

Data publikacji: 02-03-2011



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 marca 2011 r.

Druk nr 1098 S

SPRAWOZDANIE

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI ROLNICTWA I ROZWOJU WSI**

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ
o projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu soleckim oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1098)

Marszałek Senatu w dniu 4 lutego 2011 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu soleckim oraz niektórych innych ustaw w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 1 marca 2011 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
(-) Jerzy Chróścikowski

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Janusz Sepioł

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu soleckim
oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu soleckim oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Ireneusza Niewiarowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1.

W ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 217, poz. 1427) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Rada gminy rozstrzyga w formie uchwały o wyodrębnieniu bądź odmowie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, zwany dalej "funduszem".",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

"1a. Utworzenie funduszu nie wyklucza przekazania sołectwom środków budżetowych na innych zasadach ustalonych przez radę gminy.

1b. Uchwała, o której mowa w ust. 1, ma zastosowanie do lat budżetowych zaczynających się po upływie 9 miesięcy od dnia podjęcia uchwały.";

2) w art. 2 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje sołtysom informację o wysokości środków przypadających danemu sołectwu w ramach funduszu.";

3) w art. 3:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Rada gminy może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 przyjmując w drodze uchwały sposób określania wysokości środków funduszu.",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych i ustawę z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego.

"1a. Uchwała, o której mowa w ust. 1, ma zastosowanie do lat budżetowych zaczynających się po upływie 5 miesięcy od dnia podjęcia uchwały.";

4) w art. 4:

a) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

3. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.",

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

"6. W przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rozpatrując podtrzymany przez sołtysa wniosek, rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy w tym zakresie.";

5) po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

"Art. 4a. 1. W trakcie roku budżetowego, nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok, sołectwo może przedłożyć wniosek o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołectkiego.

2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 4 ust. 2, 3 oraz 5-7.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, nie może prowadzić do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie w uchwale budżetowej.".

Art. 2.

W ustawie z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz. U. Nr 22, poz. 162, z późn. zm.²⁾) w art. 13 w lit. e kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się lit. f w brzmieniu:

"f) do zbiórek przeprowadzanych wyłącznie wśród mieszkańców sołectwa przez sołtysa lub upoważnioną przez niego osobę na przedsięwzięcia współfinansowane z funduszu

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1948 r. Nr 36, poz. 250, z 1971 r. Nr 12, poz. 115, z 1989 r. Nr 29, poz. 154, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 oraz z 2003 r. Nr 96, poz. 874.

sołeckiego w rozumieniu ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm.³⁾).".

Art. 3.

W ustawie z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507, z późn. zm.⁴⁾) w art. 4 w ust. 2 w pkt 1 w lit. j średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się lit. k w brzmieniu:

"k) wykorzystania środków z funduszu sołeckiego;"

Art. 4.

Do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 ust. 1, ustawy, o której mowa w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą przyjmuje się, że rada gminy postanowiła wyodrębnić w budżecie gminy środki stanowiące fundusz sołecki.

Art. 5.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 217, poz. 1427 oraz z 2011 r. Nr ..., poz.

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1832, z 2007 r. Nr 64, poz. 427 i Nr 123, poz. 847, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 92, poz. 753.

Uzasadnienie

Uchwalona 20 lutego 2009 roku ustawa o funduszu sołeckim przewidziała zestandaryzowany system wsparcia inicjatyw lokalnych, który pozwolił na realizację istotnych społecznie przedsięwzięć w wielu sołectwach. Praktyka funkcjonowania funduszu sołeckiego ujawniła jednak kilka mankamentów przyjętych rozwiązań prawnych. W konsekwencji przedłożony projekt ustawy stawia przed sobą trojokie zadanie. Z jednej strony modyfikuje regulacje, które okazały się w dotychczasowej praktyce funkcjonowania funduszu sołeckiego, nieprecyzyjne, czy kłopotliwe; z drugiej strony tworzy system wsparcia eksperckiego sołectw zamierzających skorzystać z funduszu sołeckiego, a wreszcie projekt wzmacnia pozycję ustrojową jednostek pomocniczych.

Większość zmian należy do pierwszej grupy. I tak:

- 1) zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Ze względu na zbieżność zakresu przedmiotowego w orzecznictwie pojawiła się wątpliwość, czy utworzenie funduszu sołeckiego wyłącza możliwość stworzenia równoległego, alternatywnego sposobu przydzielania środków. Aby jednoznacznie przesądzić, że jest to oczywiście możliwe proponuje się dodanie w art. 1 ust. 1a regulującego tą kwestię;
- 2) zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 1 ust. 1 nowelizowanej ustawy rada gminy rozstrzyga corocznie – do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy – o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki. Na gruncie tej regulacji praktyka uwiarydociła dwa problemy. Pierwszym z nich jest to, że wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisu część rad gmin nie podejmuje uchwały bazując na domniemaniu nietworzenia funduszu sołeckiego w takim przypadku. Jest to postępowanie niewątpliwie wygodne dla organów stanowiących, które nie muszą jasno zadeklarować swojego negatywnego stanowiska wobec funkcjonowania funduszu sołeckiego, lecz niezgodne z intencją prawodawcy. Drugim sygnalizowanym problemem jest konieczność corocznego podejmowania uchwały w sytuacji, gdy dana gmina chce w sposób trwały wprowadzić funkcjonowanie funduszu sołeckiego na swoim terenie. W związku z powyższym proponuje się, by uchwała podejmowana przez radę gminy w przedmiocie funduszu sołeckiego miała charakter permanentny, tj. obowiązujący do chwili podjęcia uchwały w brzmieniu odmiennym. Ze względu na konieczność podjęcia odpowiednich

działań związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego uchwała taka miałaby mieć zastosowanie do kolejnego roku budżetowego w przypadku jej podjęcia do dnia 31 marca włącznie; przyjęcie uchwały w terminie późniejszym będzie oznaczało jest stosowanie dopiero w drugim z kolei roku budżetowym. Jednocześnie w przepisach przejściowych proponowane jest, że w przypadku braku podjęcia jakiegokolwiek uchwały (wyodrębniającej fundusz sołecki, bądź odmawiającej jego wyodrębnienia) – domniemywa się wyodrębnienie funduszu sołeckiego;

- 3) art. 3 ust. 1 przewiduje możliwość zwiększenia środków funduszu sołeckiego ponad limit określony ustawą. Regulacja ta wzbudziła w doktrynie spory, co do trybu i terminu tej czynności. Z tego względu proponuje się rozstrzygnięcie, iż następuje to poprzez określenie algorytmu wyliczania owych dodatkowych środków przypadających poszczególnym sołectwom. Uchwała, by obowiązywać w kolejnym roku budżetowym, musi być podjęta nie później niż 31 lipca – tj. w terminie pokrywającym się z przekazaniem sołtysom informacji o środkach przysługujących danemu sołectwu;
- 4) dotychczasowe regulacja art. 4 ust. 2 nowelizowanej ustawy przewidywała możliwość przyjmowania wniosku z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców. Regulacja taka oznaczała, że rada sołecka może w szczególności złożyć wniosek wbrew woli sołtysa. Tymczasem zgodnie z art. 36 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym rada sołecka jest jedynie organem doradczym sołtysa. W tej sytuacji zasadne jest usunięcie rady sołeckiej z katalogu uprawnionych do zainicjowania wniosku o sposób przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego;
- 5) art. 4 ust. 3 nowelizowanej ustawy w swoim brzmieniu zawiera dodatkowy warunek dla przedsięwzięć możliwych do sfinansowania w ramach funduszu sołeckiego – jest nim zlokalizowanie przedsięwzięcia na obszarze sołectwa. Tymczasem w odniesieniu do wielu małych sołectw poprawa warunków życia mieszkańców może być związana z przedsięwzięciem odbywającym się poza granicami sołectwa, np. w ośrodku kultury obsługującym dane sołectwo. W związku z powyższym proponuje się odstąpienie od wymogu lokalizacji przedsięwzięcia w granicach sołectwa. Umożliwi to jednocześnie składanie wniosków dotyczących przedsięwzięć wspólnych dla kilku sołectw;
- 6) art. 4 ust. 6 nowelizowanej ustawy przewidywał swoisty tryb odwoławczy od decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) odrzucającej wniosek niespełniający warunków formalnych. W intencji ustawodawcy miało to stanowić zabezpieczenie przed błędnymi decyzjami wójta (burmistrza, prezydenta miasta); w praktyce funkcjonowania okazało się jednak, że przepis ten służy do sanowania przez radę gminy wadliwych wniosków, np.

złożonych po terminie. Celem uniknięcia takiej sytuacji proponuje się wyraźne określenie, iż rada gminy nie może przyjąć wniosku nie spełniającego warunków formalnych;

- 7) w świetle obowiązujących obecnie przepisów wątpliwości budzi możliwość wystąpienia przez sołectwo o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Jest to istotny problem w sytuacji czy to uzyskania oszczędności w ramach realizacji przedsięwzięcia, czy też następcej niemożliwości realizacji któregoś z przedsięwzięć. W związku z tym proponuje się – w dodawanym art. 4a – przewidzenie możliwości proponowania przez sołectwo zmian w zakresie przedsięwzięć. Jednocześnie – by instytucja ta nie służyła do obchodzenia przepisów dotyczących terminów składania wniosków do budżetu – wprowadzane jest ograniczenie, iż proponowane 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.

Obserwacja dotychczasowej praktyki funkcjonowania funduszy sołeckich wskazała na brak systemu wsparcia dla sołectw pragnących skorzystać z decyzji gminy o utworzeniu tego funduszu. Prowadzi to do sytuacji w której nie wszystkie uprawnione sołectwa potrafiły złożyć poprawny wniosek dotyczący przedsięwzięć możliwych do sfinansowania w ramach funduszu sołeckiego. Jako środek pozwalający na przynajmniej częściowe usunięcie tego problemu proponuje się uzupełnić zakres działań podejmowanych przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego o pomoc szkoleniową dla zainteresowanych wykorzystaniem środków z funduszu sołeckiego.

Podstawowym zadaniem funduszu sołeckiego było zaktywizowanie lokalnego społeczeństwa – również do pozyskiwania środków zewnętrznych (poza budżetowych) przeznaczonych na potrzeby danego sołectwa. W tym zakresie występują jednak istotne bariery – jedną z nich jest utrudnienie w prowadzeniu zbiórek publicznych na współfinansowanie przez mieszkańców sołectwa określonego przedsięwzięcia. Przedłożony projekt proponuje rozwiązanie wskazanych problemów poprzez wyłączenie zbiórek przeprowadzanych w sołectwie z zakresu stosowania przepisów ustawy o zbiórkach publicznych.

Przedłożony projekt wywiera przede wszystkim skutki prawne i społeczne. Te pierwsze polegają na rozstrzygnięciu obecnie istniejących sporów w doktrynie; te drugie – na stworzeniu ułatwień w gospodarowaniu środkami funduszu sołeckiego przez sołectwa, a co za

tym idzie – stworzeniu możliwości do skuteczniejszego podnoszenia warunków życia mieszkańców.

W trakcie prac nad projektem wystąpiono o opinię do: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Swoje opinie przedstawili Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Finansów, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Związek Gmin Wiejskich RP. Dodatkowo swoją opinię przedstawiła Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W następstwie przedstawionych opinii wykreślono z projektu zmianę art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim oraz zrezygnowano z nowelizowania ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa, jak również budżetów powiatów i województwa. Nie pociąga za sobą również obciążeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w skali większej niż ustawa nowelizowana. Skutki gospodarcze projektu są pomijalne.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.