

Andrzej RAPAŁA*

Zebranie wiejskie – uwagi o organizacji i zadaniach

Wprowadzenie

Funkcjonowanie wspólnot samorządowych w naszym kraju opiera się, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, przede wszystkim na gminach jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. W ramach tej jednostki mogą być jednak powoływane mniejsze struktury, określane przez ustawę jako jednostki pomocnicze¹, wśród nich także sołectwa, stanowiące wspólnoty mieszkańców wsi. Jednostki te, najczęściej bazujące na historycznie ukształtowanych więziach, zostały wyposażone w organ, który daje możliwość bezpośredniego udziału w rozstrzygnięciu spraw lokalnych. Organem tym jest zebranie wiejskie². Zebranie, jako zgromadzenie mieszkańców wsi, jawi się więc jako sposób sprawowania władzy mieszczący się w ramach tzw. demokracji bezpośredniej³, mającej swoje źródła zwłaszcza w starożytnej Grecji. Jako zgromadzenie członków danej społeczności wpisuje się w funkcjonujące także obecnie tego typu formy bezpośredniego decydowania o sprawach

* Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II, e-mail: andrzej.rapala@gmail.com.

¹ Zob. art. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515.

² Dodać należy, że w odniesieniu do innej niż sołectwo nazwanej jednostki pomocniczej, jaką jest osiedle, ustawodawca przewidział możliwość statutowego ukształtowania tej jednostki jako wyposażonej w organ obejmujący ogół mieszkańców – ogólne zebranie mieszkańców (art. 37 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym).

³ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 95; J. Boć, M. Miemieć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 205.

określonej wspólnoty terytorialnej, szczególnie w postaci zachowanych w niektórych regionach Szwajcarii zgromadzeń kantonalnych, umocowanych konstytucyjnie jako najwyższa władza w kantonie⁴.

Swoiste zgromadzenia ludowe, jak można chyba określić zebrania wiejskie, stanowią w Polsce dość powszechną formę sprawowania władzy, ponieważ według danych Głównego Urzędu Statystycznego, biorąc pod uwagę stan z 31 grudnia 2014 r., można mówić o ponad 40 tys. sołectw⁵. W tym kontekście, mimo że waga spraw publicznych rozstrzyganych na zebraniach wiejskich nie jest z punktu widzenia funkcjonowania całego państwa, a może nawet z punktu widzenia danej gminy, duża, to jednak sprawy te dotyczą często codziennych spraw życiowych, związanych chociażby z jakością dróg, dostępem do usług kulturalno-oświatowych itp.

W kontekście tak ogólnie nakreślonej roli zebrania wiejskiego w ramach niniejszego opracowania poczynione zostaną uwagi dotyczące zagadnień związanych z charakterem tego organu w strukturze organizacyjnej sołectwa, ze sposobem jego działania, a także uwagi dotyczące jego zaangażowania w zakresie realizacji zadań gminy, w tym także co do udziału w gospodarowaniu mieniem przekazanym sołectwu przez gminę oraz udziału w gospodarce budżetowej gminy⁶.

1. Miejsce zebrania wiejskiego w strukturze organizacyjnej sołectwa

Sołectwo należy do jednostek korporacyjnych o charakterze terytorialnym, określonych przez ustawodawcę jako jednostka pomocnicza utworzona przez gminę (art. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Powołanie tych jednostek nie jest jednak obligatoryjne, a ponadto możliwe jest powołanie innych tego typu tworów, jak dzielnice i osiedla. Status jednostki pomocniczej może być również nadany miastu znajdującemu się na terenie gminy. Dowolność w tym względzie wzmacnia jeszcze możliwość powoływania nieprzewidzianych przez ustawę jednostek, choć należy zauważyć, że możliwość taka pierwotnie nie została przewidziana w ustawie o samorządzie gminnym, wprowadzono ją na mocy nowelizacji z 1995 r.⁷ Wśród nienazwanych jednostek pomocniczych należałoby wy-

⁴ Zob. szerzej Ł. Jakubiak, *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4, s. 109–110.

⁵ „Mały Rocznik Statystyczny Polski” 2015, s. 64.

⁶ Jako przykłady określonych rozwiązań statutowych powołane zostaną w niniejszym opracowaniu wybrane statuty sołectw utworzonych w gminach położonych na terenie województwa małopolskiego.

⁷ Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 124, poz. 601 z późn. zm.

mienić np. przysiółki, kolonie⁸. Dodać trzeba, że sama jednostka pomocnicza może się składać z jednostek niższego rzędu. Jednak funkcjonowanie jednostek, które można określić jako nazwane, powoduje konieczność respektowania regulacji ustawowych określających ich strukturę organizacyjną, co jest szczególnie istotne w kontekście organu sołectwa, jakim jest będące w polu zainteresowania tego opracowania zebranie wiejskie. Niewątpliwie jednak istotnym kryterium powoływania jednostek pomocniczych jest uwzględnienie już historycznie ukształtowanych więzi społecznych mieszkańców danego terenu gminy, uwarunkowanych chociażby geograficznie (np. oddzielenie rzeką) czy gospodarczo (np. część terenu gminy stanowiąca obszar rolniczy)⁹. Istnienie tego typu historycznych więzi może być postrzegane także jako argument za koniecznością uwzględniania w strukturze organizacyjnej gminy jednostek pomocniczych, co dotyczy w szczególności sołectw istniejących od dawna na terenach wiejskich¹⁰.

Reguły powstawania sołectwa, podobnie jak innych jednostek pomocniczych, określa częściowo sama ustawa o samorządzie gminnym, formułując jednocześnie upoważnienie do dalszego uregulowania tej kwestii w statutach gmin (art. 5 ust. 3). Odesłanie do regulacji statutowej dotyczy także łączenia, podziału i znoszenia tych jednostek.

Według art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym sołectwo tworzy rada gminy, podejmując odpowiednią uchwałę. Inicjatorem jego powstania może być sama rada bądź też mieszkańcy danego obszaru, na którym mogłoby zostać utworzone. W pierwszym przypadku jednak konieczne jest przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami, przy czym zauważyć należy, że regulacje samorządowe nie rozstrzygają sposobu ich przeprowadzenia, w szczególności co do liczby osób pytanych o zdanie w ramach takich konsultacji. Niewątpliwie więc szczegóły w tym względzie powinny zostać określone w statutach gmin przewidujących utworzenie jednostek pomocniczych¹¹. Tak wyodrębniona wspólnota mieszkańców otrzy-

⁸ Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 33.

⁹ Zob. P. Chmielnicki, [w:] K. Bandarzewski *et al.*, *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002, s. 56.

¹⁰ Zob. M. Błażejczyk *et al.*, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8, s. 29–30; M. Mączyński, *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 261–262. Por. też E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 65, która określa sołectwa jako „najbardziej naturalne wspólnoty”. W zakresie możliwości tworzenia sołectw na terenie gmin miejskich zob. pkt 3 niniejszego opracowania.

¹¹ Zob. M. Mączyński, [w:] K. Bandarzewski *et al.*, *op. cit.*, s. 37–38.

muje następnie statut nadany uchwałą rady gminy (art. 35 ustawy o samorządzie gminnym).

Statut sołectwa należałoby kwalifikować jako akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego gminy mają kompetencję do stanowienia tego typu uregulowania w zakresie m.in. wewnętrznego ustroju samej gminy i jej jednostek pomocniczych¹². Dla jego wprowadzenia ustawa również wymaga konsultacji z mieszkańcami.

Treść statutu została ogólnie określona przez ustawę i obejmuje: nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zasady i tryb wyborów jej organów, organizację i zadania tych organów, zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a także zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca nie opracował wzorcowego statutu jednostki pomocniczej, wychodząc, jak się wydaje, ze słusznego założenia, że jednolity statut nie pozwalałby na uchwycenie naturalnych odrębności i charakteru poszczególnych wsi, przysiółków, kolonii itp., a poza tym mógłby być postrzegany jako instrument ograniczania samorządności¹³. Konieczność zaś przyjęcia osobnego statutu dla każdej tworzonej w gminie jednostki pomocniczej można wywieść z wyraźnego brzmienia art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi o „odrębnym statucie” powoływanej przez radę gminy jednostki pomocniczej¹⁴. Nie przeczy to jednak pożyteczności formułowania w doktrynie przykładowych postanowień statutu czy też wytycznych co do jego brzmienia¹⁵.

Organy sołectwa, jako jednostki pomocniczej gminy, zostały określone w samej ustawie o samorządzie gminnym. Są to zebranie wiejskie oraz sołtys. Brzmienie art. 36 ust. 1 tejże ustawy wskazuje, że rada gminy nie ma możliwości kreowania innych, w tym dodatkowych, organów w sołectwie. Na marginesie można zwrócić uwagę, że inaczej przedstawia się to zagadnienie w odniesieniu do wspomnianych wyżej tzw. nienazwanych

¹² Zob. A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.

¹³ Tak M. Błażejczyk *et al.*, *op. cit.*, s. 34.

¹⁴ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 3, poz. 103; B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 94–95; M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 43–44 oraz 164–165. Za dopuszczalnością ustalenia jednego statutu dla jednostek pomocniczych danej gminy opowiada się Z. Leoński, [w:] Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 174. Nie wyklucza takiej możliwości także A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 250.

¹⁵ Zob. Z. Zell, *Ustrój sołectwa. Wzorzec statutu, objaśnienia, orzecznictwo, herby*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 29–61.

jednostek pomocniczych. Tutaj ustawa nie narzuca radzie gminy sposobu ukształtowania struktury organizacyjnej takiej jednostki. Może się to wydawać rozwiązaniem budzącym wątpliwości, zważywszy że jednostki nienazwane mogą przecież zostać utworzone zamiast np. sołectw, a co za tym idzie – pełnić rolę podobną do tychże, zwłaszcza łącznie z dysponowaniem określonymi, przekazanymi takiej jednostce, składnikami majątku gminy.

Ustawa kwalifikuje zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy w sołectwie. Rolę organu wykonawczego pełnić ma starosta. Ponadto przewidziana została rada sołecka, której rolą jest wspomaganie sołtysa, ale rady tej nie można uznać za trzeci organ sołectwa. Jakkolwiek bowiem jej powołanie trzeba uznać za obowiązkowe¹⁶, to jednak nie została wyposażona w możliwość samodzielnego działania¹⁷. Dodać należy, że prawo wybierania sołtysa i rady sołeckiej mają osoby legitymujące się stałym zamieszkiwaniem na terenie sołectwa, a więc uprawnione do głosowania na zebraniu wiejskim¹⁸. Wybory mają charakter bezpośredni, odbywają się w głosowaniu tajnym, a liczba kandydatur poddana pod głosowanie nie została przez ustawodawcę ograniczona (art. 36 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

2. Funkcjonowanie zebrania wiejskiego

Zebranie wiejskie definiowane jest w literaturze jako „zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa”¹⁹. Sposób zwołania oraz zasady dotyczące organizacji jego działania, w szczególności w zakresie podejmowania uchwał, powinien określać statut sołectwa.

W zakresie wskazania organów uprawnionych do zwołania zebrania należy wymienić przede wszystkim starostę²⁰. Ponadto prawo to może przysługiwać w szczególności wójtowi²¹. Zauważyć należy, że możliwość złożenia wniosku o zwołanie zebrania może być przyznana grupie osób

¹⁶ Zob. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 96.

¹⁷ Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 1991 r., Sa/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991, nr 29, s. 9.

¹⁸ Zob. M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 142–143.

¹⁹ A. Szewc, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 539.

²⁰ Zob. Z. Zell, *op. cit.*, s. 44.

²¹ Zob. np. § 7 ust. 2 Statutu sołectwa Rzepiska (załącznik do uchwały nr VI/60/2015 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z 26 III 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu sołectwa Rzepiska, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 2386).

zamieszkujących sołectwo, np. w liczbie nie mniejszej niż określony procent mieszkańców²².

Częstotliwość spotkań mieszkańców w ramach zebrania wiejskiego określana jest z reguły w statutach jako „w miarę potrzeb”, z tym że zakłada się jako minimalne zwołanie jednego zebrania w ciągu roku²³. Sposób powiadomienia o zebraniu może być określony jako „sposób zwyczajowo przyjęty” lub przyjęty w danym sołectwie, z reguły na tablicach ogłoszeń znajdujących się na terenie sołectwa²⁴. Ogłoszenie takie powinno określać termin i miejsce zebrania oraz jego planowany porządek.

Odpowiedzi wymaga, kto może brać udział w zgromadzeniu, jakim jest zebranie wiejskie, oraz kto może brać udział w rozstrzygnięciu spraw poprzez oddanie głosu. W skład zebrania wiejskiego wchodzi wszyscy mieszkańcy danego sołectwa uprawnieni do głosowania²⁵. Ponadto na zebranie wiejskie mogą zostać zaproszone inne osoby, przykładowo może tu chodzić o przedstawicieli organizacji działających na terenie sołectwa, przy czym należy zastrzec, że osoby te nie mają prawa do udziału w głosowaniu²⁶. Prawo to przysługuje bowiem stałym mieszkańcom sołectwa, którzy mają czynne prawo wyborcze²⁷. Kategoria zamieszkiwania powin-

²² Zob. np. § 10 ust. 2 pkt e Statutu sołectwa Zawadka (załącznik nr 1 do uchwały nr XII/96/2015 Rady Miejskiej w Wadowicach z 18 IX 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Zawadka, Dz. Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 6271), zgodnie z którym zebranie wiejskie zwoływane jest także na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim lub 100 mieszkańców sołectwa.

²³ Zob. np. § 6 ust. 1 Statutu sołectwa Zabłocie (załącznik do uchwały nr XLIV/234/02 Rady Gminy Biskupice z 26 III 2002 r. w sprawie Statutu sołectwa Zabłocie, t.j.: Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 2333).

²⁴ Zob. np. § 8 ust. 2 Statutu sołectwa Zagórnik (załącznik nr 1 do uchwały nr L-482-14 Rady Miejskiej w Andrychowie z 25 IX 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zagórnik, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 5621).

²⁵ Zob. M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 134.

²⁶ Zob. np.: § 8 ust. 1 Statutu sołectwa Podrzecze (załącznik do uchwały nr XLVII/556/2014 Rady Gminy Podegrodzie z 12 XI 2014 r. w sprawie: uchwalenia Statutu sołectwa Podrzecze, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 6982), zgodnie z którym prawo do udziału w zebraniu wiejskim mają, oprócz mieszkańców sołectwa, także zaproszone lub zainteresowane osoby; § 14 Statutu sołectwa Łęg Tarnowski (załącznik nr 1 do uchwały nr XXXVI/522/14 Rady Miejskiej w Żabnie z 4 IX 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Łęg Tarnowski, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 5071), gdzie stwierdza się, że w zebraniu wiejskim mogą uczestniczyć bez prawa do głosowania zaproszeni goście, przedstawiciele władz samorządowych, instytucji i organizacji działających na terenie Sołectwa, w szczególności dla potrzeb referowania spraw i udzielania wyjaśnień w sprawach stanowiących przedmiot obrad.

²⁷ Zob. M. Augustyniak, *op. cit.*, s. 134 i tam cyt. orzecznictwo; por. jednak A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 3, s. 40, który wskazuje, że mieszkaniec sołectwa nieposiadający czynnego prawa wyborczego w zakresie wyboru sołtysa i rady sołeckiej powinien jednak mieć prawo głosowania w innych sprawach dotyczących sołectwa, np. co do remontu drogi.

na być tu oceniana według art. 25 k.c.²⁸, a więc poprzez stwierdzenie faktycznego pobytu, połączonego z zamiarem nadania mu charakteru stałego. Podkreśla się, że brak stałego zameldowania w gminie, w której istnieje dane sołectwo, nie jest przeszkodą dla uczestnictwa w głosowaniu. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 sierpnia 1996 r.²⁹ uznał fakt zameldowania za pomocny w ustaleniu prawa związanych z udziałem w zebraniu wiejskim, ale nie rozstrzygający.

Statuty jednostek pomocniczych powinny też określać kworum wymagane dla ważnego podjęcia uchwał przez zebranych, co może nastąpić przez ustalenie określonego procentowo wymogu liczby uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa. Ewentualne kłopoty z uzyskaniem odpowiedniej frekwencji mogą być rozwiązywane w ten sposób, że zebranie obejmujące pierwotnie planowany porządek obrad mogłoby zostać zwołane ponownie, przy czym obniżony byłby wówczas próg liczebności wymagany dla ważności zebrania lub w ogóle następowałaby rezygnacja z wymagań dotyczących kworum³⁰. Ciekawym rozwiązaniem stosowanym w tym względzie jest wskazanie drugiego terminu zebrania (w statucie lub zawiadomieniu o zebraniu) na ten sam dzień³¹. Pozwala to niewątpliwie na uelastycznienie funkcjonowania tego organu, daje bowiem możliwość wykorzystania potencjału czasu i zaangażowania mieszkańców, którzy przybyli na zebranie w pierwszym terminie.

Sam przebieg zebrania ustalany jest właściwie przez jego uczestników, z tym że podstawę stanowi tu projekt przedstawiony mieszkańcom w ramach zawiadomienia o zwołaniu zebrania. W zależności od celu zwołania zebrania obejmować może m.in. dyskusję nad sprawozdaniem sołtysa z działalności za poprzedni rok, głosowanie dotyczące skwitowania tej działalności, dyskusję i zgłaszanie postulatów co do rozdysponowania środków przyznanych przez gminę sołectwu na kolejny rok.

Sposób głosowania na zebraniu wiejskim powinien określać statut sołectwa. Zasadniczo odbywa się ono jawnie, poza głosowaniem nad wyborem sołtysa i rady sołeckiej, w których to przypadkach ustawa o samorządzie gminnym przewiduje głosowanie tajne (art. 36 ust. 2).

²⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.

²⁹ Sygn. SA/Gd 1956/95, LEX nr 28754.

³⁰ Zob. np. § 10 ust. 1 w zw. z ust. 2 cyt. Statutu sołectwa Zagórnik, gdzie ustalono, że zebranie wiejskie jest ważne, jeżeli uczestniczy w nim co najmniej 5% mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, ale kworum to nie obowiązuje w razie ponownego zwołania zebrania.

³¹ Zob. np. § 10 ust. 3 Statutu sołectwa Sufczyn (załącznik nr 1 do uchwały nr II/36/2014 Rady Gminy Dębno z 29 XII 2014 r. w sprawie przyjęcia statutu sołectwa Sufczyn, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 286), zgodnie z którym drugie zebranie wiejskie odbywa się w tym samym dniu i miejscu po upływie 15 minut od zamknięcia pierwszego zebrania.

3. Rola zebrania wiejskiego w zakresie realizacji zadań przekazanych sołectwu

Zebranie wiejskie jako organ sołectwa uczestniczy w procesach decyzyjnych dotyczących zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, jaką jest gmina. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że rada gminy w statucie sołectwa określa zakres zadań przekazywanych jednostce oraz sposób ich realizacji (art. 35 ust. 3 pkt 4). Dotyczy to także wskazania zakresu kompetencji zebrania wiejskiego oraz sołtysa³². Zebranie wiejskie jako organ uchwałodawczy należałoby uznać za właściwy we wszystkich przekazanych sołectwu sprawach, o ile nie zostały one zastrzeżone na rzecz sołtysa i rady sołeckiej³³. W tym kontekście rolą sołtysa jest wykonywanie uchwał zebrania, natomiast inne zadania może on realizować w zakresie wynikającym z ustawy lub statutu³⁴.

Zakres dopuszczalnej aktywności jednostek pomocniczych w zakresie realizacji spraw samorządowych może być określony przez radę gminy w samym statucie jednostki bądź też w odrębnych uchwałach. W ten sposób rada gminy realizuje swoją właściwość w zakresie ustalenia zakresu działania jednostki pomocniczej (art. 18 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym). W związku z przywołanym wyżej domniemaniem kompetencji zebrania wiejskiego przekazanie zadań przez radę gminy skutkuje działaniem zebrania wiejskiego jako organu stanowiącego³⁵. W tym kontekście może dziwić ustawowe ujęcie zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego, co, jak podniesiono w literaturze, wskazuje tylko na sposób podejmowania rozstrzygnięć. Uchwały bowiem generalnie podejmują organy kolegialne, wynika to z istoty funkcjonowania takiego organu. Stwierdzenie więc o uchwałodawczych kompetencjach zebrania nie niesie żadnej treści o charakterze materialnym, tzn. wskazania zakresu działania organu³⁶.

³² Por. J. Boć, M. Miemieć, *op. cit.*, s. 205; E.J. Nowacka, *op. cit.*, s. 67.

³³ Zob. B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 95; L. Klat-Wertelecka, *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1996, nr 253, s. 30. Por. też E.J. Nowacka, *op. cit.*, s. 66.

³⁴ Zob. A. Skoczylas, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 408–409; P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 433. Według A. Agopszowicza, *op. cit.*, s. 252, podział kompetencji między zebraniem wiejskim a sołtysiem powinien być wzorowany na relacji między organami gminy.

³⁵ Zob. A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 251; A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 407.

³⁶ Zob. A. Szewc, *Uwagi o ustroju...*, s. 38–39. Według H. Izdebskiego, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 267, w ustawie o samorządzie gminnym

Jako sprawy należące do wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego wskazać należy, w zakresie funkcji stanowiących: wybór i odwołanie sołtysa oraz rady sołeckiej, uchwalanie rocznych planów finansowo-rzeczowych sołectwa, rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdania sołtysa z wykonania uchwał zebrania, w tym zwłaszcza wykonania planu finansowo-rzeczowego dochodów i wydatków sołectwa, podział środków przyznanych z budżetu gminy na rzecz sołectwa. Ponadto zebranie wiejskie może pełnić funkcję organu opiniodawczego. Dotyczy to wyrażenia opinii na temat spraw przedstawionych w tym celu przez radę gminy lub wójta, zwłaszcza co do projektu budżetu gminy, projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej sołectwa czy też innych planowanych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy gminy. Na forum zebrania mieszkańcy mogą się też wypowiedzieć co do sposobu funkcjonowania gminnych jednostek organizacyjnych, zwłaszcza urzędu gminy. Zebranie ma także funkcję inicjującą w zakresie występowania do organów gminy z wnioskami i postulatami, co może dotyczyć zwłaszcza zmiany granic sołectwa czy też podejmowania innych istotnych dla mieszkańców rozstrzygnięć. Nie sposób także pominąć roli zebrania wiejskiego w organizowaniu życia kulturalnego mieszkańców sołectwa, inicjowaniu pomocy sąsiedzkiej, zwłaszcza na wypadek klęski żywiołowej, planowaniu wspólnych prac na rzecz sołectwa itp. Tego typu działania służą niewątpliwie kształtowaniu się więzi społecznych oraz wzrostowi świadomości w zakresie odpowiedzialności za wspólne sprawy.

4. Rola zebrania wiejskiego w gospodarowaniu mieniem komunalnym oraz prowadzeniu gospodarki finansowej sołectwa

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym również potrzeb artykułowanych przez wspólnotę mieszkańców tworzących sołectwo, uzależnione jest w dużej mierze od dysponowania odpowiednimi środkami rzeczowymi i finansowymi. Gmina może określone składniki przysługującego jej mienia przekazać sołectwu do korzystania. Rolą zebrania wiejskiego jest tu szczegółowe określenie sposobu korzystania z tego mienia, co może dotyczyć np. świetlicy, boiska sportowego. Dotyczy to także wykorzystania środków pochodzących z budżetu gminy, a przekazanych przez radę gminy sołectwu do rozdysponowania.

celowo użyto na określenie zebrania wiejskiego terminu „organ uchwałodawczy”, aby nie sugerować jego funkcji kontrolnych.

Według art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jednostka pomocnicza zarządza mieniem komunalnym i korzysta z niego w zakresie określonym w statucie. Na takich samych zasadach powinna też rozporządzać dochodami uzyskanymi z eksploatacji przekazanego jej mienia³⁷. Ponadto, zakres czynności, jakie może podjąć wobec tego mienia jednostka pomocnicza, też powinien być ustalony w statucie, bo zakreśla to obszar samodzielności sołectwa w zakresie zarządu mieniem³⁸. Biorąc zaś pod uwagę regulację art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalenie, na jakich zasadach składniki mienia zostaną przekazane sołectwu. W kontekście dysponowania mieniem przez sołectwo, oczywiście w zakresie określonym przez statut, należy wyraźnie podkreślić, że wszelkie czynności podejmowane przez jednostkę pomocniczą dokonywane są w ramach osobowości prawnej samej gminy. Jednostki pomocnicze nie są bowiem wyposażone w osobowość prawną³⁹.

Jak to zostało zasygnalizowane, przekazanie mienia sołectwu może nastąpić w samym statucie tej jednostki pomocniczej, w szczególności poprzez wskazanie przekazanych składników w załącznikach do statutu. Niewątpliwie jednak, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, rolą statutu jest określenie przede wszystkim zasad korzystania z mienia, natomiast samo przekazanie może nastąpić w odrębnej uchwale rady gminy⁴⁰, która to uchwała może zawierać bardziej szczegółowe, niż pozwala na to materia statutowa, reguły dotyczące wykorzystania mienia i zawierać np. regulamin korzystania ze świetlicy przekazanej sołectwu.

Należy także mieć na uwadze rolę zebrania wiejskiego w zakresie mienia pozostającego w dyspozycji sołectwa przed przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego, co nastąpiło w roku 1990. Wprawdzie należałoby uznać, że mienie to stało się w momencie utworzenia gmin mieniem komunalnym, ale sołectwo zachowało prawo korzystania z tego mienia⁴¹, a uszczuplenie tego prawa przez gminę wymagałoby zgody zebrania (art. 48 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym)⁴².

³⁷ Szerzej w zakresie wyjaśnienia charakteru uprawnień majątkowych przysługujących jednostce pomocniczej gminy zob. K. Bandarzewski, *Problematyka mienia jednostek pomocniczych*, [w:] *Problemy prawne...*, s. 284–287.

³⁸ Zob. A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 324.

³⁹ Szerzej zob. P. Chmielnicki, *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne...*, s. 274; M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3, s. 74–78.

⁴⁰ Zob. E.J. Nowacka, *op. cit.*, s. 67.

⁴¹ Tak K. Bandarzewski, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. P. Chmielnicki, s. 540.

⁴² Szerzej zob. J. Dominowska, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, s. 553–554.

Biorąc pod uwagę rolę zebrania wiejskiego jako organu, w którego ramach mieszkańcy mają prawo podejmować decyzje we wszystkich sprawach dotyczących sołectwa, a określonych w statucie, niezastrzeżonych na rzecz sołtysa, należy wyprowadzić wniosek, że to zebranie wiejskie ma podstawowe uprawnienia do dysponowania przekazanym mieniem, natomiast sołtys ma za zadanie działać w kierunku zadośćuczynienia oczekiwaniom mieszkańców, wykonując bieżący zarząd tym mieniem.

W statucie sołectwa może nastąpić określenie zakresu dysponowania mieniem poprzez wskazania zakresu zarządu zwykłego oraz czynności przekraczających ten zarząd. W ramach zarządu zwykłego, sprawowanego przez sołectwo, będzie się mieścić zwłaszcza załatwianie bieżących spraw czy utrzymywanie składników mienia w stanie niepogorszonym (konserwacja, niezbędne naprawy, remonty). Natomiast jako czynności niemieszczące się w ramach zwykłego zarządu wskazać należałoby w szczególności zbywanie i obciążanie nieruchomości czy oddawanie składników mienia w najem i dzierżawę. W zakresie jednak tych spraw może zostać zastrzeżona możliwość występowania do rady gminy z odpowiednimi wnioskami⁴³. Formułowanie takich wniosków wydaje się przede wszystkim prerogatywą zebrania wiejskiego.

Jeżeli chodzi o gospodarkę finansową sołectwa, to sołectwo nie posiada własnego budżetu. Dysponuje przekazanymi mu środkami w ramach budżetu gminy. Według art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określa statut gminy. W szczególności może to dotyczyć nałożenia na zebranie wiejskie obowiązku uchwalenia planu finansowo-rzeczowego. Statut gminy może też określać ogólne cele, na jakie mają być przeznaczone środki uzyskane z budżetu gminy, pozostawiając zebraniu wiejskiemu ich doprecyzowanie, w zależności od potrzeb społeczności sołectwa.

Istotna rola zebrania wiejskiego co do partycypacji w gospodarce budżetowej gminy wyraża się także w zakresie środków wyodrębnionych w budżecie gminy z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięć dotyczących danego sołectwa, które to przedsięwzięcia mają mieścić się w ramach zadań własnych gminy (fundusz sołecki). Środki te powinny służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy i pozostawać w zgodzie z – jak to określił ustawodawca – „strategią rozwoju gminy”, nie precyzując jednak bliżej źródeł tej strategii (art. 2 ust. 1 oraz ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁴⁴).

⁴³ Zob. § 41 ust. 1–2 Statutu Sołectwa Poręba Radlna (załącznik nr 8 do uchwały nr V/13/2006 Rady Gminy Tarnów z 29 XII 2006 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Tarnów, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2007 nr 49, poz. 294).

⁴⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 301.

Nie sposób nie odnotować, że na tle jeszcze poprzednio obowiązującej ustawy z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim⁴⁵ zrodziła się dyskusja co do podejmowanych przez niektóre gminy miejskie prób wykorzystania możliwości, jakie daje tworzenie funduszu sołeckiego dla zadysponowania środkami budżetowymi gminy, a w perspektywie do ubiegania się o zwrot odpowiednich kwot z budżetu państwa, co przewidują zarówno uprzednie, jak i obecne rozwiązania ustawowe.

Odnosząc się do tej kwestii, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14 lutego 2014 r. (II OSK 2910/13) stwierdził, że „w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, [...] 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”⁴⁶. Zapatrywanie takie wydaje się zasadne, na co wskazywałaby wykładnia przepisów ustawy o samorządzie gminnym, w tym wykładnia celowościowa oraz historyczna, odwołująca się do tradycyjnie istniejących na obszarach wiejskich więzi społecznych, potwierdzonych niejako formalnie przez powołanie jednostki pomocniczej w postaci sołectwa, a w związku z tym należałoby uznać, że jest to jednostka pomocnicza przewidziana dla obszarów wiejskich⁴⁷. Dopuszczenie bowiem do tworzenia sołectw na terenach o miejskim charakterze prowadziłyby do sytuacji, kiedy np. śródmieście dużego miasta mogłoby zostać uznane za sołectwo, a w konsekwencji mielibyśmy do czynienia z istnieniem organu w postaci zebrania mieszkańców jako zebrania wiejskiego. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zebranie wiejskie to zebranie mieszkańców wsi. Pieniądze z funduszu sołeckiego powinny umożliwiać rozwój obszarów tradycyjnie rolniczych, które z reguły posiadają gorszą infrastrukturę (drogi, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja) niż obszary miejskie.

Wracając jednak do samej istoty funduszu sołeckiego i roli zebrania wiejskiego w zakresie przyznania sołectwu środków budżetowych, wniosek o przyznanie tych środków w ramach funduszu uchwała zebranie wiejskie (art. 5 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim). Inicjatywa w tym względzie została przyznana sołtysowi, radzie sołeckiej oraz samym mieszkańcom sołectwa (minimum 15 pełnoletnich osób). Wniosek uchwalony przez zebranie wiejskie powinien wskazywać przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa wraz z oszacowaniem ich

⁴⁵ Dz.U. Nr 52, poz. 420.

⁴⁶ LEX nr 1418964.

⁴⁷ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta* (głosa do wyroku NSA z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13), „Finanse Komunalne” 2014, nr 7–8, s. 125–126.

kosztów oraz uzasadnieniem. Wśród inwestycji, jakie mogą być realizowane w ramach funduszy sołeckich, można wskazać budowę chodnika, placu zabaw, doposażenie szkół w materiały edukacyjne, oświetlenie drogi gminnej, sadzenie drzew itp. Istotne jest to, że mieszkańcy sami decydują o wykorzystaniu środków funduszu. Rola zebrania wiejskiego jest tu więc kluczowa dla ubiegania się o środki z budżetu gminy. Mieszkańcy bowiem sami identyfikują potrzeby swojej lokalnej społeczności, artykułują je i uchwalają w formie wniosku⁴⁸.

Podsumowanie

Zebranie wiejskie nie jest najwyższym kolegialnym organem stanowiącym dla wspólnoty mieszkańców tworzących sołectwo. Takim dla całej gminy jest rada gminy. Niewątpliwie jednak należy przypisać zebraniu wiejskiemu istotną rolę opiniodawczą, a w pewnym zakresie także stanowiącą, zwłaszcza w odniesieniu do planowania podziału środków przekazanych z budżetu gminy do dyspozycji sołectwa oraz przyjmowania planów finansowo-rzeczowych tej jednostki pomocniczej. Zebranie wiejskie jest więc ważnym instrumentem organizowania spraw przez społeczności lokalne w ramach działań podejmowanych zwłaszcza w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Bibliografia

Akty prawne

Statut sołectwa Łęg Tarnowski, załącznik nr 1 do uchwały nr XXXVI/522/14 Rady Miejskiej w Żabnie z 4 IX 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu Sołectwa Łęg Tarnowski, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 5071.

Statut sołectwa Podrzecze, załącznik do uchwały nr XLVII/556/2014 Rady Gminy Podegrodzie z 12 XI 2014 r. w sprawie: uchwalenia Statutu sołectwa Podrzecze, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 6982.

Statut Sołectwa Poręba Radlna, załącznik nr 8 do uchwały nr V/13/2006 Rady Gminy Tarnów z 29 XII 2006 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw gminy Tarnów, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2007 nr 49, poz. 294.

Statut sołectwa Rzepiska, załącznik do uchwały nr VI/60/2015 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z 26 III 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu sołectwa Rzepiska, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 2386.

Statut sołectwa Sufczyn, załącznik nr 1 do uchwały nr II/36/2014 Rady Gminy Dębno z 29 XII 2014 r. w sprawie przyjęcia statutu sołectwa Sufczyn, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 286.

⁴⁸ Por. J. Iwanicka, *Znaczenie zebrania wiejskiego dla funduszu sołeckiego*, „Gazeta Sołecka” 2015, nr 9, s. 31.

- Statut sołectwa Zabłocie, załącznik do uchwały nr XLIV/234/02 Rady Gminy Biskupice z 26 III 2002 r. w sprawie Statutu sołectwa Zabłocie, t.j.: Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 2333.
- Statut sołectwa Zagórnik, załącznik nr 1 do uchwały nr L-482-14 Rady Miejskiej w Andrychowie z 25 IX 2014 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zagórnik, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2014, poz. 5621.
- Statut sołectwa Zawadka, załącznik nr 1 do uchwały nr XII/96/2015 Rady Miejskiej w Wadowicach z 18 IX 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu sołectwa Zawadka, Dz.Urz. Wojew. Małop. 2015, poz. 6271.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. Nr 52, poz. 420.
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. z 2014 r., poz. 301.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 124, poz. 601 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515.

Orzecznictwo

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 maja 1991 r., Sa/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991, nr 29.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2014 r., II OSK 2910/13, LEX nr 1418964.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 sierpnia 1996 r., SA/Gd 1956/95, LEX nr 28754.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, nr 3, poz. 103.

Materiały źródłowe

- „Mały Rocznik Statystyczny Polski” 2015.
- Iwanicka J., *Znaczenie zebrania wiejskiego dla funduszu sołeckiego*, „Gazeta Sołecka” 2015, nr 9.
- Jaworska-Dębska B., *Dopuszczalność tworzenia sołectwa w granicach administracyjnych miasta* (głosza do wyroku NSA z 4.02.2014 r., II OSK 2910/13), *Finanse Komunalne* 2014, nr 7–8.

Opracowania

- Agopszowicz A., [w:] Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010.
- Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 3.
- Bandarzewski K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Bandarzewski K., *Problematyka mienia jednostek pomocniczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Błażejczyk M., Jurcewicz A., Kozłowska B., Strużczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 8.
- Boć J., Miemieć M., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Chmielnicki P., [w:] Bandarzewski K., Chmielnicki P., Maczyński M., Płazek S., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.

- Chmielnicki P., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010.
- Chmielnicki P., *Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Dominowska J., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Jakubiak Ł., *Kantonalne zgromadzenia ludowe w Szwajcarii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 4.
- Klat-Wertelecka L., *Sytuacja prawna jednostek pomocniczych gminy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1996, nr 253.
- Leoński Z., [w:] Leoński Z., Hauser R., Skoczylas A., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Maczyński M., [w:] Bandarzewski K., Chmielnicki P., Maczyński M., Płażek S., *Jednostki pomocnicze gminy*, Kraków 2002.
- Maczyński M., *Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w Polsce – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997.
- Skoczylas A., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Szewc A., [w:] Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Szewc A., *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 3.
- Zell Z., *Ustrój sołectwa. Wzorzec statutu, objaśnienia, orzecznictwo, herby*, Warszawa–Zielona Góra 1996.

THE COUNTRY ASSEMBLY – COMMENTS ON THE ORGANIZATION AND TASKS

Summary: The country assembly is a form of direct exercise of power by the local community (direct democracy). It is the body of a specific settlement, which is an auxiliary unit created in Poland by the commune. The organization of a country assembly, as well as its tasks, are defined in the statute of the settlement, accepted by the commune council. The country assembly, as a collective body, plays an important role in carrying out the tasks transferred to the settlement and also it exerts an impact on how to use the property administered by the settlement.

Keywords: DIRECT DEMOCRACY, SETTLEMENT, COUNTRY ASSEMBLY, COMMUNITY PROPERTY