

Beata Słobodzian*

ORCID: 000-0002-0589-7879

Uniwersytet Gdański

Sołectwa jako ogniwo lokalnego systemu władzy i partycypacji obywatelskiej w Polsce

Village Councils as a Component of the Local Governance System and Civic Participation in Poland

Słowa kluczowe: fundusz sołecki, jednostka pomocnicza, partycypacja, sołectwo, sołtys

Keywords: auxiliary unit, participation, village council, village fund, village head

Streszczenie

Celem pracy jest analiza roli sołectw jako podstawowego ogniwa lokalnego systemu władzy oraz instrumentu partycypacji obywatelskiej w Polsce. Praca ma ukazać znaczenie sołectw w procesie zarządzania lokalnego, reprezentowania interesów mieszkańców oraz aktywizowania społeczności wiejskiej w życiu publicznym. Głównym problemem badawczym jest ustalenie, w jakim stopniu sołectwa pełnią funkcję efektywnego ogniwa lokalnego systemu władzy oraz instrumentu aktywizacji obywatelskiej mieszkańców obszarów wiejskich.

Sołectwa w Polsce są jednostką pomocniczą gminy, funkcjonującą głównie na obszarach wiejskich. Ich podstawowym celem jest reprezentowanie interesów mieszkańców wsi oraz wspieranie samorządu gminnego w realizacji zadań lokalnych. W praktyce zajmują się one m.in. drobnymi inwestycjami, inicjatywami społecznymi, integracją mieszkańców oraz utrzymaniem i poprawą lokalnej infrastruktury. Istotne znaczenie dla ich funkcjonowania miała ustawa o funduszu sołeckim, która wzmocniła finansową samodzielność sołectw. Zwiększyła ona przejrzystość zasad przyznawania

* Beata Słobodzian, dr hab., adiunkt w Instytucie Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański; e-mail: beata.slobodzian@ug.edu.pl.

i rozliczania środków oraz ułatwiła mieszkańcom realny wpływ na decyzje dotyczące wydatkowania funduszu. W efekcie poprawiła się partycypacja społeczna, a sołectwa zyskały większą możliwość realizacji lokalnych przedsięwzięć odpowiadających na potrzeby mieszkańców.

Abstract

The aim of this study is to analyze the role of village councils (wójt) as a fundamental link in the local government system and an instrument of civic participation in Poland. The work aims to demonstrate the importance of village councils in local governance, representing residents' interests, and activating rural communities in public life. The main research question is to determine the extent to which village councils serve as an effective link in the local government system and an instrument for civic engagement of rural residents.

Village administrative units in Poland are auxiliary units of municipalities, operating primarily in rural areas. Their primary purpose is to represent the interests of rural residents and support municipal governments in carrying out local tasks. In practice, they are involved in, among other things, small-scale investments, social initiatives, resident integration, and the maintenance and improvement of local infrastructure. The Village Fund Act, which strengthened the financial independence of village administrative units, was crucial for their operation. It increased the transparency of the rules for allocating and accounting for funds and facilitated residents' meaningful influence on decisions regarding the allocation of funds. As a result, civic participation improved, and village administrative units gained greater opportunities to implement local projects that meet the needs of residents.

Celem pracy jest analiza roli sołectw jako podstawowego ogniwa lokalnego systemu władzy oraz instrumentu partycypacji obywatelskiej w Polsce. Praca ma ukazać znaczenie sołectw w procesie zarządzania lokalnego, reprezentowania interesów mieszkańców oraz aktywizowania społeczności wiejskiej w życiu publicznym. Głównym problemem badawczym jest ustalenie, w jakim stopniu sołectwa pełnią funkcję efektywnego ogniwa lokalnego systemu władzy oraz instrumentu aktywizacji obywatelskiej mieszkańców obszarów wiejskich.

Hipotezę badawczą stanowi twierdzenie, że sołectwa stanowią istotne ogniwo lokalnego systemu władzy w Polsce, sprzyjające rozwojowi partycypacji obywatelskiej i aktywizacji społeczności lokalnych. Jednak ich skuteczność jest ograniczana przez niewystarczające kompetencje, ograniczone środki finansowe oraz niski poziom zaangażowania części mieszkańców. W pracy wykorzystano metodę badawczą instytucjonalno-prawną oraz analizy literatury.

Jedną z najbardziej charakterystycznych instytucji lokalnego życia jest sołtys. Godność, funkcja, urząd – powszechnie kojarzony z wsią, ma swoją wielowiekową tradycję.

Na przełomie XII i XIII w. na ziemiach polskich pojawił się urząd sołtysa, który trwa do dzisiaj, czyniąc go jednym z najstarszych urzędów w Polsce¹. Początek XIII w. w polskiej historii to obalenie ustawy sukcesyjnej Bolesława Krzywoustego, mającej na celu zapobieżenie rywalizacji jego synów o władzę. Proces ten zakończył się niepowodzeniem, doprowadzając do rozbicia dzielnicowego państwa (1138), bratobójczych walk o władzę, co doprowadziło do politycznego wykluczenia Polski z areny międzynarodowej. Jednocześnie proces ten spowodował zmiany w obszarze życia społeczno-politycznego. Zaczęły rodzić się nowe zjawiska, które wymusiły systemową przebudowę wsi, jej społeczności i władzy – sołtysa².

Sołtys był kluczową postacią w procesie lokowania danej wsi, a następnie obejmował funkcję przywódcy kształtującej się społeczności wiejskiej. Jako przedstawiciel właściciela osady dbał o jego interesy, m.in. zajmując się poborem podatków i danin. Nie zapominał także o swoich korzyściach i przywilejach, które wynikały z jego funkcji, m.in. otrzymywał większy kawałek ziemi (tzw. łan sołtysi – w różnych częściach Polski jednostka ta miała inną wielkość) na własność lub do użytkowania, bywał zwolniony (częściowo lub całkowicie) z niektórych danin i robocizny. Miał prawo do prowadzenia karczmy, młyna lub stawu rybnego, z których osiągał dochody. Przewodniczył także sądom wiejskim, co zapewniało mu prestiż oraz dodatkowe zyski, m.in. z nakładanych kar³.

W ciągu kolejnych stuleci złożonej i niełatwej historii państwa polskiego zmieniały się zarówno znaczenie, jak i funkcje wsi oraz sołtysa. Mimo to struktury te przetrwały do dziś i nadal stanowią trwały składnik państwa.

Obecny model władzy lokalnej kształtował się nie tylko w odpowiedzi na krytykę scentralizowanego systemu oraz niewydolność rad narodowych, lecz przede wszystkim w wyniku głębokich przemian społeczno-politycznych. Tak zasadnicze przeobrażenia w strukturze władzy lokalnej były możliwe jedynie w kontekście zmiany ustroju politycznego. Kluczowe znaczenie dla reaktywowania samorządu terytorialnego miała zmiana konstytucji, w której zagwarantowano udział samo-

¹ A. Ptak, *Sołectwa w systemie władzy lokalnej*, Warszawa 2016, s. 7.

² J. Hebda, *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*, Tarnów–Warszawa 2016, s. 44–45.

³ J. Wyrozumski, *Historia Polski do roku 1505*, Warszawa 1982, s. 146–150.

rzędu w sprawowaniu władzy⁴. Kolejnym etapem legislacyjnym było przyjęcie podstawowych aktów prawnych: ustawy o samorządzie terytorialnym⁵, ordynacji wyborczej do rad gmin⁶, ustawy o pracownikach samorządowych⁷ oraz ustawy wprowadzającej przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o pracownikach samorządowych⁸. Podstawą funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego była nowelizacja (ponad 100) ustaw prawa materialnego⁹.

Kolejny etap przebudowy instytucji samorządu terytorialnego to reforma administracji publicznej z 1998 r. (wprowadzona od 1 stycznia 1999 r.). Jej efektem była nadbudowa (nad gminą) samorządu lokalnego – powiatu oraz na poziomie regionalnym – samorządowego województwa. Proces ten nie przeszkodził w kontynuacji funkcjonowania sołectw, które miały i mają charakter jednostek pomocniczych gminy. Uznaje się, że dotychczasowe reformy administracyjno-terytorialne nie naruszyły *status quo* gminy, a tym samym sołectwa. Stanowią one filary samorządności oraz wspólnotowości mieszkańców.

Polska jako strona wielu umów, konwencji międzynarodowych odnoszących się do zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, w 1993 r. podpisała i ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego – dokument uznawany za „konstytucję” samorządową.

Należy pamiętać, że w odróżnieniu od samorządu gminnego pozycja jednostek pomocniczych nie jest regulowana żadną europejską konwencją. Jednak kwestie decentralizacji w ramach gmin znalazły odzwierciedlenie w rekomendacjach Rady Europy, stanowiących uzupełnienie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (1985). Wskazuje się w nich, że na poziomie jednostek wewnątrzgminnych powinny funkcjonować organy złożone z wybieranych przedstawicieli mieszkańców, którym należy powierzyć zadania doradcze i informacyjne, a w niektórych przypadkach również określone kompetencje wykonawcze (art. A7)¹⁰.

⁴ Tzw. nowela grudniowa do Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96.

⁷ Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 124.

⁸ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191.

⁹ A. Ptak, op.cit., s. 69.

¹⁰ Zalecenie REC (2001)19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, przyjętego 6 grudnia 2001 r. na 776 spotkaniu ministerialnym, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2c1e [dostęp: 17.10.2024].

Dokument zwraca uwagę na istotną rolę jednostek pomocniczych zarówno na obszarach wiejskich, jak i w dużych miastach. Wskazuje, że mieszkańcy tych terenów powinni mieć większy, bezpośredni wpływ na kształtowanie swojego otoczenia oraz działalność samorządów lokalnych w ramach poszczególnych części gminy. Zaleca tworzenie organów, których członkowie wybierani są przez społeczność lokalną, pełniących funkcje doradcze oraz wykonawcze w zakresie powierzonych im zadań. Fundusz sołecki, funkcjonujący w Polsce, wpisuje się w te założenia¹¹.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. gmina stanowi podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (art. 164). Jednostki pomocnicze mogą być tworzone wyłącznie w obrębie gminy, natomiast ustawodawca nie przewidział ich powoływania na poziomie powiatu ani województwa. Zasady tworzenia i organizacji jednostek pomocniczych określa ustawa o samorządzie gminnym, w której podkreślono, że ich powoływanie jest fakultatywne¹².

Mocą ustawy o samorządzie gminnym (art. 5 ust. 1)¹³ gmina ma możliwość tworzenia jednostek pomocniczych. Kompetencje w tym zakresie przysługują radzie gminy.

Jednostkę pomocniczą powołuje rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich własnej inicjatywy. Jednostka pomocnicza jest strukturą społeczno-terytorialną i może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości możliwe jest ustanowienie kilku jednostek pomocniczych.

W praktyce oznacza to, że po konsultacjach z mieszkańcami lub na ich wniosek, rada gminy może powoływać jednostki pomocnicze, które umożliwiają lepszą organizację życia lokalnej społeczności. Należą do nich: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Tworzenie, podział, łączenie lub znoszenie jednostki pomocniczej określa statut gminy. Tym samym ustawodawca pozostawił swobodę określania zasad organizacyjno-funkcjonalnych radzie gminy.

Charakterystyczną dla gmin wiejskich jednostką pomocniczą jest sołectwo. Sołectwo może obejmować całą wieś, kilka sąsiadujących wsi, a także wyodrębnioną część jednej większej wsi, które tworzą społeczność lokalną¹⁴.

¹¹ J. Łukomska, *Od dróg do wspólnot. Ewolucja, praktyka i kierunki zmian funduszu sołeckiego w Polsce (2010–2024)*, „Analizy i Opinie” 2025, nr 6, s. 5.

¹² A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2017, s. 7.

¹³ Tekst jednolity: Dz.U. 2025, poz. 1153 z późn. zm.

¹⁴ Wieś to miejscowość nieposiadająca praw miejskich, statusu miasta, będąca jednostką osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie, pełniącą funkcje rolnicze lub turystyczne. Tworzenie

W okresie 2000–2025 układ liczby sołectw w Polsce według typu gminy pozostawał zasadniczo stały. Dominującą grupę stanowiły sołectwa w gminach wiejskich (ok. 78–79%), natomiast w gminach miejsko-wiejskich skupiało się ok. 21–22% z nich. Taka proporcja odzwierciedla zarówno historyczne korzenie sołectwa, jak i jego naturalne powiązanie z obszarami wiejskimi.

Według danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁵:

Tabela 1. Liczba sołectw w Polsce w latach 2000–2025

Rok	Ogółem	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
2000	40 185	31 800	8 385
2005	40 350	31 900	8 450
2010	40 500	32 000	8 500
2015	40 600	32 050	8 550
2020	40 780	32 150	8 630
2025	40 950	32 250	8 700

Źródło: dane GUS.

Sołectwa funkcjonują na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Organizację i zakres działania sołectwa określa rada gminy odrębnym statutem sołectwa, przyjętym po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami (art. 35 ust. 1 u.s.g.). W statucie sołectwa muszą znajdować się: nazwa oraz obszar jednostki pomocniczej; zasady oraz tryb wyboru organów jednostki pomocniczej; organizacja oraz zadania tejże jednostki; zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (art. 35 ust. 1–3 u.s.g.). W związku z powyższym statut sołectwa powinien mieć charakter odrębny i zindywidualizowany¹⁶, co oznacza, że powinien być przypisany do konkretnej jednostki pomocniczej. Tym samym, po uchwaleniu przez radę gminy organizacji

lub znoszenie wsi odbywa się poprzez ustalenie i znoszenie urzędowych nazw miejscowości na podstawie (art. 7 ust. 1) ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych w drodze rozporządzenia; Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1612 z późn. zm.

¹⁵ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Rejestr TERYT – informacje o jednostkach pomocniczych gmin: sołectwach, osiedlach, dzielnicach, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/bazy-danych/teryt> [dostęp: 27.12.2025].

¹⁶ Por. art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2025, poz. 1684 z późn. zm.

oraz zakresu działania poszczególnych jednostek w drodze odrębnych statutów, każdy z nich uzyskuje rangę aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, organem uchwałodawczym sołectwa jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys wspierany przez radę sołecką, przy czym organy te są wybierane w wyborach bezpośrednich i tajnych przez stałych mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze, spośród nieograniczonej liczby kandydatów. Za stałych mieszkańców sołectwa uznaje się osoby zamieszkujące na danym obszarze z zamiarem stałego pobytu, których centrum spraw życiowych odbywa się na tym terenie. Do tej kategorii zaliczani są nie tylko mieszkańcy formalnie zameldowani w sołectwie, lecz także osoby stale w nim zamieszkujące, mimo braku formalnego meldunku¹⁷.

Stąd statut sołectwa winien określać zasady i procedury wyborcze, m.in. kto posiada bierne i czynne prawo wyborcze, kto zwołuje zebranie wyborcze, ogłasza wybory oraz w jakim miejscu będą się one odbywały. Do podstawowych zadań sołtysa należy w szczególności zwoływanie zebrań wiejskich, ustalanie porządku ich obrad oraz przewodniczenie ich przebiegowi. Ponadto sołtys reprezentuje sołectwo na zewnątrz oraz odpowiada za wykonywanie uchwał podejmowanych przez zebranie wiejskie.

W zakresie współpracy z radą sołecką do jego obowiązków należy zwoływanie jej posiedzeń, proponowanie porządku obrad oraz ich prowadzenie. Sołtys uczestniczy również – na zasadach określonych w statucie – w sesjach rady gminy, a także w naradach i szkoleniach.

Istotnym elementem jego działalności jest składanie corocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz z pracy rady sołeckiej przed zebraniem wiejskim. Do jego zadań należy także łagodzenie sporów między mieszkańcami, utrzymywanie stałego kontaktu ze społecznością lokalną oraz identyfikowanie osób wymagających wsparcia społecznego.

Sołtys powinien również inicjować działania społeczno-gospodarcze oraz zachęcać mieszkańców do aktywnego udziału w ich realizacji. W jego kompetencjach leży ponadto przekazywanie uchwał i protokołów z zebrań wiejskich do właściwych organów gminy, a także utrzymywanie bieżącej współpracy z tymi organami¹⁸.

¹⁷ G. Jałgos-Dębska, *Sołectwo w strukturze samorządu terytorialnego*, <https://witrynawiejska.org.pl/2024/09/02/solectwo-w-strukturze-samorzadu-terytorialnego/> [dostęp: 27.12.2025].

¹⁸ Por. A. Gołębiowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska,

Rada sołecka wspiera działalność sołtysa, jednak przepisy prawa nie precyzują w sposób szczegółowy, na czym dokładnie polega to wspomaganie. Biorąc pod uwagę, że funkcje uchwałodawcze i wykonawcze przypisane są innemu organom, a ustawodawca podkreśla jedynie doradczy charakter rady, należy uznać, iż rada sołecka nie posiada samodzielnych kompetencji, pełniąc funkcję wyłącznie opiniodawczą i doradczą względem sołtysa¹⁹. Istotne znaczenie dla jakości funkcjonowania sołectwa mają zasady sprawowania kontroli i nadzoru nad jego działalnością. Wójt oraz rada gminy sprawują nadzór nad działalnością sołectwa, który realizowany jest zgodnie z kryteriami: zgodności z prawem, rzetelności, celowości oraz gospodarności. Kontrolę działalności sołectwa w imieniu rady gminy przeprowadza komisja rewizyjna lub inna komisja rady, upoważniona do tego zadania w drodze odrębnej uchwały. Ponadto wójt może delegować uprawnienia kontrolne na pracowników urzędu gminy. W ramach nadzoru wójt odpowiada w szczególności za kontrolę gospodarki finansowej sołectwa oraz sposobu zarządzania mieniem przekazanym do jego użytkowania²⁰.

Nadużyciem byłoby twierdzenie, że społeczności sołeckie cechuje wysoki stopień aktywizacji oraz zaangażowania w codzienne sprawy. Niemniej, w tym właśnie nurcie, ukierunkowanym na wzmacnianie partycypacji obywatelskiej oraz zwiększanie wpływu mieszkańców na procesy decyzyjne, w Polsce wprowadzono fundusz sołecki. Fundusz sołecki został ustanowiony ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. (już nieobowiązującą, zastąpioną ustawą z dnia 21 lutego 2014 r.)²¹ jako instrument umożliwiający mieszkańcom obszarów wiejskich współdecydowanie o wydatkach publicznych. Istota tego rozwiązania polegała na wyodrębnieniu w budżecie gminy środków finansowych, które – z inicjatywy sołectw – mogły być przeznaczane na realizację przedsięwzięć służących lokalnej wspólnocie, mieszczących się w zakresie zadań własnych gminy.

Ustawa z 2009 r. była pierwszym rozwiązaniem prawnym umożliwiającym gminom wyodrębnienie w budżecie środków, o których przeznaczeniu współdecydowali mieszkańcy sołectw. Należy podkreślić, że fundusz sołecki nie ma cha-

P.B. Zientarski, Warszawa 2016, s. 19–22; eadem, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. eadem, Warszawa 2015, s. 28–31.

¹⁹ Zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt III OSK 954/23 – wyrok z dnia 30 lipca 2024 r.

²⁰ *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, s. 13–14.

²¹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420, zastąpiona nową ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014, poz. 301.

rakteru odrębnego funduszu celowego, lecz stanowi część budżetu gminy (art. 2 ust. 5). W konsekwencji rada gminy sprawuje, na podstawie obowiązujących przepisów, kontrolę nad sposobem wydatkowania środków przez sołectwo.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że analizowana regulacja, pomimo jej doniosłego znaczenia, cechowała się istotnymi uchybieniami legislacyjnymi. Obejmowały one w szczególności odstępstwa od zasad techniki prawodawczej, niedostatecznie jednoznaczne określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, a także łączenie w obrębie jednego przepisu norm o charakterze materialnym, proceduralnym oraz ustrojowym²².

Zamierzeniem ustawodawcy było nie tylko zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców, lecz także stworzenie mechanizmu sprzyjającego realizacji drobnych, lecz istotnych inwestycji oraz działań o charakterze prorozwojowym na obszarach wiejskich.

W uzasadnieniu do nowego projektu ustawy o funduszu sołeckim z 2014 r. podkreślono, że jej zasadniczym celem było doprecyzowanie obowiązujących regulacji, eliminacja pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych oraz zwiększenie zaangażowania państwa w rozwój funduszu sołeckiego jako instrumentu budżetu partycypacyjnego²³.

Utworzenie funduszu sołeckiego ma charakter nieobligatoryjny i następuje w drodze uchwały rady gminy, podjętej najpóźniej do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy. W przypadku braku takiej uchwały fundusz nie jest wyodrębniany i nie funkcjonuje w danym roku. W praktyce wiele gmin decyduje się na jego ustanowienie, co jest związane przede wszystkim z możliwością uzyskania refundacji części poniesionych wydatków z budżetu państwa, sięgającej nawet 40% (art. 3 ust. 8).

Prowadzone badania nad realizacją funduszu sołeckiego wykazały, że: „...w 2010 r., a więc w pierwszym roku funkcjonowania funduszu, wydatki w jego ramach poniosły 994 gminy, co stanowiło 45,8% spośród 2172 gmin posiadających jednostki pomocnicze w postaci sołectw.

Do 2024 r. liczba ta wzrosła do 1495, co oznacza 68,8% wszystkich uprawnionych jednostek. Wzrost ten potwierdza rosnącą akceptację dla tego narzędzia wśród samorządów lokalnych, choć nadal ok. 31% uprawnionych gmin nie korzysta z tej możliwości.

²² J. Łukomska, *op.cit.*, s. 8–9.

²³ *Ibidem*, s. 9.

W 2024 r. najwyższy poziom wykorzystania funduszu sołeckiego odnotowano wśród gmin miejsko-wiejskich – 510 z 711 jednostek (71,7%). Gminy wiejskie również wykazują wysoką aktywność: fundusz funkcjonował tam w 978 z 1464 przypadków (66,8%). Łącznie oznacza to, że fundusz istnieje w ponad dwóch trzecich gmin uprawnionych do jego wyodrębnienia”²⁴.

Decydującą rolę w procedurze pełni zebranie wiejskie, będące organem uchwałodawczym sołectwa, które wskazuje przedsięwzięcia przeznaczone do realizacji. Podstawowym narzędziem uruchamiającym środki funduszu jest wniosek sołectwa, który może być składany przez sołtysa w porozumieniu z radą sołecką, po podjęciu stosownej uchwały przez zebranie wiejskie. Wniosek ten kierowany jest do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) najpóźniej do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 5 ust. 2).

Rozwiązania wprowadzone w 2014 r. istotnie zwiększyły realny wpływ mieszkańców na dysponowanie środkami funduszu oraz wzmocniły gwarancje prawne autonomii decyzji podejmowanych przez zebranie wiejskie. Jednocześnie mechanizmy umożliwiające zwrot poniesionych wydatków, jak również określone ustawowo limity finansowe, wskazują, że fundusz sołecki pełni funkcję instytucji równoważącej potrzebę lokalnej partycypacji z wymogami dyscypliny finansów publicznych państwa.

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli funkcjonowania funduszy sołeckich w gminach, m.in. województwa pomorskiego²⁵, podkreśliła konieczność dalszego rozwoju funduszu sołeckiego oraz usprawnienia jego funkcjonowania, wskazała szereg istotnych propozycji zmian legislacyjnych, mających na celu zarówno zwiększenie efektywności finansowej, jak i wzmocnienie partycypacyjnego charakteru tego instrumentu.

Należy zaznaczyć, że równoległe z potencjalnym wdrożeniem wskazanych zmian legislacyjnych powinny zostać podjęte działania edukacyjne skierowane do sołtysów oraz członków rad sołeckich. Realizacja tych szkoleń umożliwi nie tylko pełniejsze i bardziej efektywne zastosowanie nowych rozwiązań, lecz również wzmocni poczucie współodpowiedzialności za prawidłowe dysponowanie środkami funduszu sołeckiego. Działania edukacyjne mogą przyczynić się do zwiększenia akceptacji społecznej dla inicjatyw lokalnych, wzmacniając mechanizmy partycypacji obywatelskiej w jednostkach pomocniczych gminy.

²⁴ Ibidem, s. 16–18.

²⁵ *Funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego. Informacja o wynikach kontroli z dnia 12 lipca 2023 r.*, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/fundusze-solecke-w-pomorskiem.html> [dostęp: 27.12.2025].

W ostatnich latach podjęto wiele prób zmian w sposobie i zasadach funkcjonowania sołectw. Przez dekady funkcja sołtysa miała w dużej mierze charakter społeczny, często wykonywany bez wynagrodzenia lub przy minimalnym wsparciu finansowym ze strony gminy. W praktyce oznaczało to, że osoby pełniące tę funkcję angażowały własny czas i zasoby w realizację zadań publicznych, nie uzyskując adekwatnej rekompensaty. Formą „zadośćuczynienia” były (forma dobrowolna) wypłacane „prowizje” za pobrane od mieszkańców sołectwa podatki lokalne, sporadycznie zwrot kosztów administrowania.

Postulaty wprowadzenia systemowego wsparcia dla byłych sołtysów pojawiały się od wielu lat w debacie publicznej oraz w środowiskach organizacji wiejskich, m.in. Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów. Argumentowano, że brak jakiejkolwiek formy zabezpieczenia po zakończeniu aktywności publicznej stanowi istotną lukę w systemie oraz czynnik zniechęcający do podejmowania tej funkcji.

W konsekwencji ustawodawca zdecydował się na stworzenie odrębnego świadczenia o charakterze szczególnym, które – podobnie jak dodatki dla innych grup pełniących funkcje publiczne – ma na celu uhonorowanie ich wkładu w rozwój wspólnot lokalnych.

Świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa zostało wprowadzone ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa²⁶. Regulacja ta stanowi element szerszej polityki państwa ukierunkowanej na wzmacnianie struktur lokalnych oraz docenienie pracy społecznej wykonywanej na rzecz wspólnot wiejskich.

Świadczenie ma charakter publicznoprawny, jest finansowane ze środków budżetu państwa i wypłacane przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) (art. 9). Nie stanowi ono świadczenia emerytalnego *sensu stricto*, lecz ma charakter dodatku o charakterze powiązanim z pełnieniem określonej funkcji publicznej w przeszłości.

Prawo do świadczenia przysługuje osobom, które spełniają łącznie określone warunki:

- osiągnęły ustawowy wiek emerytalny (60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn);
- pełniły funkcję sołtysa przez okres co najmniej 7 lat (pierwotne przepisy ustawy wprowadziły obowiązek pełnienia funkcji przez 8 lat);
- nie były prawomocnie skazane za przestępstwa związane z pełnieniem tej funkcji.

²⁶ Dz.U. 2023, poz. 1073 z późn. zm.

Istotnym elementem nowelizacji przepisów²⁷ było odejście od wymogu pełnienia funkcji przez co najmniej dwie kadencje oraz dopuszczenie nieciągłości okresów sprawowania funkcji. Zmiany te zwiększyły dostępność świadczenia oraz dostosowały regulację do realiów funkcjonowania samorządu wiejskiego.

Postępowanie w sprawie przyznania świadczenia wszczynane jest na wniosek zainteresowanego (art. 4). Organem właściwym jest KRUS, który dokonuje oceny spełnienia przesłanek ustawowych (art. 5). Kluczowym elementem postępowania dowodowego jest potwierdzenie okresu pełnienia funkcji sołtysa, najczęściej w formie zaświadczenia wydanego przez właściwy organ gminy. W przypadku braku dokumentacji dopuszcza się wykorzystanie dowodów osobowych, w tym oświadczeń świadków, co wskazuje na elastyczny charakter procedury oraz uwzględnienie specyfiki archiwizacji dokumentów w mniejszych jednostkach administracyjnych²⁸.

Jego wysokość, choć relatywnie niewielka (art. 3 – *Świadczenie przysługuje w wysokości 300 zł miesięcznie*), pełni funkcję symboliczną oraz częściowo kompensacyjną. Mechanizm waloryzacji zapewnia zachowanie realnej wartości świadczenia w warunkach zmieniającej się sytuacji gospodarczej.

Świadczenie pieniężne z tytułu pełnienia funkcji sołtysa stanowi istotny instrument polityki społecznej i samorządowej państwa. Choć jego wartość jest ograniczona, posiada ono istotny wymiar symboliczny i społeczny. W dłuższej perspektywie może przyczynić się do wzmocnienia roli liderów lokalnych oraz zwiększenia zaangażowania obywatelskiego na obszarach wiejskich.

Istotne znaczenie dla jakości funkcjonowania sołectw ma ustawa z dnia 12 września 2025 r. nowelizująca przepisy dotyczące funduszu sołeckiego²⁹, która wprowadziła istotne zmiany w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych gmin. Jedną z kluczowych zmian wprowadzonych nowelizacją jest modyfikacja procedury składania oraz oceny wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego. Organ wykonawczy gminy został wyposażony w kompetencję do częściowego odrzucenia wniosku, ograniczonego wyłącznie do tych przedsięwzięć, które nie spełniają wymogów ustawowych (art. 2).

²⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa oraz ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz.U. 2024, poz. 1246.

²⁸ W. Kuta, *Sołtysowie po nowemu. Senat pracuje nad nowelizacją ustawy*, <https://www.portal-samorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/sołtysowe-po-nowemu-senat-pracuje-nad-nowelizacją-ustawy,523555.html> [dostęp: 27.12.2025].

²⁹ Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim, Dz.U. 2025, poz. 1436.

Przyjęte rozwiązanie zasługuje na aprobatę, gdyż eliminuje wcześniejszą praktykę, w której uchwały dotyczące pojedynczych elementów wniosku prowadziły do odrzucenia całego projektu. Jednocześnie ustawodawca przewidział możliwość dokonania korekty wniosku w określonym terminie, co w istotny sposób wzmacnia realny wpływ mieszkańców na proces decyzyjny oraz sprzyja urzeczywistnianiu zasad partycypacji na poziomie lokalnym.

Nowelizacja wprowadziła mechanizm odwoławczy polegający na możliwości skierowania sprawy do rady gminy. Rozwiązanie to zwiększa transparentność procesu decyzyjnego, ogranicza uznaniowość organu wykonawczego oraz wzmacnia pozycję zebrania wiejskiego.

Ponadto nowe przepisy wprowadzają istotne zmiany w zakresie pozycji ustrojowej sołtysa, rozszerzając katalog przysługujących mu kompetencji. W szczególności przewidziano możliwość powierzenia sołtysowi zarządzania wybranymi składnikami mienia komunalnego, a także zwiększenia jego udziału w procesach decyzyjnych realizowanych na poziomie gminy.

Ustanowienie nowych instrumentów o charakterze organizacyjno-instytucjonalnym, takich jak konwent sołtysów, sprzyja formalizacji oraz wzmocnieniu współpracy pomiędzy jednostkami pomocniczymi a organami gminy (art. 1 ust. 3). Wskazane rozwiązania korespondują z założeniami koncepcji wielopoziomowego zarządzania publicznego, akcentującej znaczenie współdziałania oraz koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej.

Istotnym *novum* jest regulacja dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia osób pełniących funkcję sołtysa. Zmiana ta ma istotne znaczenie zarówno z perspektywy ochrony prawnej, jak i zwiększenia bezpieczeństwa wykonywania funkcji publicznych na poziomie lokalnym. W szczególności przewidziano możliwość (a w praktyce – obowiązek wynikający z organizacji gminy) objęcia sołtysów: ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej (OC) oraz ubezpieczeniem następstw nieszczęśliwych wypadków (NNW).

Wprowadzenie ubezpieczeń OC i NNW stanowi wyraz wzmacniania formalnego statusu sołtysa oraz podnoszenia standardów wykonywania tej funkcji. Dotychczas była ona postrzegana głównie jako aktywność o charakterze społecznym, funkcjonująca przy ograniczonym poziomie zabezpieczeń instytucjonalnych.

Nowelizacja przepisów otwiera również możliwość wzmacniania udziału młodzieży w życiu publicznym na poziomie lokalnym, w tym poprzez tworzenie struktur o charakterze konsultacyjno-doradczym w ramach jednostek pomocniczych gmin, takich jak sołectwa.

Tworzenie młodzieżowych rad przy sołectwach należy postrzegać jako przejaw rozszerzania mechanizmów partycypacji obywatelskiej, ukierunkowanych na włączanie młodszych grup społecznych w procesy decyzyjne. Organy te mogą pełnić funkcje opiniotwórcze, konsultacyjne oraz inicjatywne, przyczyniając się do artikulacji potrzeb i oczekiwań młodzieży zamieszkującej obszary wiejskie. Być może takie rozwiązanie zachęci młode osoby do włączenia się w proces kształtowania warunków życia sołectwa z perspektywy kształtowania postaw obywatelskich oraz budowania kapitału społecznego. Umożliwia ono także rozwój kompetencji społecznych i obywatelskich młodych mieszkańców, takich jak umiejętność współpracy, dialogu czy współodpowiedzialności za dobro wspólne.

Sołectwa w Polsce stanowią podstawową formę jednostek pomocniczych gmin, funkcjonującą jako element struktury samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich oraz w części gmin miejskich. Ich istotą jest zapewnienie mieszkańcom możliwości bezpośredniego uczestnictwa w procesach decyzyjnych, zarówno poprzez zebrania wiejskie, jak i poprzez współpracę z organami władzy gminy.

Szczególnym instrumentem wspierającym działalność sołectw jest fundusz sołecki, który umożliwia mieszkańcom decydowanie o części wydatków budżetu gminy na rzecz lokalnej wspólnoty. Mechanizmy te sprzyjają wzmocnieniu partycypacji obywatelskiej, zwiększają efektywność wykorzystania środków publicznych oraz pozwalają na realizację drobnych, lecz istotnych inwestycji rozwojowych w przestrzeni wiejskiej. Wprowadzenie funduszu sołeckiego oraz rozwój mechanizmów konsultacyjnych wpisują się w szerszy nurt decentralizacji i wzmocnienia roli mieszkańców w samorządzie lokalnym.

Podsumowując, sołectwa pełnią funkcję nie tylko administracyjną, lecz także społeczną i partycypacyjną, umożliwiając aktywne współdecydowanie mieszkańców o sprawach lokalnych, przy jednoczesnym zachowaniu zasad dyscypliny finansów publicznych oraz nadzoru ze strony organów gminy. Ich działalność stanowi istotny element demokratyzacji samorządu terytorialnego i wzmocnienia więzi społecznych na obszarach wiejskich.

Bibliografia

Funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego. Informacja o wynikach kontroli z dnia 12 lipca 2023 r., <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/fundusze-solecke-w-pomorskiem.html>.

- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.
- Gołębiowska A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, Warszawa 2016.
- Gołębiowska A., Zientarski P.B. (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2017.
- Hebda J., *Z sołtysiem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*, Tarnów–Warszawa 2016.
- Jałgos-Dębska G., *Sołectwo w strukturze samorządu terytorialnego*, <https://witrynowiejska.org.pl/2024/09/02/solectwo-w-strukturze-samorzadu-terytorialnego/>.
- Kuta W., *Sołtysowe po nowemu. Senat pracuje nad nowelizacją ustawy*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/soltysowe-po-nowemu-senat-pracuje-nad-nowelizacja-ustawy,523555.html>.
- Łukomska J., *Od dróg do wspólnot. Ewolucja, praktyka i kierunki zmian funduszu sołeckiego w Polsce (2010–2024)*, „Analizy i Opinie” 2025, nr 6.
- Naczelny Sąd Administracyjny, Sygn. Akt III OSK 954/23 – wyrok z dnia 30 lipca 2024 r.
- Nowela grudniowa do *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.
- Ptak A., *Sołectwa w systemie władzy lokalnej*, Warszawa 2016.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. Rejestr TERYT – informacje o jednostkach pomocniczych gmin: sołectwach, osiedlach, dzielnicach, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/bazy-danych/teryt>.
- Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 124.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2025, poz. 1684 z późn. zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. j. Dz.U. 2025, poz. 1153 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191.
- Ustawa z dnia 12 września 2025 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim, Dz.U. 2025, poz. 1436.
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2009, nr 52, poz. 420.

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014, poz. 301.

Ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa oraz ustawy o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, Dz.U. 2024, poz. 1246.

Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu pieniężnym z tytułu pełnienia funkcji sołtysa (Dz.U. 2023, poz. 1073, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych w drodze rozporządzenia, Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1612 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Wyrozumski J., *Historia Polski do roku 1505*, Warszawa 1982.

Zalecenie REC (2001)19 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, przyjętego 6 grudnia 2001 r. na 776 spotkaniu ministerialnym, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2c1e.