijne pieniądze się skończą. Interwencja państwowa musi być, albo będą inne pieniądze, ale musimy interweniować, bo wsie znikają.

Kolejna rzecz, kategoryzacja sołectw. Jeżeli to wszystko połączymy, mamy pakiet, gdzie decydującym czynnikiem aktywnym będzie właśnie samorządowe sołectwo, w myśl zasady, że społeczności lokalne działają w reżimie samorządowym.

Co może zawierać na przykład centrum aktywności wiejskiej, które powinno istnieć w większym sołectwie? Ile elementów? Sołecki punkt kompetencji cyfrowej – zupełnie nowy standard cywilizacyjny, pokoje organizacji, klub seniora, pokoje gościnne, punkt kontaktowy asystentów osób starszych, pomieszczenia do świadczenia usług w systemie mobilnym, w tym na przykład publicznych, porady prawne, pomieszczenia wynajmowane na godziny. W gminach austriackich, niemieckich przyjeżdża ksiądz do takiego pomieszczenia i słucha spowiedzi przez dwie godziny, przyjeżdża ubezpieczyciel i ubezpiecza, przyjeżdża doradca finansowy, doradca rolny – każdy z nich spotyka się tam z ludźmi. Mają swoje szafki, harmonogram, grafik. Tak funkcjonują usługi mobilne. To wszystko trzeba zbudować, jeżeli wieś ma funkcjonować żywotnie i ma funkcjonować w reżimie nieanachronicznych, tylko współczesnych struktur.

Cieszę się z tej konferencji dlatego, że dostaliśmy nowe argumenty na to, że ustawa o sołectwie nie jest tylko marzeniem i postulatem. Okazuje się, że zaczyna być koniecznością. Bardzo dziękuję pani doktor, która wskazała nam właściwą drogę, którą powinniśmy iść.

Wiesław Koziulewicz

Wiceprzewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej

Otóż prawie 40 lat temu, to był lipiec 1977 roku, w województwie chełmskim jako młody student wydziału prawa brałem udział w trwającym miesiąc projekcie badawczym samorządności w gminie wiejskiej. Nasze badania koncentrowały się na ustaleniu pozycji sołtysa, zebrania wiejskiego do rady narodowej – wtedy były rady narodowe: wójt, rada narodowa. Mimo że upłynęło 40 lat, to, co wy mówicie, wasi poprzednicy też nam jako młodym studentom mówili. Minęło 40 lat, państwo polskie niewiele zrobiło w zakresie właściwego usytuowania pozycji sołtysa, zebrania wiejskiego i relacji do organów rady. Niewielkie tu zmiany nastąpiły. Narzekano na to, że sołtys nie ma statusu publicznego, narzekano na finansowanie, narzekano, że sołtysi nie są wysłuchiwanymi przez rady narodowe. Myśmy jako młodzi studenci postulowali we wnioskach – patrzę na panią doktor – *de lege ferenda* (bo to jest tak ładnie, uczenie: *de lege ferenda*). Jeżeli sołtys ma poparcie zebrania wiejskiego, żeby rada zajęła się danym sołectwem. Myśmy takie postulaty zgłaszali, że jeżeli zebranie wiejskie sobie zażyczy, żeby na zebranie wiejskie przyszedł naczelnik gminy i złożył wyjaśnienia – 40 lat temu. Sołtysi żalili się, że są traktowani jak naprzykrzający się petenci przez naczelników gminy, mało tego, przez sekretarki naczelników gminy i przez niższych urzędników gminy. Czy coś się zmieniło? Może w niektórych gminach jakieś zmiany nastąpiły na lepsze.

A jaka była ocena ludzi, funkcjonowania samorządności wiejskiej 40 lat temu? Najwyżej oceniano sołtysów, wysoko oceniano aktywność na zebraniach wiejskich, najgorzej ankietowani rolnicy oceniali działalność rad narodowych. Takie wspomnienia z przeszłości przyszły mi do głowy, jak słuchałem dzisiejszych wypowiedzi.

Natomiast co mnie sprowadza na spotkanie, na dzisiejszą konferencję? Otóż patrzę na panią redaktor. Podczas jednej z konferencji, w której uczestniczyłem, padł zarzut, pani redaktor do mnie się zgłosiła i mówi: „Panie sędzio, te organy wyborcze w Polsce są zbędne. Ludzie piszą do was, że wybory sołtysów są przeprowadzane z naruszeniem prawa, a wy odpowiadacie, że nie jesteście kompetentni do oceny takich poważnych zarzutów.” To prawda, bo my nie jesteśmy kompetentni. Odpowiadamy na pisma, które do nas trafiają, w taki oto sposób: „Państwowa Komisja Wyborcza nie jest właściwa w sprawach wyborów sołtysów oraz sprawowania nadzoru nad tymi wyborami. Zasady przeprowadzania wyborów sołtysa regulują odpowiednie uchwały rady gminy, dlatego też opinii w tym zakresie powinny udzielić służby prawne urzędu gminy. Właściwymi do udzielania opinii lub wyjaśnień są także organy sprawujące nadzór nad działalnością samorządu gminnego, czyli wojewoda.” I my odsyłamy od Annasza do Kajfasza, można powiedzieć. To jest stan *de lege lata*.

Patrzę na panią doktor. *De lege ferenda* co można zaproponować? Co mógłbym zaproponować, żeby ten stan prawny zmienić? Rzeczywiście, ułomnością ustawy o samorządzie gminnym jest brak określenia weryfikacji wyboru sołtysa. Nie ma w ustawie wprost odpowiedniego zapisu. Pewne namiastki są zawierane w statutach uchwalanych przez poszczególne gminy, ale jak wyglądają te statuty, jak to jest w różnych gminach, to pani redaktor opowiadała. Jedno rozwiązanie, które mogę podpowiedzieć, to uszczegółowienie art. 37 ust. 2, który reguluje tak zwięźle, szczerzątkowo zasady wyboru sołtysa, bo mówi o głosowaniu tajnym, wyborach bezpośrednich, nieograniczonej liczbie kandydatów. Stali mieszkańcy sołectwa są uprawnieni do głosowania, są uprawnieni do oddania głosu w wyborach na sołtysa.

Pojawiają się spory, co to znaczy „stały mieszkaniiec sołectwa”, jak to zweryfikować. Tu rozwiązanie jest proste, można by to uzupełnić, że to stały mieszkaniiec sołectwa ujęty w rejestrze wyborców. Rejestr wyborców jest to zadanie stałe organu samorządu i w każdej gminie taki rejestr jest prowadzony. Co do zasady do tego rejestru są wpisane osoby zameldowane na stałe i to z urzędu są tam wpisywane. Są pewne problemy z osobami, które się wymeldowują, ale to problem tych osób, które takie działania podejmują. Więc tu byłby punkt zaczepienia, kto to jest stały mieszkaniiec gminy, sołectwa – to osoba, która jest ujęta w rejestrze wyborców prowadzonym przez daną gminę, oczywiście zamieszkała w tej gminie.

Przejdę do problemu weryfikacji wyników wyborów. Tu mogę podpowiedzieć, wskazać dwie drogi. Pierwsza droga: weryfikacji wyborów, oczywiście w wypadku złożenia skargi na wynik wyborów, dokonuje rada gminy, należy wpisać w ustawie, że rada gminy podejmuje stosowną uchwałę. Oczywiście trzeba by było określić termin, w którym można złożyć skargę, na przykład w terminie powiedzmy tygodnia od odbycia się wyborów. To byłoby takie minimum. Można by w ustawie zapisać gwarancje związane z weryfikacją wyborów, podnieść je na wyższy poziom. To by wymagało następującej redakcji art. 36, że skargę lub protest – taką skargę można nazwać protestem, na wzór protestów wyborczych z kodeksu wyborczego – składa się na przykład do sądu rejonowego w terminie, dajmy na to, trzech dni od dnia wyborów. Nie jest niczym nadzwyczajnym, że sąd rejonowy dokonuje określonych czynności w procesie wyborczym. Jakich czynności? Otóż rozpoznaje właśnie reklamację na rejestry wyborcze. To nie jest nic nadzwyczajnego. Tak więc sąd rejonowy może to zrobić. Można byłoby taką procedurę wprowadzić, ale oczywiście, żeby ten organ mógł dokonać kontroli, musielibyśmy uszczegółowić art. 36, wprowadzić więcej punktów, które by wskazywały, jak wybory mają być przeprowadzone, żeby był jakiś wzorzec do kontroli, ewentualnie rozbudować tę część w statucie gminy. Nie wiem, jakie jest współczesne podejście legislatorów, ale wydaje mi się, że chyba nie byłoby czymś nagannym, gdybyśmy w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym dali uprawnienie, dali delegację ustawową jakiemuś organowi, może MSW, do ustalenia tzw. wzorcowego statutu sołectwa. Warto, żeby określony statut był opracowany przez wykwalifikowanych prawników, a gmina tylko ewentualnie mogłaby wykreślić pewne punkty z tego statutu – przyjmując oczywiście ten statut w formie uchwały. Może wtedy uniknęlibyśmy tych błędów, o których mówiła pani redaktor? Tak więc byłoby napisane, co może być, co powinno być w tym statucie, a jeżeli gmina z pewnych rzeczy rezygnuje, wykreślano by to i uchwały byłyby podejmowane. Może zastosować takie rozwiązanie? A może też określić już w sposób precyzyjny, jednolicie dla całego kraju, zasady i tryb wyborów sołtysa i rady sołectkiej?

Można jeszcze wprowadzić, na takim trzecim poziomie, wykładnię prawa, które dotyczy wyborów sołtysa. Gdyby była podstawa ustawowa, to interpretacji tych przepisów mogliby dokonać komisarze wyborczy – są tacy stali urzędnicy wyborczy w dawnych województwach, mamy ich 49. Ale to już musiałoby być zapisane w ustawie, jeśli chodzi o wykładnię. Bo i takie pytania do nas trafiają, że trzeba dokonać wykładni określonego statutu gminy dotyczącej wyborów sołtysa. Również do tego nie mamy kompetencji, jak na razie. Gdyby ustawodawca takie kompetencje nam przyznał, oczywiście komisarze wyborczy udzielaliby informacji.

Puentując, jeśli chodzi o nadzór, to należy doprecyzować art. 36 oraz 35 i albo powierzyć radzie, tak jak do tej pory, dokonywanie stwierdzenia prawidłowości wyborów, oczywiście w razie skargi na wynik wyborów, albo ewentualnie przekazać to uprawnienie sądowi rejonowemu na wzór istniejących aktualnie procedur co do kontroli rejestrów wyborczych. Mamy takie rozwiązania: obywatel składa reklamację, mówi, że jego sąsiad został wpisany do rejestru wyborczego, a nie mieszka, nie jest zameldowany, a jest, wójt nie uwzględnia reklamacji, wtedy od decyzji wójta służy skarga do sądu rejonowego w trybie nieprocesowym. Sądy rejonowe mogłyby również w tym trybie badać prawidłowość wyborów sołtysa – oczywiście w wypadku, gdyby takie wybory były kwestionowane, bo to o to chodzi.

Leszek Świątalski

Sekretarz Generalny Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej

Panie Senatorze! Szanowni Państwo!

Powtórzę to, co tu kilka razy mówiono, że jako przedstawiciel związku jestem bardzo zadowolony, jesteście bardzo zadowoleni z dzisiejszej konferencji, z dyskusji. Często samorząd w rozumieniu generalnym zamyka się gdzieś na poziomie wiejskim, miejskim, a zapominamy o tym, że obszary wiejskie mają jeszcze pogłębiony szczebel, bardziej lub mniej zinstytucjonalizowany, jakim jest samorząd wiejski bezpośrednio ulokowany w sołectwach. Znajomość akurat tego problemu nie zawsze jest właściwa, niektórzy zresztą wiedzę na temat funkcjonowania wsi czerpią na przykład z serialu *Ranczo*.

Mam za sobą 24-letni staż kierowania gminą. Obok mnie siedzi mój szanowny kolega, który obecnie reprezentuje Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, z podobnym stażem. Kto myśli, że we współczesnych czasach da radę porozumieć się ze społecznością lokalną i kierować gminą bez współpracy z sołtysami i radami sołeckimi, ten jest w ogromnym błędzie i mu się nie uda. Jak to czasem jest trudne, to dzisiaj państwo żeście mówili. Niejednokrotnie rzeczywistość wiejska to jest trochę godzenie wody z ogniem, to znaczy możliwości prawnych i właściwego postępowania.

Z niektórymi dzisiejszymi wypowiedziami bardzo się solidaryzujemy i identyfikujemy, a z niektórymi byśmy dyskutowali. Powracając do sprawy statutów, powiem z własnego doświadczenia, że rada gminy może w statucie regulować wyłącznie to, do czego ma delegację ustawową, ponad tę delegację nie może wyjść. Jeżeli uchwalony statut – obojętnie, czy z całą maestrią, z konsultacjami i tym podobne – czasem jest krótki, bardzo zwięzły, ja oceniam to dwójako: albo jest to statut w gminie, która nie widzi potrzeby współpracy, albo jest to sta-

tut w gminie, która bardzo sobie ceni współpracę i sobie nie wyobraża inaczej funkcjonowania, bez sołtysów, bez rad sołeckich, a zwięzłość statutu wynika właśnie z tego – dzięki przedstawicielowi regionalnej izby obrachunkowej, który o tym mówił – żeby się nadzór nie miał do czego przyczepić. Rozumie to też poseł Wilczyński, dawny wojewoda, który jako prekursor programu Odnowy Wsi również doskonale wie, o czym mówię. Tak więc pomiędzy zapisem a życiem jest zupełnie inna rzeczywistość, właśnie ta wiejska.

Na przykład, czy są gdzieś wymienione konwenty sołtysów? Nie, a funkcjonują i powinny funkcjonować, stanowią mocny oręż działalności wójta. Przekazywanie mienia nie za bardzo jest właściwe, ale się przekazuje, nazywając to „użyczeniem”, przekazuje się ze środkami zadania – nie wolno, przekazuje się ze środkami. Maestria gminna i olej w głowie wójta polegają na tym, jak to zrobić, żeby się RIO nie „przyczepiło”. Czasem inspektorzy przychodzą i się im wprost mówi, czasem to zresztą są dawni reprezentanci organów wykonawczych i oni świetnie wiedzą, na czym to polega. Tylko to trzeba robić. Faktem jest, że to jest kombinacja, ale ta kombinacja na dzień dzisiejszy jest wymuszona życiem.

Życie sołtysa i rady sołeckiej, a szczególnie może sołtysa, kiedyś było łatwiejsze. Otóż przypomnijmy sobie: kiedyś sołtys miał nie tylko tabliczkę „Sołtys”, nie tylko pieczętę, nie tylko wydawał zaświadczenia na przykład o pochodzeniu zwierzęcia lub też o prawie do krycia i tym podobne, ale miał chociażby opłacany przez administrację gminną abonament telefoniczny. Dzisiaj tego nie ma, dzisiaj dyskutuje się w gminach na temat płacenia diety sołtysowi. Niektóre gminy podwyższają nieco procentowo partycypację sołtysa w zakresie poboru podatków, czyli stosują to, co jest dopuszczalne, czyli powierzają mu rolę inkasenta. Mądrzy mieszkańcy danego sołectwa nie płacą przelewami lub internetowo, tylko czekają, jak sołtys przyjdzie, bo w ten sposób dokładają się do jego wynagrodzenia.

Natomiast czy wójt może obecnie legalnie zorganizować na przykład szkolenie dla sołtysów? Nie może. Musi balansować. Oczywiście, że robi to szkolenie, ale to inaczej nazwie. Ale nie może wprost napisać. Czy wójt może oficjalnie delegować na przykład sołtysów na posiedzenie do Senatu i wypłacić koszty podróży? Nie może.

Zatem rzeczywistość krzyczy i to powoduje, że zmiany są konieczne. Dzisiejsze zachowania są takie. Ja wielokrotnie, wokół na przykład swojej otoczki wyborczej, zawsze widziałem sołtysów, u mnie wszyscy sołtysi byli wspierani. Nawiasem mówiąc, większość sołtysów to kobiety, co jest bardzo znamienne.

Natomiast za wynaturzenie uważam to – tutaj prosba do strony społecznej – co się dzieje w niektórych gminach, że sołtysi są urzędnikami administracji samorządowej. Ja sądzę, że to jest nieprawidłowe, bo to jest zwasalizowanie, to jest podporządkowanie sołtysa szefowi.

Odnosnie do funduszu sołeckiego, w 30% gmin nieobjętych funduszem ustawowym istnieją inne formy, czasem lepsze niż fundusze ustawowe. Warto to zbadać, warto wyciągnąć wnioski z tego doświadczenia i warto również przy poprawie ustawy o funduszu sołeckim to zauważać.

Na koniec ostatnie zdanie. Musimy uważać w zakresie zinstytucjonalizowania sołtysów, jak również zbiurokratyzowania ich pozycji, żeby po pewnym czasie nie była mowa o ograniczeniu ich kadencji.

Zofia Wójcik

Sołtys Zasola, gmina Brzeszcze, powiat Oświęcim

Jak 10 lat temu obejmowałam to, jak to mówią niektórzy, niewdzięczne stanowisko sołtysa, to uwierzcie mi państwo, na zebrania przychodziło mnóstwo ludzi i mieli swoje żądania, mieli prośby. Z biegiem lat tych mieszkańców jest coraz mniej, bo mówią: „chodzimy, chodzimy, prosimy i nic w tym temacie się nie robi”.

Doczekaliśmy się drogi, za co jesteśmy bardzo wdzięczni burmistrzowi gminy Brzeszcze i starostwu powiatowemu w Oświęcimiu, ale mam wielką prośbę do Senatu, do naszych władz. Otóż od 10 lat staram się jako sołtys o zabezpieczenie brzegu rzeki Soły, która zabrała nam już ponad 20 ha sołectwa, w tym 2 ha pól uprawnych. Było wszystko, były blokady, nawet oparła się skarga o Brukselę. Były rozmowy nawet z prezydentem Bronisławem Komorowskim w Licheniu w 2010 roku, gdzie była ogromna powódź. Nie uzyskaliśmy pomocy. Nie wiem, gdzie jeszcze mogę się udać, żeby uzyskać wsparcie. Po prostu mieszkańcy mówią z przerażeniem: „do Soły miałem niecały 1 km, a teraz mam 60 m”. Ja tutaj mam naprawdę gorącą prośbę do Senatu, żeby poparli moje starania, bo jak dotąd piszę od prezydenta do burmistrza.

Stanisław Kaszyk

Prezes Małopolskiego Stowarzyszenia Sołtysów

Bardzo gorąco dziękuję przewodniczącemu senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senatorowi Piotrowi Zientarskiemu i wiceprzewodniczącemu senatorowi Stanisławowi Pająkowi za możliwość zabrania głosu i spotkania się, podebatowania nad tymi tematami. Dziękuję prezesowi za to, że działał w kierunku, aby tę tematykę podjąć. Chciałbym bardzo nisko chylić czoła przed doktor Edytą Hadrowicz. Miód na moją duszę.

Reprezentuję sołectwo, które składa się z dwóch wsi, i jak tu słyszę, że są sołectwa, które mają 100, 200, 300 mieszkańców... Ja reprezentuję dwie wsie, jedna z nich to ponad 2200 mieszkańców, druga – ponad 400 mieszkań-

ców. Byłem ogromnym zwolennikiem funduszu sołeckiego. Ponieważ jednak dwie wsie, które reprezentuję, to jest jedno sołectwo, zostaliśmy oszukani, bo możemy skorzystać tylko raz. Nasza społeczność liczy około 2600–2700 mieszkańców, a mamy 30 tysięcy na sołectwo. Dobrze, że jestem aktywny. Przekonałem radnych i ta kwota została dwukrotnie zwiększona, ale tak jest w całej gminie. Także sołectwa, które mają 700 lub 500 mieszkańców, bo są i takie w gminie, mają podobne kwoty jak ja na duże sołectwo. Tak że trzeba by podzielać w takim kierunku, żeby to poprawić.

Kolejna sprawa. Jestem sołtysem wybieranym w demokratycznych wyborach przez komisję – pół roku po wyborach do rady gminy. Odkąd jestem sołtysem, tak to się odbywa.

Powiem jeszcze jedną ciekawą rzecz. Jako sołtys, bo tu można by dużo rzeczy mówić, ze wszystkim tym, co tu zostało powiedziane, zgadzam się. Powiem jednak tak: cierpliwość sołtysów ma granice. Lider nie wiem jak długo jeszcze wytrzyma. Jesteśmy tymi sołtysami, którzy wzięli sprawy we własne ręce, bo w 2002 roku w Polsce, kiedy zaczęto mówić o tym, że program Lider będzie wprowadzany, myśmy się za to wzięli. Jedyna w Polsce lokalna grupa działania, którą założyli sołtysi. Myśmy, jako Małopolskie Stowarzyszenie Sołtysów, powiat gorlicki, aplikowali o środki, o pierwsze środki, które pozwoliły utworzyć akty prawne i tak dalej. Sołtysi potrafią. Na dzisiaj, odkąd powstało stowarzyszenie, jestem jego prezesem. Kolega sołtys z drugiej części powiatu jest wiceprezesem, kolejny kolega sołtys jest skarbnikiem. I to funkcjonuje. Wójtowie, żeby nie czuli się pokrzywdzeni, są w komisji rewizyjnej i nas sprawdzają, ale decyzje podejmujemy my i walne zebranie. Myślę, że potrafimy to rozliczać i nie bójmy się tego, że sołtysi nie potrafią. Sołtysi potrafią to robić.

Chcę powiedzieć już o sołtysach. Mamy zapisy fakultatywne w ustawie, rada może, ale nic nie musi. Zrobimy tak, żeby było, że rada musi, stanowi i nie ma dyskusji. Akurat ja mam dobrze, bo od lat jestem sołtysem, dobrze współpracuje mi się z wójtem, z radą gminy i miesięczną dietę mam odpowiednią, ale są gminy, gdzie sołtysi mają 50 zł na miesiąc diety albo nic nie mają. Za co oni pracują? Za „Bóg zapłać”. Za nic więcej. Ile tak można? Trzeba wreszcie to zmienić. To jest kolejna sprawa.

Następna sprawa to fakt, że jesteśmy inkasentami. To jest bardzo duża odpowiedzialność prawna, majątkowa. Gdzie są ubezpieczenia dla sołtysów? Niektóre gminy korzystają z takiej możliwości, niektóre nie. To są bardzo poważne rzeczy i trzeba to zmieniać.

Kolejna sprawa. Zajmuję się Liderem, stąd wiem, jakie różne akrobacje trzeba wykonywać, żeby pozyskać pieniądze. Osiem stowarzyszeń założyłem w sołectwie, żeby sięgały po środki. Po co? Gdyby sołectwo miało osobowość prawną,

wraz z radą sołecką napisałbym wniosek, bo potrafię, złożyłbym go, aplikowałbym i znacznie pomnażałbym fundusz sołecki, który mam. A tak? Nie zrobię nic.

To wszystko, bo naprawdę można by bardzo długo mówić, ale chciałem poruszyć tylko najważniejsze rzeczy. Jeszcze raz bardzo, bardzo dziękuję za możliwość wypowiedzi i mimo dużej odległości na każde ważne spotkanie przyjadę tutaj i chętnie zabiorę głos, bo w takim gronie dzisiaj nie da się pewnych rzeczy robić, ale w mniejszym gronie można wiele rzeczy wypowiedzieć, wyartykułować.

Piotr Kłobuch

Sołtys Węgorzewa Koszalińskiego, gmina Sianów

Przyjechałem do Warszawy ze środkowego Pomorza, ponieważ zależało mi na tym, żeby być tutaj obecnym i powiedzieć o podstawowym problemie. Jestem sołtysiem miejscowości Węgorzewo Koszalińskie w gminie Sianów. Zostałem po raz trzeci wybrany na urząd sołtysa. Od dwóch lat jestem także radnym rady miejskiej w Sianowie.

Chcę państwu powiedzieć o jednej podstawowej rzeczy, o tym, że fundusz sołecki, o którym tak wszyscy chętnie tutaj dzisiaj mówią, tak naprawdę dla miejscowości, gdzie biurokracja gminna nie chce funduszu sołeckiego, jest drogą przez mękę. Opowiem to na przykładzie swojej gminy, gdzie od samego początku nawet nie było dyskusji dotyczących tego, czy chcemy uruchomić fundusz sołecki, nie było rozmów z sołtysami, tylko za każdym razem rada miejska podejmowała uchwałę o niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego, a punkt o funduszu sołeckim zawsze był ostatnim punktem na posiedzeniu rady miejskiej, po cztero-, pięciogodzinnym posiedzeniu, kiedy praktycznie nikogo nie było już na sali. W ubiegłym roku po raz pierwszy udało się doprowadzić do dyskusji na ten temat. Jak powiedziałem, jestem radnym rady miejskiej, więc doprowadzono do dyskusji z udziałem sołtysów. Jak ona wyglądała? Ta dyskusja wyglądała w sposób następujący: sołtysi zostali zebrani na spotkaniu tak zwanej komisji rolnej, na której zabrała głos pani skarbnik. Rozpoczęła ona rozmowę z sołtysami na temat funduszu sołeckiego od następującego sformułowania: „Będzie na was ciężka odpowiedzialność. Prawdopodobnie to będzie Wechsel in blanco i może to doprowadzić do zrujnowania danej osoby”.

Proszę powiedzieć mi, w jaki sposób sołtys, słysząc takie określenie od skarbnika gminy, gdzie jeszcze nigdy nie było funduszu sołeckiego, może podjąć świadomą decyzję, czy chce, żeby był fundusz sołecki, czy nie chce, żeby był fundusz sołecki? Oczywiście padały także inne argumenty, że sołtysi będą odpowiedzialni za przetargi, że będą musieli ponosić odpowiedzialność, będą twórcami spisu, jeżeli chodzi o zamówienia publiczne i tak dalej. To trwało 19

minut. Żałuję, że tego nie nagrałem. Zapisywałem tylko co bardziej ciekawe sformułowania, ponieważ ze zdumienia szeroko otworzyłem oczy. Proszę mi powiedzieć, w jaki sposób to dobrodziejstwo, fundusz sołecki można wprowadzić w gminach, gdzie biurokracja gminna nie chce funduszu sołeckiego? A jeszcze należałoby postawić pytanie, dlaczego nie chce?

Uważam, że pytanie to jest związane z pieniędzmi. Oddanie pieniędzy sołtysom, czyli na przykład w przypadku mojej wioski to jest trzykrotne zwiększenie środków na sołectwo, daje realny wpływ na inwestycje i budowanie popularności danych liderów. W związku z tym zamiast dawać pieniądze sołtysom, lepiej te pieniądze wykorzystać na przykład na budżet obywatelski i zrobić trzy inwestycje, do których przyjedzie telewizja albo gazeta, zrobią zdjęcia i mamy fantastyczny projekt, który został zrobiony. To jest realny problem.

Mój wniosek jest następujący – odniosę się tylko do funduszu sołeckiego – proponuję wprowadzić zasadę, że decyzję o funduszu sołeckim podejmuje fakultatywnie sołectwo, bo prawdopodobnie jest też taka opcja, że część sołectw nie chce funduszu sołeckiego. Nie należy ich do tego zmuszać. W tej chwili mamy sytuację kuriozalną, że są gminy, gdzie wszyscy muszą mieć fundusz sołecki, są gminy, gdzie nikt nie ma funduszu sołeckiego. Fundusz sołecki powinien być fakultatywny, powinien być wprowadzony po zebraniach wiejskich, a to gmina podejmuje decyzję.

Jarosław Maciejewski

Sołtys wsi Rudna

Reprezentuję północną Wielkopolskę. Jestem członkiem zarządu Stowarzyszenia Sołtysów Województwa Wielkopolskiego.

Tematem dzisiejszego naszego spotkania są kierunki zmian statusu prawnego sołectwa. Do czego nam to jest potrzebne? Takie pytanie należy sobie zadać. Nam to jest potrzebne do tego, aby się rozwijać. Pięknie tutaj zostało powiedziane, że niestety sołectwo, póki co, nie ma umocowania prawnego. Dodam jeszcze, że jestem moderatorem Wielkopolskiej Odnowy Wsi, którą realizujemy na przykładzie właśnie odnowy, którą zapropagował pan Ryszard Wilczyński, a jest tutaj obecny też dyrektor, który jest tak zwanym duchowym opiekunem z ramienia urzędu marszałkowskiego tego programu. Spotykając się z sołectwami na terenie Wielkopolski, doświadczyłem tego, jak duża istnieje potrzeba umocowania prawnego tych lokalnych środowisk. Może nawet nie w formie rozliczania, prowadzenia księgowości, ale możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych i rozwoju. To jest kluczowy element dla tych społeczeństw. Ja doświadczyłem czegoś takiego, jak zawiązanie się biblioteki wiejskiej poprzez

inicjatywę sześciu dziewcząt, które przyszły na spotkania w ramach warsztatów tworzenia sołeckiej strategii rozwoju.

Pracujemy nad tym przede wszystkim, aby sprawić, że sołectwo będzie miało umocowanie prawne, całą resztę, mam nadzieję, że osoby zajmujące się prawem, legislacją doprowadzą do tego, aby miało to sens i wymiar.

Dla nas jeszcze jedna ważna rzecz: póki co, mamy pobocznie potraktowane rady sołeckie. Rady sołeckie są na razie tylko organem doradczym sołtysa. Jeżeli będziemy chcieli doprowadzić do pewnych zmian, to rady sołeckie powinny również znaleźć umocowanie prawne w ustawie o samorządzie.

Dr Jarosław Zbieranek

Członek Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego
i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Dziękuję za możliwość uczestniczenia w tej konferencji. Rzecznik praw obywatelskich bardzo wnikliwie obserwuje problematykę związaną z sołectwami. Do nas również docierają różnego rodzaju sygnały, obserwacje i skargi od obywateli na różne kwestie związane właśnie z problematyką sołectw. Jedną z ważnych kwestii, na które zwracają uwagę obywatele, jest kwestia wyborów sołtysów. Jest tutaj szereg kwestii do, jak się wydaje, uregulowania, do zmiany.

Bardzo króciutko chciałbym tylko zasygnalizować, że na podstawie naszych analiz, na podstawie również analiz, które otrzymaliśmy z Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów, za które bardzo serdecznie dziękuję, Rzecznik Praw Obywatelskich w ubiegłym tygodniu wystosował wystąpienie generalne, w którym zwraca uwagę na pewne kwestie związane z wyborem sołtysa, wskazując między innymi na brak możliwości kierowania protestów wyborczych oraz w ogóle spostrzeżeń, obserwacji przez obywateli – bo te kwestie są nieuregulowane i w praktyce, a wiemy to właśnie z różnych skarg obywateli, są różnie procedowane. Czasem rady gminy czują się władne, żeby takie protesty lub takie spostrzeżenia rozpatrywać, czasem nie. Dlatego uważamy, że ta kwestia rzeczywiście jest do przemyślenia i wystąpienie generalne zostało skierowane w ubiegłym tygodniu do p.o. Maciejewskiego, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu. Zobaczymy, jak dalej przebiegną prace nad tym wystąpieniem, czy w ogóle będzie tutaj wola pochylenia się nad tą problematyką, ale jest bardzo wiele kwestii, które warto by było w tym zakresie – a to jest tylko mały przecinek problematyki działalności sołectw – omówić.

Jeszcze raz bardzo dziękuję za możliwość uczestniczenia w konferencji i zabrania głosu. Chciałbym tylko podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich z wielką

uwagą przyjmie dzisiejsze ustalenia i mam nadzieję, że to też przełoży się na kolejną naszą działalność, na wystąpienia generalne.

Jacek Piwowarski

Sołtys Wiązownicy Kolonii, gmina Staszów, województwo świętokrzyskie

Chciałem zasygnalizować szczególnie jedną sprawę. Jestem stosunkowo młodym sołtysiem, mam 40 lat. Ktoś powie, że to dużo, ktoś inny, że mało, ale biorąc pod uwagę staż – tylko cztery lata, mogę powiedzieć, że jestem młodym sołtysiem. Dostrzegam ogromny problem, który do tej pory nie był podnoszony, a mianowicie młodzieżowe rady sołeckie. Wiem, że w niektórych miejscach Polski organizują się młodzieżowe rady sołeckie, nieformalnie, bo nie ma tego w statutach, nie ma takiego umocowania. Jeśli jednak my nie będziemy z młodzieżą pracować, nie będziemy mieli odpowiednich narzędzi, nie będziemy wychowywać w duchu obywatelskiego obowiązku i dawać jej przestrzeni do działania w swoich wsiach, to po nas kto będzie? Nie będzie nikogo.

U nas tworzymy młodzieżowe rady sołeckie w ramach Lokalnych Partnerstw PAFW, tutaj to działa. Ale to jest naprawdę ogromna praca ze strony sołtysa.

Druga sprawa. Sołtys, kiedy zostaje młodym sołtysiem, nie ma żadnego wsparcia. Jeżeli przejmuje coś od starego sołtysa i pyta się, jak organizować zebrania, jak jednoczyć ludzi, jak tworzyć zespół, jak motywować, to słyszy: „Radź sobie, zostałeś sołtysiem.” Tak więc dlaczego nie ma szkoleń?

Tutaj pan powiedział, że nie ma szkoleń, bo gmina nie może. Ale można z funduszu sołeckiego wyznaczyć jakąś część, nie wiem, w skali całej gminy, gdzie by ci wszyscy sołtysi mogli kilka razy w roku rozszerzać swoje kompetencje i się szkolić. Wiem, że jest duża chęć wśród sołtysów, żeby podnosić swoje kwalifikacje.

Ostatnia sprawa. Ustawa obliguje do zawiadamiania sołtysów o sesjach rady miejskiej na takich samych zasadach jak radnych. Kto z państwa sołtysów, nie będąc radnym, dostaje wszystkie projekty uchwał z załącznikami? Jest takich kilka osób i to się chwali, ale w większości przypadków gminy w ogóle nie informują szczegółowo o tym, co będzie przedmiotem obrad.

Zofia Pyla

Radna Rady Powiatu w Krakowie, sołtys Piekar, powiat krakowski

Dziękuję panom przewodniczącym, senatorom, posłom, prelegentom, którzy walczą o prawa sołtysa, o wieś. Powiem tylko tyle, Panowie Sołtysi, walczmy o wieś, jest to nasze dziedzictwo narodowe. Wieś to nasze korzenie, a ze wsi

pochoǖą nie tylko wielcy politycy, ale tak¿e wielcy poeci. Nie wstyǖmy się zajmować sprawami wsi. Nie wstyǖmy się, ¿e pochodzimy ze wsi. Ja to wam mówię – wieśniaczka, sołtyska Piekar, powiat krakowski.

Poseł Andrzej Maciejewski
Przewodniczący sejmowej Komisji
Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

Po pierwsze, ǖiękuję bardzo za mo¿liwość uczestnictwa w ǖisiejszej konferencji. Fakt, ¿e szef komisji sejmowej spęǖił z państwem cały ǖień, świadczy o tym, ¿e komisja sejmowa powa¿nie podchodzi do problemu sołectw, sołtysów i nie jest to zagadnienie obce. ǖiękuję za przekazaną wiedzę, państwa doświadczenia i bardzo wa¿ne kwestie, które bęǖą ujęte w pracach komisji. Jednocześnie ju¿ wystąpiłem do pana przewodniczącego, do pani redaktor, z zaproszeniem do współpracy. Jest tu przedstawiciel Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej, jest związek powiatów. Jest bardzo dobra współpraca komisji z korporacjami i korporacje potwierǖdzą, ¿e jako szef nikomu nie odmówiłem udziału w pracach komisji. Zatem zapraszam przedstawicieli państwa grupy do współudziału w pracach komisji, bowiem to w komisji sejmowej, jak i w Senacie, tworzy się prawo. Państwa przyszłość tworzy się właśnie w tych miejscach.

Co do tego, o czym wspomniał przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich, tak się składa, ¿e mam przy sobie to pismo, to jest pismo skierowane do mnie. Mogę krótko odpowiedzieć, ¿e pismo zostało skierowane do Biura Analiz Sejmowych, aby przyjrzeć się tej kwestii szczególowo, a więc przygotowywana bęǖie analiza prawna, a jednocześnie, je¿eli bęǖie tutaj ju¿ to obudowane, skieruję to póŖniej jako szef komisji do podkomisji ustrojowej, która jest na stałe powołana w ramach komisji samorządowej Sejmu. To tyle, tak krótko.

Jeszcze raz ǖiękuję i gratuluję państwu, gratuluję tego, ¿e państwu się chce, ¿e potrafcie być liderami lokalnymi w społecznościach „małych ojczyzn”. Gratuluję tego, ¿e jest w was wola walki i determinacji. Oczywiście zapraszam do Sejmu, zapraszam do współpracy z komisją.

Ireneusz Niewiarowski
Prezes Zarządu Głównego Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów

Jeszcze raz bardzo ǖiękuję Marszałkowi Stanisławowi Karczewskiemu za zgodę na tę konferencję, ǖiękuję senatorom Piotrowi Zientarskiemu i Andrzejowi Pająkowi – szefom Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, za zorganizowanie ǖisiejszej konferencji i gotowość do dyskusji, ǖiękuję rów-

niez przewodniczącemu z komisji sejmowej za tę gotowość, dziękuję wszystkim prelegentom za ciekawe wystąpienia. Było bardzo wiele propozycji, ja ich nie będę wymieniał, bardzo ciekawych. Wyrażę nadzieję w imieniu swoim i Zarządu Głównego Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów, że z tego będzie jakiś owoc. Trzeba to teraz zebrać, przemyśleć i spróbować uformować pomysł legislacyjny. Wyartykułowano tutaj bardzo wiele potrzeb. Myślę, że dzisiejsza konferencja spełniła swoje zadanie.

Z tej konferencji wynika jednak jeszcze jeden postulat, tylko tak naprawdę to nie do końca wiem, do kogo skierowany. My często posługujemy się swoim doświadczeniem, jakimiś potocznymi obserwacjami, a jesteśmy w tak poważnym momencie, że bardzo są potrzebne też badania pokazujące, jakie rozwiązania w gminach występują, jakie występują statuty. My tu wiemy, że fatalnie wyglądają, ale byłoby tragiczne, gdyby się okazało, że w ogromnej większości gmin źle wyglądają. Jak wykorzystywane są możliwości prawne, które dzisiaj już są zapisane w ustawie, archaicznej, ale jednak? Jak są wykorzystywane? Dlaczego gminy nie mają chęci przekazywania składników majątkowych i tak dalej? Czego oczekują mieszkańcy i sołtysi? Takie badania też bardzo by się przydały. Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów wie, jak to zrobić, i my nawet chętnie byśmy przeprowadzili takie badania na większą skalę, natomiast pozostaje problem finansowania tego typu badań. Dlatego nie wiem, do kogo się z tym zwrócić. Ale podkreślam, żeby tworzyć bardzo dobre prawo, to jest potrzeba również przeprowadzenia badań statystycznych, sondażowych. One by bardzo pomogły.

Jeszcze raz bardzo, bardzo dziękuję wszystkim i ze strony Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów deklaruję chęć współpracy na dalszych etapach legislacji.

Senator Andrzej Pająk

Zastępca przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP

Jeżeli chodzi o moją praktykę, to ponad 21 lat byłem wójtem i starostą. Z różnymi sołtysami bardzo często się spotykałem. Już pomijam aspekty prawne, które były omawiane, ale patrząc z własnej perspektywy, ja sobie nie wyobrażam funkcjonowania gminy, powiatu bez sołtysów. Tak jak tu wspominałem, od 1990 do 1998 roku byłem wójtem i myśmy zorganizowali taki quasi-fundusz sołecki. Pani skarbnik miała na koncie, jak gdyby z boku, wyliczone pieniądze na liczbę mieszkańców dla każdego sołectwa. To było do dyspozycji, że tak powiem, sołtysa. Oczywiście to było nieformalnie, ale to były pieniądze, którymi rozporządzali sołtysi. Jedne sołectwa – jak Skawica – liczyły powiedzmy 2000 mieszkańców, inne – jak Sucha Góra – 300 osób, więc różnice były spore, ale coś za te środki

zostało zrobione. To był jakiś dowód szacunku, przynajmniej tak uważałem, z naszej strony, ze strony gminy, wójta, w stosunku do sołtysów, do ich działalności. Teraz mam możliwość obserwowania tych sołtysów chyba w największym okręgu senatorskim w Polsce, bo liczącym prawie 650 tysięcy mieszkańców (to są powiaty suski, wadowicki, myśliński, oświęcimski i chrzanowski). Naprawdę często spotykam się tam z fantastycznymi ludźmi. Akurat tutaj z Oświęcimia nie przyjechał sołtys Stawów Monowskich. Wioska liczy 350 mieszkańców. Podczas wszystkich dożynek, w których uczestniczyłem, na które byłem zaproszony, czy jakichś uroczystości strażackich, to sołtys wodzi rej, prowadzi to wszystko. Mało tego, jak są skecze, to on przyjmuje rolę aktora. Prowadzi też inną działalność. Wszędzie jest, wszędzie go widać. Inni sołtysi tak samo. Tak więc nie wyobrażam sobie pejzażu wiejskiego, bo przecież ja też się urodziłem w górach, u podnóża Babiej Góry w Zawoi, bez sołtysa. Pejzaż gminy, samorządu, samorządności nie jest możliwy bez sołtysa.

Natomiast sprawy prawne, które były tutaj poruszone, te aspekty, które trzeba by było zmienić, poprawić, to myślę, że są przed nami. Jeśli Polska ma być silna – a chodzi nam o to, żeby rzeczywiście zbudować państwo polskie silne, mocne – to bez fundamentu samorządowego, bez samorządowców, do których ja należałem przez tyle lat, bez sołtysów, bez tego, że tak powiem, pierwszego kamienia węgielnego u podstaw, u podstaw samorządności, trudno się obejść.

Pragnę wszystkim bardzo serdecznie podziękować za przybycie tutaj, do Warszawy, bo wiem, ile niektórzy i jak długo musieli jechać. Dziękuję bardzo wszystkim prelegentom, którzy tutaj wystąpili. Dziękuję prezesowi Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów. Dziękuję paniom z Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej za przygotowanie dzisiejszego spotkania. Dziękuję przewodniczącemu komisji senatorowi Piotrowi Zientarskiemu.

Senator Piotr Benedykt Zientarski

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP

Zamykam konferencję z nadzieją, że wnioski, któreśmy wypracowali, będą przekute w inicjatywy ustawodawcze, a także zostanie przygotowana publikacja, która też będzie dalszym zacznem ogólnopolskiej dyskusji na temat statusu sołectwa i sołtysa. Jak widać, jest wiele wątpliwości prawnych i faktycznych, a wszystko to służy temu, ażeby samorządność, ta najniższego szczebla, była rozwiązana optymalnie i służyła dobru najmniejszych ojczyzn, a w globalnym ujęciu naszej ojczyzny.

ISBN 978-83-65711-13-7