

Opinia w sprawie możliwości prawnych wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich (sołectw)

dr hab. Dawid Sześciło
Zakład Nauki Administracji
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

I. Przedmiot opinii

Celem opracowania jest przedstawienie propozycji wzmocnienia statusu i kompetencji jednostek pomocniczych gmin na obszarach wiejskich, tj. sołectw. Analiza obejmuje w pierwszej kolejności omówienie aktualnej pozycji prawnej tych jednostek, a następnie wskazanie potencjalnych możliwości poszerzenia zakresu ich odpowiedzialności oraz możliwości wzmocnienia ich statusu prawnego. Analiza nie obejmuje funkcjonowania jednostek pomocniczych na obszarach miejskich, jakkolwiek niektóre z przedstawionych poniżej propozycji niewątpliwie mogą znaleźć zastosowanie również do nich.

II. Status prawny jednostek pomocniczych

Ustawa o samorządzie gminnym (dalej jako: u.s.g.)¹ przyznaje gminom kompetencję do tworzenia jednostek pomocniczych. Tworzenie jednostek pomocniczych ma charakter podwójnie fakultatywny². Po pierwsze, samo utworzenie jednostki pomocniczej jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem gmin. Po drugie, do samodzielnej decyzji rady gminy należy określenie obszaru funkcjonowania jednostki pomocniczej. Gmina może przy tym wyodrębnić jednostki pomocnicze tylko na części swojego obszaru – utworzenie jednostki pomocniczej nie obliuguje bowiem do pokrycia całego terytorium gminy ich siatką. Jedynie w przypadku m.st. Warszawy podział gminy na jednostki pomocnicze wynika bezpośrednio z ustawy.

Pojęcie jednostki pomocniczej nie doczekało się definicji w treści u.s.g. Status można jednak zrekonstruować na podstawie przepisów u.s.g. określających pozycję jednostek pomocniczych w relacji do organów gminy. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że jednostka pomocnicza nie tworzy odrębnego szczebla samorządu terytorialnego i nie posiada statusu samodzielnego podmiotu prawa publicznego. Po drugie, kluczowe znaczenie dla ustalenia roli jednostek pomocniczych w funkcjonowaniu gminy ma art. 35 u.s.g. Stosownie do tego przepisu, organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, przyjętym po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zakres regulacji statutowej powinien obejmować co najmniej następujące kwestie:

1. nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
2. zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej;
3. organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
4. zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
5. zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Statut jest aktem prawa miejscowego i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Każdej jednostce pomocniczej należy nadać odrębny statut, choć w praktyce statuty poszczególnych jednostek pomocniczych na terenie danej gminy różnią się między sobą nieznacznie. Należy oczekiwać, że zwłaszcza w zakresie reguł wyboru organów czy zasad kontroli i nadzoru nad organami jednostek pomocniczych, rada gminy będzie zachowywała spójne podejście wobec wszystkich jednostek pomocniczych położonych na obszarze danej gminy. Różnice mogą natomiast dotyczyć zwłaszcza zakresu przekazywanych poszczególnym jednostkom zadań.

W kwestii nazewnictwa jednostek pomocniczych przepisy u.s.g. pozostawiają gminom szeroki zakres autonomii. Jako przykładowe typy jednostek wymienia się sołectwa, dzielnice i osiedla, dopuszczając również wyraźnie inne typy jednostek.

¹ Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

² M. Pszczyński, Rady dzielnic jako forma współkierowania w gminie, w: J. Łukasiewicz (red.), *Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014, s. 330.

Zastrzec jednak przy tym należy, że wybór typu jednostki pomocniczej determinuje kształt jej organów. Stosownie bowiem do art. 36 ust. 1 u.s.g. organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Z kolei w przypadku dzielnic i osiedli organem uchwałodawczym jest rada, zaś organem wykonawczym zarząd z przewodniczącym na czele. W przypadku sołectw organ uchwałodawczy działa zatem w formule demokracji bezpośredniej, zaś w dzielnicach i osiedlach – w formule demokracji przedstawicielskiej³. Ponadto, jedynie sołectwa korzystają ze szczególnej ochrony w zakresie korzystania z mienia komunalnego. Zgodnie z art. 48 ust. 2 u.s.g.: „Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.”

Pewne wątpliwości może budzić kwestia, czy poszczególne typy jednostek pomocniczych są powiązane z charakterystyką gminy czy obszaru gminy, na którym dana jednostka funkcjonuje. Innymi słowy, czy sołectwa – na co mogłaby wskazywać choćby nazwa organu uchwałodawczego (zebranie wiejskie) – mogą istnieć wyłącznie na obszarach wiejskich, a więc być tworzone tylko przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie? Przepisy u.s.g. nie dają w tej kwestii jednoznacznej odpowiedzi. Tymczasem, jest to zagadnienie o dużej doniosłości w praktyce, zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o funduszu sołeckim przewidującej szczególnie mechanizm finansowania wsparcia sołectw (szerzej zob. niżej). Pojawiły się bowiem przykłady gmin miejskich tworzących sołectwa na swoim obszarze, głównie z zamiarem skorzystania z funduszu sołeckiego, a przede wszystkim mechanizmu refundacji z budżetu państwa części wydatków ponoszonych przez gminę na przedsięwzięcia z funduszu sołeckiego.

Wątpliwości z tym związane rozstrzygnął dopiero Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 lutego 2014 r., wskazując że: *Utworzenie sołectwa nie może polegać na zmianie nazwy i przypisaniu jej jednostce pomocniczej na terenie ścisłej zabudowy miejskiej. Wykładnia zmierzająca do przypisania radzie gminy prawa do nieograniczonej swobody w nazywaniu jednostek pomocniczych abstrahuje od ustawy przewidzianej organizacji sołectw z zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym i pozbawia znaczenia regulację ustawy różnicującą organizację jednostek pomocniczych w sołectwach i w osiedlach oraz dzielnicach. Prowadziłaby w skrajnych przypadkach do absurdu, można bowiem byłoby uznać za uprawnione np. utworzenie – ze względów finansowych – sołectw w centrum dużych miast, obejmujących śródmieście lub ich części (rynki) (...). Rozważania te prowadzą, z jednej strony, do uznania że w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, a z drugiej, że możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa, a zatem że dopuszczalne jest ich tworzenie jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich w rozumieniu wcześniej wskazanym. Taka konkluzja wynika zarówno z wykładni językowej, jak i celowościowej (funkcjonalnej), systemowej, historycznej. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa*

*w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa*⁴. O ile zatem tworzenie sołectw przez gminy miejskie nie jest jednoznacznie i wprost zakazane, to w praktyce może być dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, tj. w odniesieniu do obszarów wiejskich na terenie miasta.

Organy jednostek pomocniczych nie posiadają statusu organów jednostek samorządu terytorialnego, jednak przepisy u.s.g. nadają im pewne uprawnienia. Po pierwsze, przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, bez prawa udziału w głosowaniu (art. 37a u.s.g.). Statut gminy powinien regulować szczególne zasady udziału przedstawiciela jednostki pomocniczej, choć nie wynika z tego obowiązek zapewnienia mu uprawnień szerszych niż posiada każdy obywatel, któremu prawo wstępu na sesje rady gminy jest gwarantowane z mocy konstytucyjnych i ustawowych uregulowań w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy (art. 37a u.s.g.). Ponadto, Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu (także innym członkom) organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej (art. 37b u.s.g.). Co jednak istotniejsze, organ wykonawczy jednostki pomocniczej może zostać upoważniony uchwałą rady gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do zadań gminy (art. 39 ust. 4 u.s.g.).

Zakres zadań jednostek pomocniczych to kwestia w najszerszym zakresie pozostawiona do autonomicznego rozstrzygnięcia przez gminy. Przepisy u.s.g. wskazują jedynie, że jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut powinien również ustalać zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Nie ulega wątpliwości, że zakres zadań powierzanych sołectwom i innym jednostkom pomocniczym nie może wykraczać poza sferę zadań własnych gminy zarysowaną w art. 6 i 7 u.s.g. W pozostałym zakresie trudno jednak wskazać istotne ograniczenia zakresu zadań, które mogą zostać przekazane jednostkom pomocniczym. Istotnym ograniczeniem praktycznym będzie jednak brak podmiotowości prawnej jednostek pomocniczych i związany z tym brak zdolności do samodzielnego zaciągania zobowiązań, a także brak kompetencji o charakterze władczym, poza sprawami przekazanymi do załatwienia przez organy jednostek pomocniczych mocą odrębnej uchwały rady gminy.

Ważnym krokiem w kierunku upodmiotowienia sołectw stała się ustawa z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim⁵, zastąpiona później ustawą z 21 lutego 2014 r.⁶ (dalej jako: u.f.s.) wprowadzającą pewne modyfikacje do pierwotnej formuły funduszu. Fundusz sołeczki nie stanowi budżetu własnego

³ Statut osiedla może jednak ustalić, że w osiedlu organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców (art. 37 ust. 4 u.s.g.).

⁴ Wyrok NSA z 4 lutego 2014 r., II OSK 2910/13.

⁵ Dz.U. 2009, nr 52 poz. 420.

⁶ Dz.U. 2014, poz. 301.

sołectwa, ale obejmuje wydatki finansowane z budżetu gminy⁷. Jego główną cechą jest przyznanie mieszkańcom sołectw możliwości decydowania o przeznaczeniu wyodrębnionej z budżetu gminy kwoty. Wprowadzenie funduszu sołectkiego w danej gminie jest fakultatywne. Istotną zachętę stanowi jednak możliwość uzyskania przez gminę z budżetu państwa zwrotu do 40 proc. wydatków poniesionych w ramach funduszu. Raz podjęta uchwała rady gminy o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego ma charakter bezterminowy i nie wyczerpuje się po jednokrotnym zastosowaniu. Dlatego likwidacja funduszu wymaga uchwały rady gminy, która jednak ma zastosowanie wyłącznie w kolejnym roku budżetowym.

Przepisy u.f.s. ustanawiają zasady wyliczania wielkości funduszu przypadającego na rzecz poszczególnych sołectw. Ustawowy wzór wskazuje, że wielkość funduszu sołectkiego zależy od liczby mieszkańców sołectwa oraz kwoty wykonanych dochodów bieżących danej gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata podzielonej przez liczbę mieszkańców gminy w tymże roku. Ogólna wysokość funduszu sołectkiego danej gminy zależy zatem od jej potencjału dochodowego. Z kolei podział tej globalnej kwoty na poszczególne sołectwa opiera się na kryterium liczby mieszkańców sołectw.

Procedura dysponowania środkami z funduszu sołectkiego obejmuje cztery kroki:

- Zgłoszenie przez sołectwo wniosku zawierającego wykaz projektów wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji. Wniosek zawierający listę proponowanych projektów uchwała zebranie wiejskie, w którym mogą wziąć udział wszyscy mieszkańcy sołectwa. Wniosek musi zostać przekazany wójtowi przez sołtysa do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego wniosek dotyczy;
- Weryfikacja wniosku pod względem formalnoprawnym przez wójta. Wójt może w ciągu 7 dni od otrzymania wniosku odrzucić go z przyczyn formalnych, takich jak np. podjęcie uchwały o zgłoszeniu projektów w sposób niezgodny z prawem. Sołtys może podtrzymać odrzucony wniosek, kierując go do rady gminy. Rada podejmuje wówczas wiążące rozstrzygnięcie.
- Podjęcie decyzji przez radę gminy. Rada gminy, uchwalając budżet może odrzucić wniosek sołectwa wyłącznie, gdy zgłoszony przez nie projekt nie jest zgodny ze strategią rozwoju gminy, nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy lub nie służy poprawie warunków życia mieszkańców
- Realizacja projektów. Przedsięwzięcia w ramach funduszu sołectkiego są realizowane na zasadach ogólnych, tj. przez wójta jako organ zobowiązany do wykonania budżetu gminy. Środki z funduszu nie trafiają bezpośrednio do sołectwa. W trakcie roku budżetowego (do 31 października) zebranie wiejskie może zgłosić wniosek o modyfikację wcześniej zaaprobowanych przedsięwzięć w ramach ustalonego wcześniej limitu środków.

Fundusz sołectki jest szczególną formą budżetu partycypacyjnego, a zarazem instrumentem upodmiotowienia jednostek pomocniczych na obszarach wiejskich, pomimo że nie przewiduje się bezpośredniego udziału sołectw w realizacji

przedsięwzięć zaplanowanych w ramach funduszu. Praktyka dowodzi, że dzięki mechanizmowi rekompensat z budżetu państwa, większość gmin zdecydowała o wprowadzeniu funduszu na swoim obszarze⁸.

III. Przesłanki wzmocnienia jednostek pomocniczych

Łagodzenie skutków konsolidacji terytorialnej

Polskie gminy, na tle gmin w innych państwach europejskich, są relatywnie duże. Dominują gminy liczące sobie co najmniej pięć tysięcy mieszkańców, podczas gdy np. w Czechach, Francji czy na Słowacji średnia liczba mieszkańców gminy wynosi poniżej dwóch tysięcy. 95% gmin we Francji i 75% gmin niemieckich liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców, podczas gdy w Polsce jest to tylko 25%⁹. Co więcej, przyjęte w 2015 r. rozwiązania legislacyjne mają dodatkowo stymulować proces konsolidacji na poziomie samorządu gminnego.

Konsolidacja terytorialna jest trendem obecnym w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w całej Europie. Związana jest z procesem koncentracji ludności na obszarach metropolitalnych, wyludnianiem się obszarów wiejskich czy dążeniem do zwiększenia efektywności wykonywania zadań publicznych. Konsolidacja powoduje jednak również oddalanie samorządu od obywatela. Umocnienie jednostek pomocniczych może w znacznym stopniu rekompensować ten problem. Jednostki pomocnicze mogą służyć organom samorządu gminnego jako źródło informacji na temat problemów, z jakimi borykają się społeczności wiejskie, mogą być pasem transmisyjnym dla oczekiwań tych społeczności oraz ułatwiać skuteczną realizację zadań gminy.

Zmniejszanie deficytu demokracji lokalnej

Model władzy samorządowej przyjęty w Polsce w związku z wprowadzeniem w 2002 r. bezpośrednich wyborów organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) budzi uzasadnione wątpliwości co do wpływu na stan demokracji lokalnej. Nieodwoływany przez radę wójt stał się postacią pierwszoplanową w zarządzaniu gminą. Pomimo zachowania stanowiących kompetencji rady, to wójt dysponuje inicjatywą, ale także przewagą informacyjną nad radnymi. W trakcie debaty z radnymi, wójt może sięgać po argumenty przygotowywane przez cały gminny aparat urzędniczy. Poza nielicznymi wyjątkami, radni nie są w stanie na równi z wójtem spierać się w sprawie szczegółowych rozstrzygnięć.

⁸ Według danych rządowych, przy blisko 2200 gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich (sołectwa utworzono w 2175 gminach), fundusz sołectki każdego roku uruchamiany jest w około połowie z nich.

⁹ M. Kachniarz, A. Babczuk, Ekspertyza „Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje, online: http://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372230_ocenpodzialu.pdf

⁷ M. Paczocha, Fundusz sołectki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa, *Finanse Komunalne* 2008, nr 7-8.

Wójt sprawuje też kontrolę nad całym aparatem administracyjnym gminy oraz gminnymi jednostkami organizacyjnymi.

Zwalczanie słabości i niedociągnięć obecnego systemu checks and balances w samorządzie wymaga wielu rozwiązań prawno-instytucjonalnych. Wzmocnienie jednostek pomocniczych, a zwłaszcza włączenie ich w proces kontroli nad działalnością wójta może być jednym z wielu instrumentów przywracania bardziej zrównoważonego modelu zarządzania gminą.

Zwrot w kierunku współzarządzania

Co najmniej od kilkunastu lat w dyskusjach naukowych, ale również w praktyce zarządzania publicznego coraz większy wpływ zyskuje koncepcja współzarządzania czy zarządzania partycypacyjnego¹⁰. Podstawowym założeniem tej koncepcji jest przełamanie hierarchicznego modelu rządzenia, w którym instytucje demokracji przedstawicielskiej, formalnie wyposażone w kompetencje do rządzenia, mają monopol na ustalanie i zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Współzarządzanie oznacza ewolucję w stronę interaktywnego, deliberytywnego i partycypacyjnego modelu zarządzania, w którym instytucje publiczne, zwłaszcza na poziomie lokalnym, traktują inne podmioty jako ważnych partnerów, a czasem współdecydentów o sprawach publicznych.

Jednostki pomocnicze, ze względu na swoje zakorzenie historyczne oraz mało sformalizowany model działania, mogą występować jako forma reprezentacji obywateli w relacjach z formalną władzą samorządową, a zarazem partner samorządu w rozstrzyganiu o sprawach istotnych dla lokalnych wspólnot. Uczynienie z jednostek pomocniczych aktora w procesie lokalnego współzarządzania wymaga jednak wypracowania instrumentów, za pomocą których jednostki pomocnicze będą mogły artykułować swoje postulaty i oczekiwania, a także komunikować się z władzami samorządowymi.

IV. Propozycje wzmocnienia jednostek pomocniczych

Przedstawione poniżej propozycje rozwiązań wzmacniających rolę i pozycję jednostek pomocniczych mają charakter wyjściowy, tj. stanowią materiał do dyskusji, a nie listę postulatów, które należałoby bezwzględnie wdrożyć. Rozwiązania te podążają w dwóch głównych kierunkach: zwiększenia udziału jednostek pomocniczych w zarządzaniu gminą oraz wzmocnienia podmiotowości jednostek.

Ustawowe uprawnienia sołtysa na forum rady gminy

Jak wskazano wyżej, w obecnym stanie prawnym o zakresie udziału przedstawiciela jednostki pomocniczej w pracach rady gminy decyduje statut gminy. W praktyce, wiele statutów gmin milczy na temat jakichkolwiek uprawnień sołtysów albo też przyznaje im uprawnienia nie wykraczające poza

przysługujące każdemu innemu mieszkańcowi gminy. Warto w związku z tym rozważyć przyznanie sołtysom zestawu szczególnych uprawnień gwarantowanych już na poziomie ustawowym. Mogą one obejmować zwłaszcza następujące uprawnienia związane z uczestnictwem w pracach rady gminy:

- Obowiązek wyodrębnienia w porządku każdej sesji rady gminy punktu poświęconego sprawom sołeckim. W toku obrad sołtysi mieliby możliwość przedstawienia aktualnych problemów i zagadnień istotnych dla funkcjonowania jednostek pomocniczych, a także podjąć z radnymi dyskusję na temat rozwiązania zgłaszanych problemów.
- Obowiązek utworzenia stałej komisji rady do spraw jednostek pomocniczych, w której pracach (bez prawa do głosowania) uczestniczyliby wszyscy przewodniczący organów wykonawczych jednostek pomocniczych na obszarze danej gminy. Komisja miałaby za zadanie przygotowanie opinii do projektów uchwał mających wpływ na funkcjonowanie jednostek pomocniczych oraz mogłaby zgłaszać projekty uchwał dotyczących spraw istotnych z punktu widzenia jednostek pomocniczych.
- Obowiązek powołania z grona radnych rzecznika jednostek pomocniczych, który koordynowałby komunikację z przedstawicielami jednostek pomocniczych i przyjmował od nich postulaty, wnioski czy zapytania adresowane do rady.

Obowiązek konsultowania jednostek pomocniczych

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a oszczędnie reguluje instytucję konsultacji społecznych na poziomie gminnym poprzez wskazanie, że: „W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (art. 5a ust. 1 u.s.g.). Kwestię bardziej szczegółowego określenia zasad i trybu konsultacji ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia radom gmin w formie stosownych uchwał (art. 5a ust. 2 u.s.g.). Ustawowy obowiązek przeprowadzenia konsultacji ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie:

- tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g.);
- nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i określenia jego granic (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g.);
- ustalenia i zmiany nazwy gminy oraz siedziby jej władz (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.g.);
- utworzenia jednostki pomocniczej gminy (art. 5 u.s.g.) oraz nadanie jej statutu (art. 35 u.s.g.)¹¹.

Brak ustawowego obowiązku konsultowania innych spraw o doniosłym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej (np. kwestii budżetowych) powoduje, że w praktyce konsultacje społeczne na poziomie gminy są organizowane incydentalnie albo w fasadowej formule. Można w efekcie mówić o deficycie społecznej partycypacji w zarządzaniu sprawami gminy. Próby rozszerzenia zakresu obligatoryjnych konsultacji społecznych spotykały się do tej pory z oporem ze strony

¹⁰ Szerzej zob.: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie*, Warszawa 2015.

¹¹ D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 1-2, s. 26-32.

środowisk samorządowych, które obawiały się spowolnienia procesów decyzyjnych czy kosztów związanych z prowadzeniem konsultacji. Wprowadzenie obowiązkowych konsultacji wszystkich projektów uchwał z organami wykonawczymi jednostek pomocniczych może stanowić rozwiązanie kompromisowe, które jednocześnie będzie budowało podmiotowość sołectw i innych jednostek pomocniczych. Do rozstrzygnięcia na poziomie uchwały rady gminy pozostawić należy kwestię form konsultacji z jednostkami pomocniczymi, bacząc jednak, by czas na zgłaszanie uwag był odpowiedni (co najmniej 7, a najlepiej 14 dni), a odpowiedzi na uwagi zgłaszane przez przedstawicieli jednostek pomocniczych były zaopatrzone w uzasadnienie.

Wśród możliwych form konsultacji z jednostkami pomocniczymi można wskazać zgłaszanie uwag na piśmie w określonym terminie, konsultacje w postaci forum konsultacyjnego przy radzie lub wójcie czy konsultacje w formie wysłuchania publicznego projektów uchwał na forum rady gminy, w którym mogliby uczestniczyć sołtysi lub wyznaczeni przez nich reprezentanci jednostek pomocniczych.

Interpelacje sołeckie

Jednym z warunków umocnienia i upodmiotowienia jednostek pomocniczych jest zagwarantowanie ich przedstawicielom dostępu do informacji na temat funkcjonowania gminy. Posłużyć temu może zwłaszcza wprowadzenia tzw. interpelacji sołeckich adresowanych do wójta, w ramach których sołtys mógłby uzyskać informacje i wyjaśnienia dotyczące zagadnień ważnych z punktu widzenia danej jednostki pomocniczej. Interpelacje sołeckie mogłyby również zawierać wnioski pod adresem wójta dotyczące podjęcia działań polepszających sytuację jednostek pomocniczych czy ułatwiających im wykonywanie ich zadań. Należy jednocześnie wyznaczyć ustawowy termin odpowiedzi na interpelację nieprzekraczający 21 dni.

Inicjatywa uchwałodawcza zebrania wiejskiego

Inicjatywa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pozostaje nieznaną polskiemu prawu samorządowemu¹². Jest pewnym paradoksem, że obywatele w liczbie co najmniej 100.000 mogą zgłosić do Sejmu projekt ustawy, ale na poziomie władzy lokalnej czy regionalnej analogiczne uprawnienie nie jest im obecnie gwarantowane. W praktyce przyjęło się, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie samorządowym jest dopuszczalna, o ile przewiduje ją statut gminy, zarazem regulując zasady zgłaszania i rozpatrywania obywatelskich projektów uchwał. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych sprawa nie jest jednak całkowicie jasna. Przykładowo, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu pada stwierdzenie, że: *Brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego mil-*

¹² D. Sześciło, Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w świetle orzecznictwa, Trzeci Sektor 2013, nr 30, s. 63-68.

*czenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy*¹³.

Abstrahując od niejasności dotyczących obecnego stanu prawnego, należy wziąć pod rozwagę postulat wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w formie zastrzeżonej dla organu stanowiącego jednostek pomocniczych, tj. w przypadku sołectw – zebrań wiejskich. Takie rozwiązanie byłoby nie tylko pierwszym, ostrożnym krokiem w kierunku upowszechnienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie samorządowym, ale stwarzałoby również szansę na ożywienie instytucji zebrania wiejskiego. Wyżej przedstawione pomysły były raczej adresowane do organów wykonawczych w jednostkach pomocniczych (sołtysów). Tymczasem, również zebrania wiejskie jako szczególna instytucja łącząca w sobie funkcję organu stanowiącego sołectwa i formy demokracji bezpośredniej, mogą być włączone na szerszą niż obecnie skalę w decydowanie o sprawach istotnych dla gminy. Wprowadzając takie rozwiązanie należy oczywiście mieć na względzie odpowiednie wymogi proceduralne dla ważności inicjatywy zgłaszanej przez zebranie wiejskie, np. wymóg odpowiedniej frekwencji czy konieczność formalnoprawnej weryfikacji zgłaszanych projektów.

Obligatoryjny fundusz sołecki

Fundusz sołecki od początku swojego funkcjonowania opierał się na finansowej zachęcie adresowanej do gmin przy zachowaniu ich pełnej samodzielności przy podejmowaniu decyzji o wyodrębnieniu funduszu. Ten mechanizm okazał się skuteczny na tyle, by zapewnić wdrożenie funduszu w ponad połowie gmin, które są do tego uprawnione. Wydaje się jednak, że fundusz jest dziś narzędziem na tyle dobrze rozpoznany i okrzepłym w praktyce samorządowej, że nie ma już powodu, by pozbawiać możliwości korzystania z niego sołectw w gminach, które na wyodrębnienie funduszu do tej pory się nie zdecydowały. Należy zatem poważnie rozważyć nadanie funduszowi sołeckiemu charakteru obligatoryjnego, przy jednoczesnym zachowaniu mechanizmu rekompensaty części wydatków z funduszu ponoszonych przez gminy. Dobrowolność w stosowaniu funduszu sołeckiego była trafną strategią wdrażania i testowania tego rozwiązania, ale w sytuacji, gdy fundusz funkcjonuje już ponad 5 lat trudniej o powód, dla którego ma być to narzędzie o ograniczonej skali zastosowania.

Sołecka inicjatywa lokalna

Inicjatywa lokalna uregulowana przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie polega na realizacji określonych zadań na wniosek grupy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (przeważnie gminy) i z ich udziałem. Mieszkańcy za pośrednictwem organizacji pozarządowej lub bezpośrednio mogą się zwrócić do władz lokalnych o realizację określonego zadania publicznego. Katalog zadań, które mogą być realizowane w formie inicjatywy lokalnej jest szeroki i obejmuje budowę czy remont małej infrastruktury (plac zabaw, parki itd.), a także małe przedsięwzięcia kultu-

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05.

ralne, edukacyjne, ekologiczne czy też związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego. Procedura rozpatrywania wniosków składanych przez mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej jest określana w uchwałach rad gmin. Na ich podstawie wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miasta) decydują o przyjęciu projektu do realizacji¹⁴.

Inicjatywa lokalna jest narzędziem tzw. koprodukcji usług publicznych, czyli realizacji określonych zadań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb na zasadzie bezpośredniego współdziałania administracji z obywatelami. To narzędzie przeznaczone do realizacji niewielkich w swojej skali, ale znaczących z punktu widzenia mieszkańców projektów, głównie w sferze lokalnej infrastruktury. W tym świetle inicjatywa lokalna jest instrumentem o dużym potencjale na poziomie mikro, tj. sołectw czy innych jednostek pomocniczych. Zważywszy, że opiera się na dobrowolnym współdziałaniu administracji z obywatelami, wymagającym pewnego poziomu zaufania (kapitału społecznego) i dobrej komunikacji, można liczyć, że sołectwo będzie najbardziej przyjaznym środowiskiem do rozwoju inicjatywy.

Z tej przyczyny należy się pochylić nad postulatem scedowania na rzecz sołtysów kompetencji do przyjmowania, rozstrzygania i realizowania wspólnie z mieszkańcami sołectw wniosków o realizację inicjatywy lokalnej. Takie rozwiązanie nie eliminowałyby inicjatywy na poziomie ogólnogminnym, ale polegałoby na wyodrębnieniu w budżecie gminy środków zarezerwowanych na realizację inicjatywy na poziomie sołectw. Wybór i realizacji projektów odbywałaby się pod nadzorem wójta, który mógłby jednak ingerować w realizację inicjatyw tylko w zakresie, w jakim doszłoby do naruszenia przepisów prawa.

¹⁴ A. Czarkowska, Ł. Domagała, A. Jachimowicz, M. Makuch, Ł. Waszak, Z. Wejcman, Inicjatywa lokalna krok po kroku, Warszawa 2013.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl