Urszula Głód-van de Sanden*

FUNDUSZ SOŁECKI JAKO FORMA REALIZACJI ZADAŃ GMINY PRZEZ SOŁECTWA

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest zbadanie i przedstawienie, jakie znaczenie z punktu widzenia społeczności lokalnej ma wyodrębnienie i przyznanie kompetencji decyzyjnych sołectwu. Ustawa o funduszu sołeckim stwarza mieszkańcom sołectw szanse na pełne uczestniczenie w życiu publicznym. Fundusz sołecki jest nowym instrumentem prawnym, dającym możliwość finansowania przedsięwzięć na obszarach wiejskich. Funkcjonowanie tego funduszu od zaledwie 6 lat wskazuje na duże i stale rosnące zainteresowanie gmin tą formą budżetu partycypacyjnego. Sołectwa są jedną z form organizowania się grupy społecznej w celu prowadzenia określonej działalności w sferze życia publicznego. Działalność ta służy najczęściej urzeczywistnieniu i realizacji interesów małej społeczności lokalnej, które nie zawsze są realizowane przez gminę. Badaniem objęto również wybrane przepisy ustrojowe samorządu terytorialnego oraz finansów publicznych.

Słowa kluczowe: sołectwo, fundusz sołecki, gmina, jednostka pomocnicza, budżet gminy

* mgr Urszula Głód-Van de Sanden; e-mail: uglod@wp.pl

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim¹, która weszła w życie z dniem 20 marca 2014 r., zastąpiła ustawę z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim². Uchwalona została jako inicjatywa rządowa. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż praktyka funkcjonowania funduszu sołeckiego ujawniła jednak kilka mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych. Projektowana regulacja ma na celu doprecyzowanie obowiązujących uregulowań, które budzą wątpliwości interpretacyjne oraz stanowią barierę dla rozwoju funduszy sołeckich. Dodatkowo w projekcie – dla zwiększenia zainteresowania tworzeniem funduszy sołeckich – zaproponowano zwiększenie zaangażowania budżetu państwa we wspomaganiu tej formy budżetu partycypacyjnego na szczeblu lokalnym poprzez zwiększenie zwrotu o 10% wydatków wykonanych w ramach funduszu w porównaniu do obecnie obowiązujących rozwiązań³. Czy nowe rozwiązania zlikwidowały barierę dla rozwoju funduszy sołeckich pokaże praktyka. Obecnie można podjąć próbę prawnej oceny zastosowanych przez ustawodawcę nowych rozwiązań.

Zakres podmiotowy ustaw o funduszu sołeckim

Współczesne państwa demokratyczne dążą do decentralizacji władzy, polegającej na przekazywaniu coraz szerszego zakresu decyzji, nie dotyczących ogółu obywateli, takim organom władzy, które są bliżej zainteresowanych. Wynika to z przekonania, że państwo nie powinno wkraczać w te dziedziny i problemy, które mogą być rozstrzygnięte przez samych zainteresowanych. W powszechnej opinii praktyczną instytucjonalną formą zrealizowania tej idei są samorządy⁴. Szczególne miejsce wśród nich zajmują samorządy terytorialne, ze względu na ich powszechność oraz „przymusowy charakter” uczestnictwa, wynikający z faktu zamieszkiwania na ich terenie. Jednakże wynikające z decentralizacji zaangażowanie obywateli nie powinno ograniczać się tylko do tej formy. Należy dążyć do

¹ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301) zwana dalej u.f.s.

² Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420) zwana dalej u.f.s.

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk sejmowy 2102, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniemataty/1922/.../2102.pdf (dostęp 11.03.2016).

⁴ R. Kozioł, *Samorząd. Istota, cechy, rodzaje*, w: *Co znaczył i znaczy samorząd*, red. A. Jaeschke, M. Mikołajczyk, Kraków 2000, s. 43.

partycypacji rozumianej jako świadome i odpowiedzialne uczestnictwo, wiążące się z poczuciem przynależności do społeczności lokalnej, zaufaniem społecznym oraz solidarnością społeczną⁵. Chodzi o szeroko rozumianą aktywność publiczną, niebędącą zarazem aktywnością wyłącznie pro- lub antypaństwową. Powstanie przestrzeni społecznej stwarzającej warunki dla takiej aktywności umożliwił upadek reżimów komunistycznych, w których gospodarcza samodzielność jednostek była praktycznie wyeliminowana, a ich jedyną powinnością polityczną była lojalność wobec upartyjnionego państwa⁶.

Uczestnictwo w życiu społecznym wiąże się z czynnym zaangażowaniem, które może wynikać z chęci zaspokojenia własnych, indywidualnych interesów, może też dotyczyć spraw publicznych i mieć charakter aktywności obywatelskiej. „Być obywatelem we wspólnocie obywatelskiej oznacza przede wszystkim aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych”⁷. Uczestnictwo we wspólnocie obywatelskiej wiąże się z prospołecznym duchem i silną orientacją na wspólne korzyści – sprawy publiczne są czymś więcej niż tylko areną walki o własne interesy (co nie oznacza całkowitej z nich rezygnacji)⁸. Aktywność obywatelska często jest traktowana jako element społeczeństwa obywatelskiego⁹.

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r., wprowadziła do polskiego porządku prawnego nową instytucję funduszu sołeckiego. Ustawa uchwalona została jako inicjatywa rządowa. W uzasadnieniu projektu wskazano na „istotną rolę społeczności wsi w zaspakajaniu podstawowych potrzeb społecznych”, co czyni zasadnym „zapewnienie przyznania określonych środków finansowych na ten cel”. Przesłanką uchwalenia ustawy była m.in. chęć dania dużego bodźca prorozwojowego terenom wiejskim¹⁰. Cenną zasadą jest, by zakres potrzeb społecznych był formułowany

⁵ W. Szymczak, *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Balawajder, Lublin 2007, s. 36.

⁶ A. Antoszewski, *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 7.

⁷ R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, przeł. J. Szacki, Kraków 1995, s. 133.

⁸ *Ibidem*, s. 134.

⁹ Chociaż należy podkreślić, że aktywność publiczna może być również usytuowana „poza społeczeństwem obywatelskim”, podobnie jak nie można jej wiązać wyłącznie ze społeczeństwami demokratycznymi. Kolejnym problemem jest „jakość” tej aktywności, wynikająca m.in. z motywacji pobudzających podejmowane działania oraz z wyznaczonych celów do osiągnięcia.

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk sejmowy nr 1278, [http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/\) /AB07A14507559E26C12574-F800420421/Sfile/1278.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druk6ka.nsf/) /AB07A14507559E26C12574-F800420421/Sfile/1278.pdf) (dostęp 11.03.2016).

oddolnie. Gdzie jest to zbyt cenne, należy rezygnować z pośrednictwa biurokracji, a raczej opierać się na działaniach społecznych, inicjowanych oddolnie. Gmina wykonuje zadania „bo musi” – po to została powołana przez ustawodawcę. Natomiast sołectwo wykonuje zadania, które są kreowane przez spontaniczne inicjatywy oddolne, stanowiące potrzeby grupy docelowej. Fundusz sołecki stworzył nowe możliwości realizowania zadań przez sołectwa, które stało się cennym partnerem do podejmowania współpracy.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Niewątpliwie wspólnotą, z etymologicznego punktu widzenia, jest społeczność zamieszkała na danym terenie, która nie jest gminą, a wykazuje zarazem cechy socjologiczne charakterystyczne dla gminy. Więzy kulturowe i gospodarcze, tradycja, wspólne korzenie pochodzenia, więzi rodzinne i pokrewieństwa, wspólne zainteresowania czy kultywowanie wiary przodków to tylko niektóre z przesłanek pozwalających na identyfikację członka wspólnoty sołeckiej z miejscem zamieszkania. Nawet wspólna niedola czy dramatyczne przeżycia spowodowane miejscową tragedią (pożar, powódź, wichura) stają się elementem zespalałym ludzi ze swoim miejscem zamieszkania. Wspólne sukcesy i radość z tworzenia dobra niewątpliwie wzmagają wśród mieszkańców poczucie własnej wartości, skupiając ich wokół rozwiązywania miejscowych problemów i zaspokajania swoich potrzeb.

Gmina i sołectwo to wspólnoty mieszkańców, ale o różnym charakterze. Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (por. art. 164 ust. 1 Konstytucji)¹¹, której celem jest zaspokajanie potrzeb wszystkich mieszkańców, zarówno tych mieszkających w mieście, jak i tych mieszkających we wsiach, osadach czy przysiółkach (sołectwach). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 stanowi, iż gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być położone na terenie gminy miasto¹². Z powyższego wynika, iż tworzenie jednostek pomocniczych nie jest obligatoryjne, a katalog tych jednostek jest otwarty, ustawa jedynie przykładowo wymienia jako jednostki pomocnicze sołectwa, dzielnice i osiedla¹³.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, 1890) zwana dalej u.s.g.

¹³ Otwarty katalog jednostek pomocniczych wprowadziła ustawa z 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601 ze zm.). W pierwotnym brzmieniu ustawa o samorządzie terytorialnym umożliwiała tworzenie trzech rodzajów jednostek pomocniczych: sołectw, dzielnic miejskich i osiedli.

Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, utworzoną z woli jego mieszkańców, powołaną do życia w drodze uchwały organu stanowiącego (rady gminy)¹⁴. Jednostka pomocnicza gminy może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości. W jednej miejscowości może być ustanowione kilka jednostek pomocniczych. Również części miast mogą stanowić jednostki pomocnicze. W praktyce jednak w skali kraju dominuje system, w którym podstawową jednostką na terenach wiejskich jest sołectwo, zaś na terenach miejskich – dzielnice i osiedla.

Z racji tego, że sołectwo obszarowo obejmuje jedną lub kilka wsi, to poczucie więzi między mieszkańcami jest tak silne, że sprzyja podejmowaniu wielu cennych inicjatyw na rzecz wspólnoty. Trudno byłoby oczekiwać takich przedsięwzięć ze strony mieszkańców jednostek pomocniczych w miastach. Gmina jest pierwotną jednostką samorządu terytorialnego, istniejącą z woli państwa, powoływaną w celu wykonywania administracji publicznej (wykonywanie zadań publicznych). Możliwość powoływania jednostek pomocniczych określa obowiązujący pozytywny stan prawny, a przede wszystkim ustawa o samorządzie gminnym. Celem powoływania jednostek pomocniczych jest umacnianie uprawnień obywateli do wykonywania zadań publicznych ciążących na gminach. Realizowanie zasady pomocniczości w praktyce polega na tym, aby odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli (art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z 1985 r.)¹⁵. Sołectwa absolutnie nie są jednostkami samodzielnymi ani tym bardziej autonomicznymi wobec gminy. Wszak to rada gminy tworzy sołectwa i w statucie określa zasady ich tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia (art. 5 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Przy tym istotne jest także to, że środki funduszu sołeckiego stanowią część budżetu gminy i w związku z tym podlegają kontroli rady gminy.

Fundusz nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁶. Fundusz sołecki stanowi instytucję, której adresatem są wyłącznie

¹⁴ „Sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na obszarach wiejskich” (J. Wyporska, w: *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 202, s. 164).

¹⁵ Art.4 ust. 3 „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w dniu 15 października 1995 r. (Dz.U. nr 124, poz. 607).

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm) zwana dalej u.f.p.

sołectwa, a więc jednostki pomocnicze gmin wiejskich. Wątpliwości rozstrzyga już sama nazwa funduszu – „sołecki”, ale także orzecznictwo. Na gruncie ustawy o funduszu sołeckim nie jest możliwe wyodrębnienie w ramach budżetu gminy środków w ramach funduszu osiedla czy dzielnicy. Wolą ustawodawcy było, aby pomoc finansową skierować na tereny o charakterze wiejskim, czyli te, które z reguły są niedoinwestowane¹⁷. Pogląd ten potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r.¹⁸, podkreślając, iż rada gminy nie posiada kompetencji do zastosowania rozwiązań przewidzianych dla gospodarowania funduszem osiedla. W ocenie sądu takiego upoważnienia nie zawierają przepisy prawa, a prowadzenie przez gminy gospodarki finansowej musi odbywać się w granicach określonych przez ustawy. Można jednak się zastanowić, czy regulacje ustawy o funduszu sołeckim mogłyby dotyczyć innych jednostek pomocniczych niewyliczonych z nazwy w ustawie o samorządzie gminnym. Bowiem zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organy stanowiące, poza sołectwami, osiedlami, dzielnicami, mogą tworzyć inne jednostki pomocnicze (np. przysiółki, rejony, kolonie)¹⁹. Mogą to być przecież jednostki położone na terenach wiejskich – do wzmocnienia ich potencjału odnosiło się wprowadzenie funduszu sołeckiego. Wykładnia celowościowa potwierdzałaby zasadność stosowania regulacji ustawy o funduszu sołeckim również na te inne jednostki, z zastrzeżeniem, iż położone byłyby na terenie gmin wiejskich. Szczątkowa w praktyce liczba jednostek określonych przez ustawodawcę jako „inne” powoduje, iż problem ten obecnie się nie pojawił i nie stanowił przedmiotu orzekania organów nadzoru i sądów administracyjnych. Również zauważalna w orzecznictwie literalna wykładnia postanowień ustawy o funduszu sołeckim skłania do udzielenia przeczącej odpowiedzi na wyrażone powyżej wątpliwości.

Na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2014 r.²⁰, który prezentując stanowisko o konieczności indywidualizacji obszaru

¹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 5 listopada 2009 r. Wojewody Wielkopolskiego, KN. Ka. I-5.0911-73/09).

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2010 r. II SA/Po 15/10.

¹⁹ W świetle uchwalonej ustawy o funduszu sołeckim powyższe nie budzi wątpliwości. Należy wspomnieć, że ustawodawca w toku prac legislacyjnych rozważał możliwość zastosowania przepisów ustawy także do innych niż sołectwo jednostek pomocniczych gminy, utworzonych na podstawie art. 5 ust. 1 u.s.g., a więc do dzielnic, osiedli, miast położonych na terenie gmin itp. (a zatem z wyłączeniem jednostek niższego szczebla).

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 2910/13 Rzeczpospolita, PCD 2014/29/7.

terenu tworzącego jednostkę pomocniczą gminy, wyjaśnił, że w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, co powinno zostać rozważone w granicach i na podstawie prawa. Tworzenie sołectw pozostaje dopuszczalne jedynie na terenach, którym można przypisać cechy obszarów wiejskich. Tym samym w określonych sytuacjach możliwe jest utworzenie (istnienie) sołectwa w mieście, ale w granicach i na podstawie prawa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można jednak pojęciom o tradycyjnie i językowo ukształtowanej treści, wbrew intencjom ustawodawcy, nadawać innego znaczenia tylko dlatego, że pozwala to na „obejście” ustawy o funduszu sołeckim, adresowanej jedynie do sołectw i środowisk wiejskich, a nie do wszystkich jednostek pomocniczych. Zgodnie z cytowanym wyrokiem wykładnia zmierzająca do przypisania radzie gminy prawa do nieograniczonej swobody w nazywaniu jednostek pomocniczych abstrahuje od przewidzianej ustawą organizacji sołectw z zebraniem wiejskim jako organem stanowiącym i pozbawia znaczenia regulację ustawy różnicującej organizację jednostek pomocniczych w sołectwach i w osiedlach oraz dzielnicach.

Wyrok ten został wydany w okresie obowiązywania ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, ale zachowuje pełną aktualność pod rządami nowej ustawy, ponieważ przepisy ustawy z 2014 r. w tym zakresie nie uległy zmianie.

Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określonego rodzaju są uregulowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a nie w przepisach ustawy o funduszu sołeckim. Przewidziana w normach przepisów art. 5 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym możliwość tworzenia różnych jednostek pomocniczych w obrębie danej jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że kształtując w ramach przyznanej swobody sposób funkcjonowania jednostki pomocniczej, gmina musi uwzględniać obowiązujące prawo, kierując się jednocześnie standardami demokratycznego państwa prawnego. Ustawa o samorządzie gminnym nie definiuje pojęcia „sołectwa”, jednakże jego etymologia pozwala przyjąć, że są to wieś lub sąsiadujące ze sobą wsie²¹. Było ono jedną z głównych form samorządu mieszkańców wsi. Od 1990 r. jest to jednostka pomocnicza w gminie, przy czym organizację i zakres działania organów jednostki ustala statut gminy. Organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie, organami wyko-

²¹ „Obecnie podział jednostek pomocniczych na jednostki typu wiejskiego (sołectwa, kolonie, przysiółki itp.) oraz miejskiego (dzielnice, osiedla, kwartały, okręgi i in.) normatywnie nie występuje” (P. Chmielnicki, w: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 143).

nawczymi są sołtys i rada sołecka (jako organ pomocniczy), wybierane przez mieszkańców wsi.

Także obecnie przyjmowane rozwiązania w gminach, które zdecydowały się na wyodrębnienie jednostek pomocniczych, potwierdzają wyodrębnianie sołectw na terenie gmin wiejskich, a dzielnic i osiedli na terenie gmin miejskich. Powyższe uwagi, jak i przyjęcie założenia racjonalności działania ustawodawcy, pozwalają przyjąć, że wprowadzony w art. 5 ust. 1 u.s.g. podział jednostek pomocniczych był celowy i uwarunkowany został zarówno ich położeniem, funkcjonalnością, jak i sposobem wykonywania przekazanych danej jednostce zadań publicznych. Jak podkreślono, sołectwa są specyficznymi i jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców usytuowanych na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym jednostek tych nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach o charakterze miejskim (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym. Należy uznać, iż sołectwa – w odróżnieniu od dzielnic/osiedli – jako pokrywające się co do zasady z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej. Powyższą argumentację przyjął także ustawodawca przy uzasadnianiu potrzeby utworzenia funduszu sołeckiego w drodze ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

Wobec powyższego dla przejrzystości i pewności uprawnienia do korzystania ze środków funduszu sołeckiego organy stanowiące gmin wiejskich powinny każdorazowo, planując utworzenie innych niż sołectwo jednostek pomocniczych, rozważyć, czy ze względu na możliwość korzystania z funduszu sołeckiego nie utworzyć w danym przypadku sołectwa. Decyzja w tym przedmiocie, zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, należy do właściwej rady gminy, która jednak zobowiązana jest do współdziałania w postaci konsultacji z mieszkańcami zainteresowanych obszarów lub działania w odpowiedzi na ich inicjatywę.

Skoro jednym z celów wprowadzenia funduszu sołeckiego było wzmocnienie integracji mieszkańców pewnych obszarów, zastanawiać może pominięcie miejskich jednostek pomocniczych osiedli i dzielnic we wprowadzonym systemie. Występującym problemem społecznym jest brak integracji na płaszczyźnie międzyludzkiej, woli współpracy na rzecz swojego otoczenia czy aktywności w realizacji wspólnych przedsięwzięć. Poszerzenie kręgu adresatów obecnego

funduszu sołeckiego byłoby krokiem ku rozwiązaniu tego problemu²². Ustawodawca powinien rozważyć poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o funduszu sołeckim. Faktem niezaprzeczalnym jest, iż tereny wiejskie (a więc obszary sołectw) potrzebują wsparcia likwidującego różnice rozwojowe i trudności gospodarcze, z którymi się borykają. Zasadne byłoby więc pozostawienie dla sołectw, przewidzianego w art. 2 ust. 4 i 5 ustawy o funduszu sołeckim, mechanizmu refundacji wydatków w ramach funduszu sołeckiego, bez przyznania uprawnień do otrzymania dotacji celowej (refundacyjnej) przez pozostałe jednostki pomocnicze (osiedla, dzielnice).

Analizując zasadniczą funkcję ustawy z 2009 r., jaką było stworzenie mechanizmu finansowego, umożliwiającego realizację inicjatyw społeczności wiejskich, należało zwrócić uwagę na wielkość środków, jakimi mogły dysponować sołectwa na podstawie uchwalonych przepisów. Projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy przedstawili uwarunkowania wzięte pod uwagę przy tworzeniu algorytmu, na podstawie którego obliczana była kwota przypadająca na sołectwo. Zwrócili uwagę na takie elementy, jak: uzależnienie wysokości środków od kondycji finansowej gminy, powiązanie ich wysokości ze skalą potrzeb sołectwa (jako wyznacznik przyjęto liczbę mieszkańców), ustalenie pewnego minimum, które zapewniłoby sens tworzenia funduszu dla małych sołectw, ochronę realizacji gminnych programów infrastrukturalnych poprzez ustalenie maksymalnej wysokości funduszu sołeckiego²³. Uwzględnienie tych czynników było w pełni uzasadnione, chociaż można było się zastanawiać, czy wynikające z algorytmu kwoty przypadające na jedno sołectwo rzędu kilku czy kilkunastu tysięcy złotych pozwalały rozwiązywać w miarę istotne problemy sołectw i stanowiły wystarczającą zachętę do podejmowania inicjatyw przez mieszkańców. Przewidywaną wysokość kwot ustalono na podstawie przeprowadzonych symulacji i z góry założono, że powinny one oscylować wokół takich wartości. Pewnym uelastycyzowaniem było ustalenie przepisu dającego radzie możliwość ich zwiększenia, jednak z wyłączeniem możliwości refundacji tej części z budżetu państwa²⁴.

²² Z uzasadnienia projektu ustawy o funduszu sołeckim wynika, że „ukierunkowany jest jedynie na sołectwa, z uwagi na ich specyfikę”. Niestety, pomiędzy przepisami projektowanej ustawy (i samej ustawy) a jego uzasadnieniem zauważyć można pewne sprzeczności. Uzasadnienie podkreśla „istotną rolę społeczności wsi w zaspokajaniu podstawowych potrzeb społecznych” oraz że „uchwalanie ustawy to duży bodziec prorozwojowy terenów wiejskich”, jednak ani projekt ustawy, ani sama ustawa nie zawiera przepisów, z których wynikałoby takie ograniczenie.

²³ Uzasadnienie do projektu, s. 2.

²⁴ *Ibidem*. Art. 3, ust. 2 ustawy o funduszu.

Należy wskazać, iż ustawa o funduszu sołeckim nie regulowała sytuacji, gdy rada gminy poprzedniej kadencji podjęła uchwałę o utworzeniu takiego funduszu, który ma być stosowany już w trakcie kadencji nowej rady gminy nieakceptującej takiego wyodrębnienia środków budżetowych. Wywoływało to niekorzystne następstwa wykraczające także poza materię prawnofinansową. Ograniczenie ustawowego upoważnienia do wydania uchwały jedynie w przedmiocie utworzenia funduszu sołeckiego lub odmowy jego utworzenia bez możliwości podjęcia uchwały o zlikwidowaniu takiego funduszu sprzeczne było z istotą funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i stanowiło szkodliwą lukę prawną. W trakcie funkcjonowania funduszu sołeckiego postulowano usunięcie wymogu zgodności przedsięwzięć ze strategią rozwoju gmin jako niezbyt zrozumiałego i nazbyt ogólnego. Podobnie rozważano wyeliminowanie niedookreślonego wymogu, by realizowane przedsięwzięcia służyły poprawie warunków życia mieszkańców.

Istota funduszu sołeckiego w ustawie z 2009 roku

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim nie definiowała w pozytywny sposób pojęcia „fundusz sołecki”. Od strony negatywnej stwierdzała w art. 1 ust. 1, że fundusz sołecki nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Fundusz sołecki określić można było jako wyodrębnione w budżecie gminy środki (w formie wydatków budżetowych) przeznaczone na realizację przedsięwzięć określonych we wnioskach sołectw będących zadaniami własnymi gminy, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców, zgodnych ze strategią rozwoju gminy. W takim znaczeniu fundusz sołecki co do istoty nie różnił się od praktykowanego w licznych gminach wyodrębniania w budżetach środków „do dyspozycji sołectw”. Różnice dotyczyły sformalizowania postępowania związanego z wyodrębnieniem w budżecie środków funduszu sołeckiego, ustalenia maksymalnej kwoty środków przeznaczonych na realizację funduszu sołeckiego oraz zwrotu części wykonanych wydatków funduszu z budżetu państwa²⁵. Ustawa

²⁵ „Fundusz sołecki polega na wydzieleniu w ramach budżetu gminy określonej ustawowo (w art. 2 u.f.s.) puli środków na wydatki poszczególnych sołectw. O przeznaczeniu środków danego sołectwa decyduje zebranie wiejskie (art. 4 u.f.s.), którego decyzje, przy dochowaniu ustawowych zasad, zobowiązany jest honorować wójt (w opracowanym projekcie budżetu) i rada gminy (w uchwalanym budżecie). Budżet gminy ma więc swoją zasadniczą część pochodzącą od wójta i rady gminy oraz część sołecką pochodzącą z decyzji zebrań wiejskich poszczególnych sołectw”. W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Warszawa 2013, s. 15.

z 2009 r. nie wprowadziła zmian w zakresie autonomizacji czy upodmiotowienia jednostek pomocniczych, jakim były w tym przypadku sołectwa. Nadal pozostawały one jednostkami pomocniczymi gminy, a przedsięwzięcia proponowane przez sołectwa do realizacji stanowiły integralną część wydatków budżetu gminy, bowiem utworzenie w gminie funduszu sołeckiego nie było jednoznaczne z przekazaniem dla sołectw odrębnych od gminnych środków publicznych. Istnienie funduszu sołeckiego nie upoważniało sołectw i sołtysów do dokonywania wydatków budżetowych, ponieważ sołectwo nie posiadało odrębnego planu finansowego, a zaproponowane przez sołectwa przedsięwzięcia finansowane były z budżetu gminy na podstawie planu finansowego urzędu gminy lub w ramach planu finansowego innej jednostki budżetowej, realizującej wydatki wynikające z funduszu sołeckiego.

Postanowienia znajdujące się w podjętej przez radę gminy uchwale budżetowej, w zakresie dotyczącym funduszu sołeckiego, zasadniczo stanowiły odzwierciedlenie decyzji podjętych przez zebrania wiejskie i uwidocznionych w złożonych przez sołtysów wnioskach w sprawie przeznaczenia funduszu. Charakter prawny wniosku sołectwa i rodzaj danych podlegających zawarciu w jego treści miały zasadnicze znaczenie dla późniejszej oceny dopuszczalności zmian w uchwale budżetowej. Prawidłowo uchwalony wniosek sołectwa, spełniający wymogi formalne i złożony do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, musiał być uwzględniony w projekcie uchwały budżetowej przez wójta (burmistrza). Wniosek naruszający przepisy ustawy był odrzucony. Sołectwo we wniosku wskazywało m.in. przedsięwzięcia (na co chce wydać środki funduszu) i szacowane koszty ich realizacji (nie większe niż kwota przypadająca sołectwu).

Miejszem ujęcia w uchwale budżetowej postanowień dotyczących wydatków z funduszu sołeckiego była część tej uchwały, zamieszczana w jej treści zwyczajowo na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p.²⁶ Przepis ten stanowił o „uprawnieniach jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu” jako fakultatywnym elemencie uchwały budżetowej (do końca 2009 r. był to załącznik do tej uchwały). Był to przepis niezmienny od lat, jego brzmienie nie uwzględniało specyfiki funduszu sołeckiego i faktu, że zakres uprawnień sołectwa wynikał z u.f.s. i nie dotyczył procesów wykonywania budżetu.

²⁶ Uznać należy, że norma z art. 212 ust. 1 pkt 1 u.f.p. może być wykorzystywana w przypadku wyodrębniania przez rady gmin „funduszu sołeckiego” w trybie ustawy z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

Jeszcze przed wprowadzeniem funduszu sołeckiego (w latach 90. XX wieku) orzecznictwo RIO jednoznacznie opowiedziało się za brakiem możliwości przypisywania jednostkom pomocniczym gminy jakichkolwiek faktycznych uprawnień w zakresie realizacji budżetu²⁷. Przywołany przepis wykorzystywany był z reguły jako podstawa wskazywania celów wydatkowania środków, określonych przez jednostki pomocnicze. Szczegółowość tego elementu uchwały nie była określona przepisami prawa. Nie był to element budżetu (planu wydatków), zatem nie znajdowały tu wprost zastosowania przepisy o szczegółowości wydatków w uchwale budżetowej (art. 236 u.f.p.). O szczegółowości tego elementu uchwały budżetowej decydował albo akceptowany przez daną RIO zwyczaj, albo wzór tego elementu uchwały wynikający z programu BeSTI@, który jednak prawem obowiązującym nie był. Przyjęty w uchwale budżetowej podział wydatków z funduszu sołeckiego według podziałek klasyfikacji budżetowej nie mógł wprost wynikać z wniosku sołectwa z prostej przyczyny – nie był to wymagany prawem element wniosku, sołectwu nie przyznano ani uprawnień, ani obowiązków w tym zakresie, a poza tym zebranie wiejskie lub sołtys nie jest organem władnym do określania takich kwestii; trudno było też zakładać posiadanie przez organy sołectwa wiedzy w tym zakresie. Jeżeli więc sołectwo zgłosiło zamiar realizacji remontu drogi polegającego na nawiezieniu i rozplantowaniu żwiru za 10 000 zł, to tylko od wójta (burmistrza) zależało, czy cała kwota zostanie zaplanowana w par. 4270, czy też np. 5000 zł w par. 4210, a 5000 zł w par. 4300. Sołectwo nie miało prawa o tym decydować również z tego względu, że to organ wykonawczy odpowiadał za realizację wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.). To wójt (burmistrz) określał ostatecznie sposób (formę) realizacji przedsięwzięcia w celu osiągnięcia efektu zgodnego z wolą sołectwa. Wola ta mogła zaś wiązać organy gminy tylko co do celu, który miał być zrealizowany. Ustawa o funduszu sołeckim nie wyposażała sołectw w prawo wskazywania kto, jak i kiedy miał wykonać zadanie, a tym bardziej jak miało to być ujęte w budżecie.

Dodać jeszcze należy, że nie było dostatecznych podstaw na tle przepisów u.f.p., aby dane tej części uchwały budżetowej, która wskazywała przedsięwzię-

²⁷ Należy zaznaczyć, że w połowie lat 90. ubiegłego wieku regionalne izby obrachunkowe wielokrotnie stwierdzały w gminach wiejskich funkcjonowanie odrębnych rachunków bankowych na dochody z mienia oddanego sołectwom i wydatki. Przepisy prawno-finansowe nie zezwalały na samodzielne tworzenie „funduszy celowych”, dlatego zalecano likwidację rachunku bankowego oraz wprowadzanie dochodów i wydatków do budżetu gminy.

cia sołectw, można było traktować jako nieprzekraczalne limity wydatków. Było to jedynie wskazanie celów (a i to w zakresie nieuregulowanym wprost prawem), na które miała być wydatkowana część środków, stanowiąca jedynie ułamek ogólnej sumy planowanych wydatków w danej podziałce klasyfikacyjnej, określonej w planie wydatków budżetu. Limity wydatków budżetu wynikały z danych planu wydatków, ujętych w wymaganych ustawą podziałkach klasyfikacyjnych, a nie „sołeckiej” części uchwały budżetowej.

Ogólnie można stwierdzić, że wprowadzanie modyfikacji w treści uchwały budżetowej z reguły miało swoje źródło w próbie zmiany decyzji sołectwa wynikającej z wniosku co do wykonywanych przedsięwzięć albo w koniecznych modyfikacjach wynikających z przebiegu procesu realizacji przedsięwzięcia. Sytuacje te wymagały diametralnie innej oceny przy rozpatrywaniu dopuszczalności wprowadzenia zmian. Podejmowane w praktyce przez sołectwa próby dokonania w trakcie roku budżetowego zmian przedsięwzięć (zmian wniosków) mogły skutkować tym, że organy gminy podejmowały decyzję o wprowadzeniu wynikających z nich zmian w uchwale budżetowej²⁸. Wówczas próba zmiany przejawiała się z reguły zmianą przedsięwzięcia w uchwale budżetowej – np. zamiast remontu drogi pojawiał się zakup sprzętu sportowego. Na tle ustawy o funduszu sołeckim zmiany przez sołectwo przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego należało uznać za niedopuszczalne. Nie przewidywały ich przepisy u.f.s., brak trybu, w jakim takie zmiany miałyby być wprowadzane, a przede wszystkim brak możliwości przypisania przedsięwzięciu uchwalonemu w wyniku zmiany podstawowej cechy funduszu sołeckiego – swobody decyzji sołectwa i obowiązku wprowadzenia jej do uchwały budżetowej przez organy gminy. Jeżeli to rada miałaby decydować, czy uwzględnić na sesji propozycję zmiany wniosku złożoną przez sołectwo, to nie był to już fundusz sołecki. W konsekwencji przyjęcie w trakcie roku tego typu zmiany w uchwale budżetowej – zmiany przedsięwzięcia na inne – należało uznać za niedopuszczalne, niemające podstaw w przepisach ustawy o funduszu sołeckim. Dokonanie takiej zmiany niweczyło uznanie poniesionych na jej podstawie wydatków jako wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Za wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego uznawano bowiem wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć ujętych

²⁸ Problem zamieszczenia w prawie dwóch norm o gospodarce finansowej jednostkach pomocniczych gminy (w tym sołectw), z których jedna uprawnia sołectw wiąże z potrzebami konkretnego budżetu rocznego (art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p., a druga widzi je jako regulację ogólną statutu (art. 51 ust. 3 u.s.g.) doczekał się już rozstrzygnięcia w wyrokach sądów administracyjnych i orzecznictwie organów nadzoru.

we wniosku sołectwa uchwalonym i złożonym przez sołectwo zgodnie z przepisami art. 4 u.f.s.²⁹.

W ten sposób ukształtowała się też główna linia interpretacji RIO. Jednocześnie zakaz zmiany przedsięwzięć w trakcie roku wynikał m.in. z interpretacji wydanych przez RIO w Olsztynie uchwały Kolegium RIO w Warszawie z 23.6.2010 r.³⁰, interpretacji RIO we Wrocławiu z 21.7.2010 r., a także stanowiska MSWiA dotyczącego ewentualnej zmiany przeznaczenia środków przyznanych sołectwu w ramach funduszu sołeckiego, w którym wskazywano m.in., że „ewentualna zmiana środków funduszu poza procedurami przewidzianymi ustawą o funduszu sołeckim może skutkować uznaniem, iż dane środki tracą charakter funduszu sołeckiego w znaczeniu ustawy”³¹.

Wyjątkiem była interpretacja wydana przez Kolegium RIO w Lublinie 30.3.2010 r., która przewidywała możliwość dokonywania zmian wniosków sołectw, a w konsekwencji i przedsięwzięć w uchwale budżetowej, jeżeli zebranie wiejskie uchwaliło zmianę przeznaczenia środków³². Było to jednak stanowisko odosobnione. Zmiany w uchwale budżetowej polegające tylko na zmianie podziałek klasyfikacyjnych w roku realizacji przedsięwzięcia uznawano za dopuszczalne, jeżeli nie prowadziły do zmiany przedsięwzięcia. Takie zmiany nie były oceniane jako zmiana wniosku sołectwa, ponieważ były zwykłą konsekwencją procesu wykonywania budżetu. Zastosowanie przez organy gminy właściwych podziałek klasyfikacyjnych na ujęcie wydatków służących realizacji

²⁹ Orzecznictwo niektórych regionalnych izb obrachunkowych nie dopuszcza tworzenia tego rodzaju „rezerw sołeckich” – kierując się normatywną definicją rezerwy celowej, iż wolno je tworzyć wyłącznie na wydatki, które w fazie opracowania budżetu nie dadzą się przypisać do odpowiednich podziałek klasyfikacyjnych (art. 222 ust. 2–4 u.f.p.). Inne regionalne izby obrachunkowe nie kwestionują rezerw sołeckich w budżecie samorządu, motywując to koniecznością uzupełnienia w trakcie roku środków na zadania niedoszacowane lub możliwością planowania nowych zadań sołeckich budżetu.

³⁰ W uzasadnieniu uchwały warszawska RIO stwierdziła: „Możliwości zmiany zaplanowanych przez radę gminy na etapie uchwalania budżetowych wydatków i przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszu sołeckiego cytowana ustawa (o funduszu sołeckim) nie przewiduje”.

³¹ Wyjaśnienie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – sygn. DAP-WOST-026-5-2-/10/D) z dnia 9 sierpnia 2010 r. dostępne na stronie administracja.mac.gov.pl/.../fundusz-solecki/...stanowiska.../1422, Stanowisko Ministerialne (dostęp 28.03.2016).

³² W piśmie z dnia 30 marca 2010 r. Kolegium RIO w Lublinie uznało, że w trakcie realizacji roku budżetowego: „Zmiany budżetu w części dotyczącej wydatków z funduszu sołeckiego mogą być dokonywane uchwałą rady gminy. Inicjatywa w tej sprawie należy do zebrania wiejskiego, rady sołeckiej lub co najmniej piętnastu pełnoletnich mieszkańców sołectwa, analogicznie do trybu zgłaszania wniosków do projektu budżetu określonego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim”.

przedsięwzięcia uchwalonego przez zebranie wiejskie nie miało cech zmiany wniosku, a przez to nie powodowało sprzeczności z ustawą o funduszu sołeckim. Zmiany o takim charakterze były nieuniknione, ponieważ trudno było racjonalnie zakładać, iż sołectwo, składając wniosek, w sposób ostateczny, nieodwołalny (i profesjonalny) oceniło koszty wszystkich elementów składających się na wykonanie uchwalonego przedsięwzięcia.

Takie też stanowisko prezentowane było z reguły w interpretacjach RIO (m.in. przywołanych wcześniej wyjaśnieniach RIO w Olsztynie i Wrocławiu).

Projekty zmian ustawy o funduszu sołeckim

W trakcie funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim pojawiły się głosy, że w celu wzmocnienia jednostek pomocniczych gmin należałoby dokonać zmiany ustawy. Były dwie propozycje zmiany. Pierwszą z nich przedstawiło kilkunastu senatorów, którzy zgłosili projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1098)³³. W uzasadnieniu można było przeczytać, że przedłożony projekt ustawy stawiał przed sobą następujące zadania:

- modyfikację regulacji, które okazały się nieprecyzyjne i kłopotliwe w dotychczasowej praktyce funkcjonowania funduszu sołeckiego,
- stworzenie systemu wsparcia eksperckiego dla sołectw zamierzających skorzystać z funduszu sołeckiego,
- wzmocnienie pozycji ustrojowej jednostek pomocniczych.

Szczegółowe propozycje zapisów prawnych wprowadzały wiele istotnych zmian. W przepisach przejściowych znajdowała się propozycja, by w przypadku braku podjęcia jakiegokolwiek uchwały (wyodrębniającej fundusz sołecki bądź odmawiającej jego wyodrębnienia) domniemywać wyodrębnienie funduszu sołeckiego. Istotną kwestią w projekcie senatorów była zmiana w zakresie możliwości występowania rady sołeckiej z inicjatywą określania przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego. Ze względu na art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada sołecka jest tylko organem doradczym sołtysa. Z tego też powodu, w ocenie senatorów, niezbędne było uniemożliwienie radzie sołeckiej dokonywania inicjatywy wystosowywania wniosku dotyczącego sposobów na

³³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz zmianie niektórych ustaw, druk senacki nr 1098, senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,50,8,komisja-ustawodawcza.html (dostęp 15.04.2016).

przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 4 ust. 3 obowiązującej ustawy, wniosek o przyznanie środków z funduszu sołeckiego powinien być zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa. Jak się jednak okazało, poprawa warunków życia mieszkańców wielu małych sołectw była związana częstokroć z inicjatywami zlokalizowanymi poza danym sołectwem. Z tego też powodu senatorowie zaproponowali odejście od wymogu lokalizacji projektu w granicach danego sołectwa. Dodatkowo senatorowie zaproponowali precyzyjne określenie, że rada gminy nie będzie mogła przyjąć wniosku o uruchomienie środków z funduszu sołeckiego, o ile nie będzie on spełniał warunków formalnych. Propozycja ta była zasadna i jak najbardziej logiczna. Bardzo istotną zmianą była propozycja uzupełnienia zakresów działań podejmowanych przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o pomoc szkoleniową i doradczą dla zainteresowanych wykorzystaniem środków z funduszu sołeckiego. Miało to na celu wyeliminowanie sytuacji, w której sołectwa nie potrafiły samodzielnie złożyć poprawnego wniosku dotyczącego przedsięwzięć możliwych do sfinansowania w ramach funduszu sołeckiego.

Drugą inicjatywą ustawodawczą regulującą problematykę funkcjonowania jednostek pomocniczych gmin był projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw³⁴. Projekt tego wieloaspektowego aktu prawnego przygotowany został przez zespół pod kierownictwem ministra Olgierda Dziekońskiego w ramach prac Forum Debaty Publicznej przy Prezydencie RP. Jeden z rozdziałów tej ustawy w sposób kompleksowy regulował funkcjonowanie jednostek pomocniczych. Całokształt spraw związanych z jednostkami pomocniczymi został przeniesiony z ustawy o samorządzie gminnym i znalazł swoje miejsce w proponowanej ustawie. Istotną nowością było m.in. wyróżnienie dwóch kategorii jednostek pomocniczych – jednostek będących formą samoorganizacji mieszkańców oraz jednostek powołanych w celu dekoncentracji działań. Przewodniczący tych jednostek mieli tworzyć odpowiednio: konferencję przewodniczących oraz konwent przewodniczących. Miały to być ciała doradcze, których zadaniem jest opiniowanie działań podejmowanych przez władze gminy. Istotną zmianą wzmacniającą pozycję jednostek pomocniczych

³⁴ Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, www.prezydent.pl/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/inicjatywa-ustawodawcza/ (dostęp 15.04.2016).

gminy było przyznanie im prawa inicjatywy uchwałodawczej. Ustawa ta regulowała również wiele innych istotnych spraw mających wpływ na zwiększenie udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym.

Nowe regulacje prawne funduszu sołeckiego

W dniu 20 marca 2014 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm 21 lutego 2014 r. nowa ustawa o funduszu sołeckim. Zastąpiła ona dotychczas obowiązującą ustawę z 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim. Jest to już drugi akt prawny regulujący to zagadnienie. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż praktyka funkcjonowania funduszu sołeckiego ujawniła jednak kilka mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych. Wskazano, iż projektowana regulacja ma na celu doprecyzowanie obowiązujących uregulowań, które budziły wątpliwości interpretacyjne oraz stanowiły barierę dla rozwoju funduszy sołeckich. Dodatkowo, aby zwiększyć zainteresowanie tworzeniem funduszy sołeckich, zaproponowano wzmocnienie zaangażowania budżetu państwa we wspomaganie tej formy budżetu partycypacyjnego na szczeblu lokalnym poprzez zwiększenie zwrotu o 10% wydatków wykonanych w ramach funduszu w porównaniu do obecnie obowiązujących rozwiązań.

Ustawa o funduszu sołeckim z 2014 r. niewątpliwie wzmocniła pozycję sołectw jako jednostek pomocniczych. Ustawodawca pragnąc wyjść naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców gmin wiejskich, zdecydował się na wprowadzenie rozwiązania, które z jednej strony zagwarantuje realną możliwość otrzymania środków z budżetu gmin, z drugiej nie będzie sprzeczne z regulacjami dotyczącymi finansów publicznych.

Wejście nowej ustawy w życie z dniem 20 marca 2014 r. spowodowało pewne problemy w samorządach, które wyodrębniły fundusz sołecki w ramach swoich budżetów. Przepisy nowej ustawy weszły w życie po upływie 7 dni od ogłoszenia (ogłoszenie ustawy w „Dzienniku Ustaw” nastąpiło 12 marca 2014 r.). Stosownie do przepisu art. 1 ustawy z 20 lutego 2009 r. rada gminy była zobowiązana do podjęcia uchwały o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki do dnia 31 marca poprzedzającego rok budżetowy. Większość samorządów gminnych w dniu wejścia w życie nowej ustawy miała podjęte uchwały w sprawie wyrażenia lub niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w 2014 r. Przedmiotowe uchwały zostały podjęte na podstawie obowiązującej ustawy o funduszu sołeckim z 2009 r. Podstawa prawna

wskazana w podjętych uchwałach zmieniła się 20 marca 2014 r. z uwagi na obowiązującą nową ustawę o funduszu sołeckim, stanowiącą nową podstawę do podjęcia uchwał w sprawie utworzenia funduszu sołeckiego. W nowej ustawie nie było zawartych przepisów przejściowych w przedmiotowym zakresie.

Aby zminimalizować skutki wadliwej regulacji prawnej, tak aby fundusz sołecki mógł funkcjonować w roku 2014 w gminach, które w dniu 31 marca 2013 r. podjęły uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w ramach swoich budżetów, dokonano interpretacji celowościowej. W 2015 r. fundusz sołecki z uwagi na brak przepisów przejściowych funkcjonował w oparciu o uchwały rady gminy podjęte na podstawie dwóch różniących się podstaw prawnych. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w piśmie skierowanym do wojewodów i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wyjaśniło, iż uchwały podjęte do dnia 19 marca 2014 r. (zgodnie z przepisami „starej” ustawy, *vide* art. 1 ust. 1) zachowują moc obowiązującą (nie ma potrzeby uchwalania nowych)³⁵. Uchwały podjęte na podstawie „starej” ustawy zachowały moc obowiązującą wyłącznie na rok, na który fundusz sołecki został wyodrębniony, tj. rok 2015. Natomiast uchwały podjęte na podstawie przepisów nowej ustawy o wyrażeniu zgody obowiązywać będą na kolejne lata budżetowe następujące po roku, w którym zostały one podjęte.

Ustawa z 2014 r. o funduszu sołeckim (jak i poprzednia z 2009 r.) nie definiuje w pozytywny sposób pojęcia „fundusz sołecki”. Od strony negatywnej stwierdza w art. 2 ust. 5, że fundusz sołecki nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z powyższego wynika, iż zastrzeżenie zawarte w ustawie o funduszu sołeckim, wskazujące, że nie jest on funduszem celowym, było zamierzone przez ustawodawcę. 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 budżetu³⁶ i przeznaczenie ich na ściśle określony cel zapewni realizację celów i interesów danej grupy społecznej i zawodowej.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy nowej ustawy, to jednoznacznie reguluje ona, na jakie cele mają zostać przeznaczone środki funduszu sołeckiego. Przeznacza się je na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi

³⁵ Pismo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji znak: DWJST-WSUST.70-10/2014/DZ z 19.03.2014.

³⁶ I. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2011, wydanie elektroniczne LEX, komentarz do art. 29.

gminy. Mamy tu zatem odniesienie bezpośrednio do katalogu zadań gminy, zawartego w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz innych zadań wynikających z odrębnych przepisów. Ponadto zadania realizowane w ramach funduszu sołeckiego powinny służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Z powyższych zapisów mamy wysnuć wniosek, iż powinny zaistnieć wszystkie trzy przesłanki jednocześnie.

Przedsięwzięcia finansowane z funduszu sołeckiego muszą służyć poprawie warunków życia mieszkańców. Sądzić należy, że chodzi o poprawę warunków życia sołectwa. Omawiane kryterium jest wyjątkowo nieprecyzyjne, nie wiadomo, w jakim celu zostało uwzględnione w nowej ustawie. Z funduszu sołeckiego mogą być finansowane przedsięwzięcia, która są zadaniami gminy, a więc zadaniami służącymi zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Nasuwa się pytanie, czy jest zadanie, które służy zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, a jednocześnie nie służy poprawie warunków życia jej mieszkańców. Jednocześnie niełatwo ustalić znaczenie pojęcia „przedsięwzięcie służące poprawie warunków mieszkańców” na tyle precyzyjnie, by umożliwiałoby to rozstrzygnięcie o spełnieniu tego kryterium przez dany projekt. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy rada gminy jest zobligowana do odrzucenia wniosku sołectwa, który nie spełnia warunków określonych w art. 2 ust. 6 ustawy. Nieprecyzyjne postanowienie może stanowić skuteczne narzędzie odrzucania wniosków przez radę.

Przedsięwzięcia finansowane z funduszu sołeckiego mają być zgodne ze strategią rozwoju gminy³⁷. Warunek jest taki, że gmina powinna dysponować opracowaną i przyjętą strategią rozwoju gminy. Przesłanka zgodności przedsięwzięcia ze strategią rozwoju gminy była zawarta w poprzedniej ustawie i została przeniesiona do nowej ustawy. Jest ona sformułowana wyjątkowo niefortunnie z dwóch względów.

Po pierwsze, bardzo trudne, a nawet niemożliwe jest ustalenie, czy np. zakup urządzeń na plac zabaw lub montaż ławki na przystanku autobusowym

³⁷ Swoją politykę rozwoju gminy wyrażały i wyrażają nie tylko przez dokument nazywany „strategią”, gdyż zdarzają się i tutaj uchwały nazywające ten dokument „wieloletnim programem rozwoju”. Warto również odnotować, że treści właściwe dla polityki rozwoju niektóre rady gmin zamieściły w zapisach studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy – z art. 9–13 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.). Studium gminne wyraża politykę przestrzenną gminy, jednak aby ją przyjąć, należy najpierw wytyczyć politykę rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Stąd w gminach bez odrębnie przyjmowanej strategii rozwoju strategia taka wyrażana jest niekiedy w uchwale o studium gminnym.

mają jakiekolwiek znaczenie z punktu widzenia strategii rozwoju gminy. Ocena tego typu przedsięwzięć przez pryzmat rozwoju strategii gminy wydaje się za daleko idąca i nieprawidłowa. Strategia rozwoju gminy jest dokumentem o bardzo dużym stopniu ogólności, wyznaczającym podstawowe kierunki i uwarunkowania rozwoju gminy. W wielu przypadkach nie będzie możliwe ustalenie, czy dane przedsięwzięcie realizowane w ramach funduszu sołeckiego pozostaje w zgodności ze strategią rozwoju gminy, czy też nie. Zapisanie takiego warunku jest niezrozumiałe i nieadekwatne, gdyż zadania finansowane z funduszu sołeckiego są zadaniami o całkowicie innej skali niż strategia rozwoju gminy zazwyczaj obejmuje.

Po drugie, powstaje pytanie, co będzie w przypadku, gdy gmina nie uchwali strategii rozwoju gminy. W jaki sposób ustalić wtedy, czy dane przedsięwzięcie jest zgodne ze strategią rozwoju gminy przy założeniu, że w ogóle jest to możliwe. Nasuwa się tylko jedna racjonalna odpowiedź: w takim przypadku ustalenie, czy spełnione jest kryterium zgodności przedsięwzięcia ze strategią rozwoju gminy, jest niemożliwe. A może należałoby rozważyć, czy nie byłoby racjonalne odniesienie zgodności przedsięwzięcia do planu rozwoju danej miejscowości przygotowanego przez zebranie wiejskie, a zatwierdzonego przez radę niż do strategii rozwoju gminy. Odniesienie planowanego przedsięwzięcia do planu rozwoju danej miejscowości opracowanego przez zebranie wiejskie byłoby rozwiązaniem korzystniejszym dla sołectwa. Znaczna część miejscowości posiada takie dokumenty, ponieważ były one opracowywane na potrzeby pozyskiwania środków europejskich z programów pomocowych. Taka sytuacja byłaby korzystna dla sołectwa również z innej przyczyny – nie pozwalałaby organowi stanowiącemu na odrzucenie wniosków w istocie bez podania przyczyn, motywowanych jedynie niezgodnością z nieistniejącą strategią rozwoju gminy.

Utworzenie funduszu sołeckiego nadal nie jest obligatoryjne. Decyzje w tej sprawie podejmuje organ stanowiący gminy na podstawie przepisu art. 2 u.f.s., w myśl którego rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu.

Kolejnym krokiem w gminach, w których rada zdecydowała się na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, staje się ustalenie kwot przeznaczonych dla poszczególnych sołectw. Ustawodawca przyjął, że wysokość środków funduszu sołeckiego, przypadających na dane sołectwo, będzie obliczana na podstawie

wzoru określonego w art. 3 u.f.s. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ustawy o u.f.s., wysokość środków przypadających na dane sołectwo wynosi:

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

gdzie:

F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo,

L_m – liczba mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy,

K_b – kwota bazowa (iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy oraz liczby zamieszkałych na obszarze danej gminy).

Formuła obliczania środków funduszu sołeckiego jest zależnością trzech czynników. Istotnym czynnikiem jest kwota bazowa uzależniona od dochodów bieżących gminy i liczby mieszkańców. Najistotniejszym czynnikiem dla danego sołectwa jest liczba mieszkańców. Wysokość środków funduszu sołeckiego nie w każdym przypadku równa będzie kwocie wynikającej z algorytmu, gdyż nie może przekraczać dziesięciokrotności kwoty bazowej. Ustawa o funduszu sołec-kim przewiduje w art. 4 możliwość zwiększania przez radę gminy środków funduszu sołeckiego. Ustawodawca zdecydował się na uregulowanie kwestii, które były niezbędne do właściwego funkcjonowania zapisu regulującego procedurę zwiększania funduszu sołeckiego. Regulacja jest odpowiedzią na pytanie postawione w trakcie funkcjonowania ustawy z 2009 r. o funduszu sołeckim. Ustawodawca odpowiedział na pytanie, w jakim momencie rada gminy może skorzystać z kompetencji do zwiększania środków funduszu sołeckiego, a także czy może to uczynić z własnej inicjatywy, czy na wniosek. Nowa regulacja przedmiotowej kwestii uzależnia to od podjęcia określonej uchwały zawierającej zasady tego zwiększenia do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy. Nadal jednak zwiększona przez radę gminy wysokość środków funduszu sołeckiego nie będzie wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, od których przysługuje częściowy zwrot³⁸. Zwiększenie środków funduszu sołeckiego nie będzie miało wpływu na wysokość zwrotu z budżetu państwa części wydatków

³⁸ Z uzasadnienia projektu ustawy o funduszu sołeckim wynika, iż krytycznie należy ocenić propozycje zmian w art. 3 dot. możliwości zwiększenia środków funduszu ponad określone limity. Skoro owe zwiększenie nie ma wpływu na wysokość częściowego zwrotu gminie środków z budżetu państwa (*vide* art. 3 ust. 2 obowiązującej ustawy), to kwestia, czy i ewentualnie o ile środki funduszu zostaną zwiększone, powinna pozostać do samodzielnego rozstrzygnięcia przez radę gminy.

wykonanych w ramach funduszu. Zwrotowi będzie podlegała jedynie część wydatków wykonanych w granicach kwoty ustalonej na podstawie algorytmu. Należy w tej sytuacji postawić pytanie, czy zapis ten miał na celu, aby rada gminy nie nadużywała przyznanego uprawnienia w tym zakresie. W praktyce może to jednak stanowić brak dodatkowej motywacji dla gmin, które jeszcze nie wyodrębniły funduszu sołeckiego do realizacji przedsięwzięć.

Ustawodawca w nowej ustawie uszczegółowił tryb odwoławczy od decyzji wójta podjętej w zakresie rozpatrzenia wniosku sołeckiego w aspekcie formalnym. Wniosek danego sołectwa jest uchwalany przez zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Tak sporządzony wniosek musi być przekazany wójtowi w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek. Sołtys w terminie 7 dni od otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku będzie mógł podtrzymać wniosek i skierować go do rady. Zebranie wiejskie posiada także kompetencje do uchwalenia nowego wniosku, jeżeli jego odrzucenie nastąpiło z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 5 ust. 2 i 3.

Ustawa z 2009 r. o funduszu sołecim nie przewidywała możliwości ponownego uchwalenia wniosku przez zebranie wiejskie w sytuacji odrzucenia wniosku przez wójta z przyczyn zawartych w art. 6 ust. 2 i 3, tj. z przyczyn formalnych. W ustawie z 2014 r. o funduszu sołecim ustawodawca dostrzegł problemy, z jakimi spotykały się gminy w trakcie realizacji funduszu sołeckiego pod rządami ówczesnej ustawy. Ustawodawca wskazał i sprecyzował możliwości podjęcia działań nie tylko przez sołectwo, ale także gminę. Należy założyć, iż w interesie sołectwa będzie leżało spełnienie wszystkich wymagań w stosunku do składanych wniosków w zakresie przedmiotowym ustawy, wymaganiami formalnymi oraz dotrzymaniem terminów.

Analizując ustawę z 2009 r., dostrzegamy, że ówczesne przepisy nie dawały możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć przez kilka sołectw z terenu danej gminy. W nowej ustawie ustawodawca wprowadził zapis umożliwiający kumulowanie środków funduszu z co najmniej dwóch sołectw na realizację jednego większego przedsięwzięcia na terenie „wskazanego” we wnioskach sołectwa. Tak uchwalone wnioski będą się uzupełniały, np. gdy mieszkańcy dwóch sołectw korzystają z jednego placu zabaw ulokowanego na terenie jednego z nich,

sołectwo A będzie mogło sfinansować np. zakup nowych zabawek dla dzieci, a sołectwo B np. ogrodzenie. Możliwa jest także taka sytuacja, że np. sołectwo A będzie partycypowało w 30% w kosztach modernizacji skweru, a sołectwo B – w 70%; lub w sytuacji np. budowy ścieżki rowerowej przebiegającej przez teren czterech sołectw – każde z nich zobowiąże się do budowy „swojego” odcinka. Nowe zapisy na pewno umożliwią, a nawet można zaryzykować stwierdzenie, iż ułatwią realizację inwestycji, z których będą korzystać mieszkańcy więcej niż jednego sołectwa.

Nowa ustawa z 2014 r. wprowadziła rozwiązanie problemów zgłaszanych w trakcie obowiązywania ustawy z 2009 r. dotyczących możliwości zmiany przedsięwzięcia realizowanego w ramach funduszu sołeckiego. Był to istotny problem, w szczególności w sytuacji uzyskania oszczędności w ramach realizacji przedsięwzięcia czy też następcej niemożliwości realizacji któregoś z przedsięwzięć. Uwzględniając powyższe, ustawodawca w nowej ustawie wprowadził rozwiązania umożliwiające zmianę przedsięwzięcia realizowanego w ramach funduszu oraz jego zakresu³⁹, przy czym ustala ograniczenie w art. 7 ust. 2 ustawy z 2014 r., zgodnie z którym proponowane przez sołectwo zmiany nie mogą prowadzić do zwiększenia wydatków ustalonych pierwotnie w budżecie. Oznacza to, że sołectwa, które nie złożyły wniosku do budżetu – i, co za tym idzie, nie miały zagwarantowanych w uchwalonym budżecie żadnych środków – nie będą mogły proponować wprowadzenia nowych przedsięwzięć w czasie roku budżetowego. Jednocześnie, aby zapewnić spójność zapisów ustawy z wymogami procedury budżetowej, ustawodawca wskazał, że sołectwo może występować o zmianę przedsięwzięć lub jego zakresu nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego.

Ponieważ środki funduszu sołeckiego to nic innego, jak wydatki budżetu gminy, które zostały jedynie formalnie wyodrębnione, niezbędne jest ustalenie relacji między przepisem art. 3 ust. 6 u.f.s. a przepisami art. 263 ust. 1 i 2 u.f.p. Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy wydatki budżetu gminy stanowiące fundusz sołecki mogą być ujęte w wykazie wydatków niewygasających, o których mowa w art. 263 ust. 2 u.f.p. Zauważyć należy, iż przepis art. 3 ust. 6 u.f.s. nie

³⁹ Z uzasadnienia projektu ustawy o funduszu sołeckim wynika, że zaproponowana w projekcie zmiana stanowi realizację jednego z wielokrotnie poruszanego postulatu środowisk sołeckich dot. możliwości zmiany przedsięwzięć. Terminy te zostały wskazane, aby umożliwić dokonanie oceny samego wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ew. wprowadzenie zmian w budżecie przez radę (wtedy, gdy nowelizacja budżetu jest jeszcze możliwa), a później stosowne wydatkowanie środków.

jest prostym powtórzeniem sformułowań wyartykułowanych w art. 263 ust. 1 u.f.p. Przede wszystkim nie zawiera zastrzeżenia wyrażonego w końcowej części art. 263 ust. 1 u.f.p. pozwalającego na ustalenie wykazu wydatków, do których ogólna reguła wygasania niezrealizowanych wydatków nie ma zastosowania. Należy przyjąć, iż ustawodawca celowo zawarł w ustawie o funduszu sołeckim opisaną normę, jak również celowo nie przewidział wyjątków od niej. Z uwagi na powyższe należy uznać, iż przepis art. 3 ust. 6 u.f.s. stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnych regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych. Przemawia to przeciwko dopuszczalności ujmowania w wykazach wydatków niewygasających środków funduszu sołeckiego⁴⁰. Należy przyjąć, że środki funduszu sołeckiego, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym, podlegają wygaszeniu z upływem roku.

Podsumowanie

Nowa ustawa o funduszu sołeckim umocniła sens istnienia funduszu sołeckiego. Wprowadzenie funduszu sołeckiego w 2009 r. było jednym z praktycznych kroków do wdrażania w polskim systemie ustrojowym zasady pomocniczości. Zasada ta, zwana inaczej zasadą subsydiarności, mówi o tym, że obowiązkiem całej społeczności jest wspomaganie jej części składowych w naturalnym rozwoju. Istotnym założeniem tej zasady jest zakres tej pomocy: społeczność nie powinna ingerować w sprawy, z którymi poszczególne jednostki są w stanie poradzić sobie same, a jedynie tam, gdzie pomoc jest niezbędna. Sołectwa dysponują ogromnym potencjałem społecznym, ale aby go uruchomić, potrzebne są określone mechanizmy wspierające współpracę i umożliwiające wykonanie działań zaplanowanych nie na rok, czy dwa, lecz na dłużej. Jednym z takich mechanizmów jest właśnie fundusz sołecki.

Zauważyć należy, że nowa ustawa zwiększa rolę sołtysa, ale jeszcze bardziej rolę zebrania wiejskiego. Dotyczy całej społeczności wiejskiej i daje tej społeczności możliwość ożywienia i rozwoju zgodnego z jej potrzebami. Brak konieczności corocznego wyodrębniania funduszu sołeckiego przez rady gminy to nie tylko potrzeba i wola mieszkańców sołectw i sołtysów, lecz także zrozumienie jego roli przez radnych i wójta. Uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego to wynik współpracy między nimi. Ważnym efektem dla władz gminy

⁴⁰ Ustawodawca powinien *expressis verbis* przesądzić o możliwości (lub jej braku) zastosowania przepisu 263 u.f.p. do wyodrębnionych w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego.

jest to, że dzięki nowej ustawie o funduszu sołeckim mieszkańcy zyskali poczucie wpływu na to, co dzieje się w ich sołectwach.

Istnieje zagrożenie, iż wprowadzenie możliwości zmiany przedsięwzięcia lub ich zakresu może doprowadzić do patologicznych sytuacji. Zmiana zakresu zadania w czasie jego realizacji może być wywołana przez presję jednej z wiejskich grup interesu, która nie może pogodzić się z decyzją zebrania wiejskiego, podjętą zgodnie z procedurą. Może to spowodować sytuację, w której poszczególne grupy mieszkańców nie będą patrzyły na rozwój sołectwa perspektywicznie, a zaczną działać doraźnie w interesie małej wspólnoty.

Nowa ustawa wychodząc naprzeciw sołectwom, przyznała możliwość realizacji zadań wspólnie. Dzięki temu możliwe będzie w większym stopniu budowanie tożsamości wsi, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, wykonanie większych niż dotychczas przedsięwzięć publicznych podnoszących standard życia, ale również tych wpływających na wartości niematerialne – duchowe (jakość życia), takie jak poczucie wspólnoty, współodpowiedzialność, wzorce wychowawcze, więź międzypokoleniowa.

Nadal jednak ustawodawca nie zdecydował się na usunięcie wymogu zgodności planowanych przedsięwzięć z funduszu sołeckiego ze strategią rozwoju gminy. Jest to zapis niezrozumiały i zbyt ogólny. Ponadto należałoby także rozważyć eliminację niedookreślonego wymogu, aby realizowane przedsięwzięcia służyły poprawie warunków życia mieszkańców.

Nowa ustawa dokonała regulacji istotnych spraw, które pozostawały poza zakresem regulacji ustawy z 2009 r. i które na pewno stwarzały trudności w praktycznym stosowaniu ustawy, co skutkowało w praktyce niechęcią gmin do tworzenia funduszy sołeckich. Sam profil i przedmiot działania sołectw w ramach funduszu sołeckiego wyznacza trendy i potrzeby społeczności lokalnej wiejskiej – są to przecież mieszkańcy danej wspólnoty, którzy podjęli decyzję o wyręczaniu, odciażaniu jak również o uzupełnianiu zadań realizowanych przez gminę. Czy nowa ustawa spowoduje, iż te zamierzenia zostaną osiągnięte, pokaże praktyka.

Literatura

- Antoszewski A., *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, w: *Studia z teorii polityki*, t. 3, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.

- Chmielnicki P., *Komentarz do art. 18*, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2007.
- Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, P. Chmielnicki P., w: *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2014.
- Kozioł R., *Samorząd. Istota, cechy, rodzaje*, w: *Co znaczył i znaczy samorząd*, red. A. Jaeschke, M. Mikołajczyk, Kraków 2000.
- Lachiewicz W., *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o finansach publicznych w sołectwach*, Warszawa 2013.
- Lipiec-Warzecha I., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2011, wydanie elektroniczne LEX, komentarz do art. 29.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu*, przeł. J. Szacki, Kraków 1995.
- Szymczak W., *Znaczenie wartości w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Spółeczeństwo obywatelskie. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*, red. E. Bala-wajder, Lublin 2007.
- Wyporska J., w: *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 2002 r.

Wykaz źródeł prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. nr 52, poz. 420).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515, 1890)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.)
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w dniu 15 października 1995 r. (Dz.U. nr 124, poz. 607).

Wykaz orzecnictwa

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 28.04.2010 r., II SA/Po 15/10.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 2910/13 Rzeczpospolita, PCD 2014/29/7.

Inne materiały

Rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 5 listopada 2009 r. Wojewody Wielkopolskiego, KN. Ka. I-5.0911-73/09).

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk sejmowy nr 1278. Wyjaśnienie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – sygn. DAP-WOST-026-5-2-/10/D) z dnia 9 sierpnia 2010 r.

Pismo z dnia 30 marca 2010 r. Kolegium RIO w Lublinie.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz zmianie niektórych ustaw, druk senacki nr 1098.

Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw.

Pismo Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji znak: DWJST-WSUST.70-10/2014/DZ z 19 marca 2014 r.

**SOLECKI FOUND AS A FORM OF REALISATION OF COMMUNITY TASKS
BY VILLAGES****Summary**

The aim of this study is to investigate and present nature of the regulations setting out the rules and procedures of real estate. Legal issues of trade in agricultural property is one of the most important and the most complex issues of agricultural law. A Village Administration (sołectwo) fund is a new legal instrument which facilitates financing undertakings in rural areas. Although it has been in operation for a six years now, this form of participatory budgeting is still gaining popularity in the areas. For these reasons, arable land are treated as no magnifying public good and as such, they are subject to specific regulations on safeguards. The nature of the protective provisions laying down the rules and procedures of trade in agricultural property. Self-government and public finance legal regulations was covered by study as well.

Keywords: agricultural property, ownership, right of first refusal, the individual farmer, farm