



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

Opinia do ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa

(druk nr 964)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu przyznanie świadczenia pieniężnego z tytułu pełnienia funkcji sołtysa dla tych sołtysów, którzy ze względu na okres pełnienia tej funkcji szczególnie zasłużyli się społeczności lokalnej. Świadczenie to będzie przysługiwało w kwocie 300 złotych miesięcznie, przy czym kwota ta podlega corocznej waloryzacji (od dnia 1 marca danego roku) o wskaźnik waloryzacji ustalony zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.).

Warunkiem uzyskania świadczenia pieniężnego jest spełnienie kumulatywnie następujących wymogów:

- 1) pełnienie funkcji sołtysa na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez okres co najmniej dwóch kadencji, lecz nie mniej niż 8 lat,
- 2) uzyskanie odpowiedniego wieku: w przypadku kobiet 60 lat, zaś w przypadku mężczyzn 65 lat,
- 3) ubiegający się o świadczenie nie mógł być skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe popełnione w związku z pełnieniem funkcji sołtysa.

Ustawa wiąże wymóg pełnienia funkcji sołtysa z podstawą prawną jej pełnienia, obejmując zakresem podmiotowym jedynie osoby, które funkcję tę pełniły po przemianach ustrojowych, tj. na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Jednakże wobec osób, które zyskały zaufanie swoich społeczności i również po roku 1989 r. pełniły funkcję sołtysa na podstawie nowych przepisów, ustawa uprawnia do doliczenia do wymaganego stażu okres pełnienia funkcji sołtysa przypadający przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Świadczenie pieniężne będzie wypłacane na wniosek osoby uprawnionej, którego wzór określi rozporządzenie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi wydane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Wniosek o przyznanie świadczenia będzie składany w oddziale regionalnym albo placówce terenowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego właściwych ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Zdaniem autorów ustawy, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego stanowi organ najbardziej właściwy do wypłacania świadczenia sołtysom, ze względu na fakt, że wielu sołtysów podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników.

Do wniosku o przyznanie świadczenia należy dołączyć zaświadczenie wydane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego dla sołectwa, w którym wnioskodawca pełnił funkcję sołtysa, potwierdzające okres pełnienia tej funkcji. Jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie dysponuje danymi potwierdzającymi okres pełnienia przez wnioskodawcę funkcji sołtysa, wydaje postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia ze względu na brak danych potwierdzających okres pełnienia funkcji. Postanowienie to należy dołączyć do wniosku o przyznanie świadczenia. W przypadku braku dokumentów potwierdzających spełnienie wymogu pełnienia funkcji sołtysa przez co najmniej 8 lat zaświadczenie zastępuje się pisemnym oświadczeniem złożonym przez wnioskodawcę o spełnieniu tego wymogu, potwierdzonym pisemnymi oświadczeniami złożonymi przez co najmniej 5 osób zamieszkujących w sołectwie w czasie, w którym wnioskodawca pełnił w nim funkcję sołtysa.

Świadczenie pieniężne przyznaje i wypłaca Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w drodze decyzji, przy czym ustawa obliguje do zakończenia postępowania w sprawie przyznania tego świadczenia w terminie 60 dni od daty złożenia wniosku. Świadczenie przysługuje od miesiąca, w którym złożony został wniosek o jego przyznanie i jest wypłacane do 15. każdego miesiąca, zaś za okres do wydania decyzji – w terminie określonym w tej decyzji.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 lipca 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ostateczny kształt ustawy odzwierciedla wynik prac Sejmu nad czterema projektami ustaw:

- 1) poselskim projektem ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1095),
- 2) poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (druk sejmowy nr 3126),
- 3) senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (druk sejmowy nr 3127),
- 4) rządowym projektem ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (druk sejmowy nr 3128).

Pierwsze czytanie projektów ustaw odbyło się na 74. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 kwietnia 2023 r. Projekty zostały przekazane do dalszych prac w sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, która po posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2023 r. przedstawiła sprawozdanie zawierające projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (druk sejmowy nr 3159).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na tym samym posiedzeniu Sejmu w dniu 13 kwietnia br. W toku prac zostało zgłoszonych 13 wniosków legislacyjnych. Pozytywną rekomendację komisji właściwej w sprawie uzyskał jeden wiosek legislacyjny (sprawozdanie komisji – druk sejmowy nr 3159-A). Poprawka ta skraca z 10 lat do 8 lat okres pełnienia funkcji sołtysa wymagany do uzyskania świadczenia pieniężnego, o którym mowa w opiniowanej ustawie, wprowadzając jednocześnie przesłankę pełnienia tej funkcji przez co najmniej dwie kadencje.

Ustawa została uchwalona w dniu 14 kwietnia 2023 r. na 74. posiedzeniu Sejmu większością 438 głosów, przy 12 głosach przeciwnych (żaden poseł nie wstrzymał się od głosu).

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa przyznaje prawo do świadczenia pieniężnego osobom, które pełniły funkcję sołtysa przez okres **co najmniej dwóch kadencji** jednak **nie mniej niż przez 8 lat** (art. 2 ust. 1 pkt 1). W przepisie tym określono dwie różne przesłanki czasowe, które determinują prawo

do tego świadczenia, z których jedna ma charakter zmienny (długość kadencji sołtysów w poszczególnych sołectwach może być różna). Powyższe brzmienie przepisu może powodować trudności z ustaleniem wzajemnej relacji pomiędzy przesłankami czasowymi wymienionymi w art. 2 ust. 1 pkt 1, co w praktyce będzie prowadzić do problemów w stosowaniu tego przepisu, przy określonym stanie faktycznym.

Wątpliwości te pojawiają się w sytuacji, gdy kadencja sołtysa była dłuższa niż 4-letnia (np. 5-letnia). Przyjmując, iż ustawodawca zobowiązując do pełnienia funkcji sołtysa przez dwie kadencje ma na myśli dwie pełne kadencje, pojawi się wątpliwość, czy w opisanej sytuacji sołtys uzyska prawo do świadczenia pieniężnego po 8 czy 10 latach pełnienia funkcji? Pojawia się też pytanie, czy istnieją sołectwa, w których statuty przewidują kadencje sołtysów co najmniej 8-letnie; w takim wypadku spełnienie wymogu „dwóch kadencji” wiązałoby się z koniecznością sprawowania funkcji sołtysa przez długi czas (np. przy kadencji 9-letniej przez 18 lat).

Uprawniona jest taka interpretacja przepisu art. 2 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którą osoba ubiegająca się o świadczenie pieniężne powinna pełnić funkcję sołtysa przez minimum 8 lat (przy kadencji krótszej niż 4-letnia), zaś w przypadku gdy kadencja została ustalona na co najmniej 4 lata – dwie pełne kadencje. Takie brzmienie przepisu prowadzi do faktycznego zróżnicowania wymagań, które musi spełnić osoba ubiegająca się o świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa, przy czym to zróżnicowanie nie wydaje się być racjonalne i uzasadnione ze względu na cel, któremu ma służyć niniejsza ustawa. Rozwiązanie prawne, które różnicuje sytuację prawną osób podobnych (sołtysów pełniących tą funkcję na podstawie ustawy o samorządzie gminnym), uzależniając prawo do uzyskania świadczenia pieniężnego od pełnienia funkcji sołtysa przez różny okres, uzależniony od długości kadencji w danym sołectwie, należy ocenić jako **naruszające zasadę równości** (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto takie brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 1 utrudnia prawidłową wykładnię art. 2 ust. 2, zgodnie z którym przy ustalaniu okresu pełnienia funkcji sołtysa **nie jest wymagane zachowywanie ciągłości pełnienia tej funkcji**. W oparciu o literalną treść tego przepisu można przyjąć, iż uprawnioną do świadczenia pieniężnego będzie zarówno osoba, która pełniła funkcję sołtysa przez dwie pełne kadencje, które po sobie nie następowały (lecz co najmniej przez 8 lat), jak i osoba, która była sołtysem łącznie przez 8 lat, lecz żadna z kadencji nie była pełna. Natomiast odczytując go w kontekście wymogów wynikających z art.

2 ust. 1 pkt 1 „ciągłość pełnienia funkcji” będzie rozumiana jako dwie następujące po sobie kadencje.

Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości należy rozważyć modyfikację regulacji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 poprzez rezygnację z wymogu pełnienia funkcji sołtysa przez co najmniej dwie kadencje.

Propozycja poprawki

w art. 2 w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „co najmniej dwóch kadencji nie mniej niż przez 8 lat” zastępuje się wyrazami „co najmniej 8 lat”;

2. W celu zachowania zwięzłości przepisu prawnego (zob. § 5 Zasad techniki prawodawczej) proponuje się usunąć powtarzający się wyraz „zamieszkania” użyty w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d. Oczywiście jest, że wnioskodawca ma podać miejsce zamieszkania (tj. miejscowość, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu – zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnym) oraz adres związany z tym miejscem zamieszkania.

Propozycja poprawki

w art. 4 w ust. 2 w pkt 1:

a) lit. d otrzymuje brzmienie:

„d) adres miejsca zamieszkania”;

b) w lit. e wyrazy „adres zamieszkania” zastępuje się wyrazami „adres miejsca zamieszkania”;

3. Proponuje się doprecyzowanie treści art. 5 ust. 5 w zakresie wskazania okresu, za który świadczenie pieniężne jest wypłacane w terminie wskazanym w decyzji o jego przyznaniu. Przepis wskazuje, iż „świadczenie należne **za miesiące** do dnia wydania decyzji o przyznaniu tego świadczenia jest wypłacane w terminie określonym w tej decyzji”; należy jednak zauważyć, iż okres 60 dni na wydanie decyzji jest okresem maksymalnym. W przypadku wydania decyzji w terminie krótszym, świadczenie to nie będzie należne nie za miesiące, ale okres odpowiednio krótszy; stąd też proponuje się użycie bardziej elastycznej formuły językowej.

Propozycja poprawki

w art. 5 w ust. 5 wyrazy „za miesiące” zastępuje się wyrazami „za okres”;

4. Przepis art. 7 ust. 6 przewiduje, iż Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ogłasza **w drodze komunikatu** zwaloryzowaną kwotę świadczenia pieniężnego. Przepis ten został sformułowany w sposób, który częściowo wykorzystuje formułę językową zastrzeżoną dla aktów normatywnych. Formuła „**określi, w drodze ... (rodzaj aktu)**” zarezerwowana jest dla przepisów upoważniających (przyznających kompetencję prawotwórczą – zob. § 68 Zasad techniki prawodawczej). Komunikat organu nie jest aktem prawnym, ale wyłącznie oficjalną informacją podaną do powszechnej wiadomości przez uprawniony organ, istotną z punktu widzenia komunikującego lub podmiotu, do którego komunikat jest kierowany. W tym przypadku Prezes KRUS podaje do publicznej wiadomości wysokość zwaloryzowanej kwoty świadczenia pieniężnego, która będzie wypłacana uprawnionym od najbliższego terminu waloryzacji. Formuła językowa użyta dla określenia zakresu uprawnień organu wydającego komunikat powinna być więc dostatecznie rozróżnialna od tej, która jest przewidziana dla wydania aktu normatywnego. Mając to na uwadze, proponuje się korektę językową, tak aby przepis art. 7 ust. 6 stanowił o ogłoszeniu wymaganych tym przepisem informacji w **formie komunikatu**.

Propozycja poprawki

w art. 7 w ust. 6 wyrazy „w drodze” zastępuje się wyrazami „, w formie”.

Renata Bronowska

Główny legislator