



Warszawa, 27-03-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.6060.4.2023.TS/ŁK

Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej Senatu RP

via ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z pismem z 15 marca 2023 r., Nr BPS.DKS.KU.0401.6.2023, zawierającym wniosek o sporządzenie opinii dotyczącej projektu ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki Nr 944), zapoznałem się z jego treścią.

Jakkolwiek jego intencja, zmierzająca do wzmocnienia podmiotowości lokalnych społeczności jest słuszna, sam projekt wymaga w mojej opinii pogłębionych prac i analiz. Powinny one przy tym obejmować zasadność wprowadzenia „specjalnego” statusu wyłącznie jednego rodzaju jednostek pomocniczych gmin, jakimi są sołectwa, a pominięcie innych. Proponowane w projekcie rozwiązanie ograniczające się do sołectw, zwłaszcza w odniesieniu do konkretnych uregulowań (m.in. wynagrodzenia osób piastujących funkcje w organach jednostki pomocniczej) może budzić wątpliwości. Poniżej przedstawiam uwagi szczególne na temat niektórych rozwiązań legislacyjnych zaproponowanych w przedmiotowym projekcie.

Z treści art. 1 projektowanej ustawy określającego zakres przedmiotowy aktu normatywnego wynika, że ustawa ma regulować zasady wyboru i funkcjonowania

sołtysów i rad sołeckich w jednostkach pomocniczych gminy. Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres regulacji zamieszczonych w projekcie ustawy jest szerszy. Obejmuje bowiem także zagadnienia dotyczące zarządzania i korzystania przez sołectwo z mienia komunalnego, prawa do zryczałtowanego wynagrodzenia za pracę oraz do dodatkowego świadczenia emerytalnego, które ma być przyznawane sołtysom oraz udziału sołtysa w pracach rady gminy.

Opiniowany projekt wprowadza ponadto istotne zmiany o charakterze ustrojowym dotyczące sołectwa, jako jednostki pomocniczej gminy. Polegają one na wyposażeniu sołectwa w osobowość prawną (art. 2 ust. 3 oraz 11 projektu ustawy), a także na ustanowieniu zasady, że sołectwo wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 2 projektu ustawy).

1. Podmiotowość prawna sołectw

Jakkolwiek niektórzy przedstawiciele doktryny prawa zwracają uwagę, że jednostki pomocnicze gminy powinny posiadać osobowość prawną, gdyż jest to atrybut niezbędny do tego, aby wykonywać własne kompetencje i zarządzać majątkiem (por. B. Zawadzka, „Status prawny jednostek pomocniczych”, Wspólnota 1995, nr 16, s. 10), a ponadto upodmiotowienie tych jednostek byłoby zgodne z istotą idei samorządności terytorialnej, to jednak wskazuje się również, że jednostki te nie wydają się być „przygotowane ani strukturalnie, ani majątkowo do udźwignięcia ciężaru samodzielności, która przysługuje osobom prawnym” (por. M. Augustyniak, „Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego”, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, 2008, nr 3, s. 78).

Przyznanie sołectwom osobowości prawnej spowoduje, że zostaną one wyposażone w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, a tym samym w możliwość zaciągania zobowiązań. W odróżnieniu jednak od obecnego stanu prawnego, zgodnie z którym za zobowiązania jednostek pomocniczych odpowiedzialność ponosi gmina, sołectwa – jako osoby prawne - będą odpowiadać swoim majątkiem za zaciągnięte zobowiązania. Zgodnie bowiem z zasadą wzajemnego braku odpowiedzialności, gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy (art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Sołectwo może zatem zostać narażone na uszczuplenie praw majątkowych w przypadku, gdy wystąpią przesłanki odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 Kodeksu cywilnego) lub gdy w wyniku niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej wyrządzona zostanie szkoda (art.

417 § 1 Kodeksu cywilnego). Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 2 ust. 2 projektowanej ustawy przyznaje sołectwu samodzielność w zakresie wykonywania zadań publicznych. Wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oznacza bowiem, że sołectwo stanie się autonomicznym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją tych zadań i zacznie ponosić odpowiedzialność za skutki działań lub bezczynności swoich organów.

2. Zadania publiczne sołectw i finanse sołectw

Projektowana ustawa przewiduje, że sołectwa mają wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Projekt nie przewiduje jednakże przynajmniej przykładowego wyliczenia rodzajów zadań, jakie mogą wykonywać sołectwa, pozostawiając w tym przedmiocie, jak dotychczas, dowolność radom gmin (art. 9 ust. 2 pkt 4 projektu). Jednakże w związku z tym, że w przeciwieństwie do aktualnego stanu prawnego, w którym odpowiedzialność za wykonywania zadań przez sołectwa (tak jak przez inne jednostki pomocnicze) spoczywa na gminie, zasadne wydaje się uzupełnienie projektowanych regulacji o prawną gwarancję wyposażenia sołectw w środki adekwatne do przekazanych mu zadań, analogicznej do gwarancji, z jakiej korzystają jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Zapobiegałoby to potencjalnemu przekazywaniu przez gminy zadań sołectwom, na których wykonanie te ostatnie nie będą posiadały środków i narażone byłyby na odpowiedzialność z tego tytułu.

Ponadto, projekt ustawy w jej aktualnym brzmieniu pomija całkowicie konieczność skorelowania dokonywanych zmian z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.). Ta ostatnia może wymagać zmian dostosowawczych związanych z wprowadzeniem modyfikacji statusu sołectw, których gospodarka finansowa nie będzie się już odbywała w ramach budżetu gminy. W szczególności, rozważenia wymaga konieczność uzupełnienia katalogu jednostek sektora finansów publicznych, do których obecnie nie należą jednostki pomocnicze gmin, w tym sołectwa. Na podobnej zasadzie wymaga rozważenia konieczność dokonania modyfikacji regulacji ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.), do której projektowana ustawa odwołuje się tylko w kontekście środków, z których (nie) mają pochodzić środki na wynagrodzenia, diety i koszty podróży osób piastujących funkcje w organach sołectwa.

3. Skutki likwidacji lub połączenia sołectw

W świetle projektowanych regulacji, rady gmin zachowują pełną swobodę zarówno w tworzeniu, jak i łączeniu i likwidacji jednostek pomocniczych, jakimi są sołectwa. W kontekście przyznanej sołectwom osobowości prawnej, projektowana regulacja powinna zatem zostać uzupełniona o przepisy rozstrzygające o losach mienia stanowiącego własność sołectwa, jak również potencjalnych zobowiązań sołectwa w sytuacji podjęcia przez radę gminy decyzji o połączeniu lub likwidacji sołectw. Brak tego rodzaju rozwiązań rodzi ryzyko powstania swoistej „próżni prawnej”, szczególnie groźnej w odniesieniu do podmiotów, którym mogą przysługiwać względem likwidowanego sołectwa roszczenia.

4. Status sołtysa

Opiniowany projekt przewiduje również, że sołtys w związku z pełnioną funkcją nawiązuje stosunek pracy na podstawie wyboru (art. 5 ust. 3 projektu), a ponadto przysługuje mu zryczałtowane wynagrodzenie, wynoszące w skali miesięcznej połowę minimalnego wynagrodzenia określonego na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (art. 5 ust. 2 projektu), przy czym środki na wynagrodzenie mają pochodzić z budżetu państwa (art. 5 ust. 5 projektu).

W kontekście tych regulacji należy zauważyć, że projekt nie precyzuje, z kim nawiązywany jest przez sołtysa stosunek pracy. Projektowana ustawa powinna w sposób jednoznaczny rozstrzygać tę kwestię, jak również w sposób jasny wskazać, jaki organ/podmiot wykonuje wobec sołtysa czynności z zakresu prawa pracy. Za swoisty wzór rozwiązań w tym zakresie mogą posłużyć przepisy art. 8-10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2022 poz. 530, regulujące omawianą materię w odniesieniu do wójtów, starostów, marszałków województw. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii powinno przy tym nastąpić również z uwzględnieniem pochodzenia środków na przewidziane projektem wynagrodzenie sołtysa (budżet państwa), zasady przekazywania którego także mogą wymagać dookreślenia (terminy, forma, zasady wypłaty). Bez tego, w sposób oczywisty muszą pojawić się wątpliwości, kto jest odpowiedzialny za realizację wobec sołtysa obowiązków wynikających z prawa pracy.

5. Wejście w życie projektowanej ustawy i brak przepisów przejściowych

Projektodawca przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, a zatem zakłada, że odpowiednim okresem *vacatio legis* będzie w odniesieniu do

projektowanych rozwiązań minimalny okres wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Powyższe rozwiązanie budzi wątpliwości, biorąc pod uwagę zakres projektowanej ustawy, zwłaszcza, że nie przewiduje ona żadnych przepisów przejściowych. Tymczasem nie powinno budzić wątpliwości, że niezbędny będzie dłuższy okres dostosowawczy do wprowadzanych nią zmian. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że niejednoznaczny jest skutek wejścia w życie ustawy dla aktualnie obowiązujących uchwał rad gmin nadających statuty sołectwom. Wprawdzie projektodawca nie przewiduje modyfikacji art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, który aktualnie stanowi podstawę do nadawania statutów jednostkom pomocniczym gminy (w tym sołectwom), jednak w art. 9 projektowanej ustawy zmierza de facto do wprowadzenia przepisu szczególnego względem niego. Postawi to pod znakiem zapytania obowiązywanie dotychczasowych statutów sołectw po wejściu w życie projektowanej ustawy. Gdyby nawet przyjąć ich dalsze obowiązywanie, wymagały one będą zmian dostosowujących je do regulacji zawartych w projektowanej ustawie (co najmniej w przedmiocie zasad gospodarki finansowej prowadzonej przez sołectwa), na co 14-dniowy okres *vacatio legis* okaże się zbyt krótki.

Brak przepisów przejściowych w projektowanej ustawie jest też szczególnie wyraźny w odniesieniu do ciągłości aktualnych w dacie wejścia w życie ustawy władz sołectw. O ile projekt ustawy zdaje się zakładać ciągłość samych sołectw (zgodnie z jego art. 11, „sołectwa istniejące w chwili uchwalenia ustawy otrzymują osobowość prawną z mocy ustawy”), nota bene wątpliwą w kontekście wspomnianej wyżej zastrzeżeń odnoszących się do obowiązywania dotychczasowych statutów sołectw, o tyle nie podejmuje w ogóle rozstrzygnięcia ciągłości ich władz. Z problemem tym związana jest z oczywistych względów również kwestia nawiązania stosunku pracy sołtysa, którego wybrano przed wejściem w życie ustawy oraz – będąca jego konsekwencją – kwestia wypłaty wynagrodzenia. Projekt powinien być także uzupełniony o regulację doprecyzowującą kwestię prawa do dodatkowego świadczenia emerytalnego sołtysów. W aktualnym brzmieniu art. 6 projektu, przy braku przepisów przejściowych i dostosowawczych odnoszących się do niego, może być rozumiany w dwojaki sposób, a dodatkowe świadczenie emerytalne za przysługujące albo tylko tym sołtysom, którzy będą piastowali ten urząd pełną kadencję po wejściu w życie ustawy, albo także tym, którzy w przeszłości odbyli pełną kadencję. Na marginesie należy przy tym wskazać, że samo określenie długości kadencji władz sołectwa pozostaje materią statutową, a nie ustawową, co sprawia, że różnią się one w poszczególnych sołectwach (zwykle określane są na 4 lub 5 lat bądź ich długość uzależnia się od długości kadencji rady

gminy), przez co prawo do dodatkowego świadczenia emerytalnego będzie de facto zróżnicowane.

6. Terminologia używana w projekcie ustawy

W mojej ocenie, opiniowany projekt wymaga także skontrolowania pod kątem terminologii i pojęć, jakimi się on posługuje. Przykładowo można w tym zakresie wskazać dość – jak się wydaje – przypadkowe posługiwanie się w art. 8 projektu pojęciami: „mienia komunalnego”, „mienia sołeckiego” i „mienia gminnego”. Innym przykładem jest posługiwanie się w projekcie niezdefiniowanym w nim pojęciem „prawomocności” zebrania wiejskiego. Faktem jest, że w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego termin ten jest używany w odniesieniu do posiedzeń kolegialnych organów, które mogą (ze względu na prawidłowość zwołania oraz kworum) podejmować uchwały, jednak w języku prawnym, zwrot ten pozostaje w zasadzie zarezerwowany dla określenia orzeczeń sądowych, które nie podlegają zaskarżeniu. Jeżeli intencją projektodawców było, aby statut sołectwa określał warunki, jakie muszą być spełnione, aby działalność organu uchwałodawczego sołectwa była zgodna z prawem (np. ustalał zasady zwoływania zebrania wiejskiego, wskazywał podmiot prowadzący obrady zebrania wiejskiego, czy też precyzował zasady podejmowania uchwał przez tego organ) i spełnienie tych warunków postanowił określić mianem „prawomocności”, to powinien stworzyć definicję legalną pojęcia „prawomocność zebrania wiejskiego” na użytek przedmiotowej ustawy. Brak ustawowej definicji wspomnianego pojęcia może rodzić problemy interpretacyjne zarówno po stronie organów stanowiących gmin obowiązanych do uchwalenia statutów sołectw, jak również po stronie organów nadzoru nad działalnością organów jednostek pomocniczych oraz sądów administracyjnych.

Pragnę wyrazić nadzieję, że przedstawione uwagi będą przydatne na dalszych etapach prac legislacyjnych nad projektem ustawy.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/