

Statut sołecki wykładnią prawa lokalnego

Grażyna Jałgos-Dębska



Statut sołecki jako akt tworzony po konsultacji z mieszkańcami

Statut sołecki to akt ustrojowo-organizacyjny uchwalany przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Nieprzeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami dotyczących statutu skutkuje nieważnością uchwały rady gminy. Przepis ten oznacza, że rada gminy przystępując do procedury nadania statutu sołectwom powinna podjąć uchwałę określającą zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami.

Co powinien zawierać statut sołecki?

Artykuł 35 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określa w szczególności co powinien zawierać statut:

- nazwę i obszar jednostki pomocniczej;
- zasady i tryb wyborów organów;
- organizację i zadania organów jednostki pomocniczej;
- zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji;
- zakres formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Użycie zwrotu „w szczególności” przez ustawodawcę oznacza, że lista nie jest zamknięta. Rada gminy musi jednak trzymać się granic ustawy o samorządzie gminnym i spełniać wszystkie wymogi z art. 35 ust. 3.

Kadencja sołtysa w statucie sołeckim

Wejście w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania organów publicznych, spowodowało w niektórych gminach nowelizację statutów sołeckich w celu wydłużenia kadencji sołtysów i członków rad sołeckich. Wprowadzie wspomniana ustawa nie dotyczy funkcjonowania sołectw, a co za tym idzie, nie obliuguje organów gminy do korelowania ich kadencyjności z kadencyjnością sołtysa i członków rady sołeckiej, jednak nie wiedzieć czemu, taki właśnie związek praktykowany jest w statutach sołeckich.

Pamiętać także należy, że żaden z przepisów obowiązującego prawa samorządowego nie określa długości kadencji sołtysa i członków rady sołeckiej. Jest to kompetencja rady gminy, która wyraża swą wolę w tej materii wyłącznie w statutach sołeckich. Od rady gminy zależy zatem, czy kadencja sołtysa będzie czteroletnia, pięcioletnia, a może trzyletnia lub sześcioletnia.

Nieprawidłowości w statutach sołeckich

Obecnie obowiązujące w Polsce statuty 40.836 sołectw (stan na 12 maja 2023 r.) są stare, wręcz archaiczne i bardzo często naruszają obowiązujące prawo. Najstarsze z nich pochodzą 1991 roku i teoretycznie nadal obowiązują, bo rada gminy do tej pory nie uchwaliła innych.

Właściwie powinny być uchylone z powodu istotnego, a nawet rażącego naruszenia prawa. Niestety dotyczy to także statutów sołeckich uchwalanych w ostatnim czasie, nie zawsze bowiem nadzór prawny wojewody potrafi wychwycić znajdujące się w nich naruszenia prawa.

Błędy te są następnie powielane w statutach innych sołectw, ponieważ radcy prawni gminy lub pracownicy urzędów gmin odpowiedzialni za przygotowanie projektu nowego statutu sołeckiego sięgają do najświeższych statutów sołeckich, które przeszły „kontrolę” nadzoru prawnego danego województwa. W ten sposób metodą kopiuj/wklej fala błędów statutowych rozlewa się na całą Polskę.

Proces tworzenia statutu sołeckiego

Jak zatem prawidłowo powinny powstawać statuty sołeckie? Najlepszą praktyką jest powołanie przez radę gminy doraźnej komisji statutowej, która zajmie się opracowaniem stosownego projektu. W skład komisji oprócz radnych, sołtysów, radcy prawnego, być może także sekretarza gminy mogą wejść liderzy organizacji pozarządowych, którzy mają doświadczenie w pisaniu statutu organizacji pozarządowej.

Warto, by pracę komisji poprzedził wykład prawnika/eksperta zajmującego się statutami, który po pierwsze przedstawi wymogi prawne wynikające z ustawy o samorządzie gminnym dotyczące funkcjonowania jednostek pomocniczych, po drugie przeanalizuje obecnie obowiązujące w gminie statuty sołeckie i po trzecie przestrzeże przed najczęściej popełnianymi w statutach błędami, których należy unikać przy redagowaniu nowego aktu ustrojowo-organizacyjnego sołectwa.

Błędy w statutach sołeckich

Poniżej kilkanaście najczęściej spotykanych błędów w statutach sołeckich.

Błąd pierwszy: pisanie wielkimi literami terminów niebędących nazwami własnymi np. wójt, sołtys, zebranie wiejskie, rada gminy, rada sołecka, urząd, statut, gmina, sołectwo itd.

W języku polskim w środku zdania wielką literą piszemy tylko nazwy własne, więc w statucie (tak jak w ustawie o samorządzie gminnym) w odniesieniu do terminów: wójt, gmina, sołtys, rada gminy, zebranie wiejskie, rada sołecka, urząd nie używamy wielkiej litery na początku wyrazu w środku zdania.

Błąd drugi: obszarem działania sołectwa jest wieś... powinno być obszar sołectwa obejmuje wieś.

Ustawa o samorządzie gminnym nakazuje radzie gminy określić w statucie sołectwa obszar jednostki pomocniczej. Można to zrobić poprzez:

- wskazanie nazw miejscowości, wsi i innych obszarów wraz z ich granicami;
- dodanie załącznika do statutu w formie mapy;
- opis słowny;
- podanie wykazu nazw ulic na terenie, których jednostka będzie funkcjonować
- opracowania szczegółowego wykazu oznaczeń geodezyjnych i kartograficznych (za B. Dolnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, str. 604.).

Autorzy statutów często dodają określenie „działania” do terminu „obszar”, co ogranicza działalność organów sołectwa tylko do jego terenu. W rezultacie sołtys może pełnić swoje obowiązki tylko w obrębie sołectwa. Oznacza to, że jeśli pójdzie do urzędu gminy, znajdującego się poza jego obszarem, nie będzie mógł tam pełnić swojej funkcji ani wykonywać np. zadań reprezentacyjnych.

Błąd trzeci: rada sołecka wymieniana jako trzeci organ sołectwa.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 36 ust. 1 wymienia organy sołectwa: organ uchwałodawczy – zebranie wiejskie oraz organ wykonawczy – sołtys. Drugie zdanie tego ustępu stanowi o radzie sołeckiej, która wspomaga działalność sołtysa. Tak ustawa określa rolę rady sołeckiej. Tymczasem w bardzo wielu obowiązujących w Polsce statutach sołeckich rada sołecka wymieniana jest jako trzeci organ sołectwa!

Błąd czwarty: zebranie wiejskie wybiera sołtysa i członków rady sołeckiej.

Artykuł 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Jednak bardzo często statuty sołeckie przypisują tę kompetencję zebraniu wiejskiemu, nazywając ją nawet jako „wyłączną”. Przepis ten powielany jest zarówno w rozdziałach dotyczących kompetencji organów sołectwa, jak też w rozdziale dotyczącym procedury wyborczej.

Błąd ten jest tak utrwalony w sposobie myślenia o sołectwie, że powielany jest w mediach, publikacjach, wystąpieniach publicznych, a nawet na oficjalnych stronach państwowych.

Pamiętajmy zatem, wprowadzie zebranie wiejskie stanowią stali mieszkańcy sołectwa, jednak to oni, a nie zebranie wiejskie wybierają sołtysa i członków rady sołeckiej. Mieszkańcy mogą dokonywać tego wyboru podczas zebrania zwołanego w tym celu, jednak to nie zebranie wiejskie dokonuje tegoż wyboru!

Procedura wyborcza może odbywać się również podczas: zebrania wyborczego, zebrania mieszkańców, zebrania sołeckiego, zebrania ogółu mieszkańców lub podczas kilkugodzinnych wyborów przy urnach na wzór wyborów samorządowych czy parlamentarnych. Powyższe nazwy są tylko hasłem zwołującym stałych mieszkańców sołectwa do przyścia na wybory. Wszystko zależy od tego, jak rada gminy uchwalając statut zredaguje tę procedurę.

Błąd piąty: zebranie wiejskie decyduje o liczbie członków rady sołeckiej.

Błąd przypisujący zebraniu wiejskiemu decyzyjność w sprawie liczby członków rady sołeckiej ściśle wiąże się z poprzednim błędem, w którym zebraniu wiejskiemu przypisywana jest kompetencja wyborcza. Podobnie jak poprzednio, to stali mieszkańcy sołectwa mają czynne prawo wyborcze, oni także decydują o liczbie wybieranych członków rady sołeckiej, bowiem te dwie kwestie są ze sobą powiązane czasowo jako wynikające jedna z drugiej.

Błąd szósty: sołtys członkiem lub nawet przewodniczącym rady sołeckiej.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 36 ust. 2 stanowi, że sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są przez stałych mieszkańców sołectwa. Zatem jeżeli sołtys miałby być członkiem rady sołeckiej, to najpierw musiałby być do niej wybrany, a tak przecież nie jest.

Zatem zapisanie w statucie, że sołtys jest członkiem rady sołeckiej, a nawet jej przewodniczącym, jest niezgodne z ustawą o samorządzie gminnym. Potwierdza to nawet podstawowe zadanie rady sołeckiej, którym jest wspomaganie sołtysa. Sołtys nie może wspomagać sam siebie jako członek rady.

Błąd siódmy: sołtys reprezentuje sołectwo na zewnątrz.

Ten – wydawałoby się – bardzo logiczny przepis nie jest jednak zgodny z obowiązującym prawem, bowiem sołectwo jako jednostkę pomocniczą gminy reprezentuje wyłącznie wójt lub burmistrz. Tylko on w sprawach formalnych może reprezentować sołectwo. W odniesieniu do sołtysa możemy mówić wyłącznie o reprezentowaniu sołectwa przed organami gminy, ewentualnie także jednostkami organizacyjnymi gminy, ale tylko w zakresie zadań i kompetencji przekazanych sołectwu.

Wyjątek od tej zasady może stanowić jedynie odrębna uchwała rady gminy podjęta na mocy art. 39 ust. 4 ustawy o s.g.. W takiej sytuacji do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej.

Często się zdarza, że sołtys w imieniu sołectwa odbiera różne nagrody, czeki z rąk przedstawicieli władz powiatowych, wojewódzkich, a nawet na szczeblu krajowym, jednak pamiętać należy, że są to wyłącznie sytuacje nieformalne, nie powodujące żadnych skutków prawnych.

Błąd ósmy: sołtys musi być stałym mieszkańcem sołectwa.

Ustawa o samorządzie gminnym reguluje tylko kwestię czynnego prawa wyborczego (art. 36 ust. 2 u.s.g.), jednak utożsamienie go z biernym prawem wyborczym jest naruszeniem prawa (WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrok z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt II SA/Go 294/20 (publ. Legalis nr 2471386) oraz WSA w Kielcach, wyrok z dnia 30 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 837/19 (publ. Legalis nr 2277527)).

Innymi słowy czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) w sołectwie mają wyłącznie stali mieszkańcy sołectwa, natomiast bierne prawo wyborcze (prawo do bycia wybranym) nie wymaga od kandydata zamieszkiwania w sołectwie. W związku z tym sołtysiem i członkiem rady sołeckiej danego sołectwa może zostać osoba niemieszkająca nawet w danym sołectwie! I taka jest poprawna interpretacja obowiązującego prawa samorządowego, choć może wydawać się dość niekonsekwentna i nielogiczna.

Błąd dziewiąty: wymaganie kworum dla dokonania wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej.

Statuty sołeckie nie mogą stanowić inaczej, niż przepisy ustawy o samorządzie gminnym. Mogą tylko w granicach tych przepisów określać zasady i tryb wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej. Zatem wszelkie obwarowywanie dodatkowymi warunkami dotyczącymi ważności wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej jest naruszeniem wspomnianej ustawy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22.02.2024 roku sygn. akt II SA/Ke 18/24). Nikt nie kwestionuje potrzeby jak największej liczby mieszkańców dokonujących wyboru, jednak zapewnienie wysokiej frekwencji powinno zostać poprzedzone kampanią medialną, dotyczącą uczestnictwa w wyborach, nie zaś warunkiem ważności samych wyborów.

Błąd dziesiąty: losowanie zamiast kolejnego głosowania.

W obowiązujących w Polsce statutach sołeckich często zdarza się, że w rozdziale dotyczącym procedury wyborczej, w sytuacji kolejnego remisu w wyniku przeprowadzonych głosowań zaleca się rozstrzygnięcie wyniku poprzez losowanie. Wprawdzie kodeks wyborczy dopuszcza losowania w niektórych przypadkach podczas wyborów samorządowych. Pamiętajmy jednak, że kodeks wyborczy nie dotyczy wyboru sołtysa i członków rady sołeckiej. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi wyraźnie, że sołtys i członkowie rady sołeckiej są wybierani w głosowaniu tajnym i bezpośrednim! Wprowadzenie losowania nie spełnia wymogu głosowania i jest niezgodne z obowiązującym prawem.

Błąd jedenasty: utrata prawa wybieralności, utrata praw publicznych i wyborczych, skazanie prawomocnym wyrokiem, zaświadczenie o niekaralności.

W statutach sołectw często pojawiają się zapisy o obowiązku oświadczenia o niekaralności lub utracie prawa do pełnienia funkcji sołtysa czy członka rady sołeckiej z powodu prawomocnego wyroku sądowego lub utracie praw publicznych i wyborczych. Przepisy te wynikają z kodeksu wyborczego, ale nie mają zastosowania do wyborów w jednostkach pomocniczych, więc nie dotyczą sołtysa ani członków rady sołeckiej. Wojewodowie i sądy uznają je za przekraczające uprawnienia wynikające z ustawy o samorządzie gminnym.

Błąd dwunasty: 7 dni na zwołanie zebrania wiejskiego.

Statuty sołeckie najczęściej stanowią, że podmiot zwołujący zebranie wiejskie ma 7 dni na jego obwieszczenie. Przepis ten z pozoru wydaje się logiczny i poprawny, jednak gdy odniesiemy go do art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, który mówi o tym, że w terminie 7 dni od otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku sołectwa o przyznanie funduszu sołeckiego, sołtys przekazuje radzie gminy wniosek ponownie uchwalony przez zebranie wiejskie, może okazać się, że siedmiodniowy wymóg obwieszczenia zaprzepaści możliwość ponownego uchwalenia prawomocnego wniosku.

Zatem warto ograniczyć ilość dni na obwieszczenie do 5 lub pozostawić wymóg siedmiodniowy, dodając ustęp o możliwości zwołania prawomocnego zebrania wiejskiego bez zachowania siedmiodniowego terminu w szczególnych sytuacjach.

Błąd trzynasty: brak wyborów uzupełniających, jeśli do końca kadencji zostało 3, 6 miesięcy.

Z pozoru przepis ten wydaje się niegroźny, bowiem nie obliguje organów gminy do organizacji wyborów uzupełniających w przypadku zbliżającego się końca kadencji. Co jednak w sytuacji, gdy sołectwo zostało „bez sołtysa”, a trzeba zwołać zebranie wiejskie w celu podjęcia uchwały dotyczącej przyznania lub zmiany przeznaczenia funduszu sołeckiego?

Jeżeli zatem zapis w statucie stanowi, że wyborów uzupełniających nie zwołuje się, gdy do końca kadencji zostało 3, 6 miesięcy, to nie ma podstaw prawnych do organizacji tychże wyborów. Co zatem zrobić? Najlepiej po prostu dodać zwrot „można nie zwoływać”, by zostawić sobie jednak możliwość organizacji wyborów uzupełniających.

Błąd czternasty: brak korelacji statutu gminy ze statutem sołeckim.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 51 ust. 3 stanowi, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Art. 35 ust. 3 tejże ustawy stwierdza, że statut jednostki pomocniczej określa zakres zadań przekazywanych przez gminę, natomiast art. 18 ust. 2 pkt 7 stanowi, iż do właściwości rady gminy należy ustalenie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Wspomniane przepisy mogą znaleźć zatem swe odzwierciedlenie w statucie gminy, statucie sołectwa oraz w odrębnej uchwale rady gminy, ważne jest jednak, by przepisy te były ze sobą spójne oraz odpowiednio regulowane w poszczególnych dokumentach uchwalanych przez organ uchwałodawczy gminy. Pamiętać zatem należy przy rozpoczynaniu pracy nad uchwalaniem bądź nowelizacją statutu jednostki pomocniczej, by był on zgodny w podjętych uchwałami i statutem gminy.

Błąd piętnasty: skromny zakres zadań do realizacji przez sołectwo.

Skromny zakres zadań do realizacji przez jednostkę pomocniczą jest częstą niedoskonałością statutowych sołeckich, jednocześnie nie jest on wartością mierzalną i w dodatku zależy od kilku czynników takich jak: wola rady gminy w delegowaniu zadań w ramach posiadanych kompetencji w zakresie obowiązującego prawa, kapitał społeczny sołectwa oraz jego możliwości „logistyczno-kompetencyjne”.

Błąd szesnasty: tytuł rozdziału – nadzór i kontrola, a w treści brak kontroli lub nadzoru.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 35 ust. 3 nakłada na radę gminy obowiązek określenia w statucie „zakresu formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej”. Bardzo często zdarza się, że taki właśnie tytuł nosi ostatni rozdział tegoż statutu, jednak lektura treści tegoż rozdziału nie odpowiada jego tytułowi, bowiem brakuje w nim teź kontroli lub nadzoru lub też oba te terminy są ze sobą mylone.

Błąd siedemnasty: powtarzanie, modyfikowanie w statucie przepisów ustawowych.

Nagminną nieprawidłowością statutów sołeckich jako aktów ustrojowo-administracyjnych jest praktyka powtarzania i modyfikowania przepisów ustawowych bądź też regulowania kwestii uprzednio uregulowanych aktem ustawowym. Dotyczy to zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak też coraz częściej ustawy o funduszu sołeckim.

Zdarza się, że w statucie znajdują swe odzwierciedlenie całe akapity wspomnianych ustaw. Opracowanie poprawnego projektu statutu sołectwa nie jest działaniem łatwym, wymaga znajomości obowiązującego w tej materii prawa, rozstrzygnięć nadzoru prawnego wojewodów i postanowień sądowych, dotyczących kwestii regulowanych aktem ustrojowo-administracyjnym jakim jest statut.

Istotną jest także analiza obowiązujących w Polsce statutów sołeckich pod kątem rozwiązań prawnych w nich ujętych oraz zgodności z obowiązującym prawem. Koniecznie należy także uwzględnić charakter i specyfikę danej jednostki pomocniczej oraz kapitał społeczny przez nią reprezentowany. Tylko wtedy można mówić o statucie skrojonym na miarę sołectwa, jego możliwości, oczekiwań i potrzeb.

Powyższa analiza tematyczna została opracowana w oparciu o doświadczenie i wiedzę autorki oraz zawiera autorskie wnioski dotyczące problematyki statutów sołeckich w Polsce, będące wynikiem wieloletnich działań społecznych zmierzających do nieustannego podnoszenia kompetencji sołeckich.
