



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



Czy ktoś zapomniał o sołtyskach i sołtysach?

Możliwości i trudności przy włączaniu jednostek pomocniczych w system ochrony ludności

Dawid Sześciło

Wydany przez Fundację im. Stefana Batorego raport *Kiedy pękają tamy*¹, podsumowujący doświadczenia powodzi z jesieni 2024 roku, pokazuje, jak ważną, a jednocześnie niedostatecznie zauważoną rolę w reagowaniu na kryzysy odgrywają sołtysi i sołtyski. Tworzą oni pierwszą linię kontaktu między mieszkańcami a władzami lokalnymi i instytucjami rządowymi odpowiedzialnymi za pomoc w sytuacjach zagrożenia. Mimo że sołectwa nie są samodzielnymi jednostkami samorządowymi (a tylko tzw. jednostkami pomocniczymi), w wielu miejscach to właśnie sołtysi byli pierwszymi organizatorami i koordynatorami pomocy. Wiele sołectw stało się faktycznie małymi obywatelskimi sztabami kryzysowymi. Organizowały i przeprowadzały ewakuację, korzystając z prywatnego sprzętu i zasobów. Do sołtysów i sołtyszek trafiały pomoc i dary, także z tego względu, że utrudniona była komunikacja z urzędami gmin.

Sołtyski i sołtysi nie zastąpią sprawnie działających służb ratunkowych. Nie przejmą też na siebie zadania zarządzania i koordynacji w reagowaniu na kryzys. Są jednak bezcennym kapitałem w sytuacjach

¹ M. Kotras, D. Sześciło, K. Kubala, *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025, online: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/10/Raport_Kiedy-pekaja-tamy.pdf [dostęp w przypisach tu i dalej: 8.01.2026].

zagrożenia i niezbędnym elementem całej architektury społecznej odporności. **Tworzą ponad 40-tysięczną „armię pierwszego kontaktu” w razie zagrożeń różnego typu.** Dzięki temu, że znają doskonale swoją małą społeczność, jej zasoby i możliwości, mogą znacząco ułatwić organizowanie akcji ratowniczych, mobilizowanie lokalnych zasobów czy dotarcie do mieszkańców najbardziej potrzebujących pomocy. Mogą odciążyć inne instytucje publiczne prowadzące akcje ratownicze, a jednocześnie zapewnić, że pomoc dotrze szybciej i będzie lepiej dostosowana do lokalnych potrzeb.

Wykorzystanie tego potencjału nie jest jednak łatwe, czego również dowiedzieliśmy się z doświadczeń powodziowych. Sołtysi i sołtyski nie są formalnie włączeni w system zarządzania kryzysowego. Nie należą do lokalnych sztabów kryzysowych, nie włącza się ich w obieg informacji między służbami reagowania, nie zostali przeszkoleni do działania w sytuacjach zagrożenia, akcje przez nich podejmowane nie są skutecznie koordynowane na poziomie gminy. W czasie powodzi okazało się, że sołtysi i sołtyski mogą działać skutecznie przede wszystkim „obok systemu”, ale już nie w jego ramach. **System reagowania kryzysowego „nie widzi” tego poziomu organizacji obywatelskiej, gdyż skupia się na instytucjach od urzędu gminy wzwyż.**

Uchwalona w grudniu 2024 roku ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej² miała w założeniu unowocześnić nasz system budowania odporności i przygotowania na sytuacje kryzysowe różnego rodzaju. Zbierała ona doświadczenia różnych kryzysów, dzięki czemu miała sprawić, że przy okazji kolejnych zagrożeń zadziałają procedury i systemy reagowania, a nie tylko pospolite ruszenie obywateli oraz instytucji. W opublikowanej kilka miesięcy temu analizie pokazaliśmy przewidziane ustawą możliwości włączania organizacji pozarządowych w ten system³. Tym razem skupiamy się na ocenie, czy ustawa widzi w nim miejsce także dla jednostek pomocniczych gmin, czyli zwłaszcza sołectw. Jakkolwiek ostateczna odpowiedź na to pytanie jest negatywna, to główna część opracowania koncentruje się na propozycjach działań pozwalających na uzupełnienie luk i zaniedbań ustawowych.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – kluczowe elementy

Przypomnijmy na początku, czym jest sama ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. To akt, który obok zachowanej w mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi podstawę budowania naszej gotowości do radzenia sobie z wszelkiego typu zagrożeniami dla bezpieczeństwa obywateli i obywateli. Choć ustawa powstała w kontekście zagrożeń militarnych, to zastosowanie przewidzianych w niej mechanizmów budowania społecznej odporności jest dużo szersze i odnosi się również do zagrożeń naturalnych, zdrowotnych czy infrastrukturalnych (takich jak blackouty).

Katalog zadań samorządów

Ustawa przewiduje dość szczegółowy katalog zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, nakierowanych zarówno na budowanie gotowości oraz zapobieganie zagrożeniom (gromadzenie zasobów, budowa infrastruktury, edukacja), jak i reagowanie w razie wystąpienia zagrożenia (działania ratownicze, ewakuacja, pomoc humanitarna). Ustawa opiera się w założeniach na koncepcji wielopoziomowego zarządzania, tj. włączania w procesy budowania społecznej odporności organów

² Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej z 5 grudnia 2024 roku, Dz.U. z 2024 roku, poz. 1907 z późn. zm.

³ D. Sześciło, *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – jak zorganizować współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2025, online: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Ochrona-ludnosci-Ustawa.pdf>.

administracji publicznej na wszystkich szczeblach. Istotna w całym systemie jest również rola samorządu lokalnego. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) stali się organami ochrony ludności, podobnie jak starostowie czy marszałkowie województw. Do ich najbardziej konkretnych zadań należą m.in.:

- organizowanie współpracy między podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej na obszarze gminy;
- tworzenie i utrzymywanie na obszarze gminy zasobów ochrony ludności oraz infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zaopatrzenia w wodę;
- planowanie oraz organizowanie szkoleń, ćwiczeń i innych form edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wspieranie programów edukacyjnych mających na celu przygotowanie do reagowania na potencjalne zagrożenia na obszarze gminy;
- powiadamianie, ostrzeganie i alarmowanie ludności o zagrożeniach na obszarze gminy;
- planowanie liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony oraz zlecanie zadania polegającego na sprawdzeniu obiektu budowlanego pod względem spełniania lub możliwości spełnienia warunków dla obiektów zbiorowej ochrony (art. 10 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej).

Możliwości współpracy z organizacjami i przedsiębiorcami

Jednocześnie ustawa przewiduje wykorzystanie potencjału sektora obywatelskiego, umożliwiając państwowym i samorządowym organom ochrony ludności zawieranie porozumień dotyczących udziału organizacji pozarządowych czy przedsiębiorców w systemie ochrony ludności. Wprawdzie pewne możliwości nawiązywania współpracy istniały już wcześniej, dzięki ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, jednak nowa regulacja przewiduje bardziej elastyczne formy współdziałania.

Co bardzo istotne, za ustawą podążają konkretne zobowiązania finansowe ze strony państwa, które zwłaszcza samorządom powinny pozwolić na wywiązanie się z nałożonych na nie szerokich zadań. Zgodnie z ustawą oraz uchwalonym w maju tego roku przez rząd Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026⁴ na realizację zadań związanych z ochroną ludności powinniśmy wydawać rocznie co najmniej 0,15% PKB. Większość tych środków ma być przekazywana jednostkom samorządu terytorialnego.

Sołtysi i sołtysi w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej: wielcy nieobecni

Jakkolwiek rozległa i szczegółowa jest regulacja systemu budowania odporności zawarta w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej, to nie znajdziemy w niej podstaw do szerokiego włączenia do tego systemu jednostek pomocniczych gmin czy też wprost sołtysów. **Ustawa zauważa jednostki pomocnicze gmin tylko w kontekście szkoleń oraz ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej.** Nakłada na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) zadanie w postaci realizacji tych działań informacyjno-edukacyjnych również na rzecz przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, czyli sołtysów. Na tym jednak koniec, jeśli chodzi o bezpośrednie odniesienia do udziału jednostek pomocniczych w systemie ochrony ludności i obrony cywilnej.

⁴ Uchwała nr 72 Rady Ministrów z 27 maja 2025 roku w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, M.P. z 2025 roku, poz. 541.

W szczególności **ustawa nie uwzględnia jednostek pomocniczych na długiej liście podmiotów ochrony ludności**. Znajdziemy tam liczne jednostki organizacyjne samorządu, ochotnicze straże pożarne, a także np. organizacje pozarządowe, z którymi zawarto porozumienia w sprawie wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej. Wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) nie mają poza tym podstawy prawnej do uznania jednostek pomocniczych za podmioty ochrony ludności mocą decyzji administracyjnej, jak to jest możliwe w przypadku podległych im jednostek organizacyjnych (art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Jednostka pomocnicza nie jest bowiem traktowana jako jednostka organizacyjna gminy, w przeciwieństwie do takich instytucji jak szkoły publiczne, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki sportu i rekreacji, zarządy transportu zbiorowego czy straże gminne⁵.

Brak uznania jednostek pomocniczych za podmioty ochrony ludności oznacza, że nie ma podstaw do ich udziału w realizacji konkretnych zadań i działań, do których należą:

- utrzymywanie zasobów ochrony ludności, takich jak zapasy wody, zapasowe źródła energii i paliwa, zapasy żywności, środki sanitarne i higieniczne, produkty lecznicze itp. (art. 33 ustawy);
- obowiązek udziału w ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, które mają być organizowane co najmniej raz w roku na obszarze każdej gminy (art. 53 ustawy);
- udział we współpracy między podmiotami ochrony ludności, która ma być organizowana i koordynowana przez wójta (art. 60 ustawy).

Nie ma też podstaw do włączenia sołtysów i sołtysek do centralnej ewidencji zasobów ochrony ludności, która ma służyć zwłaszcza ułatwieniu komunikacji między instytucjami zaangażowanymi w reagowanie na sytuacje kryzysowe, a także ustalaniu stanu i dostępności zasobów ochrony ludności.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej powiela podejście znane z wcześniejszej ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Ta ostatnia była do tej pory najważniejszym aktem regulującym przygotowanie do sytuacji kryzysowych, a obecnie pozostaje nieco w cieniu ustawy o ochronie ludności. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje nawet udziału sołtysów i sołtysek w gminnych zespołach zarządzania kryzysowego, które są głównymi platformami lokalnej koordynacji planowania i reagowania w sytuacjach zagrożenia. Ustawa przewiduje jedynie, że w skład zespołu wchodzi osoby powołane spośród grona zatrudnionych m.in. w jednostkach pomocniczych. Rzecz w tym, że sołectwa nie zatrudniają personelu i nie posiadają aparatu administracyjnego, więc przepis ten pozostaje nieistotny. Jednocześnie nie przewiduje on wprost udziału w pracach zespołów zarządzania kryzysowego organów wykonawczych jednostek pomocniczych, czyli sołtysów i sołtysek.

Co można zrobić bez zmian ustawowych?

Powstaje pytanie, czy zaniedbania ustawodawcze można w jakiś sposób naprawić działaniami na poziomie lokalnym, które pozwoliłyby na włączenie sołtysów i sołtysek w system ochrony ludności. Pewne możliwości w tej kwestii istnieją, zarówno za sprawą twórczej wykładni przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, jak i dzięki zastosowaniu już wcześniej istniejących regulacji.

5 B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XXXIV, 2015, s. 72.

Po pierwsze, nie ma przeszkód prawnych, aby w skład wspomnianych wyżej gminnych zespołów zarządzania kryzysowego powołani zostali także sołtysi i sołtyski. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym⁶ daje wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) możliwość niemalże dowolnego kształtowania składu tych zespołów. Doświadczenia zeszłorocznej powodzi podpowiadają, że trwałe włączenie sołtysów i sołtyszek w prace takich zespołów pomogłoby lepiej przygotować się na przyszłe zagrożenia. Nie należy z tym zwlekać aż do wystąpienia sytuacji kryzysowej. Zespół powinien być bowiem platformą, na której wspólnie wypracowuje się plany na wypadek sytuacji kryzysowych, opracowuje mechanizmy koordynacji i współdziałania oraz analizuje dostępność zasobów do wykorzystania w sytuacji zagrożenia⁷.

Po drugie, pewne rozwiązania można wprowadzić do statutów sołectw uchwalanych przez rady gmin. Przypomnijmy, że zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym⁸ statut jednostki pomocniczej powinien zawierać zwłaszcza zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji, a także zadania organów jednostki, czyli przede wszystkim sołtysa. Ponadto do kompetencji rady gminy należy określenie zasad przekazywania jednostkom pomocniczym składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki.

Zadania związane z ochroną ludności i budowaniem społecznej odporności należą do zadań własnych gminy. Nie ma prawnych ograniczeń, które przeszkadzałyby we włączaniu sołectw w ich realizację. Nie chodzi przy tym oczywiście o powierzenie sołectwu całości zadań, które ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej przypisuje gminie czy wójtowi jako organowi ochrony ludności. Można jednak z katalogu zadań gminnych wyodrębnić takie, w których realizację będzie mogło się zaangażować sołectwo. Trzeba przy tym pamiętać, że – zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych⁹ – katalog zadań jednostki pomocniczej określony w statucie ma charakter zamknięty i nie istnieje możliwość jego dalszego rozszerzania mocą osobnych uchwał rady gminy czy zarządzeniami wójta. Warto zatem zadbać w statucie sołectwa o na tyle szerokie ujęcie jego zadań, żeby pomieściło ono wszystkie potencjalne obszary zaangażowania sołtysów i sołtyszek w działania na rzecz ochrony ludności.

Jakie zadania mogą wykonywać sołectwa

Na podstawie analizy przepisów ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zaproponowaliśmy w ramce poniżej przykładowe zestawienie zadań, które mogłyby zostać uregulowane w statucie sołectwa:

⁶ Ustawa z 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 roku, nr 89, poz. 590 z późn. zm.

⁷ Zadania zespołów zarządzania kryzysowego nie zostały szczegółowo uregulowane ustawą. Zespoły są ogólnie odpowiedzialne za wsparcie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i podległej mu komórki organizacyjnej do spraw zarządzania kryzysowego w wykonywaniu ustawowych zadań, które obejmują m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy czy zarządzanie, organizowanie oraz prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego.

⁸ Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym statut jednostki pomocniczej określa w szczególności: 1) nazwę i obszar jednostki pomocniczej; 2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej; 3) organizację i zadania organów jednostki pomocniczej; 4) zakres zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji; 5) zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

⁹ Zob. np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 25 lutego 2021 roku, II SA/Go 125/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 22 stycznia 2025 roku, III SA/Kr 1582/24.

Przykłady potencjalnych zadań sołectwa ze sfery ochrony ludności i obrony cywilnej

- współdziałanie w obszarze ochrony ludności oraz zarządzania kryzysowego z właściwymi organami oraz podmiotami;
- uczestnictwo w szkoleniach oraz ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej;
- wspieranie organów i podmiotów ochrony ludności w działaniach informacyjnych i edukacyjnych adresowanych do mieszkańców sołectwa oraz dotyczących przygotowania na zagrożenia i sytuacje kryzysowe;
- udział w planowaniu i przygotowywaniu warunków do ewakuacji ludności, w tym zarządzanie zlokalizowanymi na obszarze sołectwa miejscami doraźnego schronienia oraz budowlami ochronnymi;
- utrzymywanie na zasadach uzgodnionych z wójtem i innymi organami ochrony ludności zasobów i infrastruktury ochrony ludności, obejmujących zwłaszcza zapasy wody, energii elektrycznej, paliwa, produktów leczniczych oraz środków transportu;
- dostarczanie organom ochrony ludności informacji o posiadanych zasobach na potrzeby planowania działań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej;
- współdziałanie w zakresie przygotowywania planów zabezpieczenia dóbr kultury;
- w przypadku wystąpienia zagrożeń – udział w działaniach nakierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa ludności oraz minimalizowanie skutków zagrożenia, w tym udział w organizacji i prowadzeniu ewakuacji ludności, mienia i dóbr kultury, niesieniu doraźnej pomocy osobom poszkodowanym, zapewnieniu funkcjonowania niezbędnej infrastruktury, utrzymaniu łańcucha dostaw niezbędnych towarów, usług i świadczeń, informowaniu rodzin o poszkodowanych oraz pomocy w ich ewakuacji.

Najważniejszym ograniczeniem, jeśli chodzi o zakres zadań możliwych do powierzenia sołectwom, pozostaje sama natura jednostek pomocniczych gminy. Nie mają one w polskim systemie prawnym zdolności prawnej ani zdolności do czynności prawnych. To oznacza, że nie mogą być stroną umów, nabywać własności czy innych praw majątkowych. Należy więc przekazywać sołectwom takie zadania, których realizacja nie wymaga od nich przywilejów typowych dla samodzielnego podmiotu prawa.

Z drugiej jednak strony, zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, jednostka pomocnicza może zarządzać mieniem komunalnym w zakresie określonym w statucie (art. 48 ust. 1 ustawy), może z tego mienia korzystać, a także uzyskiwać z budżetu gminy środki na realizację powierzonych jej zadań. Jak precyzuje Naczelny Sąd Administracyjny: „(...) organom jednostki pomocniczej mogą być przyznane uprawnienia do podejmowania czynności faktycznych dotyczących mienia komunalnego, ale nie stanowiących czynności prawnych. Mogą one dotyczyć np. utrzymywania porządku, udostępniania, utrzymywania w należytym stanie składnika mienia komunalnego. Taki właśnie zakres czynności wchodzi w skład pojęcia zarządzania i korzystania z mienia w rozumieniu art. 48 ust. 1 tej ustawy”¹⁰.

Wystarczą zmiany w statucie sołectwa

W praktyce oznacza to, że **nie ma przeszkód, aby sołectwo odpowiadało za bieżące zarządzanie infrastrukturą czy zasobami i utrzymywanie ich na potrzeby zadań z zakresu ochrony ludności**. Nie będą to zasoby czy infrastruktura własna sołectwa, ponieważ sołectwo nie może być podmiotem prawa własności. Ma jednak prawo wykonywać czynności faktyczne związane z utrzymaniem zasobów

10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2021 roku, III OSK 3903/21.

czy infrastruktury w imieniu gminy. Jednocześnie statut sołectwa nie musi (a nawet nie może¹¹) określać precyzyjnie składników majątku gminy powierzonych do zarządzania sołectwu. Powinien jednak wskazywać zasady przekazywania przez wójta takiego mienia oraz reguły zarządzania nim.

Przykładowo: jeśli gmina planuje przekazać sołectwu w zarządzanie zlokalizowane na obszarze tej jednostki pomocniczej pomieszczenie magazynowe, w którym będą przechowywane zapasy środków potrzebnych na wypadek zagrożenia czy niezbędny sprzęt, to w statucie mogą się znaleźć następujące zasady ogólne:

- przekazanie mienia następuje na podstawie protokołów przekazania mienia w zarząd sołectwu, sporządzanych pomiędzy wójtem a sołtysem;
- mienie może być wykorzystywane wyłącznie do realizacji zadań statutowych sołectwa;
- za wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem mieniem odpowiada sołtys;
- sołtys zobowiązany jest do dbałości o bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo przeciwpożarowe składników mienia;
- sołtys zobligowany jest do czuwania nad zgodnością stanu mienia ze stanem wynikającym z jego ewidencji;
- sołtys ma obowiązek informowania pracowników urzędu gminy o jakichkolwiek problemach i zdarzeniach wpływających na stan czy trwałość powierzonego mienia.

Na tej podstawie wójt będzie mógł przekazywać w zarząd sołectwom konkretne składniki mienia należące do gminy. Nie będzie to już wymagało zaangażowania rady gminy, ponieważ obowiązkiem rady jest wyłącznie określenie zasad ogólnych w tym zakresie.

Warto zwrócić uwagę, że w świetle niedawnej nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, która wchodzi w życie od 1 stycznia 2026 roku, wójt będzie mógł upoważnić przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (czyli sołtysa) do zawierania umów związanych z określonym w statucie zarządzaniem mieniem komunalnym i korzystaniem z niego. Chodzi zatem o umowy najmu, dzierżawy czy użytkowania majątku gminnego, który przekazano w zarząd sołectwu. To powinno uprościć i usprawnić procesy zarządzania mieniem w dyspozycji sołectw, również na potrzeby związane z ochroną ludności i obroną cywilną.

Finansowanie

Poza mieniem możliwe jest także zabezpieczenie w budżecie gminy środków finansowych na potrzeby zadań realizowanych przez sołectwo. Pierwszy instrument to oczywiście **fundusz sołecki**. Jego wyodrębnienie jest fakultatywne i należy do decyzji rady gminy. W praktyce jednak większość gmin, gdzie sołectwa istnieją, posiada fundusz sołecki, który może być wykorzystywany na zadania wskazane przez samych mieszkańców sołectwa (zebranie wiejskie). Nie ma przeszkód, aby wśród tych zadań znalazły się projekty dotyczące zwiększania odporności społecznej i ochrony ludności. Ustawa o funduszu sołeckim wskazuje bowiem, że środki z tego źródła można przeznaczyć na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i pozostają zgodne ze strategią rozwoju gminy. Całokształt zadań gminy uregulowanych w ustawie o ochronie

¹¹ Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach: „Zgodnie z obowiązującymi przepisami, czynność przekazania konkretnych składników mienia do korzystania jednostkom pomocniczym należy do wójta, który może to uczynić w ramach uprawnienia do zarządzania mieniem i gospodarowania nieruchomościami gminnymi”. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 grudnia 2017 roku, IV SA/GI 583/17.

ludności i obronie cywilnej spełnia te warunki. Trzeba jednocześnie zastrzec, że uprawnienia sołectwa w odniesieniu do funduszu sołectkiego ograniczają się do decydowania o ich przeznaczeniu, a nie obejmują przekazywania sołectwom określonych środków do samodzielnego wydatkowania. To w dalszym ciągu zadanie wójta i podległego mu aparatu administracyjnego, który odpowiada za dokonywanie wszystkich czynności z zakresu finansów publicznych.

Poza tym jednak, zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, statut gminy powinien określać uprawnienia sołectwa do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Jednocześnie art. 212 ustawy o finansach publicznych¹² stanowi, że do obligatoryjnych elementów corocznej uchwały budżetowej rady gminy należy określenie uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Mamy zatem do czynienia z przepisami dwóch odrębnych ustaw regulujących tę samą kwestię. Ustawa o samorządzie gminnym sugeruje, że to statut gminy powinien określać, w jaki sposób i czym ma gospodarować jednostka pomocnicza. Ustawa o finansach publicznych z kolei wymaga, aby ta kwestia była ustalana co roku w uchwale budżetowej danej gminy.

Choć przepisy te są dalekie od precyzyjnego i jednoznacznego wskazania zakresu uprawnień sołectw w obszarze finansowym, to przynajmniej potwierdzają, że **wyodrębnienie funduszu sołectkiego nie blokuje w żaden sposób innych form finansowania działalności sołectw**¹³. W szczególności budżet gminy może przewidywać, że określone środki finansowe będą przeznaczone na realizację zadań mieszczących się w zakresie statutowych zadań sołectw. Dużo więcej problemów i wątpliwości dotyczy bardzo konkretnych, operacyjnych aspektów gospodarki finansowej sołectwa. Sołectwo nie tylko nie stanowi samodzielnej jednostki samorządu terytorialnego, ale też nie posiada własnego aparatu administracyjnego, który jest niezbędny do prawidłowego wykonywania operacji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Trudno byłoby więc przyjąć model, w którym organy sołectwa w ramach powierzonego budżetu samodzielnie dokonują wszystkich operacji finansowych i księgowych związanych z jego wydatkowaniem, poczynając od np. wyłonienia wykonawców czy dostawców jakichś usług i towarów, poprzez zawarcie z nimi stosownej umowy, aż po realizację wydatków i ich zaksięgowanie w sposób zgodny z zasadami rachunkowości.

Praktyka samorządowa w tym zakresie bywa bardzo różna, ale przeprowadzone kilka lat temu badania Rafała Trykozki pokazują, że szeroko stosowanym rozwiązaniem jest np. przyznawanie jednostkom pomocniczym prawa podejmowania samodzielnych, wiążących organy gminy decyzji w sprawie przeznaczenia przyznanych im środków¹⁴. Innymi słowy, choć sołectwo nie jest samodzielną jednostką samorządu terytorialnego i podmiotem w systemie finansów publicznych, to powszechną praktykę stanowi wyodrębnianie w budżecie gminy środków z przeznaczeniem na zadania wskazane do realizacji przez organy sołectwa. Te środki nie mają charakteru dotacji celowej, bo sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy nie może od niej przyjmować dotacji.

Z uwagi na praktykę samorządową, ale też niejasności w przepisach ustawowych można ostrożnie przyjąć, że **w uchwale budżetowej gminy mogą znaleźć się środki na realizację przez sołectwa zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej**. O przeznaczeniu tych środków będą mogły

12 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2025 roku, poz. 1483.

13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20 stycznia 2010 roku (sygn. akt: I SA/Bd 951/09).

14 R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014, s. 68, online: https://staging.siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/06/r_trykozko_model_uprawnien_jednostki_pomocniczej_q8qy.pdf.

decydować organy sołectwa (zwłaszcza zebranie wiejskie) na zasadach określonych w jego statucie. Nie wydaje się jednak, by w świetle obowiązujących przepisów można było uczynić z sołtysa czy innego organu sołectwa w pełni samodzielnego dysponenta „sołeckiej części” budżetu gminy, który bez pośrednictwa urzędu gminy dokonuje wszystkich operacji związanych z wydatkowaniem środków przeznaczonych na potrzeby sołectwa. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem będzie zachowanie kompetencji sołectwa do ustalenia przeznaczenia określonych środków, ale z zachowaniem przez gminny aparat administracyjny kompetencji do wykonywania czynności z zakresu finansów publicznych wymaganych do realizacji ustalonych zadań.

Jakie zadania można finansować z sołeckiej części budżetu gminy

Wydaje się, że ich zakres jest bardzo szeroki i obejmuje co najmniej:

- szkolenia dla mieszkańców dotyczące przygotowania się na sytuację kryzysową i reagowania w razie wystąpienia zagrożeń;
- zakup zapasów i sprzętu;
- rozbudowę i utrzymanie infrastruktury;
- wyposażenie miejsc schronienia.

Przypisaniu konkretnych zadań sołectwu powinno towarzyszyć adekwatne określenie kompetencji poszczególnych organów sołectwa powiązanych z tymi zadaniami. Jest przy tym jasne, że zasadniczą część bieżących zadań ze sfery ochrony ludności powinna być realizowana przez sołtysa jako organ wykonawczy. Katalog głównych zadań i kompetencji sołtysa w tym obszarze przedstawiamy w ramce poniżej:

Główne zadania sołtysa ze sfery ochrony ludności i obrony cywilnej (do ujęcia w statucie sołectwa)

- udział w pracach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, jeżeli został powołany do jego składu;
- zapewnianie bieżącej współpracy z organami i podmiotami ochrony ludności;
- monitorowanie zagrożeń występujących na obszarze sołectwa i niezwłoczne informowanie o nich właściwych organów ochrony ludności;
- współdziałanie z organami i podmiotami ochrony ludności w zakresie informowania oraz edukowania społeczeństwa w sferze ochrony ludności i obrony cywilnej;
- udział w szkoleniach oraz ćwiczeniach organizowanych przez organy ochrony ludności i obrony cywilnej;
- udział w działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia oraz zapewnienie organom ochrony ludności i obrony cywilnej wsparcia przy realizacji przez nie tego rodzaju działań.

Należy jednak mieć na względzie pewne ograniczenia skuteczności regulacji statutowych w obecnym stanie prawnym. Sołtysi co do zasady nie podlegają kierownictwu wójta jako organu ochrony ludności. Wójtowie nie mogą kierować działaniami sołtysów ani egzekwować od nich np. udziału w szkoleniach oraz ćwiczeniach z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej czy też uczestnictwa w pracach gminnego zespołu zarządzania kryzysowego. Uprawnienie do wydawania sołtysom wiążących poleceń pojawia się dopiero w czasie stanu klęski żywiołowej¹⁵. Bez zmiany przepisów można zatem jedynie liczyć na to, że sołtysi nawet bez twardego obowiązku ustawowego będą aktywnie współdziałać z urzędem

¹⁵ Art. 9 ust. 2 ustawy z 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej, tekst jednolity: Dz.U. z 2025 roku, poz. 112.

gminy i innymi instytucjami publicznymi odpowiedzialnymi za organizowanie oraz koordynowanie zadań z zakresu ochrony ludności.

Jak wzmocnić sołectwa w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej? Kilka pomysłów

Jak widać, twórcze podejście do istniejących ram prawnych pozwala gminom na szersze włączanie sołectw w system ochrony ludności i lepsze wykorzystanie potencjału jednostek pomocniczych do budowania społecznej odporności. Wciąż jednak ich upodmiotowienie na gruncie ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej jest postulatem uzasadnionym. Przy okazji kolejnych nowelizacji tego aktu warto rozważyć **nadanie jednostkom pomocniczym statusu podmiotów ochrony ludności z mocy samej ustawy, ewentualnie umożliwienie wójtowi wyznaczenia jednostek pomocniczych jako podmiotów ochrony ludności**, podobnie jak to ma miejsce w przypadku podległych im jednostek organizacyjnych i spółek prawa handlowego z większościowym udziałem gminy.

Konsekwencjami takiego rozwiązania byłyby w szczególności:

- Możliwość indywidualnego wyznaczenia jednostkom pomocniczym zakresu zadań związanych z ochroną ludności i obroną cywilną, a także sposobu współpracy z wójtem w tym zakresie (art. 18 ust. 2 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej). Należy przy tym zastrzec, że zadania te powinny tak czy owak znaleźć się wcześniej w statucie jednostki pomocniczej, a zarządzenie wójta stanowiłoby uszczegółowienie i doprecyzowanie jego postanowień. Nie wydaje się bowiem, w świetle art. 18 ust. 2 pkt 7 oraz art. 35 ustawy o samorządzie gminnym, by można było nakładać na sołectwo całkowicie nowe zadania poza statutem tej jednostki pomocniczej i bez aprobaty rady gminy, która ten statut uchwała.
- Włączenie sołectw, a także sołtysów i sołtysek do Centralnej Ewidencji Zasobów, gdzie gromadzone są informacje dotyczące zakresu zadań podmiotów ochrony ludności, jak również zasobów znajdujących się w dyspozycji. To pozwoli lepiej zintegrować sołectwa w system koordynacji i wymiany informacji na potrzeby reagowania w sytuacjach zagrożenia.
- Wzmocnienie kompetencji wójta do kierownictwa i koordynacji działań sołectw w obszarze ochrony ludności. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) obejmuje kierownictwo oraz koordynuje realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez podmioty ochrony ludności podległe mu i nadzorowane przez niego na obszarze gminy. Przepis ten wzbudza wątpliwości interpretacyjne – może być rozumiany nawet jako upoważniający wójta do wydawania poleceń czy instrukcji dotyczących sposobu wykonywania powierzonych zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Co najmniej pozwala on nadzorowanie zgodności tych działań z powierzonym zakresem zadań.
- Włączenie sołectw w schematy koordynacji i współpracy między różnymi podmiotami ochrony ludności. Ustawa wymaga od wójta, by zorganizował współpracę pomiędzy podmiotami ochrony ludności działającymi na obszarze gminy (ust. 60 ust. 1 ustawy). Dokument nie precyzuje, jak ta koordynacja współpracy ma wyglądać w praktyce, i pozwala wójtowi zarządzać tym procesem samodzielnie. Uznanie sołectw za podmioty ochrony ludności zapewni, że nie będą one w tych procesach koordynacyjnych pomijane.

Ponadto należy rozważyć zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym polegające zwłaszcza na: obligatoryjnym włączeniu sołtysów i sołtysek w skład gminnych zespołów zarządzania kryzysowego, zagwarantowaniu im udziału w procesie opracowywania lokalnych planów zarządzania kryzysowego,

a także obowiązkowym uwzględnieniu przy planowaniu zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz procedurach reagowania kryzysowego działań realizowanych z udziałem organów jednostek pomocniczych.

Podsumowanie

Uchwalana w pośpiechu i bez szerokich konsultacji publicznych ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej nie jest aktem w pełni dostrzegającym i wykorzystującym potencjał różnych aktorów czy podmiotów, którzy mogą swoimi wysiłkami oraz zasobami przyczynić się do budowania społecznej odporności. Warto na pewno docenić dostrzeżenie w ustawie potrzeby współpracy z sektorem pozarządowym i umożliwienie organom ochrony ludności zawierania z organizacjami obywatelskimi porozumień o współpracy w tym zakresie.

Niestety podobnego uwzględnienia w treści ustawy nie doczekały się jednostki pomocnicze gmin, zwłaszcza sołectwa. Tymczasem ich potencjał wcale nie jest mniejszy. Stoją za nimi nie tylko liczba (ponad 40 tysięcy sołectw), ale przede wszystkim realna zdolność do mobilizowania lokalnych zasobów, organizowania wysiłków mieszkańców i odciążania służb ratunkowych w sytuacjach największych kryzysów. Doświadczenie powodziowe z zeszłego roku dowiodło, że lokalna siła sołtysów i sołtysek jest dużo większa, niż da się to dostrzec z poziomu władz centralnych planujących rozwiązania prawne w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej.

Co mogą zrobić władze gminy

Wiele można zrobić dla zwiększenia roli sołectw w tym obszarze bez konieczności szybkich zmian w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej. Władze gminy mogą zwłaszcza:

- wpisać konkretne zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej do statutów jednostek pomocniczych jako obszar odpowiedzialności sołectw oraz samych sołtysów i sołtysek;
- zapewnić w budżecie gminy środki na przedsięwzięcia z zakresu ochrony ludności planowane i realizowane na poziomie sołectw, np. szkolenia, ćwiczenia czy działania informacyjno-edukacyjne, ale także na organizowanie sołeckich magazynów z zapasami czy sprzętem do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych;
- przekazać sołectwom w zarząd obiekty służące do realizacji zadań ochrony ludności, takie jak pomieszczenia do magazynowania zapasów czy miejsca tymczasowego schronienia;
- włączyć sołtyski i sołtysów w planowanie i przygotowywanie działań na wypadek zagrożenia, m.in. poprzez włączanie ich na stałe w skład lokalnych zespołów zarządzania kryzysowego oraz zapewnianie, że wszelkie dokumenty i procedury na wypadek sytuacji kryzysowej będą uwzględniać udział i zadania sołectw oraz ich organów.

Jakie zmiany w prawie?

Na poziomie ustawowym rozważenia wymaga zaś nadanie jednostkom pomocniczym statusu podmiotów ochrony ludności z mocy samej ustawy, co pozwoli na trwałe i na poważnie włączyć je w krwiociąg tworzącego się dopiero systemu budowania społecznej odporności. Sołectwa wraz z ich liderami, sołtyskami i sołtysami, są dla tego systemu zasobem, którego nie można nie wykorzystać. Formalne włączenie sołectw w system ochrony ludności pozwoli na wyznaczanie im konkretnych zadań w tej sferze wraz z gwarancjami odpowiedniego finansowania, a także zapewnienie, że będą one „wpięte” w system koordynacji oraz wymiany informacji związanych z budowaniem gotowości i reagowaniem na zagrożenia.

Dawid Sześciło – dr hab., adiunkt w Zakładzie Studiów nad Dobrym Rządzeniem na Wydziale Prawa i Administracji UW, członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz Rady Służby Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, ekspert OECD, Unii Europejskiej i Rady Europy do spraw reform administracji publicznej w państwach Bałkanów Zachodnich, w Ukrainie, Mołdawii i Armenii. Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego do spraw samorządowych. Wykładał gościnnie na uczelniach w Stanach Zjednoczonych, Austrii, Szwecji i Portugalii.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja i korekta: Joanna Liczner
Zdjęcie: Canva/Helena Jankovičová
Warszawa 2026
ISBN 978-83-68235-98-2