



Prawo sobie, a życie sobie

Podczas konferencji w Senacie pt. „Kierunki zmian statusu prawnego sołectwa” w dniu 31 stycznia br. a **nalizując status prawny sołectwa w**
kontekście podmiotowości prawnej gminy dr Edyta Hadrowicz, adiunkt i wykładowca
akademicki, doradca prawny i ekspert OFOP, postulowała upodmiotowienie sołectwa,
które obecnie nie ma prawnej odrębności i nie dysponuje władztwem publicznym.
Według niej można by to uczynić poprzez jego kwalifikację jako tzw. ułomnej osoby
prawnej, tzn. poprzez przyznanie sołectwu zdolności prawnej w zakresie czynności
dokonywanych z tytułu powierzonych mu składników mienia komunalnego

W swoim wystąpieniu m.in. stwierdziła – W literaturze poświęconej objaśnianiu praktycznych aspektów prawa w zakresie funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy rzadko podejmuje się i analizuje kwestie idei, wartości czy innych przesłanek stanowienia przepisów. Wydaje się jednak, że w pewnych obszarach aktywności społecznej (tak jak w przypadku sołectwa) prawidłowej aplikacji norm prawnych powinno towarzyszyć co najmniej pewne zrozumienie

wartości, idei, jakie legły u podstaw wprowadzenia do polskiego porządku prawnego określonej instytucji. Takim obszarem jest niewątpliwie problematyka podmiotowości prawnej, a w szczególności statusu prawnego sołectwa. Dopiero bowiem zrozumienie podstaw aksjologicznych, a nawet głębszych, humanistycznych, pozwala zrozumieć cele i funkcje instytucji prawnej, jaką jest samorząd gminny na szczeblu sołectwa. Stąd uważam, że dzisiejsza regulacja ustawy o samorządzie gminnym, w przedmiocie podniesionych zagadnień, zmienia się powoli i z trudem, pozostając w tyle za rzeczywistym rozwojem stosunków społeczno-gospodarczych, a więc i potrzeb, hamując nowatorskie i spontaniczne ruchy społeczne, a na ich gruncie rodzące się też nowe formy działania. Konstatacja ta w rezultacie rodzi fundamentalne pytanie, czy oznacza to, że samorząd lokalny w polskich warunkach prawnych utrwała się, popularyzuje się i konsoliduje w życiu społecznym, czy też jest jedynie tworem normatywnym (formalnym), choć nowatorskim, to jednak sztucznym i nieklarownym, tak z punktu widzenia sprawności działania organów władzy publicznej, jak i społeczności lokalnych? Generalnie można więc zaryzykować twierdzenie, że swoiste rozczarowanie strukturą organizacyjną sołectwa (traktowanego jako forum aktywności grup ludności i artykulacji ich interesów), tak zarówno ze strony dogmatyki, jak i orzecznictwa, na dzień dzisiejszy można by uznać za niepozbawione podstaw. De lege lata prowadzi to do wniosku, iż konieczne jest kompleksowe przeanalizowanie regulacji normatywnej sołectwa, zważywszy także na fakt, że uchwalona na kanwie przeobrażeń polityczno-gospodarczych przełomu lat 80. i 90. ub. wieku ustawa o samorządzie gminnym paradoksalnie okazała się być aktem wyjątkowo stabilnym, jeżeli chodzi o funkcjonowanie sołectw. Pytanie jednakże, czy po blisko 26 latach jej funkcjonowania i to w zasadniczo mało zmienionej postaci ten jeden z pierwszych aktów inicjacji transformacji ustrojowej w kierunku demokratycznego państwa prawa może funkcjonować w takim jak obecnie zakresie?

Nie od dziś bowiem wiadomo, iż przykład konstrukcji prawnej sołectwa ujawnia istnienie wielu wad prawnych. Dzieje się tak na skutek z jednej strony wadliwego sformułowania przepisów dotyczących istoty tych jednostek pomocniczych gminy, zaś z drugiej pominięcia przez ustawodawcę uregulowania *expressis verbis* kwestii statusu prawnego sołectwa. Tym samym podkreślić należy, że choć sołectwo jest fakultatywnym elementem ustroju gminy jako osoby prawnej, to z drugiej strony jest to także mała wspólnota lokalna, o własnej, w pewnej mierze określonej, pozycji prawnej.

Przechodząc do meritum pozwolę sobie podnieść kwestię bezsporną – podmiotowości prawnej gminy. Wydaje się, że nie ma w tym zakresie żadnych sporów co do statusu prawnego gminy. Gmina jest podmiotem prawa. Ustawodawca wyposażył ją w atrybut osobowości prawnej. Gmina może występować w podwójnej roli, w roli podmiotu prawa publicznego i prywatnego. Oznacza to tym samym, że gmina realizuje uprawnienia z zakresu imperium i dominium, czyli uprawnienia władcze i właścicielskie. W kontekście jednakże podmiotowości prawnej gminy nasuwa się pytanie o status prawny sołectwa. W tym aspekcie pozwolę sobie odnieść się do treści przepisów, które regulują status prawny gminy. Art. 165 Konstytucji RP i art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statuują, że gmina jest podmiotem prawa, zważywszy na fakt,

że została wyposażona *expressis verbis* w osobowość prawną. Art. 165 Konstytucji RP wskazuje w tym zakresie, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym natomiast precyzuje ów aspekt tylko w odniesieniu do gmin. Ergo z treści tych przedmiotowych regulacji wynika jednoznacznie, że gmina jest podmiotem prawa. Nasuwa się jednak pytanie, czy na podstawie treści tych regulacji normatywnych sołectwo można traktować jako podmiot prawa? Wydaje się, że stawianie takiej tezy byłoby kontrowersyjne, zważywszy na fakt, że nie znajduje ona żadnej podstawy prawnej. Z treści przytoczonych regulacji normatywnych wynika bowiem wprost, że to jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, w tym gmina. Ustawodawca nie wypowiada się natomiast na ten temat w odniesieniu do sołectwa. Innymi słowy, z treści żadnej normy prawnej nie wynika jego atrybut osobowości prawnej, względnie zdolności prawnej. W rezultacie uznać trzeba, że podmiotem prawa w systemie tego samorządu jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Natomiast sołectwo nie zostało aktualnie wyposażone przez ustawodawcę w odrębną podmiotowość prawną, a to oznacza, że ani z mocy Konstytucji RP, ani ustawy o samorządzie gminnym nie może występować w stosunkach prawnych jako odrębny od gminy podmiot prawa.

Na tym tle nasuwa się jednak kolejne pytanie, czy dopuszczalne jest nadanie atrybutu podmiotowości prawnej (osobowości prawnej, względnie zdolności prawnej) sołectwu przez gminę mocą jej statutu lub w statucie tej jednostki pomocniczej. Odpowiadając, stwierdzić bezsprzecznie należy, iż zgodnie z art. 33 Kodeksu cywilnego, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Ustawodawca nie określił jednakże jakiej rangi mają to być przepisy. Wydaje się, że muszą to być przepisy prawa zajmujące w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego pozycję ustawy. Ergo uchwała rady gminy przyznająca osobowość prawną, bądź zdolność prawną sołectwu nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej, by uznać taką jednostkę jako podmiot prawa. Co więcej, uchwała taka skutkowałaby stwierdzeniem jej nieważności, gdyż byłaby sprzeczna z wykładnią literalną i systemową przepisów dotyczących podmiotowości prawnej. W rezultacie przyjęcie tezy, że przepisy lokalne (akty prawa miejscowego) mogłyby poszerzyć katalog podmiotów wyposażonych w podmiotowość prawną byłoby niezgodne z tzw. normatywną konstrukcją osób prawnych (od 2003 r. także normatywną konstrukcją ułomnych osób prawnych).

Pozwoliłam sobie przeprowadzić cały ten przedmiotowy wywód, zważywszy na fakt, że w polskim systemie normatywnym zdarzają się sytuacje, gdzie podmiotowość prawną nadawana jest w statucie. Mam tu na myśli ustawę Prawo o stowarzyszeniach. Znajduje się w niej regulacja wskazująca, że stowarzyszenie z wpisem do KRS, powołując terenowe jednostki organizacyjne może im nadać atrybut osobowości prawnej. Nie możemy jednak przyjąć takiej tezy w odniesieniu do sołectwa, ponieważ występuje zasadnicza różnica między ustawą Prawo o stowarzyszeniach a ustawą o samorządzie gminnym. W ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca – jak już wskazywałam – milczy co do statusu prawnego sołectwa. Natomiast w ustawie Prawo o stowarzyszeniach zawarta jest regulacja, która daje wyraźną podstawę

prawną stowarzyszeniu w tym zakresie.

Dotychczasowa analiza problematyki statusu prawnego sołectwa implikuje zatem do wniosku, że ustawodawca nie jest konsekwentny w tej materii, gdyż z jednej strony odbiera sołectwu możliwość bycia podmiotem prawa, nie wyposażając go *expressis verbis* nawet w zdolność prawną. Zaś z drugiej strony dyspozycja art. 48 ustawy o samorządzie gminnym paradoksalnie stwarza realną możliwość pewnej samodzielności, a nawet odrębności od podmiotowości prawnej gminy. Taka niekonsekwencja budzi zastrzeżenia i wymaga ujednolicenia przedmiotowej regulacji, gdyż wskazane wyżej tendencje kreują niepokojące zjawisko odmiennych interpretacji.

W tym kontekście zastanawia w szczególności to, że analizując status prawny sołectwa pomija się jednocześnie aspekt licznych ograniczeń w zakresie podmiotowości prawnej gminy, wynikających *par excellence* z unormowań dot. sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy. Tymczasem przedmiotowe kwestie, w mojej ocenie, pozostają w nieuniknionym związku. Zasadniczo można stwierdzić, że niemalże każda regulacja dotycząca funkcjonowania sołectwa pozwala jednocześnie postawić tezę co do ograniczeń w zakresie podmiotowości prawnej gminy: art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 35, 36, 48 ustawy o samorządzie gminnym. Przykładowo pozostające w gestii rady gminy określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo doznaje istotnych ograniczeń z uwagi na treść art. 35 ustawy o samorządzie gminnym (wymóg przeprowadzenia konsultacji) i art. 48 ustawy o samorządzie gminnym (wymóg zgody zebrania wiejskiego). Pozwala to przyjąć, że gmina przekazując swoje kompetencje uszczupla jednocześnie w tym zakresie możliwość działania własnych organów, przede wszystkim monokratycznego organu wykonawczego gminy, w którego gestii co do zasady pozostaje gospodarowanie mieniem komunalnym. Innymi słowy, sołectwo otrzymuje uprawnienia w ramach gospodarowania mieniem gminy, wyjęte spod gestii wójta i przyznane uchwałą rady gminy. Podobnie redakcja art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie pozostawia żadnego „luzu decyzyjnego”, umożliwiającemu radzie gminy na odmienne kształtowanie organów sołectwa, ich kompetencji aniżeli wskazuje na to dyspozycja powołanego przepisu. Dokonanie takiego zabiegu legislacyjnego w statucie gminy lub w statucie sołectwa, byłoby oczywiście wadliwe i skutkowałoby bezwzględną nieważnością takiej uchwały, jako naruszającej obowiązujący w tym zakresie porządek prawny. Kolejnym ograniczeniem w zakresie samodzielności gminy jest też przepis art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w którym ustawodawca wskazał, że wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone, co słusznie rodzi wątpliwości i nasuwa pytanie: czy sołectwa zostały wyposażone w zdolność do czynności prawnych w zakresie ich dotychczasowych praw do korzystania z mienia?

Ergo skonstatować należy, iż w zakresie analizowanej materii dokonując zmian winno się

unikać podobnego konstruowania przepisów prawnych. W szczególności, gdy generują one w praktyce, tak jak w omawianym przypadku sołectwa, daleko idącą interpretację norm prawnych. Tym samym za niewystarczające uznać należy aktualne regulacje dot. funkcjonowania sołectw, które po 2003 r. w aspektach nie tylko teoretycznych, ale i stricte praktycznych wydają się zupełnie nie przystawać do realiów współczesnych aktywności społecznych – stawiając pod znakiem zapytania tak racjonalność działania ustawodawcy w tym wypadku, jak i funkcjonalność dalszego utrzymywania przedmiotowych regulacji (jako niezgodnych z założeniami Kodeksu cywilnego), co w konsekwencji rodzi pytanie o ich ratio legis. Warto jednocześnie tu dodać, że do nowelizacji Kodeksu cywilnego w 2003 r. funkcjonowanie sołectw według konstrukcji normatywnej zaproponowanej przez ustawodawcę w 1990 r. było – jak należy sądzić – zabiegiem uzasadnionym, z uwagi na brak normatywnego potwierdzenia występowania w obrocie prawnym obok osób fizycznych i prawnych także jednostek organizacyjnych nie będących osobami prawnymi, które określano w doktrynie materialnego prawa cywilnego mianem tzw. ułomnych osób prawnych. A jak wiadomo, sołectwo bezspornie kwalifikowane jest jako jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej. Tymczasem obecnie trzymamy się formalizmu czyli normatywnej konstrukcji osób prawnych (ułomnych osób prawnych), która przekłada pewność prawa nad elastyczność regulacji. Zakłada ona, że warunkiem sine qua non dla bycia podmiotem prawa jest wyraźne wyposażenie przez ustawodawcę w atrybut osobowości prawnej lub zdolności prawnej. Wydaje się jednak, że zaproponowana w 1990 r. normatywna konstrukcja sołectwa pozwala uznać, iż racjonalne założenia ustawodawcy szły właśnie w kierunku upodmiotowienia sołectwa, choć nie szły w kierunku przyznania mu atrybutu osobowości prawnej. Dlatego słusznie w doktrynie prawa wskazuje się, że przyczyną nieharmonizowanego z całym systemem prawnym zjawiska rozbieżności między rygorystycznym systemem kreowania podmiotów prawa a wymaganiami życia jest fakt, iż prawo ściśle limituje krąg podmiotów dopuszczonych do obrotu prawa, a obrót paradoksalnie (tak jak w przypadku sołectwa) stawia swoje wymagania.

Uznając performatywną funkcję prawa przyjmuje się na ogół, że podmiotem prawa jest ten, kogo obowiązująca norma prawna postawiła w określonej sytuacji jako uprawnionego lub zobowiązanego w relacji do innego podmiotu. W ramach dyskusji podnosi się jednak również, iż dla społecznego istnienia jednostki organizacyjnej jako podmiotu prawa niezbędna jest jej struktura organizacyjna. W kontekście art. 36 ustawy o samorządzie gminnym poza sporem pozostaje, że sołectwo ma wyodrębnioną strukturę organizacyjną. Można nawet mówić tu o pewnej innowacji, stricte nowatorskim podejściu ustawodawcy, ponieważ nie znam jednostki organizacyjnej, która nie legitymując się statusem podmiotu prawa miałaby zarazem tak wyodrębnioną strukturę organizacyjną, czyli obligatoryjne organy.

Bazując też na treści art. 48 ustawy o samorządzie gminnym należy wskazać, że ustawodawca posługuje się nomenklaturą typową dla podmiotu prawa: jednostka pomocnicza „zarządza, korzysta, rozporządza”. To są typowe określenia legitymujące podmiot prawa. Uznając jednakże rygorystyczny formalizm kreacji podmiotów prawa, iż sołectwo nim nie jest, z drugiej strony próbuje się odkodować intencje ustawodawcy, co rozumie pod pojęciem: zarządza,

korzysta, rozporządza? W mojej ocenie są to wystarczające przesłanki wskazujące na dysharmonię pomiędzy rygoryzmem tworzenia podmiotów prawa, a praktyką obrotu. Pozwala to też na sformułowanie ogólniejszej refleksji, iż obecne regulacje w tym zakresie powinny być sformułowane w sposób na tyle precyzyjny, aby przepisy mające służyć ujednoliceniu tego przedmiotu materii same nie rodziły zagrożenia powstania rozbieżności w ich wykładni.

Podobne wątpliwości nasuwa odpowiedź na tak proste wydawałoby się pytanie – jaka jest pozycja prawna sołectwa jako reprezentanta gminy? Innymi słowy, jak należy traktować oświadczenia woli składane przez sołectwo, przez jego organy, o których stanowi *expressis verbis* ustawodawca w art. 35 ustawie o samorządzie gminnym, a stanowiące – jak już podnosiłam – swoisty „wyłom” w odniesieniu do jednostki, która nie jest podmiotem prawa. Implikacje prawne pojawiające się w tym zakresie (tzn. czy sołectwo występuje jako organ gminy, czy legitymuje się statusem pełnomocnika, czy też przedstawiciela ustawowego?) można zresztą w tym przedmiocie mnożyć. Przyjęcie jednakże tezy, że sołectwo jest organem gminy wydaje się już na wstępie wadliwe. Nie znajduje bowiem żadnych podstaw prawnych wobec zamkniętego katalogu organów gminy. Poza sporem pozostaje również to, że sołectwo nie legitymuje się statusem pełnomocnika. Zauważyć bowiem trzeba, że pełnomocnik powinien mieć co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, co oznacza, że organ tej jednostki pomocniczej powinien mieć zdolność do reprezentowania, a więc jakiś zakres zdolności do czynności prawnych. Co więcej, samo sołectwo powinno mieć taką zdolność, skoro przyjmuje się założenie, iż posiada ją jej organ? Niedopuszczalna jest też sytuacja, w której sołectwo nie posiadając zdolności do czynności prawnych niezależnej od samej gminy (nie będąc podmiotem prawa, a więc nie mając zdolności do podejmowania czynności we własnym imieniu), udzielałoby pełnomocnictwa swojemu organowi. Trudno również oprzeć status prawny sołectwa o konstrukcję przedstawicielstwa ustawowego, gdyż treść statutu nie może zastąpić wyraźnego upoważnienia w tym zakresie. Należy bowiem pamiętać, że podstawą działań i czynności prawnych sołectwa może być tylko statut, a nie *lex specialis*.

Dlatego też, nie przesądzając kierunków zmian legislacyjnych, zgłaszam postulat *de lege ferenda* przyznania sołectwu tzw. ułomnej osobowości prawnej. Odkodowanie treści ustawowych norm prawnych dot. sołectwa nie może bowiem dokonywać się tylko na gruncie dogmatyki i judykatury. W konsekwencji nieprzyznanie sołectwu przymiotu podmiotowości prawnej wydaje się być zbyt wysoką ceną, jaką płaci ta jednostka pomocnicza gminy w świetle przyjęcia koncepcji „jednopoziomowej” struktury samorządu terytorialnego.

Ergo pokuszę się o wniosek uogólniający, konstatując, iż polskie prawo nie stwarza dostatecznych ram prawnych w przedmiocie funkcjonowania sołectw. Nie stymuluje ich rozwoju. Wszystko to wskazuje, że jest jeszcze wiele do zrobienia na drodze zasypania przepaści między retoryką a rzeczywistością, zwłaszcza że skala negatywnych zjawisk, które niekiedy tak bulwersują opinię publiczną, nie jest efektem działań jednorazowych. Na

rozrośnięcie się na taką skalę niedopracowanego modelu trzeba było całych lat. W Polsce dopiero rozpoczęła się dyskusja, a już pokazuje jak z trudem są przełamywane utarte w tym zakresie schematy i stereotypowe podejście. Pytanie zatem, czy ustawodawca pójdzie dostatecznie daleko w poszukiwaniu nowej konstrukcji sołectwa? Bo jeśli dziś się pisze, że nie udało się wypracować właściwego modelu, to, w mojej ocenie, jest to poważna wada ustrojowa samorządu terytorialnego, generalnie wyraz słabości państwa polskiego funkcjonującego w warunkach demokratycznego państwa prawa. A przecież upodmiotowienie sołectwa byłoby najbardziej zgodne z ideą samorządności terytorialnej, bo obecnie jawi się ono jako struktura pozbawiona tylko formalnie cech samodzielności podmiotu prawa.

Czy jest to jednak wystarczająco przekonujący argument? Trzeba przyznać, że jest to trudne o tyle, że teoria to jedno, a praktyka – to drugie. Tak więc czyżby miało okazać się, że sołectwo funkcjonuje na zasadzie „prawo sobie, a życie sobie” – par excellence zaliczane do grupy twórców o niejasnej pozycji prawnej? – pytała dr Edyta Hadrowicz.

O wadliwości postanowień statutów gmin podjętych na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w świetle obowiązujących zasad wykonywania budżetu mówił dr **Rafał Trykozko**

z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku. – Skupię się na statusie prawno-finansowym czyli na tym, co sołectwo może, mogłoby lub czego nie mogłoby w zakresie szeroko pojętej gospodarki finansowej gminy. Chcę przedstawić pewien paradoks wynikający z przepisu art. 51 ustawy o samorządzie gminnym i jednocześnie identycznego przepisu art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych w kontekście praktyki – powiedział. – Przywołany przeze mnie przepis ustawy o samorządzie gminnym stanowi o tym, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej co do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Identyczny przepis jest w ustawie o finansach publicznych, który stanowi, że uchwała budżetowa określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Należałoby pochylić się nad znaczeniem normatywnym tego przepisu, identycznego w obu ustawach, a różniącego się tylko tym, w jakim akcie ma się znajdować. Jeden i drugi przepis jest na tyle stary, że można uznać go za archaiczny. Są to przepisy, z których jeden ma swoje źródło w prawie budżetowym z 1991 r., a drugi funkcjonuje od początku obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym. Co to znaczy, że sołectwo nie posiada lub posiada bardzo ograniczoną podmiotowość prawną? Co to znaczy według ustawodawcy, że może prowadzić gospodarkę finansową? – pytał dr Trykozko. – To nic nie znaczy. Nie da się tego zdefiniować według aktualnej nowoczesnej uregulowanej wizji finansów publicznych. Przepisy, które sugerują, że sołectwo może mieć takie uprawnienia to archaizm, jeżeli będziemy definiować gospodarkę finansową tak, jak ją definiuje doktryna prawa finansowego. W dzisiejszym rozumieniu finansów publicznych, obudowanych wieloma wymaganiami i ograniczeniami, taki podmiot jak sołectwo na pewno gospodarki finansowej w rozumieniu prawa finansowego prowadzić nie będzie.

W jaki sposób statuty gmin są wypełnione treścią na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym? Dokonałem przeglądu wszystkich statutów gmin z terenu trzech województw: podlaskiego, opolskiego i lubuskiego. Można w przybliżeniu powiedzieć, że w blisko połowie statutów te kwestie nie są regulowane. W mojej ocenie około 30% statutów zawiera postanowienia sprzeczne z regulacjami dotyczącymi finansów samorządów; to przepisy martwe, których nikt nie pozwoli wykonać, podjęte na podstawie art. 51 ust. 3. Za kryterium oceny przyjąłem: czy danej regulacji mogę zarzucić naruszenie jakiegokolwiek przepisu względem ustawy o finansach publicznych? Oto kilka przykładów: „sołectwo pozyskuje dochody z dotacji celowej z budżetu gminy”, „sołectwa tworzą rachunki bankowe w celu przekazania środków z budżetu na wydatki”, „sołectwo zaciąga zobowiązania obciążające budżet po uzyskaniu kontrasygnaty skarbnika”, „sołectwo wykonuje wydatki budżetowe”, „sołtys dokonuje zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych dotyczących realizacji wydatków sołectwa”, „sołectwo gromadzi dochody z działalności gospodarczej prowadzonej przez sołectwo”, „urząd prowadzi sołectwom księgowość”. Pojawia się pytanie, dlaczego takie zapisy obowiązują i są w tych statutach? Zgodnie z ustawą uchwała budżetowa określa uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu. Ale w uchwałach budżetowych takich rzeczy nie ma! Dlatego, bo nadzorem nad uchwałami budżetowymi zajmuje się organ, który jest wyspecjalizowany w zakresie finansów samorządowych, czyli Regionalne Izby Obrachunkowe.

Czy jednostka pomocnicza może mieć uprawnienia wykonywane w ramach budżetu gminy? Orzecznictwo na ten temat w RIO skończyło się w 1998 r. Były próby podejmowane z wplecenia do uchwały budżetowej postanowień, że np. sołectwo ma rachunki, na które będzie mu się przekazywać środki. W żadnej uchwale budżetowej mimo identycznego przepisu nie przejdzie taka regulacja, jaką państwo macie w statutach. Do jakiego wniosku to prowadzi? Jeżeli jakiegokolwiek zmiany w zakresie zwiększenia kompetencji, przyznania uprawnień czy zmiany statusu sołectwa mają być projektowane, to nie może to polegać na delegowaniu uprawnień w tym zakresie dla rady gminy. To musi być precyzyjnie, w miarę bezpośrednio uregulowane w akcie rangi ustawowej. Biorąc pod uwagę obecne brzmienie art. 51 ust. 3 ustawy gminnej śmiem twierdzić, że nawet ustawodawca nie uregulowałby tego zgodnie z pozostałymi przepisami ustaw regulujących finanse publiczne tak, żeby spełniało to wszystkie cechy gospodarki finansowej.

Pozytywnie na tym tle wyróżnia się ustawa o funduszu sołeckim, która niczego nie pozostawia w zakresie podstawowych zagadnień do uregulowania radzie gminy. Ustawa określa precyzyjny tryb, ma być tak, a nie inaczej. Mimo że są pomysły rzekomo zobowiązujące sołtysów do sporządzania sprawozdań z realizacji funduszu sołeckiego, to w obecnym stanie sołtys nie jest osobą, której cokolwiek można kazać. Sołtys nie będzie wydawał pieniędzy sołeckich, a więc za nie odpowiadał. Równie celnie zasugerowano w pierwszej ustawie o funduszu sołeckim (w uzasadnieniu do ustawy), że to co w ramach funduszu sołeckiego postanowicie, wiąże organy gminy.

Tak właśnie widzę skutki dwóch bliźniaczych przepisów, z których jeden doczekał się radosnej twórczości rad gmin zatwierdzonej przez nadzór wojewodów. I bliźniaczy przepis ustawy o finansach publicznych, który żadnych regulacji o charakterze uprawnień w uchwałach budżetowych nie powoduje, ponieważ nie może tego powodować.

Nie ma żadnych przepisów prawnych, które odnosiłyby się do budżetu obywatelskiego. A w takiej formie w jakiej obecnie jest praktykowany powoduje, że rada gminy bez upoważnienia ustawowego blokuje część środków przed opracowaniem projektu budżetowemu organowi wykonawczemu. Na jakiej podstawie radni np. uchwalili budżet obywatelski w wysokości 20 mln zł? Gdzie jest przepis, który radnych do tego upoważnia, żeby określać, jaka część budżetu jest przeznaczana na budżet obywatelski? Uchwały o konsultacjach idą do wojewody, jest to niuans prawno-finansowy, nie spotyka się z uwagami w nadzorze. Czym jest więc budżet obywatelski? To budżet podobny jak fundusz sołecki. Określone podmioty będą decydować, na co wydamy pieniądze. W wyniku budżetu obywatelskiego zadania, które pojawiają się w budżecie będą opracowane przez organ wykonawczy. Na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych, w każdej gminie obowiązuje uchwała określająca tryb opracowywania projektu budżetu. Rola rady gminy powinna kończyć się na tym, że rada w tej uchwale wskazuje, iż organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) może na etapie opracowywania projektu budżetu określić, jaka kwota ma być wydzielona, kto ten budżet partycypacyjny realizuje i rozpiąć konkurs na określonych przez siebie zasadach wśród mieszkańców. Wtedy organ wykonawczy może pracować nad projektem budżetu, tak jak mówi ustawa o finansach publicznych. A nie powinno być tak, że rada narzuca kwotę budżetu obywatelskiego z góry bez podstawy prawnej.

Wiesław Kozielowicz, sędzia Sądu Najwyższego, wiceprzewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, przypomniał czasy sprzed 40 lat, gdy w woj. chełmskim jako student prawa brał udział w projekcie badania samorządności w gminie wiejskiej. – Państwo polskie przez 40 lat niewiele zrobiło w zakresie właściwego usytuowania pozycji sołtysa, zebrania wiejskiego i relacji do organów rady. Informowaliśmy wtedy, że sołtysi są traktowani jak uprzykrzeni petenci przez naczelników gminy, przez niższych urzędników. Czy to się zmieniło? Może w niektórych gminach jakieś zmiany na lepsze nastąpiły. 40 lat temu najwyżej oceniano sołtysów i aktywność zebrania wiejskiego, najgorzej – rady narodowe.

Sędzia Kozielowicz odniósł się do kwestii naruszenia prawa podczas wyborów sołeckich, zgłaszanych w pismach do PKW. – Państwowa Komisja Wyborcza nie jest właściwa w sprawach wyborów sołtysów oraz sprawowania nadzoru nad tymi wyborami. Zasady przeprowadzania wyboru sołtysów regulują odpowiednie uchwały rady gminy, dlatego też opinii w tym zakresie powinny udzielić służby prawne gminy. Właściwym organem jest również

wojewoda sprawujący nadzór nad działalnością samorządu gminnego – cytował odpowiedź PKW kierowaną do autorów tych pism.

– Co można w tej sprawie zmienić? – zastanawiał się. – Ułomnością ustawy o samorządzie gminnym jest brak określenia weryfikacji wyboru sołtysa. Pewne namiastki są zawarte w statutach uchwalanych przez poszczególne gminy. Proponuję uszczegółowienie art. 36 ust. 2, który reguluje szczerzątkowo zasady wybory sołtysa (mówi o głosowaniu tajnym, wyborach bezpośrednich, nieograniczonej liczbie kandydatów, stałym mieszkańcu uprawnionym do głosowania). Proponuję, żeby stałym mieszkańcem była osoba ujęta w rejestrze wyborców prowadzonym przez gminę, zamieszkała w tej miejscowości. A także by weryfikacji wyników wyborów sołtysów w przypadku skargi na wynik wyborów dokonywała rada gminy. Można zapisać w uchwale termin, np. tydzień, od odbycia się wyborów, kiedy składa się skargę. To byłoby takie minimum w ustawie.

Można też podnieść gwarancje związane z weryfikacją wyborów sołtysów na wyższy poziom. To wymagałoby redakcji (uszczegółowienia jak te wybory mają być przeprowadzone, żeby był wzorzec do kontroli) w art. 36, że skargę (protest) składa się np. do sądu rejonowego w terminie 3 dni od dnia wyborów. Sąd rejonowy rozpoznaje reklamacje na rejestry wyborcze, więc może zająć się weryfikacją wyborów sołtysów.

Można również część dotyczącą wyborów sołtysów rozbudować w statucie gminy. Nie byłoby niczym nagannym, żeby w art. 35 ustawy o samorządzie gminnym dać delegację ustawową określonej instytucji do ustalenia tzw. wzorcowego statutu sołectwa opracowanego przez prawników.

Gmina ewentualnie mogłaby wykreślić pewne zapisy, a pozostałą treść statutu przyjąłaby w formie uchwały. Wtedy uniknęliśmy błędów w statutach, moglibyśmy też określić dla całego kraju zasady i tryb wyborów sołtysa i rady sołeckiej.

Jest jeszcze trzecie rozwiązanie – gdyby była podstawa ustawowa wyborów sołtysów, to interpretacji przepisów mogliby dokonywać komisarze wyborczy – stali urzędnicy w dawnych 49 województwach. Na razie takich kompetencji nie mają.

Reasumując – jeśli chodzi o nadzór można doprecyzować art. 35 i 36 ustawy o samorządzie

gminnym i w zależności od decyzji parlamentu powierzyć uprawnienia weryfikacyjne radzie gminy lub sądowi rejonowemu, który mógłby badać prawidłowość wyborów sołtysa.

Leszek Świętański ze Związku Gmin Wiejskich RP podkreślił, że często samorząd zamyka się na poziomie gmin wiejskich, a zapomina, że obszary wiejskie mają jeszcze pogłębiony szczebel, jakim jest samorząd wiejski bezpośrednio ulokowany w sołectwie. – Jeżeli ktoś myśli, że we współczesnym wymiarze da się porozumieć ze społecznością lokalną i pokierować gminą bez współpracy z sołtysami i radami sołeckimi, ten jest w błędzie – stwierdził.

L. Świętański odniósł się również do kwestii statutów. – Rada gminy może w statucie zawrzeć wyłącznie takie zapisy, do których ma delegację ustawową – przypomniał. – Jeżeli statut jest krótki i zwięzły, to albo jest to statut w gminie, która nie widzi potrzeby współpracy, albo jest to statut w gminie, która bardzo sobie ceni współpracę z sołtysami i radami sołeckimi, a szczupłość zapisów jest tym podyktowana, żeby nadzór nie miał się do czego „przyczepić”. Na przykład przekazywanie mienia przez gminę nazywa użyczeniem. Dodał, że w 30% gmin nie objętych funduszem sołeckim są inne formy wspomagania finansowego sołectw niż ustawowy fundusz.

Zofia Wójcik, sołtyska z powiatu oświęcimskiego, zwróciła uwagę na problemy jej sołectwa Zasole związane z wylewami rzeki Soły, która „zabiera” mieszkańcom kolejne połacie ziemi, a straty wynoszą już ponad 20 ha sołectwa, w tym 2 ha pól uprawnych. Gdzie się jeszcze mam udać, żeby ktoś nam pomógł? – pytała.

Stanisław Kaszyk, sołtys z powiatu gorlickiego, członek Małopolskiego Stowarzyszenia Sołtysów, reprezentuje sołectwo składające się z dwóch wsi, które w sumie liczą ponad 2600 mieszkańców. Odniósł się do problemów funkcjonowania funduszu sołeckiego w licznych sołectwach, gdzie ustawowo wynosi on rocznie około 30 tys. zł, co jest bardzo niską kwotą jak na potrzeby prawie trzytysięcznego sołectwa. Jego zdaniem, to trzeba poprawić na korzyść większych sołectw.

Piotr Kłobuch, sołtys Węgorzewa Koszalińskiego i radny gminy Sianów, zwrócił uwagę na trudną sytuację tych sołectw, które nie dysponują funduszem sołeckim. – Dla miejscowości, w których biurokracja gminna nie chce funduszu sołeckiego i co roku rada miejska podejmuje decyzję o niewyodrębnianiu funduszu jest to droga przez mękę. Oddanie pieniędzy sołtysom dla mojej wioski oznaczałoby trzykrotne zwiększenie środków finansowych – powiedział. – W ubiegłym roku po raz pierwszy udało się doprowadzić do dyskusji na temat funduszu sołeckiego

w radzie miejskiej w gminie Sianów z udziałem sołtysów, na której pani skarbnik rozpoczęła rozmowę od sformułowania, że na sołtysach będzie ciążyła odpowiedzialność. Prawdopodobnie będzie to weksel in blanco i może to doprowadzić do zrujnowania danej osoby. Czy sołtys, słysząc takie określenie od skarbnika gminy może podjąć decyzję, czy chce mieć fundusz sołecki, czy nie? – pytał P. Kłobuch. Zaproponował, by sołectwa fakultatywnie wybierały fundusz sołecki, gdyż nie każda wioska w gminie jest nim zainteresowana.

Jacek Piwowarski, sołtys Wiązownicy Kolonii w powiecie staszowskim w woj. świętokrzyskim, poruszył temat młodzieżowych rad sołeckich i przygotowania młodzieży do pracy na rzecz samorządności wspólnot wiejskich, a także braku wsparcia merytorycznego sołtysów, którzy zostali wybrani po raz pierwszy na tę funkcję przez społeczność sołecką.

Jarosław Maciejewski, sołtys sołectwa Rudna, członek Zarządu Stowarzyszenia Sołtysów Województwa Wielkopolskiego, powiedział: Nam statuty sołeckie potrzebne są po to, żeby się rozwijać. Sołectwo nie ma umocowania prawnego, a istnieje bardzo duża potrzeba zdobywania środków zewnętrznych na jego rozwój. Pracujemy nad tym, aby sprawić, że sołectwo będzie miało umocowanie prawne, to kluczowa sprawa. Mamy też pobocznie potraktowane rady sołeckie, a one również powinny znaleźć umocowanie prawne w ustawie o samorządzie gminnym.

Zofia Hyla, sołtyska Piekar i radna powiatu krakowskiego, zachęcała sołtysów do walki o wieś jako o dziedzictwo narodowe i korzenie, z których się wywodzą.

Dr **Jarosław Zbieranek** z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził: Do Biura przychodzi wiele pism i skarg związanych z problematyką sołectw. Jedną z poruszanych kwestii są wybory sołtysów, w których jest szereg kwestii do uregulowania. Na podstawie naszych analiz oraz otrzymanych z Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów, RPO wystosował wystąpienie generelne do przewodniczącego Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w którym zwrócił uwagę na wiele nieuregulowanych kwestii związanych z wyborami sołtysów, m.in. brak możliwości kierowania protestów wyborczych. Ze skarg obywateli wiemy, że są one różnie procedowane, czasem rady gminy czują się władne, żeby takie protesty rozpatrywać, a czasem nie. Już po dzisiejszej dyskusji i wypowiedzi sędziego Kozielowicza widać, jak wiele kwestii trzeba omówić.

Posel **Andrzej Maciejewski**, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, podziękował za wiedzę i doświadczenie przekazane podczas konferencji i

poruszenie kwestii, które będą ujęte w późniejszych pracach Komisji.

– Zapraszam do współpracy z Komisją korporacje samorządowe i przedstawiciele sołtysów, bowiem to w komisji sejmowej, tak jak i w Senacie, tworzy się prawo – powiedział. – Jeśli chodzi o pismo RPO, to zostało skierowane do biura analiz sejmowych, aby przyjrzeć się tej kwestii szczegółowo, będzie więc przygotowana analiza prawna. Potem najprawdopodobniej skieruję ją do podkomisji ustrojowej w ramach komisji samorządowej Sejmu celem dalszego procedowania. Gratuluję państwu, że potraficie być liderami w lokalnych społecznościach, jest w was taka wola walki i determinacja.

Ireneusz Niewiarowski, prezes Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów, podziękował przewodniczącym Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej senatorom Piotrowi Zientarskiemu i Andrzejowi Pająkowi oraz przewodniczącemu Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej posłowi Andrzejowi Maciejewskiemu, a także prelegentom, sołtysom i gościom za udział w konferencji. Przedstawił postulat przeprowadzenia badań w gminach dotyczących kwestii m.in. statutów sołeckich i gminnych oraz rozwiązywania problemów prawnych sołectw. – Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów wie, jak takie badania przeprowadzić na większą skalę, pozostaje tylko problem finansowania. Aby stworzyć dobre prawo, istnieje potrzeba przeprowadzenia badań statystycznych – podkreślił prezes Niewiarowski.

Obrady zamknął senator Andrzej Pająk.

Grażyna Kaniewska

Fot. Z. Iwanicki

Podpisy:

1. – Upodmiotowienie sołectwa byłoby najbardziej zgodne z ideą samorządności terytorialnej – podkreśliła dr Edyta Hadrowicz.
2. Zaproszeni goście ze skupieniem wysłuchali wystąpień zaproszonych gości.
3. Po wysłuchaniu wystąpień prelegentów sołtys: Jacek Piwowarski i Piotr Kłobuch włączyli się do dyskusji.
4. W konferencji wzięła udział liczna reprezentacja sołtysów z gm. Oświęcim.
5. Dr Rafał Trykozko w swoim wystąpieniu skupił się statusie prawno-finansowym sołectwa.
6. Sędzia Wiesław Kozielowicz odniósł się do kwestii naruszenia prawa podczas wyborów sołeckich.
7. Leszek Świątalski podkreślił, że często samorząd zamyka się na poziomie gmin wiejskich, a zapomina o sołectwie.
8. Dr Jarosław Zbieranek omówił problemy sołeckie poruszane w pismach do biura RPO.