Ostrożnie z sołectwami

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 27, marzec 2023 08:09
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1805

Zbliżające się wybory parlamentarne są zwykle bodźcem do formułowania – w ramach przypodobania się elektoratowi – najróżniejszych pomysłów. W swoistej licytacji biorą udział zwykle politycy wszystkich ważniejszych partii. Zasadniczo nie ma w tym nic złego – na tym w końcu polega demokracja. Problemem zaczyna się wówczas, gdy populizm nakazuje formułować pomysły równie kontrowersyjne, co nieprzemyślane. Taki właśnie charakter ma pomysł gruntownej zmiany statusu prawnego sołectw.

Zgodnie z procedowanym obecnie w Senacie projektem ustawy o sołtysach i radach sołeckich oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewiduje się, że mieszkańcy sołectwa tworzą wspólnotę samorządową. Sołectwo posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gdy porównamy tak sformułowane przepisy z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego definiującą samorząd lokalny jako prawo społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania sprawami lokalnymi na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców musimy dojść do wniosku, że projekt w istocie czyni sołectwa *de facto* jednostkami samorządu terytorialnego. Nie nazywa ich tak oczywiście, ale wynika to z samej konstrukcji sołectwa jako – jak to by powiedzieli specjaliści od ustroju państwa – obowiązkowej korporacji publicznoprawnej realizującej zadania publiczne. Korporacji – bo opiera się na czynniku ludzkim zrzeszając wszystkich mieszkańców danego terenu, obowiązkowej – bo przynależność do niej wynika z samego faktu zamieszkiwania w granicach sołectwa, publicznoprawnej – bo uregulowanej przepisami ustrojowymi.

W tym momencie pojawia się konstytucyjna wątpliwość. Konstytucja RP wiąże samorząd terytorialny z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa wskazując jednocześnie, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Z tego przepisu doktryna wyciąga jednoznaczny wniosek, że to gmina powinna być wspólnotą mieszkańców im najbliższą, a ustawodawca nie może powoływać jednostek samorządu terytorialnego (w konstytucyjnym rozumieniu) obejmujących mieszkańców jeszcze mniejszych obszarów. Mamy zatem pozostawione dwie możliwości – albo projektodawcy zaproponowali rozwiązanie sprzeczne z Konstytucją, albo tworzą nie znaną do tej pory prawu polskiemu konstrukcję jednostek samorządu opartego na kryterium terytorialnym, ale jednocześnie nie będących jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu Konstytucji. Trudno przesądzić, bo projektodawcy w uzasadnieniu projektu nie zająknęli się nawet na ten temat, gładko przechodząc między postulatywnym stwierdzeniem, że mieszkańcy sołectwa powinni posiadać prawo do aktywnego wpływania na jego funkcjonowanie i przekształcanie miejscowego środowiska, a wskazywaniem kompetencji organów sołectwa. To gładkie przejście jest w rzeczywistości skokiem nad przepaścią pozwalającym uniknąć wielu istotnych pytań.

Dlaczego projektodawcy nie zauważają drastycznego zróżnicowania wielkości sołectw w Polsce? Pomijając już nawet skrajne przypadki – takie jak przywoływany przed paru laty przypadek sołectwa zamieszkałego przez dwie osoby (sołtysa i jego żonę) – sołectwa liczą sobie od kilkunastu do kilku tysięcy osób. W górnej granicy są zatem wyraźnie większe od wielu gmin w Polsce. Używanie do wszystkich tych przypadków jednolitego modelu ustawowego jest bez sensu.

Dlaczego projektodawcy wprowadzają uprzywilejowanie określonej kategorii dotychczasowych jednostek pomocniczych gmin? Pytanie ma oczywiście charakter ustrojowy, a nie polityczny – bo pod względem drugiego kryterium jest raczej dla wszystkich jasne dlaczego ukłon jest czyniony w kierunku obszarów wiejskich. Ustrojowo nie jest to jednak jasne. Najlepiej będzie to widać w gminach miejsko-wiejskich. Zwykle jest w nich tak, że składają się one z miasta (czy raczej miasteczka) stanowiącego odrębną jednostkę pomocniczą i otaczających je sołectw. Zgodnie z projektem ustawy mieszkańcy wszystkich miejsc poza miasteczkiem staną się członkami jeszcze jednej wspólnoty z dodatkowymi

Phoca PDF

uprawnieniami – przynajmniej na papierze. Mieszkańcy miasteczka będą mieli odmienny status – choć to właściwie z miastami bardziej wiąże się instytucja samorządu lokalnego.

Do czego potrzebna jest osobowość prawna sołectwa? Warto w tym miejscu przypomnieć, że w obrocie prawnym istnieje bardzo duża liczba jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną, ale nie mających osobowości prawnej. Taki status mają chociażby wszystkie spółki osobowe prawa handlowego. Nadawanie osobowości prawnej sołectwu jest drastycznym komplikowaniem sytuacji prawnej – jeśli uwzględnimy fakt, że zadania z zakresu obsługi administracyjno-organizacyjnej ma prowadzić właściwa gmina, a związane z obsługą finansową – właściwy wójt. Gmina i jej organy zostają w ten sposób wmontowane do działania na zlecenie całkowicie odrębnej od siebie osoby prawnej – i szczątkowa regulacja zaproponowana w ustawie na pewno nie rozwiązuje wszystkich wątpliwości.

Wnikając dalej w szczegóły projektu ustawy wątpliwości, paradoksów i niekonsekwencji pojawia się tam znacznie więcej. Rozumiem walkę o wyborcę, ale jednak nawet w jej ramach warto zachowywać świadomość realiów ustrojowych i odpowiedzialność za proponowane pomysły.

Phoca PDF