IRENA CZAJA-HLINIAK

SOŁECTWA JAKO JEDNOSTKI POMOCNICZE GMIN

W dyskusjach na temat gmin jako jednostek samorządu terytorialnego nie można pominąć zadań i perspektyw działania samorządu mieszkańców miast i wsi, tworzącego do 1990 r. wraz z radami narodowymi system samorządu terytorialnego[1]. Dotyczy to zwłaszcza samorządu wiejskiego, działającego we wsiach (sołectwach) oraz ewentualnie na obszarach o charakterze wiejskim położonych na terenie miast (dzielnic), z jego organami: zebraniem wiejskim, sołectwem i radą sołecką. Tak jak rozmaicie można oceniać rolę dotychczasowego samorządu mieszkańców miast, tak nie budzi wątpliwości fakt, że sołectwo stanowi tradycyjną polską jednostkę osiedleńczą na wsi, a jego samorząd wraz ze swymi organami jest autentycznym samorządem mieszkańców wsi.

Można wprawdzie uznać, że samorząd wiejski traci dotychczasowe znaczenie w związku z samorządną gminą, stanowiącą podmiot nowego samorządu terytorialnego wprowadzonego na podstawie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (zwanej dalej ustawą o samorządzie terytorialnym)[2], ale budzi to wątpliwości przynajmniej z dwóch powodów: po pierwsze z uwagi na bogate tradycje samorządu wsi, a po drugie z uwagi na fakt, że gmina jest często jednostką zbyt dużą dla funkcjonowania autentycznego samorządu mieszkańców; w szczególności ogół mieszkańców gminy podejmuje rozstrzygnięcia w drodze głosowania powszechnego (poprzez wybory lub referendum), natomiast w sołectwie przewidziane jest nadal funkcjonowanie zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego[3].

Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów jedynie gminy stanowią jednostki zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego[4]. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym sołectwa (podobnie jak dzielnice

[1] Zgodnie z art. 3 ustawy z 20.7.1983 o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Jednolity tekst Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183, zm. 1989 nr 34 poz. 178.

[2] Dz.U. nr 16 poz 95, zm. nr 34 poz. 199.

[3] Z kontaktów z praktykami można wysunąć wniosek, że bardzo często argumentem za nieodzownością funkcjonowania sołectw i sołtysów jest zakres kompetencji sołtysów przyznanych im w obrębie zadań administracji państwowej (przede wszystkim inkaso podatków) i łączące się z tym udogodnienia dla mieszkańców, a nie zakres kompetencji stanowiących wyraz autentycznej samorządności mieszkańców.

[4] Art. 49 ustawy z 22.3.1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Dz.U. nr 21 poz. 123.

miejskie i osiedla) są jedynie jednostkami pomocniczymi i to o charakterze fakultatywnym, wprowadzanymi przez radę gminy w drodze uchwały. Ta fakultatywność jest obecnie przedmiotem dość szerokiej i kontrowersyjnej dyskusji[5]. Wprawdzie art. 5 stanowi, że zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy (ust. 3) oraz że rada gminy tworzy sołectwa po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy (ust. 2), ale pozostaje nie rozstrzygnięty problem, czy w przypadku zaistnienia inicjatywy mieszkańców rada gminy może odmówić utworzenia sołectwa. Ze względu na to, że statut gminy ustala sama rada gminy (art. 18), istnienie sołectw i ich organizacja mogą być zróżnicowane w poszczególnych gminach.

Największe wątpliwości co do roli sołectw powstają na gruncie gwarancji finansowych ich funkcjonowania. Dotychczas gwarancję stanowiła część majątku gminnego (w przypadku pozostawania w dyspozycji sołectw) oraz określona ustawowo część funduszu gminnego[6]. Aktualnie zgodnie z art. 48 ust. 1 sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym odrębnym statutem sołectwa, uchwalanym przez radę gminy (art. 35). Nastąpiło więc zindywidualizowanie finansowych gwarancji samorządności wsi w różnych gminach.

Nasuwa się pytanie, czy zakres tego mienia jest dowolny i czy w skrajnym przypadku można powołać sołectwo, nie przyznając mu źródeł dochodów? Niestety zagadnienia te nie są jednoznacznie określone w ustawie. Można sądzić, że wówczas podstawę finansową działalności sołectwa stanowiłoby mienie przysługujące mu w dniu wejścia w życie ustawy. Zgodnie bowiem z art. 48 ust. 3 wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe (nazwane przez normodawcę mieniem gminnym) pozostają nienaruszone. Mienie to powstało głównie ze środków dawnego Funduszu Rozwoju Rolnictwa, a później funduszu gminnego w części pozostającej w dyspozycji samorządu mieszkańców wsi. Ze sformułowania art. 48 ust. 4, iż do mienia gminnego mają zastosowanie przepisy dotyczące mienia komunalnego, zdaje się wypływać wniosek, jakoby ustawodawca nie traktował tzw. obecnie mienia gminnego (mieszkańców wsi-sołectw) jako elementu tzw. obecnie mienia komunalnego (czyli gminy). Ponadto zgodnie z art. 48 ust. 2 rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego, czyli ta część obecnego mienia komunalnego stanowi również gwarancję finansową działalności sołectw.

W świetle art. 7 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r.[7] dotychczasowe mienie, zwane gminnym w rozumieniu art. 98 ustawy z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych[8] (powstałe m.in. z dawnego mienia gromadzkiego), staje się mieniem będącym własnością gminy, a więc podstawowym składnikiem tzw. mienia komunalnego gminy. Ponadto

---

[5] Por. np. poglądy **M. Błażejczyka** i **Z. Niewiadomskiego** – „Rzeczpospolita" nr 86 z 11.4.1990 i nr 117 z 22.5.1990.

[6] Począwszy od wejścia w życie ustawy z 15.11.1984 o funduszu gminnym i funduszu miejskim. Dz.U. nr 52 poz. 260, zm. 1988 nr 19 poz. 132.

[7] Ustawa z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dz.U. nr 32 poz. 191 – zwana dalej przepisami wprowadzającymi.

[8] Jednolity tekst Dz.U. 1975 nr 26 poz. 139; zm. 1977 nr 11 poz. 44, 1978 nr 14 poz. 61, 1980 nr 4 poz. 8, 1982 nr 45 poz. 289, 1983 nr 41 poz. 185.

w myśl art. 7 ust. 3 przepisów wprowadzających sołectwom utworzonym na obszarze dotychczasowych sołectw, które dysponowały dawnym mieniem gminnym, właściwe organy gminy przekażą składniki mienia komunalnego wchodzące w skład dawnego mienia gminnego. Tak więc nadal funkcjonujące sołectwa będą wyposażone minimum w składniki mienia komunalnego, którymi dotychczas dysponowały, a ponadto w składniki mienia będącego dotąd w dyspozycji samorządu mieszkańców wsi, zwanego aktualnie mieniem gminnym. Ze względu na to, że dotychczas podział gmin na sołectwa był obligatoryjny, z reguły aktualne sołectwa będą obligatoryjnie wyposażone w odpowiednie składniki mienia komunalnego na zasadzie kontynuacji.

Na tle omówionych uregulowań nasuwa się jednak szereg wątpliwości, m.in. czy w ogóle w sołectwie dopatrywać się można dwóch części mienia z uwagi na ich pochodzenie, a jeżeli tak, to do której części kwalifikować mienie powstałe w wyniku własnej działalności gospodarczej lub czynów społecznych? Kto będzie zarządzał nienaruszalnym dotychczasowym mieniem sołectw w przypadku, gdy nie zostaną one powołane przez radę gminy? Jak przedstawia się nienaruszalność praw sołectw, skoro składniki mienia podlegają obligatoryjnemu przekazaniu jedynie sołectwom tworzonym w trybie obecnej ustawy?