



Opinia Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

do projektu ustawy

o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 994)

W związku z poselskim projektem Ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, dotyczącym propozycji zmian w zakresie ustrojowym, zmieniającym model konstrukcji prawnej sołectwa, przekazuję co następuje:

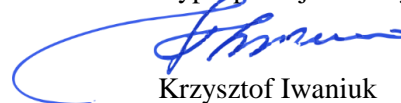
1. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej od wielu lat jest orędownikiem samodzielności gmin w realizacji zadań własnych i przestrzegania zasady pomocniczości w tworzeniu polskiej administracji publicznej. Pragniemy podkreślić, że istnieje pełen konsensus zarówno w środowisku naukowym zajmującym się administracją i samorządnością, jak i osób pracujących na co dzień w strukturach administracji samorządowej, co do pełnej funkcjonalności zintegrowania sołectw w ramach gmin wiejskich. Uznając za zasadne wzmocnienie roli sołectw jako jednostek pomocniczych w ramach struktur samorządu gminnego, wyrażamy negatywną opinię co do formy proponowanych zmian. W szczególności negatywnie oceniamy tworzenie, być może też wbrew intencjom inicjatorów zmiany, dodatkowego poziomu samorządu terytorialnego. W myśl projektowanych przepisów mieszkańcy sołectw mieliby tworzyć odtąd wspólnotę samorządową, a samo sołectwo miałoby nabyć osobowość prawną i wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, analogicznie jak jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy. Występowanie tych dwóch cech stanowi podstawowe kryterium wyróżniania jednostek samorządu terytorialnego. Byłaby to zmiana bardzo daleko idąca i całkowicie bezzasadna z perspektywy zarówno historycznej, funkcjonalnej, jak i potrzeb społecznych.
2. Zgodnie z treścią art. 164 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Wyodrębnienie osobowości prawnej dla sołectw skomplikuje relacje nie tylko między organami gminy i sołectwa, ale może również destrukcyjnie wpłynąć na stosunki między mieszkańcami poszczególnych wsi, osłabiając lokalne więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe.
3. Wzmocnienie pozycji sołectwa i sołtysa można uzyskać poprzez wzmocnienie pozycji i kompetencji jednostek pomocniczych gmin, bez prawnego ich wyodrębnienia. Tym bardziej, że nabycie odrębności prawnej, zgodnie z założeniami projektu, nie wiąże się z rzeczywistą samodzielnością. Zadania z zakresu obsługi administracyjno-organizacyjnej prowadzi właściwa miejscowo gmina, a zadania związane z obsługą finansową prowadzi właściwy miejscowo wójt. Sam podział tych zadań pomiędzy właściwą gminę i wójta też należy uznać za konstrukcyjnie wątpliwy i budzący kontrowersje. Jest on sprzeczny z regulacjami prawnymi dotyczącymi samorządu gminnego. Wójt jest organem wykonawczym gminy, więc odpowiada on za realizację zadań gminy. Zatem rozdzielenie wskazanych zadań nie ma żadnego prawnego uzasadnienia. W konsekwencji sołectwo w rzeczywistości nie uzyska funkcjonalnej odrębności.

4. Wątpliwości interpretacyjne stwarza szereg zaproponowanych rozwiązań, które nie uwzględniają dotychczasowych konstrukcji norm zawartych w innych aktach prawnych, tworząc instytucje zupełnie od nich oderwane, wprowadzając niedopuszczalny w ramach reguł demokratycznego państwa prawnego brak spójności, wewnętrzną sprzeczność norm i odbierając możliwość realnego stosowania prawa.
5. W art. 1 proponowanej ustawy wprowadza się zapisy nadające sołectwu osobowość prawną, co skutkuje powstaniem odrębnej od gminy osoby prawnej. W myśl proponowanej regulacji mieszkańcy sołectwa będą tworzyć wspólnotę samorządową, a sołectwo ma wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Sołectwo ma nabywać osobowość prawną z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez gminę. Jednocześnie szereg przyjętych rozwiązań przypisuje kompetencje innej jednostce samorządu lokalnego – gminie. Na przykład. art. 5 omawianej ustawy zobowiązuje radę gminy do ustanawiania zasad na jakich sołtysom oraz członkom rad sołeckich będzie przysługiwała dieta lub zwrot kosztów podróży służbowej. Wskazuje, że niezależnie od diet i zwrotu kosztów podróży służbowych, sołtysom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie związane z pełnioną funkcją, wynoszące w skali miesięcznej połowę minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, przy czym nie jest jasne między kim a kim dochodzi do nawiązania stosunku pracy. Czy pomiędzy sołtysiem, a sołectwem, co podpowiadałaby logika wyodrębnienia sołectwa jako osoby prawnej, czy pomiędzy sołtysiem a urzędem gminy, biorąc pod uwagę zapisy art. 10 opiniowanej ustawy? Przepisy proponowanej ustawy przewidują też finansowanie odrębne od funduszu sołeckiego tych wydatków z budżetu państwa. Nie wiadomo, w jaki sposób i w jakiej formie miałyby być przekazywane środki z budżetu państwa do sołectwa, a może gminy.
6. Wątpliwości budzi także brak ustawowych regulacji dotyczących zadań i kompetencji odrębnej od gminy struktury samorządowej. Co prawda ustawodawca proponuje aby zakres zadań przekazywanych sołectwu przez gminę oraz sposób ich realizacji został określony w statucie nadanym przez Radę Gminy, ale to rozwiązanie jest niekonstytucyjne. Z analizy treści art. 164 Konstytucji RP nasuwa się wniosek, że ustawa konstruująca inną niż gmina jednostkę samorządu terytorialnego winna określić zakres zadań publicznych jej przypisanych. To zatem ustawodawca powinien określić zakres zadań, a nie jednostka samorządu wyższego rzędu. Ponadto, zgodnie z treścią art. 169 ust 4 Konstytucji RP, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. W świetle analizy treści projektu ustawy można wysnuć przypuszczenie, że chcąc zwiększyć kompetencje sołectw projektodawcy próbują ustanowić sołectwo jako odrębną od gminy strukturę samorządu terytorialnego, jednak przy zachowaniu jej pomocniczego charakteru względem gminy.
7. Również konstrukcja mienia sołeckiego, zawarta w art. 8 proponowanej ustawy, budzi szereg wątpliwości. Z treści tego przepisu wynika, że własnością gminy, w zakresie, który zostanie określony w statucie, według woli rady gminy, będzie zarządzać i korzystać z niej oraz rozporządzać dochodami z tego źródła sołectwo. Statut ustali również zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo w zakresie przysługującego mu mienia. Jednocześnie ustawa wprowadza pojęcie mienia sołeckiego, które stanowi wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem sołeckim, które do tego jeszcze pozostają nienaruszalne. Poza wątpliwą, z logicznego punktu widzenia, konstrukcją tego zapisu, trzeba zwrócić uwagę na brak rzeczywistego określenia w przepisach, jakie mienie przysługujące mieszkańcom wsi, stanowiące ich własność lub ograniczone prawa rzeczowe miały być stać się z mocy prawa mieniem sołeckim, przy jednoczesnym braku ich naruszalności. Być może inicjatorzy projektu ustawy mieli na myśli wspólnoty gruntowe, lecz stanowią one mienie prywatne, a nie publiczne. Własność prywatna przysługująca mieszkańcom nie może zostać przekształcona w ten sposób we własność publiczną.

8. Za niezgodne z celami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, można uznać wprowadzenie sołectwa, czyli organizacji stanowiącej element struktury państwa ze sfery finansów publicznych, do katalogu podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, gdzie działalność ta jest określona jako działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Inaczej mówiąc zastrzeżona, co do zasady dla podmiotów ze sfery prywatnej, pozapaństwowej.
9. Naszym zdaniem wprowadzenie do systemu ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw jest zbędne. Sama konstrukcja zapisów ustawy budzi wiele wątpliwości, a założone cele, czyli umocnienie ustroju sołectw poprzez dokładne wskazanie kompetencji organów sołectwa oraz umożliwienie gminom dokładnego wskazania miejsca, którym dysponuje sołectwo, a także wzmocnienie pozycji sołtysa można uzyskać innymi środkami. Można tego dokonać choćby uznając szereg kwestii, jak uregulowanie wynagrodzenia sołtysa, ustawowe określenie kompetencji sołectw, wprowadzenia nowych mechanizmów gwarantowania źródeł finansowania zadań publicznych na terenie sołectw. Cele te można uzyskać w ramach zmian ustaw regulujących funkcjonowanie gmin, bez konieczności tworzenia odrębnej regulacji powołującej do życia kolejny (quasi) poziom samorządu terytorialnego i to jeszcze o niezbyt jasnych kompetencjach i statusie. Podkreślamy także, że wszelkie zmiany funkcjonowaniu jednostek pomocniczych powinny być poprzedzone szeroką dyskusją uwzględniającą najbardziej zainteresowanych – środowiska wiejskie. Wszelkie tego typu inicjatywy winny też być – w naszej opinii – poprzedzone sensowną refleksją nad ich znaczeniem, nie tylko dla społeczności w ramach gminy (mieszkańców obszarów wiejskich), ale również w kontekście funkcjonowania całej struktury samorządu terytorialnego i państwa.

Poznań, dnia 29 marca 2023 r.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej



Krzysztof Iwaniuk