

mgr Daniel Zadworny

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Fundusz sołecki w realizacji zadań gminy przez sołectwo
– aspekty formalno-prawne**

Streszczenie

Fundusz sołecki jest nowym instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu od zaledwie pięciu lat wskazuje na duże i stale rosnące zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego na tych obszarach. Według danych statystycznych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji w roku 2015 aż 64% gmin posiadających sołectwa planowało wyodrębnić w ramach budżetów gminnych środki stanowiące fundusz sołecki. W związku z powyższym warto poddać analizie dotychczasowe rozwiązania prawne związane z funduszem sołeckim oraz określić ich możliwy wpływ na działalność lokalnego samorządu. Celem niniejszego opracowania jest próba dokonania oceny uwarunkowań prawnych funkcjonowania sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy, wykorzystującej środki funduszu sołeckiego. Uwagą objęto wybrane przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego, przepisy o finansach publicznych, jak również regulacje dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych na terenie gmin wiejskich.

Słowa kluczowe: *sołectwo, fundusz sołecki, gmina, jednostka pomocnicza gminy, budżet partycypacyjny, jednomandatowe okręgi wyborcze.*

**The Role of a Village Administration (Sołectwo) Fund in the Exercising
of a Commune's Tasks by a Sołectwo – Formal and Legal Aspects**

Abstract

A Village Administration (Sołectwo) fund is a new legal instrument which facilitates financing undertakings in rural areas. Although it has been in operation for as few as 5 years now, this form of participatory budgeting is still gaining popularity in the areas. According to the statistics publicised by the Ministry of Administration and Digitization, 64% of communes were planning to ring-fence

Sołectwo funds within their budgets in 2015. Therefore, it is relevant to review current legal solutions regulating Sołectwo funds and define how they might affect the activity of a local council. The purpose of the study is to evaluate the legal conditions within which Sołectwos, as supporting commune units, spend their fund resources. A selected number of local council and public finance laws have been considered, as well as the regulations concerning single-member electoral districts across rural communes.

Key words: *Sołectwo (the smallest village administrative unit in Poland, a subdivision of a commune), Sołectwo fund, commune, a supporting unit of a commune, participatory budgeting, single-member electoral districts.*

Gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce

Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹ w art. 3 definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich, powszechnych. Rady lub zgromadzenia wymieniane w Karcie powinny ponadto dysponować organami wykonawczymi, które im podlegają. W świetle przywoływanych regulacji można by przyjąć, iż jednostki pomocnicze samorządu gminnego w Polsce, np. sołectwa, mogą stanowić fundament samorządu lokalnego. Zgodnie z przytaczaną definicją stanowią bowiem pewną wspólnotę mieszkańców danego terenu (społeczność lokalną), decydują o sprawach lokalnych na zebraniu wiejskim (zgromadzeniu), które dysponuje wybieranym demokratycznie sołtysem (organ wykonawczy zgromadzenia) w celu realizacji ustalonych wspólnie zadań. Jednak dalsze postanowienia Karty, a w szczególności jej art. 4, odsyła do przepisów krajowych, wskazując, iż podstawowe kompetencje społeczności lokalnych określa Konstytucja lub ustawa. Chcąc zatem ustalić podstawową wspólnotę samorządu terytorialnego w danym kraju, który jest sygnatariuszem tej umowy międzynarodowej, należy odnieść się do jego ustawy zasadniczej oraz innych przepisów wewnętrznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji² urząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

decentralizację władzy publicznej. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji). Zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych został określony w ustawie. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³ jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa. W świetle przepisów ustaw ustrojowych, tj.: art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴, art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ oraz art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa⁶, mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tworzą wspólnotę samorządową. Jednak art. 164 Konstytucji wskazuje, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Sołectwo jednostką pomocniczą gminy

Zgodnie z art. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym gmina to wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium. W zawartej definicji legalnej mamy zatem dwa podstawowe elementy: wspólnotę samorządową oraz terytorium. Wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy danego terenu. Natomiast terytorium gminy wyznaczone jest granicami i wynika z zasadniczego podziału państwa. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wyposażona jest w atrybut osobowości prawnej i samodzielności, która podlega ochronie sądowej. Gminie jako podstawowej jednostce podziału terytorialnego państwa przypisane zostało tzw. domniemanie kompetencji, przejawiające się tym, iż wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, należą do zakresu jej działań. Domniemanie kompetencji gminy wynika z dwóch przepisów prawnych. Pierwszy to art. 164 Konstytucji, stanowiący o tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, i to właśnie ona wykonuje wszystkie zadania nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Drugi to art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazujący, iż do zakresu

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Takie domniemanie kompetencji nie przysługuje powiatowi czy samorządowi województwa. Zatem jednostki podstawowego podziału terytorialnego państwa pełnią bardzo doniosłą rolę w realizacji zadań publicznych na swoim terenie. Przykładowy zakres zadań gminy wymieniony jest w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z nim gmina realizuje zadania, które zaspokajają zbiorowe potrzeby wspólnoty, w szczególności w następujących sprawach:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5) lokalnego transportu zbiorowego;
- 6) ochrony zdrowia;
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10) edukacji publicznej;
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi;
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13) targowisk i hal targowych;
- 14) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 15) cmentarzy gminnych;
- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 20) promocji gminy;
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷;
- 22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Wymieniony w ustawie katalog zadań gminy nie jest zamknięty. W celu skutecznego realizowania swoich zadań gminy powołują różnego rodzaju jednostki organizacyjne (np. urzędy gmin, przedszkola, szkoły, domy kultury, zakłady komunalne, zakłady opieki zdrowotnej, gminne ośrodki pomocy społecznej i inne). Jednostki te związane są bezpośrednio ze strukturą organizacyjną gminy. Jednak coraz istotniejszą rolę w realizacji zadań gminy odgrywają także jednostki pomocnicze, których tworzenie związane jest z podziałem pomocniczym państwa, a nie strukturą organizacyjną danej gminy. Podział pomocniczy państwa stanowi bowiem uzupełnienie podziału terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym w ramach podziału pomocniczego państwa wymienia jednostki, które mogą być tworzone na terenie gminy. Są to: sołectwa, dzielnice, osiedla (nazwane jednostki pomocnicze) oraz inne jednostki (nienazwane jednostki pomocnicze). Zgodnie z art. 5 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Tworzenie jednostki pomocniczej to jednak uprawnienie rady (możliwość), a nie jej obowiązek⁸. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż jedynie gminom jako najmniejszym jednostkom samorządu terytorialnego przyznano możliwość tworzenia jednostek pomocniczych⁹.

Organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa statut nadawany przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami¹⁰. Typową jednostką pomocniczą na terenie wiejskim jest sołectwo. W gminach miejskich występowanie sołectw jest rzadkością¹¹. Wprawdzie

⁷ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).

⁸ A. Szewc, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym*, Komentarz LEX 2012.

⁹ B. Jaworska-Dębska, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym*, Komentarz LEX.

¹⁰ Art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

¹¹ R. Trykozo, *Realizacja funduszu sołectkiego w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych*, LEX dla

przepisy prawa nie zakazują tworzenia sołectw w granicach administracyjnych miast, ale w takim wypadku teren sołectwa powinien przejawiać cechy obszaru wiejskiego. Wskazuje na to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2014r.¹², mówiący o tym, iż w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale możliwość ta musi być rozważana w granicach i na podstawie prawa. Niedopuszczalne jest, w ocenie sądu, tworzenie sołectw na terenach miast, którym nie można przypisać cech obszaru wiejskiego, tzn. funkcji: rolniczej, produkcyjnej, turystycznej, letniskowej. Takie pojmowanie wsi, zdaniem sądu, determinuje wyrażenie „zebranie wiejskie” użyte w ustawie o samorządzie gminnym na określenie organu uchwałodawczego w sołectwie. Zebranie wiejskie to właśnie zebranie mieszkańców wsi. Potwierdzeniem takiego rozumowania jest także wykładnia systemowa włączająca przepisy ustawy z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych¹³. W art. 2 pkt 12 tej ustawy przyjęto, iż „wieś to jednostka osadnicza o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych, nieposiadająca praw miejskich lub statusu miasta”. Podsumowując, co do zasady sołectwo funkcjonuje na obszarze wiejskim, a w indywidualnych przypadkach może istnieć w granicach administracyjnych miasta, ale na tej jego części, której można przypisać cechy obszaru wiejskiego.

Organy sołectwa zostały wskazane w art. 35 i 36 ustawy o samorządzie gminnym. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym – sołtys. Działalność sołtysa wspomaga rada sołecka, która jest ciałem opiniodawczo-doradczym. Sołtys oraz członkowie rady sołeckiej wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Sołtys korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Sołectwa, czyli jednostki pomocnicze gminy na obszarach typowo wiejskich, wykazują silnie więzy społeczne łączące ich mieszkańców. Warto wskazać, że sołectwa reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów mieszkańców, które często są możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż poziom gminy. Ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje jednak odrębnych zadań dla jednostek pomocniczych gminy. Tworzenie jednostek pomocniczych to wyraz dekoncentracji zadań publicznych przekazanych przez gminę do realizacji, a nie forma decentralizacji¹⁴. Wynika to

samorządu terytorialnego, dostęp 25.06.2015r.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 2014r., sygn. II OSK 2910/13, źródło : System Informacji Prawnej LEX, nr 1418964.

¹³ Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.).

¹⁴ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy*

z faktu, iż tworzenie jednostek pomocniczych na części lub całości terytorium gminy ma charakter fakultatywny. Rada gminy bowiem może, ale nie musi tworzyć jednostek pomocniczych. Utworzone jednostki pomocnicze z założenia wspierają i uzupełniają realizację zadań gminy w terenie. Z drugiej strony, zgodnie z zasadą pomocniczości¹⁵ gmina powinna realizować te zadania, których sołectwo samo nie jest w stanie wykonać. Zakres zadań przekazanych do realizacji dla sołectwa każdorazowo ustalany jest w statucie jednostki pomocniczej, uchwalanym przez radę właściwej gminy. Oznacza to, że zakres zadań sołectwa będzie się różnił w poszczególnych przypadkach. Wynika to z faktu, iż gminy mają dużą swobodę w decydowaniu o tworzeniu w ogóle oraz – w razie podjęcia decyzji o tym – o kształcie jednostki pomocniczej, wobec czego istnieje bardzo duża różnorodność przyjmowanych rozwiązań¹⁶. Analiza przepisów statutowych jednostek pomocniczych na obszarach wiejskich prowadzi jednak do określenia pewnego typowego zakresu zadań sołectwa, który obejmuje:

- 1) zapewnienie udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw dotyczących ich miejsca zamieszkania (np. projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykładane do publicznego wglądu na etapie procedury przygotowawczej);
- 2) dbałość o zaspokojenie potrzeb mieszkańców sołectwa (np. składanie do władz gminy wniosków dotyczących funkcjonowania komunikacji zbiorowej);
- 3) wspomaganie gminy w realizacji jej zadań (np. utrzymanie porządku i czystości na terenie miejscowości, pobór podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa przez sołtysów);
- 4) pełnienie funkcji organizacyjnej wobec społeczeństwa wsi (np. festyny, wydarzenia integracyjne, zagospodarowywanie przestrzeni publicznej);
- 5) sprawowanie kontroli społecznej dotyczącej spraw publicznych o znaczeniu miejscowym (np. funkcjonowanie ośrodka zdrowia w miejscowości wiejskiej).

Wymienione zadania są bardzo istotne z punktu widzenia mieszkańców sołectwa, ale również całej wspólnoty gminnej. Jednak, aby mogły one być bezpośrednio realizowane, wymagają dysponowania przez jednostkę pomocniczą określonymi środkami finansowymi. Wynika to z faktu, iż sołectwa nie tworzą własnych budżetów¹⁷. Sołectwa jako nazwane jednostki pomocnicze gminy

publicznej, LEX dla samorządu, dostęp. 25.06.2015r.

¹⁵ Zasada pomocniczości (*principle of subsidiarity*) ujęta w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004.90.864/30), zwanym Traktatem z Maastricht. Oznacza, że krajom członkowskim winny być pozostawione do rozstrzygnięcia te wszystkie sprawy, które mogą być lepiej wykonane przez państwa (bądź niższy organ administracji publicznej).

¹⁶ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze ...*, dostęp. 25.06.2015r.

¹⁷ M. Augustyniak, *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, LEX dla samorządu, dostęp 25.06.2015r.

tworzone są w celu ułatwienia wykonywania gminie zadań publicznych, których realizacja jest ściśle powiązana z przekazaniem środków finansowych na ich wykonanie¹⁸.

Fundusz sołecki jako nowe narzędzie finansowania zadań na obszarach wiejskich

W celu realizacji i finansowania zadań przez sołectwo od 1 kwietnia 2009r. zaczęła obowiązywać ustawa o funduszu sołeckim¹⁹. Przed tą datą – jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy²⁰ – dysponowanie środkami finansowymi przez sołectwa uzależnione było od „dobrej woli władz gmin”. Były bowiem w kraju gminy, które przeznaczały pewną część swoich budżetów na realizację zadań bezpośrednio przez sołectwa. Jednak większość gmin samodzielnie, to znaczy bez udziału jednostek pomocniczych, realizowała swoje zadania na terenie sołectwa.

Na tym tle, już na etapie przygotowywania projektu ustawy w roku 2009, narosło wiele wątpliwości. Skoro bowiem gminę podzielono na sołectwa, to powinny one mieć swój udział w realizacji zadań gminy, m.in. poprzez proponowany fundusz sołecki. Przykładem wyrażanych wątpliwości jest opinia Biura Analiz Sejmowych²¹, wskazująca, iż projekt ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości oraz zakazu dyskryminacji. Ponadto, w ocenie autora opinii, projekt nie był zsynchronizowany z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²². W zakresie niezgodności z przepisami konstytucyjnymi opinia wskazuje na art. 32 ustawy zasadniczej, a więc zasadę równości oraz zakaz dyskryminowania. Projekt ustawy o funduszu sołeckim budził wątpliwości, po pierwsze, dlatego, że dopuszczał możliwość tworzenia funduszu sołeckiego jedynie w sołectwach, dyskryminując w ten sposób inne jednostki pomocnicze, a więc dzielnice miast, osiedla, przysiółki, kolonie, obwody itp. Z kolei niespójność projektu z ustawą o samorządzie gminnym wynikała z dwóch przyczyn. Po pierwsze, w projekcie ustawy nie określono jednoznacznie, czy art. 48 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym będą nadal miały zastosowanie do sołectw wiejskich i miejsko-wiejskich, w których utworzono fundusz sołecki, w zakresie dotyczącym rozporządzania dochodami z mienia komunalnego oraz prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przepisy projektu ustawy o funduszu sołeckim,

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz.420).

²⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o funduszu sołeckim, Sejm RP VI kadencji, druk nr 1278, źródło: www.sejm.gov.pl, stan 10.03.2015r.

²¹ Opinia z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk nr 1278, źródło: www.orka.sejm.gov.pl, stan na dzień 10.03.2015r.

²² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104).

według tej opinii, nie zostały zharmonizowane również z przepisami ustawy o finansach publicznych, w szczególności z treścią art. 184 ust. 4, stanowiącego, że uchwała budżetowa może również określać: 1) wydatki jednostek pomocniczych gminy, 2) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Mimo wskazywanych wątpliwości ustawa została przyjęta przez Sejm i obowiązywała od 1 kwietnia 2009r. do 20 marca 2014r., gdyż w tym właśnie dniu weszła w życie nowa ustawa o funduszu sołeckim²³. Spowodowało to jednak pewne zakłopotanie w samorządach, które wyodrębniły fundusz sołecki w ramach swoich budżetów. Wynikało to z faktu, iż przepisy nowej ustawy wchodziły w życie po upływie 7 dnia od ogłoszenia, co jest rzadkością w aktach prawnych rangi ustawowej (ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw miało miejsce 12 marca 2014r.). Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 1 obowiązującej wówczas ustawy o funduszu sołeckim z 2009r., rada gminy rozstrzygała o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując w tym zakresie stosowną uchwałę. Zatem znaczna część samorządów gminnych w dniu wejścia w życie nowej ustawy miała już podjęte uchwały rad gmin o wyrażeniu albo nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, który miał funkcjonować w roku 2014. Uczyniły to zgodnie z obowiązującym prawem do 31 marca 2013r. Niestety podstawa prawna tych uchwał zmieniła się z dniem 20 marca 2014 r., ponieważ zaczęła obowiązywać nowa ustawa o funduszu sołeckim, stanowiąc tym samym nową podstawę prawną do podejmowania uchwał w sprawie funduszu sołeckiego. Nowa ustawa nie zawierała jednak żadnych przepisów przejściowych w tym zakresie.

Interpretacje celowościowe, dokonywane w tym stanie prawnym przez gminnych prawników, starały się zminimalizować skutki wadliwej regulacji tak, by fundusz sołecki mógł być wdrażany w roku 2014 w gminach, które rok wcześniej podjęły stosowne uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w ramach swoich budżetów. Brak przepisów przejściowych spowodował, iż w roku 2015 fundusz sołecki funkcjonował na podstawie uchwał rad gmin podjętych w oparciu o dwie różne podstawy prawne. Z tą zasadniczą różnicą, iż uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego podjęte na podstawie „nowej” ustawy o funduszu sołeckim, będą obowiązywały permanentnie, tj. do czasu ich uchylecia lub zmiany. Natomiast te same uchwały rad gmin o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego na podstawie „starej” ustawy o funduszu sołeckim z roku 2009, będą obowiązywały jedynie w roku 2015²⁴. Zatem, podobnie jak z wejściem w życie nowej ustawy o funduszu sołeckim,

²³ Ustawa z dnia 21 lutego 2014r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301).

²⁴ „Czas dla rad na decyzję o pieniądzach dla sołectw”, Rzeczpospolita z dnia 16 marca 2015 r., nr 62 (10091), s. C7.

tak z uchwałami o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w roku 2015 jest pewien kłopot interpretacyjny, a sytuacja nie jest jasna i czytelna. Wymaga stosowania odpowiednich wykładni prawnych. Nie tylko wykładni literalnej (kontekst językowy normy), ale także celowościowej (kontekst genezy i działania normy) oraz systemowej (kontekst systemowy normy). Ta sytuacja nie sprzyja transparentności przepisów prawa, tym bardziej iż przewidziane są one dla najmniejszej wspólnoty społecznej na terenie gminy wiejskiej.

Fundusz sołecki ocena obecnych rozwiązań prawnych

Zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na jego wyodrębnienie. W przywoływanej ustawie nie ma zawartej definicji legalnej funduszu sołeckiego. Ustawa wskazuje jedynie, iż nie on jest funduszem celowym. Instytucję funduszu sołeckiego należy zatem określić mianem wyodrębnionej za zgodą rady gminy puli środków pieniężnych, wobec której sołectwom (zebraniom wiejskim) przysługuje prawo określenia celu ich wydatkowania²⁵. Kompetencje sołectwa wynikające z ustawy obejmują proces decyzyjny (cel przeznaczenia środków), a nie wykonawczy (dokonywanie wydatków na realizację przedsięwzięć). Ponieważ dysponowanie środkami pieniężnymi, np. wyłanianie wykonawców nie jest kompetencją sołectwa²⁶. Pierwszą, zasadniczą kwestią pojawiającą się w przypadku podjęcia pozytywnej uchwały w sprawie funduszu sołeckiego przez radę gminy jest sposób wyodrębnienia środków funduszu w ramach budżetu gminy. W praktyce wygląda to bardzo różnie. Niektóre samorządy w sposób bardzo szczegółowy przedstawiają przedsięwzięcia, które mają być realizowane w oparciu o środki funduszu sołeckiego. W klasyfikacji budżetowej rozpisują przedsięwzięcie do poziomu paragrafu budżetowego gminy, planując wydatki na dany rok budżetowy. To powoduje, iż zakwalifikowanie innych kosztów związanych z realizacją zadania będzie formalnie bardzo utrudnione. Właściwą praktyką wydaje się przedstawianie przedsięwzięć jako załącznika do budżetu gminy z wyszczególnieniem zadań i ich efektów, które mają być zrealizowane w ramach przedsięwzięcia sołeckiego (budżet zadaniowy). Jednak nawet w takim ujęciu, każdy wydatek z funduszu sołeckiego będzie musiał być opisany zgodnie z nomenklaturą wynikającą z klasyfikacji budżetowej stosowanej w gminnej księgowości.

Formą podjęcia decyzji w sprawie funduszu sołeckiego przez radę gminy jest uchwała.

²⁵ R. Trykozo, *Realizacja funduszu ...*, dostęp 25.06.2015r.

²⁶ *Ibidem*.

Uchwała rady gminy powinna być podjęta do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym miałyby funkcjonować fundusz sołecki. Podjęcie uchwały w innym terminie będzie skutkowało jej nieważnością. Ustawa o funduszu sołeckim rozróżnia także moc obowiązywania uchwały rady gminy w zależności od jej treści. Jeśli zatem rada gminy stosowną uchwałą wyrazi zgodę na wyodrębnienie funduszu w następnym roku budżetowym, to ma ona zastosowanie (obowiązuje) do kolejnych lat budżetowych. Natomiast, jeśli rada gminy stosowną uchwałą nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, to ma ona zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta²⁷. Wynika stąd, iż ustawodawca preferuje pozytywne, tj. wyrażające zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego uchwały rad gmin, przypisując im permanentny okres obowiązywania. Uchwały negatywne będą mogły obowiązywać jedynie przez jeden rok budżetowy.

Fundusz nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. W tym miejscu warto przybliżyć główne regulacje dotyczące funduszu celowego. Zgodnie z art. 29 w/w ustawy państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej. Podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy. Wydaje się, iż wyraźne zastrzeżenie zawarte w ustawie o funduszu sołeckim, wskazujące na to, iż nie jest on funduszem celowym, było zamierzone. Fundusz sołecki mógłby bowiem zostać zakwalifikowany do funduszy celowych właśnie ze względu na regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, dotyczące funduszy celowych. Problematyka państwowych funduszy celowych należy do kontrowersyjnych zagadnień teorii i praktyki prawa finansowego. Przyczyny tworzenia funduszy celowych mają przede wszystkim swoje źródło w polityce. Wynikały z żądań wysuwanych przez różne grupy środowiskowe lub zawodowe, opierające się na przeświadczeniu, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenie ich na ściśle określony cel zapewnia realizację celów i interesów danej grupy społecznej lub zawodowej²⁸. Fundusz sołecki, jak wyraźnie wskazuje ustawa, nie jest funduszem celowym.

Środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy. Mamy tu zatem odniesienie bezpośrednie do katalogu zadań gminy, zawartego

²⁷ Art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 lutego 2014r. o funduszu sołeckim.

²⁸ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wyd. ABC 2011, wydanie elektroniczne LEX, komentarz do art. 29.

w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz innych zadań wynikających z odrębnych przepisów. Ponadto, zadania realizowane ze środków funduszu sołeckiego mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Warunek pojawia się więc taki, iż gmina powinna dysponować opracowaną i przyjętą przez radę gminy strategią rozwoju. Nasuwa się pytanie: czy przedsięwzięcia planowane do realizacji z funduszu sołeckiego powinny być odnoszone do strategii rozwoju gminy, czy ewentualnie do planu rozwoju danej miejscowości przygotowanego przez zarząd wiejski, a zatwierdzanego przez radę gminy? Przykładem budzącym określoną wątpliwość będzie zakup urządzeń na plac zabaw, czy montaż ławki na przystanku autobusowym. Ocena tego typu przedsięwzięć przez pryzmat strategii rozwoju gminy wydaje się daleko idącą i niewłaściwą. Natomiast odniesienie planowanego przedsięwzięcia do planu rozwoju danej miejscowości, wypracowanego wspólnie przez zarząd wiejski wydaje się być rozwiązaniem rozsądniejszym. Tym bardziej iż wiele miejscowości posiada tego typu dokumenty, gdyż były one opracowywane na potrzeby pozyskiwania środków europejskich z różnych programów pomocowych.

Fundusz sołecki wysokość środków finansowych dla sołectwa

Wysokość środków przypadających na dane sołectwo oblicza się według wzoru:

$$F = \left(2 + \frac{L_m}{100} \right) \times K_b,$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność K_b ,

L_m – liczbę mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych²⁹),

K_b – kwotę bazową, obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

²⁹ Ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.).

W praktyce wysokość środków funduszu sołectkiego dla sołectw z mniejszą liczbą mieszkańców będzie niższa od wysokości w sołectwach z wyższą liczbą mieszkańców. Dla przykładu, w roku 2015 na terenie gminy Dywity Sołectwo Redykajny (71 mieszkańców, na dzień 30.06.2014r.) dysponuje funduszem sołectkim w wysokości 8.648,48zł, natomiast Sołectwo Dywity (2506 mieszkańców, na dzień 30.06.2014r.) ma w dyspozycji kwotę 31.913,22zł³⁰. Wydaje się, iż nie są to dość zróżnicowane kwoty pieniężne. Łącznie dla 19 sołectw w budżecie gminy Dywity na rok 2015 planowane środki funduszu sołectkiego wyniosły 369.618,94zł. Patrząc pod kątem jednej kadencji samorządu gminnego, która zwykle zbiega się z kadencją organów sołectkich w danej gminie, na przywoływanym przykładzie gminy Dywity można przyjąć, iż fundusz sołectki w jednej kadencji wynosi kwotę ok. 1,5 mln zł. Będzie ona w dyspozycji sołectw w jednej czteroletniej kadencji samorządu gminnego.

Procedura podziału środków funduszu sołectkiego w sołectwie

Procedura przygotowania funduszu sołectkiego w gminie wiejskiej wygląda w ten sposób, iż wójt w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje sołtysom informacje o wysokości przypadających danemu sołectwu środków. Dodatkowo taką samą informację, lecz już na wzorze określonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, organ wykonawczy gminy przekazuje wojewodzie. Wynika to z faktu, iż część wydatków funduszu sołectkiego może być refundowana z budżetu państwa. Nieprzekazanie informacji do wojewody skutkuje utratą przez gminę prawa do zwrotu części wydatków poniesionych w ramach funduszu w danym roku budżetowym. Dzięki informacji o wysokości środków przypadających dla danego sołectwa w ramach funduszu sołectkiego sołtys może podjąć działania związane z podziałem tej sumy.

Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi wniosek sołectwa celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.

Wójt w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający określonych

³⁰ Dane z Urzędu Gminy Dywity, ul. Olsztyńska 32, 11-001 Dywity.

warunków formalnych. Warunki formalne na tym etapie rozpatrywania wniosku dotyczą tego, czy: 1) wniosek został uchwalony przez zebranie wiejskie; 2) wskazuje on planowane do realizacji przedsięwzięcia na terenie sołectwa 3) przedsięwzięcia posiadają oszacowane koszty ich realizacji; 4) koszty przedsięwzięć mieszczą się w przypadającej danemu sołectwu kwocie podanej informacji przesłanej przez wójta; 5) wniosek zawiera uzasadnienie realizacji poszczególnych przedsięwzięć; 6) został on złożony w terminie. O odrzuceniu wniosku z przyczyn formalnych wójt informuje sołtysa.

Sołtys natomiast może w terminie 7 dni od dnia otrzymania takiej informacji podtrzymać wcześniej złożony wniosek, kierując go tym razem do rady gminy, jednak za pośrednictwem wójta. W przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca podtrzymany wniosek niespełniający warunków formalnych lub wniosek podtrzymany przez sołtysa po upływie 7-dniowego terminu na tę czynność. Wójt związany jest takim rozstrzygnięciem rady gminy.

W tym miejscu analiza przepisów o funduszu sołeckim może prowadzić do wniosku, iż rada gminy jest organem odwoławczym od decyzji podjętej przez wójta w zakresie rozpatrzenia wniosku sołeckiego w aspekcie formalnym. Wprawdzie odrzucenie wniosku nie przyjmuje formy decyzji administracyjnej, lecz informacji przekazywanej sołtysowi przez wójta, jednak i tak mamy do czynienia z quasi-trybem odwoławczym przewidzianym dla sołtysa. Taka regulacja odbiega od przepisów ustawy o samorządzie gminnym, wskazujących na to, iż rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym w gminie³¹, a nie jest organem odwoławczym od decyzji wójta. Ponadto przyjąć należy, iż kształtowanie projektu budżetu nie jest indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, rozstrzyganej w formie decyzji wydawanej przez wójta. Zgodnie bowiem z przepisami postępowania administracyjnego od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy³². Organem wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego jest natomiast samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej³³. Gdyby jednak przyjąć, iż podtrzymanie wniosku sołectwa i złożenie go przez sołtysa do rady gminy nie ma charakteru odwołania, a jest skargą na działalność wójta, to rzeczywiście rada gminy byłaby właściwym organem do jej rozpatrzenia. Zgodnie bowiem z art.

³¹ Art. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³² Art. 127 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 267 z późn. zm.).

³³ Art. 17 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

229 Kodeksu postępowania administracyjnego rada gminy rozpatruje skargi dotyczące zadań lub działalności wójta w sprawach nie należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Stwierdzić należy, iż podtrzymanie wniosku sołeckiego przez sołtysa i wniesienie go do rady gminy w świetle przepisów postępowania administracyjnego zbliża ten tryb odwoławczy do skargi na działalność wójta.

W przypadku gdy wniosek został złożony do wójta w podstawowym terminie (tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek), jednak z innych powodów formalnych został przez wójta odrzucony, zebranie wiejskie może ponownie uchwalić taki wniosek. W tej sytuacji sołtys w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku przekazuje radzie gminy za pośrednictwem wójta wniosek ponownie uchwalony przez zebranie wiejskie. W przypadku ponownie uchwalonego wniosku rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca jednak wniosek niespełniający warunków formalnych (innych niż termin podstawowy, gdyż z założenia wniosek został złożony w tym terminie) lub przekazany po 7-dniowym terminie na jego ponowne uchwalenie przez zebranie wiejskie. W tym wypadku wójt również związany jest rozstrzygnięciem rady gminy.

Po etapie oceny kryteriów formalnych wniosku sołeckiego następuje ocena merytoryczna. Dokonywana jest przez radę gminy podczas uchwalania budżetu gminy. Ustawa o funduszu sołectw wskazuje bowiem, iż uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa w przypadku, gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 tej ustawy. To znaczy, że planowane przedsięwzięcia nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia jej mieszkańców lub nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Ponadto odrzuceniu będzie podlegał wniosek, który przewiduje poniesienie innych wydatków niż te związane z działaniami zmierzającymi do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³⁴.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż ustawodawca, posługując się pojęciem „rada gminy odrzuca wniosek sołectwa”, wskazuje na wniosek sołectwa, a nie poszczególne wymienione w nim przedsięwzięcia. Zatem w sytuacji, gdy we wniosku sołectwa spośród kilku przedsięwzięć tylko jedno nie będzie spełniało wymienionych wcześniej warunków, odrzuceniu zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy podlegał będzie cały wniosek. Wydaje się, iż odrzuceniu podlegać powinny tylko te przedsięwzięcia, które nie spełniają wskazywanych w ustawie warunków, a nie cały wniosek sołectwa. Literalne brzmienie przepisu wskazuje jednak, że jest inaczej.

³⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 z późn. zm.).

Kolejną wątpliwością pojawiającą się na tym etapie oceny wniosku jest kompetencja rady gminy do odrzucenia wniosku sołectwa podczas uchwalania budżetu gminy. Zgodnie bowiem z normą płynącą z art. 238 o finansach publicznych, do wyłącznej kompetencji wójta należy przygotowanie projektu budżetu i przedłożenie go do zatwierdzenia przez radę gminy. Rada gminy może ten budżet uchwalić albo odmówić jego przyjęcia. Wyposażenie rady gminy w uprawnienia kształtujące projekt budżetu (skoro rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa, to wpływa na kształt budżetu), wydaje się być nieskorelowane z przepisami o finansach publicznych. Przyjmując nawet, iż fundusz sołecki jest „budżetem sołectwa w budżecie gminy”, to i tak mamy do czynienia z jednym całościowym budżetem gminy, za który odpowiada wójt, a nie jego częścią sołecką, za której realizację odpowiada sołtys. Zgodnie bowiem z art. 60 ustawy o samorządzie gminnym za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt, i jemu przysługuje wyłącznie prawo do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy. Ponadto inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i jej zmiany przysługuje wyłącznie wójtowi, który jest jej autorem³⁵. Należy zatem stwierdzić, iż rozwiązania ustawy o funduszu sołeckim dotyczące ustalania kształtu tego funduszu w ramach budżetu gminy nie zostały skorelowane z ustawą o samorządzie gminnym, jak również przepisami o finansach publicznych. Widoczne jest to na płaszczyźnie kompetencyjnej w zakresie możliwości kształtowania projektu budżetu gminy obejmującego środki funduszu sołeckiego.

Współpraca sołectw w ramach funduszu sołeckiego

Zgodnie z ustawą o funduszu sołeckim sołectwa mogą realizować wspólne przedsięwzięcia. Wówczas każde z sołectw zamierzających wspólnie realizować przedsięwzięcie odrębnie uchwała swój wniosek. Jednak każdy z wniosków powinien zawierać wskazane przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze danego sołectwa lub innego sołectwa w danej gminie. To rozwiązanie budzi pewne wątpliwości, dając możliwość wspólnego działania sołectw jako odrębnych podmiotów. Wyposażenie sołectw w takie możliwości powoduje, iż ustawodawca traktuje je w pewnym sensie jako jednostki autonomiczne, które same decydują, z kim i w jakim zakresie współpracują. Sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy nie posiada jednak zdolności prawnej. Nie może być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. Jak wynika z art. 165 Konstytucji, jedynie jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną. Sołectwo jako jednostka pomocnicza podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, nie posiada osobowości prawnej.

³⁵ J. Facon, *Materiały z warsztatów szkoleniowych dla Radnych Organu Stanowiącego Gminy Dywity z dnia 7 marca 2015 r.*, Centrum Doskonalenia Kadr w Olsztynie, s. 30.

Osobowość prawna i zdolność prawna muszą być wyraźnie zagwarantowane normatywnie i nie można jej domniemywać. Gmina ma osobowość prawną wskazaną poprzez ustawę o samorządzie gminnym³⁶. Sołectwo, jako jednostka pomocnicza, jedynie ułatwia gminie wykonywanie jej zadań (samo nie ma osobowości prawnej)³⁷. Organy sołectwa działają zatem w obrocie cywilnoprawnym nie jako organy jednostki pomocniczej, ale jako szczególni przedstawiciele gminy, dokonując, w zakresie swojego umocowania, czynności prawnych w imieniu i na rzecz gminy³⁸. Ponadto w doktrynie podkreśla się, że w ustawie o funduszu sołeckim nie należy upatrywać autonomizacji czy upodmiotowienia sołectw³⁹. Działalność sołectwa zatem ściśle związana jest z wykonywaniem zadań gminy. Analizując przepisy ustrojowe, należy stwierdzić, iż sołectwo powinno przede wszystkim wspomagać realizację zadań gminnych w terenie. Przepisy ustawy o funduszu sołeckim wprowadzają jednak regulacje umożliwiające pewne samodzielne działanie w ramach współpracy pomiędzy sołectwami. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości w zakresie zgodności z przepisami ustrojowymi samorządu gminnego.

Zmiana przedsięwzięcia sołeckiego w trakcie roku budżetowego

Regulacje nowej ustawy o funduszu sołeckim, w przeciwieństwie do jej poprzedniczki z roku 2009, dają możliwość wystąpienia przez sołectwo o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego w ciągu roku budżetowego. Jednakże może to nastąpić nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego. Sołectwo może we wskazanym terminie złożyć do wójta wniosek o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu. Wniosek ten nie może prowadzić do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie w uchwale budżetowej. To komfortowa sytuacja dla sołectw, które w przypadku pojawienia się oszczędności z realizacji poszczególnych przedsięwzięć mogą zaoszczędzone środki przeznaczyć na inne cele. Sołectwo, składając wniosek o zmianę przedsięwzięcia, będzie jednak zobligowane do stosowania całej procedury dotyczącej uchwalania i złożenia wniosku pierwotnego.

³⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

³⁷ M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, LEX dla samorządu, dostęp 25.06.2015r.

³⁸ H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze ...*, dostęp 25.06.2015r.

³⁹ *Ibidem*.

Zainteresowanie funduszem sołeckim

Na podstawie informacji zawartych w uzasadnieniu do ustawy o funduszu sołeckim można przyjąć, iż pod rządami poprzedniej ustawy o funduszu sołeckim w skali kraju uchwały o utworzeniu funduszu podejmowało ok. 50% wszystkich gmin. Wskaźnik ten utrzymywał się na zbliżonym poziomie od początku funkcjonowania ustawy, tj. od 2009r. (rady gmin podejmowały uchwały o utworzeniu funduszu sołeckiego w danym roku, na następny rok budżetowy). Stosunek liczby gmin, które utworzyły fundusz sołecki, do liczby wszystkich gmin w kraju wynosił: 2010r. – 47,5%, 2011r. – 45,3%, 2012r. – 47%, 2013r. – 47,4%, 2014r. – 49,2%. Stosunek liczby gmin, które utworzyły fundusz sołecki, do liczby gmin, w których są sołectwa wynosił: 2010r. – 54,6%, 2011r. – 52%, 2012r. – 54%, 2013r. – 54,5%, 2014r. – 56,1%. Te dane statystyczne wyraźnie wskazują, iż liczba gmin, które decydują się na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w ramach swojego budżetu, rośnie. Zgodnie z danymi statystycznymi zamieszczonymi na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji⁴⁰ w roku 2015 spośród 2174 gmin, w których funkcjonują sołectwa, aż 1398 (64,31%) planuje uruchomienie funduszu sołeckiego, w 681 (31,32 %) nie wyrażono zgody na jego wyodrębnienie, a w 95 (4,37%) nie podjęto żadnej uchwały w tym zakresie. W niektórych województwach, np. podkarpackim, 81,94% gmin, w których funkcjonują sołectwa, planuje uruchomienie funduszu sołeckiego w roku 2015. Wynika z tego, iż zainteresowanie funduszem sołeckim jest duże i ma tendencję wzrostową. Niestety, dane statystyczne dostępne na stronach internetowych ministerstwa nie zawierają informacji, jaki procent mieszkańców danego sołectwa brał udział w podziale środków funduszu sołeckiego. Dopiero takie dane wskazałyby, czy taka forma partycypacji społecznej w planowaniu i realizowaniu budżetu gminy cieszy się zainteresowaniem społecznym.

W chwili obecnej w realizację funduszu zaangażowane są określone grupy związane z funkcjonowaniem sołectwa. Chodzi tu głównie o sołtysów i wspomagające ich działalność rady sołeckie oraz radnych gminy – co istotne, wybieranych obecnie na obszarach wiejskich w tzw. jednomandatowych okręgach wyborczych⁴¹. Dzięki środkom finansowym osoby związane z funkcjonowaniem sołectw mogą realizować na szczeblu lokalnym szereg przedsięwzięć przyczyniających się do poprawy warunków życia w danej miejscowości a także promowania jej walorów. Wydaje się jednak, iż w tym kontekście wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

⁴⁰ <https://administracja.mac.gov.pl/adm/fundusz-solecki/statystyka/8001,TABELA-dane-z-maja-2014-r-przekazane-przez-Krajowa-Rade-Regionalnych-Izb-Obrachu.html>, stan na dzień 16.03.201 r.

⁴¹ Art. 418 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz.112 z późn. zm.).

powinno być monitorowane i oceniane, także z uwagi na brak zakazu łączenia mandatu radnego z funkcją sołtysa w gminie. Tym bardziej iż podział gminy na okręgi wyborcze na terenach wiejskich oparty jest właśnie na jej jednostkach pomocniczych, czyli sołectwach. Art. 417 § 2 Kodeksu wyborczego wprost stanowi, iż w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym jest jednostka pomocnicza gminy. Jedynie w sytuacjach szczególnych jednostki pomocnicze łączą się lub dzieli w celu utworzenia okręgu wyborczego, jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. Zatem okręgiem wyborczym jest część gminy, a w przypadku terenów wiejskich – sołectwo. To istotna regulacja, i nie należy wykluczać, iż ma ona określony wpływ na dysponowanie środkami funduszu sołectkiego przez osoby związane z funkcjonowaniem sołectwa.

Wnioski

Sołectwa jako jednostki pomocnicze właściwe dla obszarów wiejskich wpisują się we wspólnoty lokalne, o których mówi Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Niemniej jednak, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, a szczególnie przepisami Konstytucji RP, to gmina jako wspólnota samorządowa jest podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Gmina obejmuje określone terytorium, samodzielnie wykonuje na jego obszarze zadania i działa w oparciu o środki finansowe pochodzące z różnych źródeł. Ponadto posiada przymiot osobowości prawnej i jest w stanie kształtować samodzielnie treść stosunków cywilno-prawnych. Tych atrybutów nie posiada sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy tworzona w celu realizacji określonych zadań na części jej terytorium.

Gmina jako jedyna z jednostek samorządu terytorialnego może tworzyć jednostki pomocnicze. Na obszarach wiejskich są to sołectwa. Przepisy prawa nie zabraniają tworzenia sołectw w granicach administracyjnych miast. Uzależnione jest to jednak od istnienia na obszarze takiego sołectwa zagospodarowania przestrzennego typowego dla obszarów wiejskich. Działalność sołectwa jest ściśle powiązana z realizacją zadań gminnych. Sołectwo nie jest jednostką autonomiczną, a jej funkcjonowanie powinno wpisywać się w ramy działalności danej gminy. Dzięki dwóm kolejnym ustawom o funduszu sołectkim (z roku 2009 i 2014) po raz pierwszy w historii odbudowanego samorządu terytorialnego po roku 1989 stworzono instrument prawno-finansowy, polegający na wyodrębnieniu w ramach budżetu gminy środków funduszu sołectkiego, które po wydatkowaniu w określonej wysokości mogą być refundowane z budżetu państwa. Dzięki temu umożliwiono partycypację społeczności wiejskiej w planowaniu i realizacji części budżetu gminy, którą stanowi właśnie fundusz sołectki. Takie rozwiązanie wpisuje się w zasadę pomocniczości, wypracowaną na

gruncie nauki społecznej kościoła katolickiego i stanowiącej podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej.

Z jednej strony dzięki środkom funduszu sołeckiego sołectwo wspomaga realizację zadań gminy w terenie, z drugiej zaś gmina realizuje te zadania, których sołectwo samo nie jest w stanie wykonać. Środki funduszu sołeckiego, będące w dyspozycji sołectwa, służą realizacji zadań gminy poprawiających jakość życia mieszkańców w sołectwie. Wydaje się jednak, iż warunek zgodności przedsięwzięć sołeckich ze strategią rozwoju gminy jest zbyt daleko idący i niepotrzebny. Zadania funduszu sołeckiego powinny wpisywać się w plan rozwoju danego sołectwa przygotowywany przez zebranie wiejskie, uzgadniany z wójtem, a następnie zatwierdzany przez radę gminy. Zauważyć należy, iż jedynie sołectwa mają możliwość korzystania ze środków funduszu sołeckiego. Dla innych jednostek pomocniczych gminy ustawodawca nie przewidział takiego instrumentu prawno-finansowego.

Tworząc tę formę budżetu partycypacyjnego, ustawodawca nie uniknął jednak rozwiązań budzących określone wątpliwości. Po pierwsze, procedura podziału środków funduszu sołeckiego wskazuje na dość dużą autonomię sołectwa, które w przypadku niezadowolenia z rozstrzygnięcia dokonanego przez wójta może przekazać sprawę do rozpatrzenia przez radę gminy. Tryb podtrzymania wniosku przez sołtysa zbliżony jest do trybu skargowego na działalność wójta, gdyż decyzję w sprawie podejmuje rada gminy. Wątpliwości budzą także kompetencje rady gminy do odrzucenia wniosku sołectwa podczas uchwalania budżetu, gdyż za projekt budżetu gminy odpowiedzialny jest wyłącznie wójt jako organ wykonawczy gminy. Możliwość odrzucania przez radę gminy wniosków do funduszu sołeckiego stwarza uprawnienia kształtujące projekt budżetu gminy. To ewidentna kolizja kompetencji organu wykonawczego gminy z organem stanowiącym i kontrolnym. Wydaje się, iż wójt jako organ wykonawczy gminy odpowiedzialny za planowanie budżetu oraz jego całościową realizację powinien mieć wyłączną kompetencję w tym zakresie, a ewentualne zmiany wpływające na projekt budżetu gminy (funduszu sołeckiego) powinny być z nim uzgadniane. Tym bardziej iż sołectwo jako jednostka pomocnicza powinna realizować te przedsięwzięcia, które wpisują się w zadania danej gminy. Obecne regulacje prawne budzą wątpliwość w tym zakresie. Dla przykładu można podać hipotetyczną sytuację, w której po zrealizowaniu przez sołtysa wniosku sołeckiego, który uprzednio był odrzucony przez wójta, a następnie w wyniku podtrzymania przez sołtysa został zaakceptowany przez radę gminy, podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego przedsięwzięcia będzie tylko wójt jako organ gminy odpowiedzialny za cały budżet gminy.

Z uwagi na dane statystyczne, wskazujące na duże zainteresowanie gmin funduszem sołeckim, należałoby te wątpliwości usunąć przez zmianę regulacji i określenie jasnych kompetencji organów gminy. Ponadto, rozpatrując sprawę funkcjonowania funduszu sołeckiego, należałoby uzależnić możliwość podziału środków funduszu sołeckiego na zebraniu wiejskim od określonej liczby mieszkańców sołectwa decydujących o ich przeznaczeniu. Wprawdzie minister właściwy do spraw administracji jest zobowiązany do monitorowania limitu wydatków funduszu sołeckiego, ale nie prowadzi on analiz statystycznych w tym zakresie. Zatem popularność tworzenia funduszu sołeckiego przez rady gmin może nie odzwierciedlać faktycznego zainteresowania społecznego tą formą partycypacji społecznej. Dane o liczbie osób uczestniczących w zebraniu wiejskim związanym z podziałem środków funduszu sołeckiego w stosunku do wszystkich uprawnionych mieszkańców sołectwa mogłyby wiele wyjaśnić. Obecna praktyka pokazuje, iż funduszem sołeckim zainteresowani są głównie sołtysi, tym bardziej że nie ma zakazu łączenia funkcji sołtysa z mandatem radnego, a podstawę podziału gminy na jednomandatowe okręgi wyborcze na obszarach wiejskich stanowi właśnie sołectwo. To istotna okoliczność, której wpływu na dysponowanie środkami funduszu sołeckiego i kształt lokalnej polityki nie można wykluczyć.