

Jaki status prawny sołectwa?

O potrzebie wzmocnienia statusu sołectwa i sołtysa dyskutowano w Senacie RP na konferencji „Kierunki zmian statusu prawnego sołectwa”. Zorganizowała ją w dniu 31 stycznia br. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej przy współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów. W dyskusji zarysowano dwie drogi dojścia do celu: poprzez zmiany ustawowe i poprzez tzw. dobre praktyki. Jak ocenił jeden z prelegentów, poseł Ryszard Wilczyński – obie się nie wykluczają, a z powodzeniem mogą, i powinny, być realizowane dwutorowo.

Spotkanie otworzył marszałek Stanisław Karczewski, który podkreślił rolę sołtysa w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego na wsi. Obrady poprowadzili: senator Piotr Zientarski przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz jej wiceprzewodniczący, senator Andrzej Pająk. W konferencji wziął udział przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego poseł Andrzej Maciejewski, prezes Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów Ireneusz Niewiarowski, prezesi stowarzyszeń sołtysów, sołtysi, liderzy wiejscy, eksperci, naukowcy, samorządowcy i parlamentarzyści.

Grzegorz Ziomek dyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił najnowsze dane dotyczące funduszu sołeckiego, który obecnie wyodrębnia w swoich budżetach prawie 70% gmin w kraju, w których są sołectwa. W 2017 r. gminy przeznaczają na ten cel 445 mln zł, natomiast dopłaty z budżetu państwa wyniosą 130 mln zł. – Duże znaczenie dla funkcjonowania funduszu sołeckiego miała nowa ustawa z 2014 roku, która ułatwiła sołectwom realizację sołeckich przedsięwzięć i jednocześnie zwiększyła współfinansowanie funduszu sołeckiego ze środków państwowych przekazywanych gminom. Wpłynęła także na znaczący wzrost liczby gmin, które zdecydowały się na wprowadzenie u siebie funduszu sołeckiego – powiedział dyr. Ziomek.

Dr Monika Augustyniak prodziekan Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego zwróciła uwagę, że ustawodawca zdecydował, żeby sołectwo, jednostka pomocnicza w gminie, było formą dekoncentracji uprawnień, co oznacza, że nie posiada ono osobowości prawnej. Funkcjonuje

jednak tak w sferze publicznej, jak i cywilnej, gdzie zawiera m.in. umowy. Jeżeli jednak chcielibyśmy wyposażyć sołectwo w osobowość prawną, wówczas mielibyśmy konflikt między przepisami Konstytucji RP, które stanowią, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. – Pozycja sołectwa nie jest jednak tak słaba jakby się wydawało – podkreśliła prelegentka i dodała – mamy ustawę o samorządzie gminnym, która reguluje pewne kwestie dotyczące m.in. statutów sołectw oraz kontroli i nadzoru nad sołectwami. Przy tym zwróciła też uwagę, że zgodnie z ustawą to wójt i rada gminy są organami kontroli i nadzoru nad sołectwem, a nie tylko jedno z nich, jak często jest zapisane w statutach sołectw. W ustawie istnieje również rzadko wykorzystywana kompetencja orzecznicza, na mocy której rada gminy może upoważnić sołtysa do wydawania decyzji administracyjnych. Oprócz elementów ustawowych w przypadku sołectwa mamy do czynienia z różnymi formami partycypacji społecznej, z których może ono korzystać. Jedną z nich jest fundusz sołecki, instrument o charakterze finansowym. Jest też budżet partycypacyjny (który nie jest tożsamy z funduszem sołeckim) na poziomie gminy lub sołectwa, co się wzajemnie nie wyklucza oraz inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje społeczne, rady seniorów. – Formą partycypacji społecznej o charakterze ustrojowym jest inicjatywa uchwałodawcza, którą również może zastosować sołectwo – zaznaczyła dr Augustyniak. – Zapis o niej powinien być zawarty w statucie sołectwa. Dlaczego sołectwo nie miałoby być podmiotem składającym projekt uchwały do rady gminy, co stanowiłoby instrument kształtowania polityki zarządzania gminą? – pytała. Zaproponowała również wzmocnienie statusu sołectw poprzez zastosowanie rozwiązania przyjętego w dzielnicach warszawskich. Chodzi o katalog zadań sołectwa w ustawie o samorządzie gminnym i przekazanie sołectwu przez gminę odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Wtedy jednak prawdopodobnie ustawodawca będzie musiał zgodzić się na obligatoryjne powoływanie sołectw, uzależnione na przykład od liczby mieszkańców w danej miejscowości. A to wiąże się już z kategoryzacją sołectw.

O sołectwie jako ważnym elemencie samorządności mówił przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senator Piotr Zientarski. Przypomniał także podstawy prawne funkcjonowania samorządu w Polsce, takie jak: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r., ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, województwa, Konstytucja RP, ustawa o funduszu sołeckim.

– Społeczny potencjał sołectwa to potencjał współpracy międzysąsiedzkiej, który istnieje praktycznie już tylko na wsi – podkreślił dr Piotr Matczak z Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. – Sołectwo jest nie tylko miejscem wzmacniania kapitału ekonomicznego na wsi, lecz przede wszystkim kapitału społecznego i umiejętności współpracy. Najważniejsze jednak jest przywództwo, a tym przywódcą jest na wsi właśnie sołtys. Podkreślał, że z uwagi na ten kapitał sołectwo musi być zachowane i wzmocnione.

Propozycje wzmocnienia sołectw przedstawił dr Dawid Sześciło z Wydziału Prawa i

Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. – Dlaczego potrzebujemy silniejszych sołectw? – zastanawiał się. – Z jednej strony dlatego, że gmina jest za daleko, a samorząd w Polsce jest dalej od obywatela niż w innych krajach europejskich. Sołectwo może być samorządem „pierwszego kontaktu” i współzarządzać gminą. W polskim samorządzie obserwujemy deficyt demokracji lokalnej, brakuje również obywatelskiej partycypacji w zarządzaniu gminą. Nadal więc jesteśmy w latach 90. gdy samorząd terytorialny w Polsce dopiero się tworzył. Z drugiej zaś strony – w Europie będzie przyspieszać konsolidacja terytorialna, łączenie się gmin jest obecnie jednym z głównych trendów, na przykład w Skandynawii. Na pytanie „jak nie wzmacniać sołectw” dr Sześciło wskazał dwie pułapki – biurokratyzację i formalizację poprzez zmianę statusu prawnego. Zaproponował zamiast tego zwiększenie udziału sołectw w zarządzaniu gminą dzięki obowiązkowym konsultacjom sołeckim, obowiązek powołania przez radę gminy spośród radnych rzeczownika sołeckiego lub komisji sołeckiej, interpelacje sołeckie i sołecką inicjatywę uchwałodawczą oraz sołecką inicjatywę lokalną.

Joanna Iwanicka, redaktor naczelna „Gazety Sołeckiej” skoncentrowała się na omówieniu znaczenia statutów sołectw i najczęstszych błędów w nich popełnianych. Wcześniej jednak zastanawiała się, 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? – pytała. – 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 ustawy o samorządzie gminnym? Na przykład w wydawaniu zaświadczeń przez sołtysa albo poświadczeń? Tak jak było w II RP! I odpowiedziała, że to zależy od gminy i od zrozumienia przez jej organy czym jest społeczeństwo obywatelskie. – Dla rozwoju sołectwa nie wystarczy tylko dobry lider – sołtys. Potrzebne jest też wsparcie organów gminy. Bez niego po jakimś czasie nawet najlepsi, najwytrwalsi sołtysi zniechęcą 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 – powiedziała J. Iwanicka. Następnie prelegentka odniosła się do statutów sołeckich. 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. Bardzo często uchwała się jednakowej treści statut dla wszystkich sołectw, który jest załącznikiem do uchwały rady gminy. Bywa, że nawet nie jest

nazwany statutom z nazwą konkretnego sołectwa, ale po prostu „statutem sołectwa”, a więc nie wiadomo jakiego. Bardzo często zadania zebrania wiejskiego i sołtysa są sprowadzone do dwóch funkcji względem gminy, tj. wnioskodawcy i do funkcji opiniodawczej – mówiła. – Przepis art. 35 ust. 4 nagminnie nie jest przestrzegany – podkreśliła. Gminy rzadko bowiem określają w statucie, które zadania i w jakim zakresie przekazują sołectwu ani nie regulują w jaki sposób, tj. z jakich środków, mają być sfinansowane. Do statutow sołectw bardzo rzadko też są wpisane przekazane sołectwu „składniki mienia komunalnego do zarządzania, korzystania i czerpania dochodów z tego źródła w zakresie określonym statutom” 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 tzw. starym mieniem gromadzkim, i 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, 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 u.s.g. jest brak takich uregulowań w większości statutow sołectw. W efekcie wyborcy nie mają praktycznie możliwości zaskarżenia ważności wyborów w sołectwie ani zaskarżenia ważności odwołania sołtysa lub rady sołeckiej – oceniła. Jednym z podstawowych błędów popełnianych przy konstruowaniu statutow jest przepisywanie z ustawy ustrojowej ram prawnych i kopiowanie ich do statutow sołectw. – To są wydmuszki prawne – stwierdziła. – I tak np. przepis dotyczący kwestii nadzoru w statucie sołectwa najczęściej brzmi: „rada gminy (wójt, burmistrz) sprawuje nadzór nad działalnością sołectwa”. I żadnej treści na czym ten nadzór miałby polegać! Poza tym także nadzór wojewodów nad prawem miejscowym stanowionym przez gminy, szczególnie nad uchwałami o uchwaleniu statutow sołectw i zmianami wprowadzanymi do statutow, jest nieszczelny, co skutkuje niską jakością prawa miejscowego.

Zdaniem J. Iwanickiej należy poprawić art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, uzupełniając go o inne obowiązkowe sprawy do uregulowania w statucie sołectwa: protest 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 statutow 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.

Prezes KSS Ireneusz Niewiarowski podkreślił, że sołtysi wiążą duże nadzieje na poprawę statusu sołectw i sołtysa. – Należy zastanowić się nad usytuowaniem sołectwa w prawie samorządowym, a także nad realizacją tego, co już jest w ustawach zapisane – powiedział. W swoich rozważaniach powołał się na ustawę z 23 marca 1933 r. o częściowej reformie samorządu terytorialnego, w której mowa jest w art. 15, że „gromada (odpowiednik dzisiejszego sołectwa – red.) jest podmiotem majątku, dobra gromadzkiego i innych praw majątkowych” oraz w art. 17, że „zakres działań gromady obejmuje zarządzanie majątkiem i dobrem gromadzkim, tudzież rozporządzanie dochodami z tych źródeł”. – Ustawa z 1950 r. odebrała te prawa, ustawa samorządowa z 1990 r. nieco po macoszemu potraktowała sołectwo, a ówczesne rozwiązania, chociażby ze względu na upływ czasu, są dziś w części anachroniczne – dodał I. Niewiarowski. – W ostatnich 25 latach wieś bardzo się zmieniła, sołectwa są zróżnicowane, inaczej wyglądają na wschodzie Polski, inaczej na terenach popegeerowskich czy zlokalizowane wokół aglomeracji miejskich. Chcąc zwiększyć możliwości działania sołectw, warto pomyśleć o ich kategoryzacji. Proponuję, żeby w sołectwach do 400 mieszkańców było tak jak obecnie, czyli sołtys, rada sołecka i zebranie wiejskie, a wybory odbywały się na dotychczasowych zasadach poprzez zebranie wiejskie. Natomiast w sołectwach powyżej 400 mieszkańców ciałem uchwałodawczym byłaby rada sołecka, natomiast sołtys (i ewentualnie jego zastępca) funkcjonowałiby jako organ wykonawczy. Taka zmiana wymusza sposób wyborów członków rady sołeckiej, które w sołectwach powyżej 400 osób mogłyby się odbywać w dniu wyborów do rady gminy. Sołtys mógłby być wybierany pośrednio przez radę sołecką. Albo tak jak obecnie – powszechnie. Dla sołectw o mniejszej liczbie mieszkańców (do 400) mogłoby funkcjonować rozwiązanie fakultatywne, a powyżej 400 – obligatoryjne. Można by też pomyśleć o obligatoryjnym zwrocie kosztów i diet dla radnych sołeckich – proponował I. Niewiarowski. Powiedział również, że dzisiaj wybory sołtysa w dużych sołectwach są fikcją i tej fikcji nie powinniśmy nadal tolerować. Ale jest też znacznie ważniejszy powód. W dużym sołectwie jest potrzebna systematyczna współpraca i częste spotkania zespołu sołtysa i rady sołeckiej. Jest też konieczna wspólnie wypracowana koncepcja rozwoju takiego sołectwa. Przy obecnie obowiązujących zasadach wyboru sołtysa znacznie trudniej jest ją realizować. Zebranie wiejskie, wyróżniające nas na tle Europy, mogłoby się odbywać na przykład co kwartał w wymiarze konsultacyjno-informacyjnym. Takie rozwiązanie, zdaniem I. Niewiarowskiego, jest obecnie potrzebne. Jeśli chcemy dać większe możliwości sołectwu, to tym bardziej będzie ono niezbędne. Konieczne jest także określenie zadań dużego sołectwa, na przykład utrzymywanie porządku na swoim terenie, dbanie o środowisko naturalne, świetlice wiejskie, boiska, place zabaw i inny majątek trwałe. Wtedy też można byłoby pomyśleć o wynagrodzeniu dla sołtysów, np. gminnym, uwzględniającym wysiłek, zaangażowanie sołtysa i wielkość sołectwa. Te wszystkie problemy łatwiej byłoby rozwiązać wprowadzając kategoryzację sołectw – zakończył prezes Niewiarowski.

Pakiet samorządne sołectwo przedstawił poseł Ryszard Wilczyński, prekursor odnowy wsi w Polsce. – Możliwość współdecydowania o jakości życia i rozwoju sołectwa przez ludzi w nim mieszkających to jedna z najważniejszych kwestii, która nie została domknięta, jeżeli chodzi o samorząd terytorialny w Polsce. A rzecz nie jest błaha, gdyż dotyczy 16 mln ludzi (40%

społeczeństwa) mieszkających w sołectwach – powiedział R. Wilczyński. – Nie znajdziemy rozwiązań tylko na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym czy ustawy o funduszu sołeckim. Będziemy potrzebowali nowych formuł. Sołectwo mogłoby wykreować wspólnotę użytkowników, mając podstawę w akcie prawnym, podobnie jak są wspólnoty mieszkaniowe.

Posel Wilczyński wyodrębnił dwa kierunki wzmocnienia sołectwa, które zarysowały się podczas debaty. Pierwszy to nadanie sołectwu zdolności prawnej, a drugi to wdrażanie dobrych praktyk. Jego zdaniem jedno jednak nie wyklucza drugiego. Zaproponował, żeby sołectwo mogło prowadzić gospodarkę finansową w określonym zakresie, korzystać z mienia komunalnego, gromadzić środki i używać ich jako wkład własny w różnych projektach, mieć zdolność prawną, aby realizować swoje plany. Kolejnym problemem jest jakość życia mieszkańców i wielkość sołectw w Polsce, przykładowo na Podkarpaciu średnio liczą 900 mieszkańców, na Podlasiu – 140. Miejscowości gminne potrafią mieć ponad 130 różnych elementów infrastruktury i coraz bardziej upodabniają się do małych miast. Pozostałe sołectwa mają słabą infrastrukturę komunalną i techniczną, brakuje w nich podstawowych usług dla mieszkańców, transportu publicznego, wyposażonych obiektów i terenów dla życia wspólnotowego i aktywności obywatelskiej. – Musimy działać, bo w Polsce „zwija” się wiele miejscowości – mówił poseł Wilczyński, którego propozycja naprawy sytuacji na wsi wiąże się z daniem sołectwu możliwości decydowania o własnym rozwoju i wpływania na jakość życia poprzez partycypację w stanowieniu planów rozwojowych. Jednym z nich byłby plan poprawy usług, zaopatrzenia i wyposażenia sołectw. Jako przykład podał Centrum Aktywności Wiejskiej z salą spotkań, klubem seniora, punktem kompetencji cyfrowych, sklepem z lokalnymi produktami, usługami – tak jak jest w Austrii. Odwołał się do strategii rozwoju sołectw, które powstały w programach odnowy wsi jeszcze w latach 90. oraz planów rozwoju miejscowości związanych z PROW w działaniu odnowa wsi. – Potrzebujemy zestandaryzowanych, powtarzalnych koncepcji rozwoju sołectw, porównywalnych dla gminy, które mają charakter strategii i planu operacyjnego uzupełniania infrastruktury i wyposażenia sołectw – apelował poseł Wilczyński. Pakiet samorządne sołectwo ma temu służyć.

Grażyna Kaniewska

Relację z wystąpienia dr Edyty Hadrowicz, mec. Rafała Trykozko oraz z dyskusji zamieścimy w marcowym wydaniu Gazety.

1. Konferencję otworzył marszałek Stanisław Karczewski, a prowadzili ją senatorowie: Piotr Zientarski i Andrzej Pająk.

2. – Zapis o inicjatywie uchwałodawczej powinien być zawarty w statucie sołectwa – podkreśliła dr Monika Augustyniak.

3. – Tam gdzie wójt i rada gminy nie mają świadomości, czym jest społeczeństwo obywatelskie, sołectwo jest atrapą – mówiła Joanna Iwanicka.

4. – Samorząd w Polsce jest dalej od obywatela niż w innych krajach europejskich – zaznaczył dr Dawid Sześciło.

5. – Potrzebujemy zestandaryzowanych, powtarzalnych koncepcji rozwoju sołectw – apelował poseł Ryszard Wilczyński.

6. – Można by pomyśleć o obligatoryjnym zwrocie kosztów i diet dla radnych sołeckich – proponował Ireneusz Niewiarowski.

7. Zaproszeni sołtysi, działacze stowarzyszeń z całego kraju z uwagą przysłuchiwali się wystąpieniom prelegentów.

8. Przyjechali reprezentanci sołtysów z całej Polski: Piotr Kołobuch z Pomorza, Stanisław Lawera z Podkarpacia, Ryszard Papierkowski z Wielkopolski.

9. Mazowieckich sołtysów reprezentowała Maja Winiarska-Czajkowska, świętokrzyskich – Kazimierz Łebek i Feliks Januchta.

