



**Minister
Spraw Wewnętrznych i Administracji**

BMP-0724-7907/06/RC

SEKRETARIAAT
BIURO PREZYDIALNE

Wpłynęło dn. 18.10.2006

nr. 5454 podpis

Warszawa, 16 października 2006 r.

SEKRETARIAAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 20.10.06
nr. 7676 podpis

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku

Nawiązując do pisma z dnia 18 września 2006 r. (sygn. BPS/DSK-043-622/06) przekazującego oświadczenie Senatora RP Pana Ryszarda Ciecierskiego złożone podczas 18. posiedzenia Senatu RP w dniu 14 września 2006 r. w sprawie *propozycji Stowarzyszenia Sołtysów Województwa Opolskiego dotyczącej wprowadzenia zmian w pozycji sołtysów w Polsce*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, zaś ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych został określony w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.). Stosownie do art. 1 ust. 1 ww. ustawy jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego kraju są gminy, powiaty i województwa. W świetle przepisów ustrojowych poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, tj.: art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.) w związku z art. 164 Konstytucji RP, mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tworzą wspólnoty samorządowe. Zgodnie z Konstytucją RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu.

Podkreślić należy ponadto, iż Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) określa samorząd terytorialny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania – w granicach określonych prawem – zasadniczą częścią spraw publicznych. Pojęcie „społeczności lokalnej” sformułowane w ww. dokumencie odpowiada pojęciu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu Konstytucji RP i ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś pojęciu jednostki pomocniczej. Ponadto, w świetle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustaw nie stanowią inaczej,

społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną. Elementem tejże struktury są niewątpliwie jednostki pomocnicze. Podkreślić należy, iż w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty administracji publicznej, samodzielnie decydują o swojej strukturze wewnętrznej oraz odpowiadają za realizację przekazanych im zadań.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze, tj. sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Powyższe wskazuje zatem, iż kwestie związane z utworzeniem jednostki pomocniczej ustawodawca pozostawia samodzielnej decyzji gminy. Podkreślenia wymaga ponadto, iż gmina samodzielnie decyduje, czy w ogóle skorzysta z przyznanej jej w art. 5 ust. 1 ww. ustawy kompetencji, a jeśli tak – także o tym, jaką utworzy jednostkę pomocniczą. Gmina samodzielnie wyznacza ponadto zakres terytorialny jednostek pomocniczych (całe terytorium gminy może zostać podzielone pomiędzy jednostki pomocnicze, bądź jednostki pomocnicze mogą działać tylko na jego części). Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami, bądź z ich inicjatywy. Podkreślenia wymaga, iż jednostki pomocnicze nie mają charakteru wyodrębnionych ustawowo związków samorządowych, nie stanowią też odrębnych korporacji i nie mają osobowości prawnej. Zadania jednostek pomocniczych są zadaniami gmin.

Omówione wyżej rozwiązania w zakresie jednostek pomocniczych gmin warunkują równocześnie status organów danej jednostki pomocniczej. W sołectwie organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, a organem wykonawczym – sołtys. Zgodnie z art. 35 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy – w drodze statutu – określa m.in. zadania organów jednostki pomocniczej oraz sposób ich realizacji. Zgodnie z art. 37a przedmiotowej ustawy przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie gminy, jednakże bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy zobowiązany jest do każdorazowego zawiadamiania – na zasadach przewidzianych wobec radnych – przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy.

Wskazane rozwiązania przesądzają zatem, iż pełniona przez sołtysa funkcja i realizowane przez niego zadania nie są niezależne od jednostki samorządu terytorialnego. Kompetencja zarówno do utworzenia jednostki pomocniczej, jak i do określenia przekazywanych jej zadań przysługuje organowi stanowiącemu danej jednostki samorządu terytorialnego, któremu ponadto przysługuje prawo sprawowania kontroli wykonywanych zadań. Ponadto wskazać należy, iż przymiot osobowości prawnej przysługuje określonej społeczności lokalnej, nie zaś jej organom (czy też organom jednostek pomocniczych). Powyższe znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie, zgodnie z którym jednostki pomocnicze uznawane są wyłącznie za elementy składowe gmin nieposiadające poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, a zatem niemogące podejmować jakichkolwiek działań w stosunku do osób trzecich (por. wyrok WSA z dnia 11 maja 2004 r. III S.A./Kr/61/04).

Kompetencje rady gminy dotyczą także ewentualnych świadczeń przysługujących osobie pełniącej funkcję sołtysa. Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Tym samym to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przesądza o wysokości ww. świadczeń, co wynika z przyznanej jednostkom samorządu terytorialnego w Konstytucji RP samodzielności oraz daje możliwość uwzględnienia wysokości środków finansowych danej gminy.

Ponadto, w odniesieniu do kwestii świadczeń dla osób pełniących funkcję z wyboru, wskazać należy znaczenie, jakie w orzecznictwie nadaje się instytucji mandatu przedstawicielskiego (do którego należy również funkcja sołtysa), tj. jako „dobrowolnej służby publicznej polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele” (vide: uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1994 r. o sygn. W 2/94, OTK 1994/1/21). Tym samym osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru podlegają niejednokrotnie różnego rodzaju ograniczeniom w zakresie np. wykonywania pracy i związanego z tym wynagrodzenia. Podkreślić należy, iż sprawowanie mandatu sołtysa nie ma charakteru obowiązkowego – ustawodawca pozostawia zainteresowanemu swobodę wyboru między wykonywaniem mandatu a zatrudnieniem oraz związanymi z tym świadczeniami.

W oparciu o powyższe należy wskazać, iż kwestia nadania osobowości prawnej sołectwu – w kontekście zasad kształtujących status prawny jednostek pomocniczych na gruncie ustawy o samorządzie gminnym – budzi poważne wątpliwości.

Z wyrazami szacunku

MINISTER
Spraw Wewnętrznych i Administracji

[Podpis]
z. up. Jarosław ZABŁEŃSKI
Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów