

Opole, 28 marca 2023 r.



**Zastępca Przewodniczącego
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych**

Grzegorz Czarnocki

KRRIO.070.11.3.2023

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej
Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 marca 2023 r. BPS.DKS.KU.0401.6.2023 w sprawie sporządzenia opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o sołtysach i radach sołectkich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki nr 944), poniżej przedstawiam stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Na wstępie podnieść należy, że nie jest kwestionowana zasadność zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdzeń, że sołtys pełni bardzo ważną rolę w społecznym życiu wsi, jako reprezentant sołectwa i inicjator przedsięwzięć służących społeczności wiejskiej. Jednakże pogłębionej analizy wymagają poszczególne regulacje zawarte w przedłożonym projekcie, mając na uwadze ich wpływ na zmianę funkcjonowania ustroju samorządu terytorialnego.

Art. 2 projektu ustawy wskazuje, że mieszkańcy sołectwa tworzą wspólnotę samorządową, sołectwo wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz nabywa osobowość prawną. Sołectwa stają się więc czymś w rodzaju kolejnego, niższego od gminy, stopnia samorządu terytorialnego. Argumentacją dla nadania takiego statusu sołectwom jest – zgodnie z uzasadnieniem projektu - art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Temu celowi ma służyć wzmocnienie pozycji sołectw, jako najmniejszych jednostek organizacyjnych skupiających lokalne społeczności.

Zgodnie z art. 1 projektu ustawa określa zasady wyboru i funkcjonowania sołtysów i rad sołeckich w jednostkach pomocniczych gminy, o których mowa w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40). Skoro więc ustawa ma się odnosić do jednostek pomocniczych gminy, to z gruntu nieuzasadnione wydaje się nadanie im szczególnego statusu odrębnej wspólnoty samorządowej, wyjątkowo uprzywilejowanego względem innych jednostek pomocniczych wymienionych w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Autorzy projektu pominęli fakt, że ten sam art. 15 Konstytucji w ust. 2 wskazuje, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Ustawą tą jest 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.). Art. 1 ust. 2 tej ustawy wprost wskazuje, że jednostkami trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa. Z kolei według art. 16 ust. 1 Konstytucji ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zatem za dalece dyskusyjne należy uznać wyodrębnianie z ustanowionej mocą Konstytucji wspólnoty samorządowej, jeszcze mniejszej „częściowej” wspólnoty samorządowej o szczególnych uprawnieniach, uprzywilejowanej wobec innych jednostek pomocniczych, może bowiem się zdarzyć sytuacja, gdzie w jednej gminie funkcjonują jednostki pomocnicze różnego rodzaju, np. w gminie miejsko-wiejskiej sołectwa i dzielnice. Nie sposób pominąć również rozdziału VII Konstytucji poświęconego samorządowi terytorialnemu. Odnajdujemy tam przepis art. 164 ust. 1, który stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Zatem kreowanie kolejnego szczebla wspólnoty samorządowej, posiadającego osobowość prawną i wykonującego zadania publiczne za pomocą swoich organów może naruszać powołane przepisy ustawy zasadniczej.

Odnosząc się do dalszej treści projektu ustawy należy wskazać, że w wielu normowanych kwestiach nie wprowadza on nowych treści, a stanowi wręcz powtórzenie obowiązujących w ustawie o samorządzie gminnym rozwiązań. Jednocześnie wprowadzane w ustawie samorządowej zmiany ograniczają się do skreślenia w niej art. 36 – jego treść powtórzono w art. 3 i 7 projektu, oraz skreśleniu w art. 37b ust. zwrotu „rady sołeckiej” – ta materia w odniesieniu do rady sołeckiej znalazła się – ze zmianą z fakultatywności na obowiązek – w art. 5 ust. 1 projektu. Oznacza to, że wszystkie pozostałe przepisy ustawy o samorządzie gminnym (dalej usg) odnoszące się do jednostek pomocniczych dalej obowiązują i w znacznej części w odniesieniu do sołectw są dublowane w treści projektowanej ustawy. Ma to miejsce w przypadku:

- art. 4 ust. 1 projektu – art. 37a usg;
- art. 8 ust. 1 projektu – art. 48 ust. 1 usg;
- art. 8 ust. 3 projektu – art. 48 ust. 2 usg;
- art. 8 ust. 4 projektu – art. 48 ust. 3 usg;
- art. 8 ust. 5 projektu – art. 48 ust. 4 usg;

- art. 9 ust. 1 projektu – art. 35 ust. 1 usg;
- art. 9 ust. 2 projektu – art. 35 ust. 2 usg;
- art. 9 ust. 3 projektu – art. 35 ust. 3 usg (z dodaniem jedynie kwestii prawomocności zebrania wiejskiego).

Jednocześnie w art. 8 ust. 4 określono pojęcie „mienia sołeckiego”. W tym kontekście zauważyć należy, iż w art. 8 ust. 5 zamiast „do mienia gminnego” powinien znaleźć się zapis „do mienia sołeckiego”.

Wskazane w uzasadnieniu projektu umocnienie pozycji sołtysa ma polegać głównie na nawiązaniu przez niego, w związku z pełnioną funkcją, stosunku pracy na podstawie wyboru, wraz z ustanowieniem zryczałtowanego wynagrodzenia. Z projektu ustawy nie wynika jednak, z kim ten stosunek pracy ma się nawiązać. Art. 5 ust. 5 wskazuje, że kwoty wynagrodzenia mają pochodzić z budżetu państwa. Czy więc pracodawcą sołtysa będzie państwo, samo sołectwo, czy może gmina, która według art. 10 projektu ma zapewnić sołectwu obsługę administracyjno-organizacyjną?

Odnosząc się do wspomnianego art. 10 projektu nie sposób nie zauważyć jego wewnętrznej niespójności. Według ust. 1 obsługę administracyjno-organizacyjną sołectw ma zapewnić gmina, a według ust. 2 obsługę finansową ma zapewnić wójt. Czemu ma służyć taki sztuczny podział kompetencji i jak go w praktyce zrealizować, skoro ostatecznie i tak sprawami tymi musiałaby się zająć jakaś wydzielona komórka (bądź pracownik) urzędu gminy, którego kierownikiem jest właśnie wójt. Jak w końcu pogodzić z powyższymi zasadami obsługi sołectw ich samodzielność wykonywania zadań zakładaną w art. 2 ust. 2 projektu ustawy. Samodzielność ta byłaby w istocie iluzoryczna, skoro obsługę realizowanych zadań ma zapewnić gmina, gmina też określa w statucie sołectwa zakres jego zadań, sposób ich realizacji oraz zakres i formy kontroli i nadzoru organów gminy nad działalnością organów sołectwa. Ta „samodzielność” sołectwa sprowadziła by się więc wyłącznie do faktu przyznania mu osobowości prawnej.

W kwestii art. 12 projektowanej ustawy, zgodnie z którym sołectwa mają mieć możliwość prowadzenia działalności pożytku publicznego, należy się zastanowić w ogóle nad taką możliwością, biorąc pod uwagę ich status nadany projektowaną ustawą. Jako swego rodzaju samorządowe osoby prawne utworzone na mocy ustawy w celu realizacji zadań publicznych mogą zostać uznane za jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. A przecież ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie wprost stanowi, że działalność pożytku publicznego mają wykonywać organizacje pozarządowe, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, zaś spośród innych dopuszczonych do tej działalności rodzajów podmiotów również nie przewiduje podmiotów stricte „publicznych”. Dopuszczenie tutaj sołectw jako – z jednej strony – jednostek pomocniczych gminy, a jednocześnie z drugiej strony – samorządowych osób prawnych – wydaje się być zabiegiem kontrowersyjnym ustrojowo.

Nadanie sołectwu statusu osoby prawnej wymagać będzie uregulowania zasad prowadzenia przez tę osobę prawną gospodarki finansowej, w tym rozstrzygnięcia, czy sołectwo będzie uchwalało własny plan finansowy oraz czy będzie sporządzało sprawozdania. Projekt ustawy nie rozstrzyga też sprawy składania oświadczeń woli w imieniu sołectwa. Obecnie sołectwo prowadzi swoją gospodarkę w ramach budżetu gminy, a przy nadaniu sołectwu statusu osoby prawnej byłoby to niemożliwe. Do osób prawnych mają zastosowanie przepisy art. 30-31 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).

Skoro na podstawie wyboru następuje nawiązanie stosunku pracy, to powstaje pytanie, z kim to nawiązanie stosunku pracy nastąpi - z wójtem czy przewodniczącym rady? Rozstrzygnięcia wymaga, czy sołtys będący w zatrudnieniu u innego pracodawcy na podstawie umowy o pracę, musi mieć zgodę na to dodatkowe zatrudnienie na podstawie wyboru. Czy po nawiązaniu stosunku pracy sołtys nabywa uprawnienia pracownicze wynikające z kodeksu pracy, którą rodzą kolejne koszty (uprawnienia i zobowiązania, ich rozliczanie, dokumentowanie pracy sołtysów)?

Ponadto wątpliwość budzi, czy w takiej sytuacji sołtys może pełnić jednocześnie funkcję radnego w organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, co jest w samorządach nader często występującą sytuacją. Projekt ustawy nie przewiduje rozgraniczenia tych funkcji, ani też ich łączenia. Z przepisów art. 24a i 24b ustawy o samorządzie gminnym wynika zakaz nawiązywania z radnym stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat oraz zakaz pełnienia funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej oraz jego zastępcy, a także zakaz wykonywania przez radnego pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat oraz zakaz wykonywania funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy.

Należy także zaznaczyć, że wprowadzenie wynagrodzenia dla sołtysa w proponowanej wysokości może wręcz osłabić działania społeczne członków rady sołectkiej i innych mieszkańców wsi.

Izba nie podziela ponadto stanowiska projektodawców, iż projekt nie obciąży budżetów jednostek samorządu terytorialnego, bowiem zadania związane z obsługą finansową sołectw posiadających osobowość prawną i własny rachunek bankowy prowadzić będzie wójt. Obecnie część gmin nie tworzy funduszu sołectkiego, a zatem nie ponosi żadnych kosztów obsługi finansowej sołectwa. Nadto zakres i koszt obsługi sołectw, które posiadają własny rachunek bankowy jest wyższy niż w przypadku sołectw realizujących przedsięwzięcia w ramach funduszu sołectkiego stanowiącego część budżetu gminy.

Zauważyć również należy, iż w art. 14 projektu ustawy błędnie określono jednostkę redakcyjną przepisu, po którym wprowadza się zmianę, gdyż w ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych nie ma art. 45c pkt 9, jest natomiast art. 45c ust. 9, który jednak został uchylony ustawą z dnia 29.10.2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105), zatem proponowana norma powinna być zawarta w ust. 10.

Reasumując, Krajowa Rada dostrzega w projekcie szereg kwestii, w tym zagadnień o charakterze ustrojowym i systemowym, które winny być dogłębnie rozważone na etapie dalszych prac parlamentarnych.

Z poważaniem

**Zastępca Przewodniczącego
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych**

Grzegorz Czarnocki