



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 30 marca 2023 r.

Druk nr 944 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ,
KOMISJI ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

oraz

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

**o projekcie ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych
innych ustaw (druk nr 944)**

Marszałek Senatu w dniu 15 marca 2023 r. skierował do Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ustawodawczej projekt ustawy w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 30 marca 2023 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
(-) Jerzy Chróścikowski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie
gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Ryszarda Bobera do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Art. 1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 dodaje się ust. 5 i 6 w brzmieniu:

„5. Na wniosek jednostki pomocniczej gmina tworzy dla niej wyodrębnione subkonto, na którym gromadzone są w szczególności dochody z własnej działalności tej jednostki oraz środki z darowizn, spadków, zapisów i ofiarności publicznej.

6. W wypadku wniosku o zamknięcie subkonta, zgromadzone na nim środki pieniężne:

- 1) jednostki pomocniczej innej niż sołectwo – są przekazywane na rachunek bankowy gminy;
- 2) sołectwa – są przekazywane na fundusz sołecki, o którym mowa w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301).”;

2) w art. 35:

a) w ust. 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„Zmiana statutu na wniosek organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej nie wymaga przeprowadzenia konsultacji.”,

b) w ust. 3:

– w pkt 2 po wyrazie „pomocniczej” dodaje się wyrazy „, w tym przesłanki ważności ogólnego zebrania mieszkańców albo zebrania wiejskiego”,

– po punkcie 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) sposób, warunki, tryb i osoby uprawnione do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na subkoncie jednostki pomocniczej;”;

3) po art. 36 dodaje się art. 36a i art. 36b w brzmieniu:

„Art. 36a. 1. Sołtysowi:

- 1) mężczyźnie po osiągnięciu 65. roku życia,
- 2) kobiecie po osiągnięciu 60. roku życia

– który pełnił funkcję przez co najmniej jedną pełną kadencję, przysługuje miesięczne świadczenie pieniężne z budżetu państwa.

2. W razie pełnienia funkcji przez więcej niż jedną pełną kadencję, kadencje te nie muszą następować bezpośrednio po sobie.

3. Świadczenie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje w wysokości:

- 1) 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę, w rozumieniu ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207) – w razie pełnienia funkcji przez jedną pełną kadencję,
- 2) 3% wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 1 – w razie pełnienia funkcji przez każdą następną pełną kadencję

– jednak nie przekraczającej łącznie 19% tego wynagrodzenia.

4. Świadczenie, o którym mowa w ust. 1:

- 1) jest – wraz z kosztami obsługi – pokrywane z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi;
- 2) wypłaca Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z funduszu emerytalno-rentowego, w terminie wypłaty świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, a jeśli świadczenia takie nie są wypłacane – do 15 dnia miesiąca.

Art. 36b. 1. Świadczenie, o którym mowa w art. 36a ust. 1, jest przyznawane – na wniosek sołtysa – w drodze decyzji przez wójta gminy, której jednostką pomocniczą jest sołectwo wnioskodawcy.

2. Wniosek o przyznanie świadczenia zawiera:

- 1) dane wnioskodawcy, w szczególności jego imię lub imiona, nazwisko, datę urodzenia, numer PESEL, jeżeli został nadany, adres zamieszkania oraz adres do korespondencji, jeżeli jest inny niż adres zamieszkania;
- 2) datę osiągnięcia wieku, o którym mowa w art. 36a ust. 1 pkt 1 i 2;
- 3) okres albo okresy pełnienia funkcji sołtysa;
- 4) podpis wnioskodawcy.

3. Jeżeli wójt nie dysponuje dokumentami w pełni potwierdzającymi fakt i okres albo okresy pełnienia funkcji sołtysa, wzywa wnioskodawcę do ich udokumentowania.

4. W wypadku, o którym mowa w ust. 3, wnioskodawca nieposiadający dokumentów potwierdzających fakt i okres albo okresy pełnienia funkcji sołtysa może zamiast nich przedstawić pisemne oświadczenia 3 świadków, zgodnie z zasadami określonymi w ust. 5–7.

5. Świadkiem nie może być:

- 1) małżonek wnioskodawcy, jego wstępny, zstępny, rodzeństwo ani powinowaty do drugiego stopnia;
- 2) osoba pozostająca z wnioskodawcą w stosunku:
 - a) przysposobienia, opieki lub kurateli,
 - b) podrzędności służbowej;
- 3) osoba skazana prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

6. Co najmniej jednym ze świadków powinna być osoba, która pełniła funkcje publiczne lub była zatrudniona w urzędzie gminy w okresie albo okresach pełnienia funkcji sołtysa przez wnioskodawcę.

7. Oświadczenie o fakcie i okresie albo okresach pełnienia przez wnioskodawcę funkcji sołtysa składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

8. Świadczenie, o którym mowa w art. 36a ust. 1, przyznaje się poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został złożony wniosek.

9. Ostateczną decyzję o przyznaniu świadczenia, o którym mowa w art. 36a ust. 1, wójt przekazuje oddziałowi regionalnemu albo placówce terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego obsługującej świadczeniobiorców zamieszkałych w gminie, której jednostką pomocniczą jest sołectwo wnioskodawcy.

10. W zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, do postępowania w sprawie świadczenia, o którym mowa w art. 36a ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185).”;

- 4) w art. 37a dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:
 - „2. W pracach rady gminy, z upoważnienia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej, może uczestniczyć:
 - 1) członek zarządu albo członek rady dzielnicy (osiedla);
 - 2) członek rady sołectkiej.”;

- 5) w art. 37b w ust. 1 wyrazy „może ustanowić” zastępuje się wyrazem „ustanawia”, a wyraz „oraz” zastępuje się wyrazem „lub”;
- 6) w art. 45 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Jeżeli darczyńca albo spadkodawca zastrzegł przeznaczenie przedmiotu darowizny, spadku albo zapisu na rzecz jednostki pomocniczej gminy, gmina:

- 1) umożliwia tej jednostce pomocniczej korzystanie oraz rozporządzanie dochodami z rzeczy będących przedmiotem darowizny, spadku albo zapisu;
- 2) przekazuje będące przedmiotem darowizny, spadku albo zapisu środki pieniężne na subkonto tej jednostki pomocniczej.”.

Art. 2. W ustawie z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 i 1812) w art. 19b w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą – bezpośrednio albo za pośrednictwem jednostek pomocniczych gmin, organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 – złożyć wniosek o realizację zadania publicznego przez jednostkę samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie:”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b tiret drugie, pkt 5 i 6, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.;
- 2) art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, które wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 3) art. 1 pkt 3, który wchodzi w życie z pierwszym dniem drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Przyczyny i cel wydania projektowanej ustawy

Instytucje sołectwa i sołtysa funkcjonują na polskiej wsi od wieków i stanowią charakterystyczny składnik zorganizowanego życia osiadłego społeczeństwa wiejskich. Sołtysi pełnią też doniosłą rolę w społecznym życiu wsi – są nie tylko reprezentantami sołectwa, lecz także inicjatorami przedsięwzięć służących społeczności wiejskiej. Cieszą się w swoim środowisku autorytetem i społecznym uznaniem. Zarazem w wielu gminach istnieją inne jednostki pomocnicze – w szczególności dzielnice i osiedla – które również mają istotne znaczenie dla funkcjonowania wspólnot lokalnych.

Istotą wnoszonego projektu ustawy jest wzmocnienie samodzielności jednostek pomocniczych gmin (sołectw, dzielnic, osiedli) i urealnienie ich praw do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz do rozporządza dochodami z tego źródła, a ponadto – uhonorowanie, niewynagradzanego w inny sposób, wysiłku sołtysów wkładanego w pełnienie ich funkcji.

Dla zapewnienia spójności systemu prawnego, przewiduje się dokonanie zmian w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.).

2. Istniejący stan prawny

W obecnym stanie prawnym, u.s.g. nie precyzuje kwestii istotnych z punktu widzenia funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin (sołectw, dzielnic, osiedli), co negatywnie wpływa na rozwój wspólnot lokalnych i powoduje, że hamowany jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto część uregulowań w praktyce nie funkcjonuje. W szczególności chodzi tu o uprawnienie jednostek pomocniczych do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z niego. Problemy praktyczne i konflikty rodzi też brak regulacji przesłanek ważności zebrań wiejskich (w sołectwach) i ogólnych zebrań mieszkańców (w osiedlach). Ze względu na fakultatywność obowiązującej regulacji, większość gmin nie reguluje też w żaden sposób kwestii diet i zwrotu kosztów przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Dodatkowo zaangażowanie w życie społeczności lokalnych, przez pełnienie – często wieloletnie – funkcji sołtysów, mimo zgłaszanych od lat postulatów, wciąż pozostaje niedocenione.

3. Projektowany stan prawny

Wzmocnienie samodzielności i urealnienie praw jednostek pomocniczych gmin (art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b tiret drugie i pkt 6)

Ponad trzydziestoletnie doświadczenie samorządu terytorialnego w Polsce dowodzi, że społeczności lokalne są chętne i zdolne do realizacji wielu ważkich, oddolnych inicjatyw bezpośrednio przekładających się na jakość życia jednostek. Pozostawienie części środków publicznych w dyspozycji jednostek pomocniczych gmin może mieć tylko pozytywne skutki w tym zakresie. Co oczywiste, środki te pozostawałyby mieniem komunalnym, więc dysponowanie nimi podlegałoby wszystkim regułom, znanym samorządom od lat, byłoby też odpowiednio nadzorowane i kontrolowane.

W reakcji na sygnalizowane problemy z korzystaniem przez jednostki pomocnicze gmin (sołectwa, dzielnice, osiedla) z ustawowego prawa (art. 48 ust. 1 u.s.g.) do zarządzania i korzystania z mienia komunalnego oraz do rozporządza dochodami z tego źródła, przewiduje się tworzenie przez gminy – na wniosek jednostek pomocniczych – subkont (art. 1 pkt 1 – art. 5 ust. 5 u.s.g.). Jest to zagadnienie całkowicie odrębne od regulowanego ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (ogólnogminnym, dzielonym na poszczególne sołectwa /według określonego algorytmu/, z którego wydatki są częściowo zwracane gminom przez budżet państwa).

Tworząc subkonta, gminy pozostałyby samodzielne i – w sposób dostosowany do warunków miejscowych – decydowałyby też o uzupełnieniu statutów jednostek pomocniczych o regulację sposobu, warunków, trybu i osób uprawnionych do dysponowania środkami pieniężnymi tam zgromadzonymi (art. 1 pkt 2 lit. b tiret drugie – art. 35 ust. 3 pkt 4a u.s.g.).

Ponadto przewiduje się, że – w odniesieniu do darowizn, spadków, zapisów i środków pochodzących z ofiarności publicznej – stroną (odpowiednio obdarowaną lub spadkobierczynią, beneficjentem zbiórki) pozostawałby gmina, ale – o ile taka byłaby wola darczyńcy / spadkodawcy (albo określony cel zbiórki) – musiałaby ona przekazać środki pieniężne na subkonto jednostki pomocniczej. Gmina musiałaby również zapewnić takiej jednostce korzystanie oraz rozporządzanie dochodami z rzeczy będących przedmiotem darowizny, spadku albo zapisu (art. 1 pkt 6 – art. 45 ust. 3 u.s.g.).

Gdyby jednostka pomocnicza uznała za słuszną rezygnację z subkonta, zgromadzone środki trafiałyby na rachunek gminy, a w wypadku sołectwa – na fundusz sołecki (dzielony pomiędzy wszystkie sołectwa w gminie; art. 1 pkt 1 – art. 5 ust. 6 u.s.g.).

Brak obowiązku konsultowania niektórych zmian statutu jednostki pomocniczej oraz zawarcie w nim dodatkowych postanowień (art. 1 pkt 2 lit. a i lit. b tiret pierwsze projektu)

W obecnym stanie prawnym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Tym samym również każda zmiana statutu musi być z nimi konsultowana. Należy mieć jednak na uwadze, że organem uchwałodawczym jest w sołectwie zebranie wiejskie, a w dzielnicy/osiedlu – rada. I skoro te ciała (złożone z ogółu mieszkańców albo go reprezentujące) wnioskuje o zmianę statutu jednostki pomocniczej, to prowadzenie konsultacji nie jest celowe (art. 1 pkt 2 lit. a). Decyzja o uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu wniosku należeć będzie niezmiennie do gminy. Regulacja ta ma to również znaczenie w kontekście proponowanych w projekcie zmian w zakresie zawartości statutu jednostki pomocniczej (art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze).

W reakcji na sygnalizowane konflikty w społecznościach lokalnych, zobowiązuje się gminy do zawarcia w statutach jednostek pomocniczych postanowień określających przesłanki ważności ogólnych zebrań mieszkańców (w osiedlach) oraz zebrań wiejskich (w sołectwach). Pozostawia się jednak gminom swobodę kształtowania tych regulacji, zależnie od warunków miejscowych (art. 1 pkt 2 lit. b. tiret pierwsze – art. 35 ust. 3 pkt 3 u.s.g.). Zarazem – wobec całokształtu istniejących regulacji ustawowych i utartej praktyki – nie jest konieczne regulowanie przesłanek ważności posiedzeń rad dzielnic i rad osiedli.

Świadczenie dla sołtysów (art. 1 pkt 3 projektu)

Projekt przewiduje przyznanie sołtysom miesięcznego świadczenia pieniężnego w wysokości determinowanej wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę. Sołtys, który pracował na rzecz lokalnej społeczności przez jedną pełną kadencję, otrzymywałby 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę (obecnie 349 zł, od lipca br. 360 zł), a gdyby pełnił funkcję dłużej, otrzymywałby za kolejne pełne kadencje po 3% tego wynagrodzenia (obecnie po 104,70 zł, od lipca br. – po 108 zł), ale łącznie nie więcej niż 19 % (obecnie maksymalne świadczenie wyniosłoby więc 663,10 zł, od lipca br. – 684 zł). Kwoty te rosłyby wraz ze wzrostem płacy minimalnej, utrzymując – przynajmniej w przybliżeniu – swoją realną wartość (art. 1 pkt 3 – art. 36a ust. 1 u.s.g.).

Świadczenie to, byłoby wyrazem docenienia – często wieloletniego – zaangażowania i pracy sołtysa na rzecz społeczności lokalnej. Należy podkreślić, że funkcja ta nie tylko nie jest w żaden sposób wynagradzana, lecz także wiąże się z reguły z ponoszeniem kosztów (mimo prawnej możliwości, sołtysi co do zasady nie otrzymują diet ani zwrotu kosztów). Stąd tego rodzaju gratyfikacja jest w pełni uzasadniona. Świadczenie przysługiwałoby po ukończeniu – odpowiednio w odniesieniu do kobiet i mężczyzn – 60 i 65 lat życia, czyli „wieku emerytalnego”. W większości wypadków uzupełniałoby więc świadczenie emerytalne, poprawiając ekonomiczną sytuację sołtysów, choć podkreślić należy, że jego przyznawanie nie byłoby zależne od „przejścia na emeryturę”, a jedynie od osiągnięcia ustawowo określonego wieku (i pełnienia funkcji sołtysa przez co najmniej jedną pełną kadencję).

Świadczenie byłoby finansowane z budżetu państwa (z części ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, obejmującej m.in. ubezpieczenie społeczne rolników) za pośrednictwem funduszu emerytalno-rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (dalej: KRUS), z którego wypłatę świadczeń gwarantuje Państwo (art. 76 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników art. 1 pkt 3 – art. 36a ust. 4 u.s.g.). Wypłaty świadczeń dokonywałaby KRUS, dysponująca pełnym zapleczem organizacyjno-technicznym oraz pełnymi danymi zdecydowanej większości sołtysów, ponieważ wypłaca (albo będzie wypłacać) im emerytury. Dla uproszczenia całości systemu, nielicznym zapewne sołtysom, pobierającym (obecnie albo w przyszłości) emerytury z ZUS albo z Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, świadczenie również wypłacałaby KRUS. Dla zmniejszenia liczby wypłat, świadczenia byłyby wypłacane wraz z emeryturami, albo – w odniesieniu do osób nie pobierających ich (w ogóle albo z KRUS) – do 15 dnia miesiąca.

Świadczenie byłoby przyznawane na – możliwie najprostszy formalnie – wniosek sołtysa, który osiągnął ustawowo określony wiek, decyzję wydawałby wójt, a postępowanie regulowałaby ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 3 – art. 36b ust. 1, 2 i 10 u.s.g.). Minimalizuje to zarówno wysiłek po stronie wnioskodawcy, jak i angażowanie zasobów administracyjnych. Ponieważ gminy dysponują dokumentacją sołectw i sołtysów, ci ostatni musieliby – co do zasady – tylko wskazać okres albo okresy pełnienia funkcji bez dokumentowania. Dopiero, gdyby gmina nie mogła – na podstawie posiadanej dokumentacji – potwierdzić faktu i okresu (okresów) pełnienia funkcji sołtysa, musiałby on przedstawić odpowiednie dokumenty. W razie ich braku natomiast,

wystarczające byłoby przedstawienie – składanych pod odpowiedzialnością karną – oświadczeń trzech świadków, w tym jednego, który pełnił funkcje publiczne lub był zatrudniony w urzędzie gminy. Takie rozwiązanie przewiduje już obecnie ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, w odniesieniu do potwierdzania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (art. 1 pkt 3 – art. 36b ust. 3–9 u.s.g.).

Zastępowanie sołtysa w pracach rady gminy (art. 1 pkt 4 projektu)

Zgodnie z art. 37a u.s.g., przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej (zarządu) może uczestniczyć w pracach rady gminy (na zasadach określonych w statucie gminy), choć bez prawa udziału w głosowaniu. O sesji rady gminy musi być każdorazowo zawiadamiany tak, jak radni. W doktrynie i praktyce samorządowej uznaje się, że pojęcie „przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej” obejmuje również sołtysa (organ wykonawczy jednoosobowy).

Ze względu na możliwe zdarzenia losowe albo zróżnicowane kompetencje potrzebne do udziału w pracach rady gminy nad poszczególnymi analizowanymi zagadnieniami, przewiduje się umożliwienie przewodniczącym (sołtysom) upoważniania innych osób do udziału w pracach rad gmin. Proponuje się tu jednak ograniczenie kręgu osób potencjalnie upoważnianych do tych zaangażowanych w funkcjonowanie jednostki pomocniczej, czyli członków rad sołeckich (wspomagających sołtysów) albo członków zarządów i rad dzielnic (osiedli). Należy mieć tu na uwadze, że organy uchwałodawcze dzielnic (osiedli) liczą nie więcej niż 21 osób, gdy zebrania wiejskie (w sołectwach) są – z reguły – dużo liczniejsze.

Obowiązek uregulowania zasad przysługiwania diet lub zwrotu kosztów (art. 1 pkt 5 projektu)

Projekt przewiduje, że – w miejsce obowiązującej obecnie możliwości – rada gminy byłaby zobowiązana do ustanowienia zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługiwałaby dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. W poszanowaniu samorządności, kształt rozwiązań, w tym określenie wysokości diet i limitu zwracanych kosztów z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych, pozostawia się poszczególnym gminom. Gminy decydowałaby też, czy owi przewodniczący mieliby otrzymywać i dietę, i zwrot kosztów, czy też tylko jedno (i które) z tych świadczeń, bo w obecnym stanie prawnym gmina wprawdzie w ogóle nie musi regulować tej kwestii, ale jeśli już to czyni, to musi zapewnić oba świadczenia kumulatywnie.

Prawo występowania z inicjatywą lokalną (art. 2)

Projekt odpowiada na postulaty wzmocnienia roli sołectw przez umożliwienie im występowania z inicjatywami lokalnymi. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W myśl art. 19b tej ustawy, w ramach takiej inicjatywy mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego mogą – bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy – złożyć wniosek o realizację zadania publicznego. Projekt uzupełnia więc katalog podmiotów uprawnionych do pośredniczenia między mieszkańcami a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie występowania z inicjatywami lokalnymi, obok sołectw uwzględniając również inne jednostki pomocnicze gmin. Projekt eliminuje też niedoskonałości redakcyjne i interpunkcyjne obowiązującej regulacji.

Vacatio legis

Co do zasady przewiduje się wejście w życie ustawy w standardowym terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Niemniej – ze względu na konieczność różnorodnych przygotowań do jej poprawnego funkcjonowania w przestrzeni prawnej – znaczna część regulacji powinna wchodzić w życie w terminach późniejszych, co dotyczy w szczególności:

- 1) subkont dla jednostek pomocniczych gmin, które powinny funkcjonować od początku roku budżetowego – a więc od 1 stycznia 2024 r. (i do tego czasu powinno być gotowe oprzyrządowanie formalne; art. 3 pkt 1 – art. 1 pkt 1, pkt 2 lit. b tiret drugie i pkt 6 projektu);
- 2) przygotowania gmin do prowadzenia postępowań, a ministra właściwego do spraw rozwoju wsi i KRUS – do wypłaty świadczeń dla sołtysów, co powinno być możliwe od początku drugiego miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia (na przygotowania – zależnie od daty ogłoszenia – byłoby więc od minimum 30 do 60 dni; art. 3 pkt 3 – art. 1 pkt 3 projektu);
- 3) uregulowania przez gminy zasad przyznawania diet lub zwrotu kosztów podróży przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych – co również powinno obowiązywać od 1 stycznia 2024 r. (art. 3 pkt 1 – art. 1 pkt 5 projektu);

- 4) uzupełnienia statutów jednostek pomocniczych o postanowienia dotyczące przesłanek ważności ogólnych zebrań mieszkańców albo zebrań wiejskich – w terminie półrocznym od dnia ogłoszenia (art. 3 pkt 2 – art. 1 pkt 2 lit. b tiret pierwsze).

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i>	Data sporządzenia: 30 marca 2023 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ryszard Bober	Źródło: grupa senatorów
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Michał Pruszyński, główny ekspert, tel. 22 694 95 57 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59	Nr druku: 944, 944 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W myśl postanowień ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* **sołectwo** jest jednostką pomocniczą tworzoną przez radę gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Organizację i zakres działania sołectwa określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Statut sołectwa określa m.in. jego nazwę, obszar, zasady i tryb wyborów organów sołectwa, organizację i zadania organów sołectwa, zakres zadań przekazanych sołectwu przez gminę oraz sposób ich realizacji.

Ponadto przepisy ustawy stanowią, że organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – **sołtys**. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania.

Sołtys pełni bardzo ważną rolę w społecznym życiu wsi. Jest nie tylko reprezentantem sołectwa, lecz także inicjatorem przedsięwzięć służących społeczności wiejskiej. Do najważniejszych kompetencji sołtysa należą: reprezentowanie sołectwa na zewnątrz, zwoływanie zebrań wiejskich, realizowanie uchwał rady gminy dotyczących sołectwa, zarządzanie mieniem komunalnym, dokonywanie poboru podatków rolnego i leśnego, uczestnictwo w sesjach rady gminy oraz w pracach jej organów bez prawa do głosowania oraz branie udziału w posiedzeniach komisji rady gminy, jeśli rozpatrywane są sprawy sołectwa.¹ **Sołtysi nie otrzymują regularnego wynagrodzenia za swoją pracę na rzecz sołectwa**, z wyjątkiem tzw. „procenta od inkasa” podatków lokalnych od osób fizycznych (rolnego, leśnego i od nieruchomości), tj. prowizji wynoszącej od kilku do kilkunastu procent sumy zebranych podatków. Ponadto pełnienie funkcji sołtysa **nie zapewnia ubezpieczenia społecznego, a lata kadencji nie są wliczane do okresów zatrudnienia.**²

„Dotychczasowe badania poświęcone sołtysom i sołtyskom, realizowane na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jak i w ostatnich latach, wyraźnie wskazują na **spadek znaczenia i prestiżu sołtysa** [Ostrowski 1995, Fuszara 2006].” „Pozycja sołtysa jest współcześnie postrzegana jako marginalizowana, niezapewniająca formalnej władzy czy wymiernych korzyści materialnych i jednocześnie **poddawana rosnącym oczekiwaniom społecznym**”, co sprawia, że cieszy się coraz mniejszym zainteresowaniem wśród kandydatów na sołtysa.³

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rekomendowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie do ustawy *o samorządzie gminnym* następujących rozwiązań:

- możliwość utworzenia przez gminę – na wniosek jednostki pomocniczej – wyodrębnionego subkonta, na którym gromadzone będą w szczególności dochody z własnej działalności tej jednostki oraz środki z darowizn, spadków, zapisów i ofiarności publicznej,
- brak obowiązku konsultowania niektórych zmian statutu jednostki pomocniczej oraz zawarcie w nim dodatkowych postanowień (m.in. przesłanek ważności ogólnych zebrań mieszkańców w osiedlach oraz zebrań wiejskich w sołectwach),
- przyznanie osobie, która pełniła przez minimum jedną kadencję funkcję sołtysa, po osiągnięciu odpowiedniego wieku (65 lat w przypadku mężczyzn i 60 lat w przypadku kobiet) miesięcznego świadczenia pieniężnego w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez jedną pełną kadencję oraz 3% minimalnego

¹ Sołectwo Wola Radziszowska, *Kompetencje sołtysa i rady sołeckiej*, on-line: <https://wolaradziszowska.info/kompetencje-soltysa-i-rady-soleckiej> [dostęp: 28-03-2023]

² Iłona Matysiak, *Sołtysi i sołtyski o pełnionych rolach i motywach sprawowania funkcji w wybranych środowiskach wiejskich*, *Więś i rolnictwo*, Nr 3 (160) 2013

³ *Tamże*

wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez każdą następną pełną kadencję, jednak nie przekraczającej łącznie 19% ww. wynagrodzenia,

- umożliwienie przewodniczącym organu wykonawczego jednostki pomocniczej (w tym sołtysom) upoważniania innych osób (członków rady sołeckiej, członków zarządu lub rady dzielnicy/osiedla) do udziału w pracach rady gminy,
- obowiązek uregulowania zasad przysługiwania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysom,
- możliwość występowania przez sołectwo oraz inne jednostki pomocnicze gmin z inicjatywą lokalną.

Oczekiwanym efektem regulacji będzie wzmocnienie samodzielności i urealnienie praw jednostek pomocniczych gmin oraz dowartościowanie i wzmocnienie pozycji sołtysa i rady sołeckiej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę problemu dokonanie porównania międzynarodowego jest niecelowe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jednostki pomocnicze gminy	40 825 sołectw (stan na dzień 31 grudnia 2021 r.) brak danych w pozostałym zakresie	GUS, <i>Rocznik Statystyczny Województw 2022</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość wystąpienia z wnioskiem do gminy o utworzenie wyodrębnionego subkonta, na którym gromadzone będą w szczególności dochody z własnej działalności tej jednostki oraz środki z darowizn, spadków, zapisów i ofiarności publicznej, • Możliwość występowania z inicjatywą lokalną.
Sołtysi	40 520 (stan na dzień 31 grudnia 2021 r.)	GUS, <i>Rocznik Statystyczny Województw 2022</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Otrzymanie, po osiągnięciu odpowiedniego wieku, miesięcznego świadczenia pieniężnego, którego wysokość uzależniona będzie od liczby pełnionych kadencji, • Otrzymanie diety i zwrotu kosztów podróży służbowych, w przypadku gdy gmina dotychczas nie przyjęła takich zasad, • Możliwość upoważniania innych osób (członków rady sołeckiej) do udziału w pracach rady gminy.
Gminy	2 477 (stan na dzień 31 grudnia 2021 r.)	GUS, <i>Rocznik Statystyczny Województw 2022</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie – na wniosek jednostki pomocniczej – wyodrębnionych subkont, • Obowiązek uregulowania zasad przysługiwania diet i zwrotu kosztów podróży służbowej sołtysom.
Wójtowie gmin			Wydawanie decyzji o przyznaniu sołtysowi miesięcznego świadczenia pieniężnego.
Członkowie zarządu albo członek rady dzielnicy (osiedla), członkowie rad sołeckich	b.d.	–	Możliwość uczestniczenia w pracach rady gminy (z upoważnienia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej).
KRUS	1 podmiot	–	Wyplata miesięcznego świadczenia pieniężnego przysługującego sołtysom.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy został przesłany w dniu 15 marca 2023 r. do zaopiniowania Ministrowi Finansów, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, Krajowemu Stowarzyszeniu Sołtysów, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Powiatów Polskich oraz Związkowi Polskich Samorządów. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 29 marca 2023 r.

Wątpliwości **Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)** budzi projektowane funkcjonowanie sołectwa jako odrębnej osoby prawnej m.in. w kontekście braku samodzielności sołectwa w realizacji zadań, braku własnych dochodów i budżetu. MRiRW zwrócił również uwagę, że przyznanie sołtysom wynagrodzenia wiązać się będzie z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu w systemie powszechnym, co z kolei oznaczać będzie wyłączenie ich z ubezpieczenia społecznego rolników. Zastrzeżenia MRiRW budzi również „fakt jednoczesnego wypłacania sołtysom emerytury ze składek będących pochodną osiąganego wynagrodzenia oraz przyznawania dodatku pieniężnego, gdyż żadna inna grupa zawodowa nie jest w ten sposób uprzywilejowana.” Jednocześnie Minister poinformował, że przygotował projekt ustawy mający na celu docenienie tej grupy osób pełniących funkcje społeczne w sposób zbliżony do członków ochotniczych straży pożarnych (dodatek pieniężny po osiągnięciu wieku emerytalnego).

W opinii **Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (KRRIO)** nieuzasadnione wydaje się nadanie sołectwom szczególnego statusu odrębnej wspólnoty samorządowej, wyjątkowo uprzywilejowanego względem innych jednostek pomocniczych gminy. Zdaniem KRRIO należy zastanowić się nad możliwością prowadzenia przez sołectwa działalności pożytku publicznego – z uwagi na fakt, że taką działalność mogą wykonywać organizacje pozarządowe, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, natomiast nadanie sołectwom osobowości prawnej może skutkować uznaniem ich za jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto nadanie sołectwu osobowości prawnej wymagać będzie uregulowania zasad prowadzenia gospodarki finansowej. KRRIO przekazała również uwagi o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził stanowisko, że intencja zmierzająca do wzmocnienia podmiotowości lokalnych społeczności jest słuszna, jednak sam projekt wymaga pogłębionych prac. Powinny one obejmować zasadność wprowadzenia „specjalnego” statusu wyłącznie jednego rodzaju jednostek pomocniczych gmin, jakimi są sołectwa, a pominięcie innych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaproponowane w projekcie rozwiązanie ograniczające się do sołectw, zwłaszcza w odniesieniu do konkretnych uregulowań (m. in. wynagrodzenia osób piastujących funkcje w organach jednostek pomocniczych) może budzić wątpliwości. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił uwagi szczegółowe na temat niektórych zaproponowanych w projekcie ustawy rozwiązań legislacyjnych: podmiotowości prawnej sołectw, zadań publicznych sołectw i finansów sołectw, skutków likwidacji lub połączenia sołectw, statusu sołtysa, terminu wejścia w życie projektowanej ustawy, braku przepisów przejściowych i terminologii używanej w projekcie ustawy.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej uzasadniając za zasadne wzmocnienie roli sołectw jako jednostek pomocniczych w ramach struktur samorządu gminnego wyraził **negatywną opinię** co do formy proponowanych zmian. Ponadto Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej wskazał wątpliwości jakie budzą zaproponowane zapisy oraz podkreślił, że założone cele, czyli umocnienie ustroju sołectw poprzez dokładne wskazanie kompetencji organów sołectwa oraz umożliwienie gminom dokładnego wskazania mienia, którym dysponuje sołectwo, a także wzmocnienie pozycji sołtysa można uzyskać innymi środkami.

Wątpliwości **Związku Powiatów Polskich (ZPP)** budzi „zasadność wprowadzenia odrębnej, tak szczegółowej regulacji w zakresie funkcjonowania sołectw.” Zasadnym w opinii ZPP wydaje się włączenie projektowanych rozwiązań do ustawy *o samorządzie gminnym*. ZPP zwrócił uwagę, iż zgodnie z Konstytucją RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, natomiast tworzenie jednostek mniejszych niż podstawowe jednostki samorządu terytorialnego jest niedopuszczalne. Jeżeli sołectwo jest nadal jednostką pomocniczą gminy to brak jest uzasadnienia dla przyznania sołectwu osobowości prawnej. Wątpliwości ZPP budzi również przyznanie sołtysom wynagrodzenia w tej samej wysokości – bez zróżnicowania w zależności od wielkości sołectwa czy nakładu pracy sołtysa. W opinii ZPP należałoby również rozstrzygnąć w jaki sposób sołectwa miałyby organizować i prowadzić działalność pożytku publicznego. Jednocześnie ZPP proponuje, aby środki z dodatkowego 1,5% podatku PIT trafiały na rachunek gminy, która przekazywałaby je konkretnemu sołectwu poprzez fundusz sołecki.

Opinię do projektu w zakresie dodatkowego świadczenia emerytalnego przedstawił **prof. dr hab. Arkadiusz Sobczyk** z Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, zgodnie z którą „[w]prowadzenie prawa do dodatkowego świadczenia emerytalnego dla sołtysów jest nie tylko niesprzeczne z Konstytucją RP, ale można je bez trudu

uzasadnić bardzo wieloma argumentami, z poziomu sprawiedliwości, motywowania do podejmowania działalności publicznej, podnoszenia jakości działania organów publicznych czy też prawa do pracy.” Analizując poszczególne zagadnienia we wspomnianym zakresie, Profesor podniósł kwestie do dalszego rozważenia ustawodawcy, m.in.: czy analogiczne świadczenia powinny przysługiwać również odpowiednim osobom stojącym na czele m.in. dzielnic i osiedli, „czy kluczowym jest gratyfikowanie za wypełnienie pełnej kadencji, czy też za wieloletnią służbę, nawet gdyby kadencje nie zostały dopełnione”, „czy ustalenie w ustawie sztywnej kwoty dodatkowego świadczenia emerytalnego jest rozwiązaniem właściwym”, czy może lepiej odnieść się do np. wynagrodzenia minimalnego (np. dodatek w wysokości 10%), czy nie należy skonkretyzować do jakiego wieku emerytalnego odnosi się dodatek emerytalny. Ponadto w opinii profesora należałoby wprowadzić przepisy i procedury, na podstawie których sołtys może utracić prawo do dodatku oraz rozbudować przepisy przejściowe dotyczące sytuacji sołtysów, których kadencja rozpoczęła się i zakończyła przed wejściem w życie projektowanych przepisów lub też trwa nadal.

Do projektu wpłynęła także opinia **Sołtys sołectwa Nowe Skoszewy**, która proponuje przeniesienie projektowanych rozwiązań do ustawy o samorządzie gminnym. Sołtys proponuje również określenie okresu sprawowania funkcji sołtysa uprawniającego do dodatku emerytalnego w latach – np. minimum 10 lat, gdyż długość kadencji może różnić się w różnych sołectwach (czasami tylko 3 lata, a czasami nawet 5 lat), a przy pełnieniu funkcji przez okres krótszy przyznanie świadczenia w wysokości proporcjonalnej do liczby lat pełnionej funkcji. Zamiast wynagrodzenia można przyznać sołtysom dietę za pełnienie funkcji sołtysa. Sołtys sołectwa Nowe Skoszewy proponuje również określenie maksymalnej liczby mieszkańców, jak może tworzyć sołectwo, np. do 500 osób, w celu łatwiejszego dostępu do sołtysa przez każdego mieszkańca.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 30 marca 2023 r. Komisja Ustawodawcza, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrzyły projekt i wniosły do niego poprawki polegające na:

- rezygnacji z dotychczas projektowanych rozwiązań w zakresie nadania sołectwom osobowości prawnej, przyznania sołtysom wynagrodzenia za pełnioną funkcję oraz możliwości wykonywania przez sołectwo działalności pożytku publicznego i przekazywania na rzecz sołectwa właściwego ze względu na miejsce zamieszkania podatnika dodatkowego 1,5% podatku dochodowego od osób fizycznych,
- zastąpieniu dodatkowego świadczenia emerytalnego w stałej wysokości 300 zł miesięcznym świadczeniem pieniężnym w wysokości od 10 do 19% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w zależności od liczby pełnionych kadencji sołtysa,
- wprowadzeniu dodatkowych rozwiązań mających na celu wzmocnienie samodzielności i urealnienie praw jednostek pomocniczych gmin (m.in. możliwość utworzenia subkonta).

Przyjęte poprawki uwzględniają znaczną część uwag zgłoszonych do projektu w procesie konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2023 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
Fundusz emerytalno-rentowy KRUS													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
Fundusz emerytalno-rentowy KRUS													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
Fundusz emerytalno-rentowy KRUS													
Źródła finansowania	Budżet państwa.												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i	Projektowana regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych , gdyż zakłada wypłatę z budżetu państwa miesięcznego świadczenia pieniężnego przysługującego sołtysom, którego wysokość wyniesie od 10 do 19% minimalnego wynagrodzenia za pracę w zależności												

<p>przyjętych do obliczeń założeń</p>	<p>od liczby pełnionych kadencji, oraz obligatoryjną wypłatę z budżetów gmin diet oraz zwrot kosztów podróży sołtysom i członkom rad sołeckich. Powyższe rozwiązania spowodują zatem odpowiednio wzrost wydatków budżetu państwa oraz wzrost wydatków JST.</p> <p>Szacuje się, że skutki finansowe <u>w skali roku</u> z tytułu wypłaty miesięcznego świadczenia pieniężnego osobom, które pełniły funkcję sołtysa przez minimum jedną kadencję i osiągnęły określony projektem wiek wyniosą około 425 mln zł w skali roku (w warunkach 2023 roku).</p> <p>Projektowana regulacja zakłada przyznanie osobie, która pełniła przez minimum jedną kadencję funkcję sołtysa, po osiągnięciu odpowiedniego wieku (65 lat w przypadku mężczyzn i 60 lat w przypadku kobiet) miesięcznego świadczenia pieniężnego w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez jedną pełną kadencję oraz 3% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez każdą następną pełną kadencję, jednak nie przekraczającej łącznie 19% ww. wynagrodzenia. Oszacowanie skutków regulacji tej propozycji ustawowej wiąże się z określeniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • potencjalnej liczby osób uprawnionych do ww. świadczenia tj. określenia liczebności zbioru osób, które od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. <i>o samorządzie gminnym</i> pełniły funkcję sołtysa, a jednocześnie osiągnęły odpowiedni wiek, oraz • struktury liczby uprawnionych wg liczby pełnionych kadencji <p>i uwzględnieniem wysokości proponowanego świadczenia.</p> <p>Zgodnie z przyjętą metodologią polityki opartej na dowodach (ang. <i>evidence-based policy</i>) ocena wpływu powinna być oparta na wiarygodnych i udokumentowanych parametrach. Z uwagi na brak odpowiednich statystyk ukazujących aspekty związane z pełnieniem funkcji sołtysa – w celu <u>przybliżenia</u> skutków finansowych projektu – konieczne było przyjęcie wielu założeń, które omówiono poniżej. Przedstawiony rachunek jest więc rachunkiem przybliżonym, który ma ukazać rząd wielkości skutków finansowych projektowanych rozwiązań, a jego dokładność determinuje przede wszystkim parametr wyrażający strukturę liczby uprawnionych według liczby pełnionych kadencji.</p> <p><u>Szerzej w załączniku do OSR.</u></p> <p><u>Ocena jakościowa:</u></p> <p>1. Obbligatoryjna wypłata diet i zwrot kosztów podróży służbowych sołtysom i członkom rad sołeckich będą miały niewielki wpływ na budżety gmin – ze względu na brak wiarygodnych, udokumentowanych danych w tym zakresie odstępuje się od ich oszacowania.</p> <p>Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy <i>o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw</i> (objętego drukiem sejmowym nr 343) „[w] opinii Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów obecnie nawet 90 % sołtysów otrzymuje diety, przeciętnie w wysokości 300–400 zł / miesiąc.”⁴ Przyjmując powyższe wielkości, wydatki z tego tytułu w skali całego kraju wyniosłyby około 17 mln zł rocznie.</p> <p>Precyzyjne oszacowanie wpływu projektowanych zmian w ujęciu pieniężnym na sytuację gmin w skali kraju, wiązałoby się z koniecznością pozyskania odpowiednich danych ze wszystkich gmin lub przeprowadzenia badania statystycznego na reprezentatywnej próbie gmin. To z kolei wiązałoby się z obciążeniem podmiotów i poniesieniem kosztów, które w świetle zasady proporcjonalności wynikającej w <i>Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (...)</i>⁵ wydają się nieuzasadnione. W związku z marginalnym wpływem projektowanego rozwiązania na ogólną sytuację finansową gmin, zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczono się do opisu jakościowego.</p>
---------------------------------------	---

⁴ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Prace Sejmu, Druki sejmowe: druk 343*, on-line: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=343> [dostęp: 28-03-2023]

⁵ *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów*

	<p>2. Nie uwzględniono kosztów administracyjnych związanych z wypłatą miesięcznego świadczenia pieniężnego osobom, które pełniły funkcję sołtysa przez co najmniej jedną pełną kadencję i osiągnęły odpowiedni wiek.</p> <p>3. Nie uwzględniono tzw. „efektów drugiej rundy” po stronie dochodów sektora finansów publicznych – wynikających z ew. obciążenia świadczenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.</p>
--	--

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2023 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	około 425 mln zł rocznie						
Niemierzalne	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na obywateli i gospodarstwa domowe.</p> <p>Projektowane rozwiązania przyczynią się do wzmocnienia i podniesienia atrakcyjności funkcji sołtysa, co z kolei powinno przełożyć się wzrost jakości pracy sołtysa na rzecz sołectwa i jego mieszkańców. Ponadto wypłata miesięcznego świadczenia pieniężnego osobom, które pełniły funkcję sołtysa pozytywnie wpłynie na budżety gospodarstw domowych, w których co najmniej jedna z osób pełni lub pełniła funkcję sołtysa.</p>						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw , w tym klasyfikowanych w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne: ...		

Omówienie wpływu	
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po 3 latach od jej wejścia w życie. Ocena ex post powinna polegać na określeniu wpływu przyjętych rozwiązań na wydatki sektora finansów publicznych.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Szacunkowa liczba osób uprawnionych.

Szacunkowa liczba osób uprawnionych do miesięcznego świadczenia pieniężnego

Projektowana regulacja zakłada przyznanie osobie, która pełniła przez minimum jedną kadencję funkcję sołtysa, po osiągnięciu odpowiedniego wieku (65 lat w przypadku mężczyzn i 60 lat w przypadku kobiet) **miesięcznego świadczenia pieniężnego** w wysokości 10% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez jedną pełną kadencję oraz 3% minimalnego wynagrodzenia za pracę – w razie pełnienia funkcji przez każdą następną pełną kadencję, jednak nie przekraczającej łącznie 19% ww. wynagrodzenia. Oszacowanie skutków regulacji tej propozycji ustawowej wiąże się z określeniem:

- potencjalnej liczby osób uprawnionych do ww. świadczenia tj. określenia liczebności zbioru osób, które od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* pełniły funkcję sołtysa, a jednocześnie osiągnęły odpowiedni wiek, oraz
- struktury liczby uprawnionych wg liczby pełnionych kadencji

i uwzględnieniem wysokości proponowanego świadczenia.

Zgodnie z przyjętą metodologią polityki opartej na dowodach (ang. *evidence-based policy*) ocena wpływu powinna być oparta na wiarygodnych i udokumentowanych parametrach. Z uwagi na brak odpowiednich statystyk ukazujących aspekty związane z pełnieniem funkcji sołtysa – w celu przybliżenia skutków finansowych projektu – konieczne było przyjęcie wielu założeń, które omówiono poniżej. **Przedstawiony rachunek jest więc rachunkiem przybliżonym, który ma ukazać rząd wielkości skutków finansowych projektowanych rozwiązań**, a jego dokładność determinuje przede wszystkim parametr wyrażający strukturę liczby uprawnionych według liczby pełnionych kadencji.

Przyjęte założenia:

- **liczba osób, które pełniły funkcję sołtysa i osiągnęły wiek 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn** – zakładając, że od 1990 r. minęło 8 pełnych 4-letnich kadencji, w każdej kadencji wybrano 40 500 sołtysów oraz że każda z wybranych osób pełniła funkcję tylko przez jedną pełną kadencję (pominięto sytuacje, gdy sołtys np. ze względów zdrowotnych czy czynników losowych przestał pełnić funkcję w trakcie kadencji, które z punktu widzenia całego zbioru były raczej sporadyczne), zbiór ten liczy 324 000 osób. Dodatkowo przyjmując, że w każdej z kadencji sołtysi charakteryzowali się podobną strukturą wieku oraz, że struktura ta kształtowała jak przedstawiono w tabeli nr 1:

Tabela 1. Struktura wieku sołtysów i sołtyszek

Wiek	Kobiety		Mężczyźni	
	Liczba	Odsetek	Liczba	Odsetek
20-30	1	4,2%	3	15,8%
31-40	7	29,2%	2	10,5%
41-50	5	20,8%	3	15,8%
51-60	7	29,2%	5	26,3%
61-70	4	16,7%	6	31,6%
70 i więcej	0	0,0%	0	0,0%
Razem	24	100,0%	19	100,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania I. Matysiak, *Sołtysi i sołtyski o pełnionych rolach i motywach sprawowania funkcji w wybranych środowiskach wiejskich*, *Wiś i rolnictwo*, Nr 3 (160) 2013

a także uwzględniając dane odnośnie do przeciętnej długości życia w Polsce (wg danych GUS przeciętna długość życia kobiety wynosi około 82 lat, zaś mężczyzny 77 lat), szacuje się, że około 138,6 tys. osób z powyższego zbioru w momencie wejścia w życie projektowanej ustawy może posiadać wiek uprawniający do przyznania świadczenia.

- **struktura uprawnionych według liczby pełnionych kadencji** – brak jest wiarygodnych statystyk dotyczących struktury sołtysów wg liczby sprawowanych kadencji czy średniej liczby kadencji sołtysa sprawowanych przez 1 osobę. Pozyskanie takiej informacji wymagałoby przeprowadzenia badania (ankietowego lub aktowego) wśród wszystkich sołectw w Polsce lub ich reprezentatywnej próbie i wiązałoby się z dużym obciążeniem oraz poniesieniem dodatkowych kosztów. Dlatego, biorąc pod uwagę to ograniczenie, zdecydowano się na przyjęcie następującej struktury omawianego zbioru:

Liczba kadencji	Struktura zbioru
1	25%
2	50%
3	20%
4 i więcej	5%
Razem	100%
Średnia ważona liczba kadencji	1,85

Uwzględniając powyższe założenie, szacuje się, że liczba uprawnionych do świadczenia może wynieść **około 75 tys. osób**.

Wnioski:

Przyjmując powyższe założenia można przypuszczać, że przybliżone skutki finansowe projektowanego rozwiązania w zakresie wypłaty sołtysom miesięcznego świadczenia pieniężnego wyniosą **ok. 425 mln zł rocznie**.

Tabela 2. Przybliżony szacunek skutków wypłaty miesięcznego świadczenia pieniężnego

Minimalne wynagrodzenie za pracę (od 1 lipca 2023 r.)	3 600			
Łączna liczba uprawnionych	74 923			
Liczba kadencji pełnionych przez 1 sołtysa:	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 kadencje i więcej
Wysokość świadczenia w skali w odniesieniu do minimalnego wynagrodzenia za pracę	10%	13%	16%	19%
Wysokość świadczenia (w skali m-ca, w zł)	360	468	576	684
Wysokość świadczenia (w skali roku, w zł)	4 320	5 616	6 912	8 208
Struktura uprawnionych wg liczby kadencji	25%	50%	20%	5%
Liczba uprawnionych wg liczby kadencji	18 731	37 461	14 985	3 746
Skutki w skali roku (w mln zł)	80,92	210,38	103,57	30,75
RAZEM	425,62			

Źródło: Opracowanie własne.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....