



**Opinia do ustawy
o funduszu sołeckim
(druk nr 475)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest wyodrębnienie w budżecie gminy środków na utworzenie funduszu sołeckiego, który ma być prawnym instrumentem umożliwiającym wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich na terenie sołectw.

Sołectwo, w myśl ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest - obok dzielnic, osiedli, i innych podmiotów - jednostką pomocniczą gminy, którą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.

Sołectwa, w odróżnieniu od dzielnic/osiedli, pokrywają się co do zasady z lokalną siecią osadniczą (wsiami) i wyróżnia je to, że reprezentują określoną (wiejską) wspólnotę interesów ich mieszkańców, wynikającą ze szczególnych dla tej wspólnoty warunków zamieszkania oraz wspólnej tradycji historycznej. Interesy tych podmiotów – ze względu na swoją skalę – są często możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż poziom gminy.

Zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy. Uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określa statut gminy. Z reguły sprowadza się to do funkcji opiniodawczych dotyczących spraw istotnych dla mieszkańców sołectwa, wspomaganie gminy w realizacji jej zadań czy reprezentowania interesów mieszkańców na zewnątrz.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu rządowego (druk nr 1278) proponowana ustawa ma zapewnić przyznanie sołectwu określonych środków finansowych na zaspokajanie istotnych potrzeb społeczności wiejskiej a pośrednio wzmóc aktywność społeczną i inicjatywę obywatelską.

Wielkość środków przypadających na sołectwo obliczana będzie według wzoru zawartego w ustawie. Wysokość środków funduszu sołeckiego wynikać będzie z sytuacji finansowej gminy, a więc algorytm naliczania środków oparto na dochodach gminy przypadających na jednego mieszkańca. Drugą decydującą o wielkości środków funduszu wielkością jest liczba mieszkańców sołectwa (art. 2).

Ustawa przewiduje zwrot z budżetu państwa, w formie dotacji celowej, części wydatków wykonanych w roku poprzednim w ramach funduszu. Zwrot ten wynosiłby odpowiednio - 10%, 20% oraz 30% wykonanych w ramach funduszu wydatków gmin, w zależności od dochodów gmin przypadających na jednego mieszkańca a więc przy uwzględnieniu sytuacji finansowej gminy.

Fundusz sołecki ma być częścią budżetu gminy a nie wyodrębnionym funduszem celowym, przez co rada gminy zachowa kontrolę nad przeznaczeniem środków przez sołectwa.

Warunkiem przyznania w danym roku środków z funduszu jest złożenie przez sołectwo wniosku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Wniosek może być odrzucony przez radę gminy, gdy przedsięwzięcie zgłoszone we wniosku nie jest zadaniem własnym gminy, nie służy poprawie warunków życia mieszkańców i nie jest zgodne ze strategią rozwoju gminy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Nowelizacja wypracowana została na podstawie projektu rządowego – druk nr 1278, z dnia 30 października 2008 r., skierowanego do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej łącznie z projektem poselskim z druku nr 1341 z dnia 16 października 2008 r. Sejm uchwalił ją na 36 posiedzeniu w dniu 20 lutego 2009 r.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania uległy niewielkim zmianom na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Istotną zmianą merytoryczną jest zmiana w art. 2 ust. 5, w myśl której określono sztywne wielkości procentowe zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

Projekt poselski z druku nr 1341, proponował inne rozwiązania w przedmiocie konstrukcji prawnej funduszu sołeckiego. W myśl tego projektu fundusz sołecki miał być gminnym funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

publicznych a jego środki przeznaczone miały być do wyłącznej dyspozycji sołectw. Z punktu widzenia konstrukcji prawnej miał mieć formę organizacyjną jednostki sektora finansów publicznych, niemającej osobowości prawnej. Środki miały być gromadzone dla wszystkich sołectw w danej gminie na odrębnym rachunku gminy i wydatkowane według planu finansowego zatwierdzonego przez radę gminy. Obsługę finansową wykonywałby urząd gminy.

III. Uwagi szczegółowe

1. Uwaga do art. 1 ust. 1

Przepis ten - stanowiący, że rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, w moim przekonaniu przesądza o charakterze wprowadzanego instrumentu prawnego, który ma wzmocnić rolę społeczności wsi w zaspokajaniu ich potrzeb.

W ramach obecnie istniejącego prawa również możliwe jest dysponowanie gminnymi środkami finansowymi przez sołectwa. Jak stwierdza jednak uzasadnienie do projektu rządowego, przyznanie sołectwu takich środków " uzależnione jest od dobrej woli gminy – czy też mówiąc inaczej – dobrej woli władz gminy. Są w kraju gminy, które przeznaczają znaczne kwoty do wyłącznej dyspozycji sołectw; są jednak i takie, które nie przyznają na ten cel żadnych środków."

Jeśli zatem uchwalana ustawa ma na celu, jak wynika z uzasadnienia, "zapewnienie przyznania określonych środków finansowych na ten cel" wskazany przepis nie powinien w tym zakresie budzić wątpliwości, co do faktu, że wyodrębnienie przez radę gminy w budżecie środków na fundusz sołecki jest obowiązkiem wynikającym z niniejszej ustawy.

2. Uwaga do art. 1 ust. 3

Przepis wskazuje, na jakie przedsięwzięcia przeznacza się środki funduszu. Nie służy jednak tylko do oceny prawidłowości wydatkowania środków funduszu. W powiązaniu z przepisem art. 4 ust. 7 jest o tyle istotny, że stanowi podstawę przyznania tych środków lub odrzucenia przez radę gminy wniosku sołectwa o przyznanie środków w ramach podejmowania uchwały budżetowej. Ponadto wymogi dotyczące przedsięwzięć są ujęte w formie koniunkcji, więc muszą być spełnione łącznie. Z tych względów przepis nie powinien zawierać określeń ocennych, niezdefiniowanych prawnie, bowiem może być podstawą odrzucenia wniosku sołectwa. Wątpliwości może budzić wymóg zgodności przedsięwzięcia

ze "strategią rozwoju gminy". Pojęcie to nie jest zdefiniowane prawnie i jako takie może podlegać dowolnej ocenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w ust. 3 wyrazy "ze strategią rozwoju gminy" zastępuję się wyrazami "z dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy";

3. Uwaga do art. 4 ust. 3

W moim przekonaniu przepis należy doprecyzować w ten sposób, że wskazane we wniosku sołectwa przedsięwzięcia powinny spełniać wymogi określone w art. 1 ust. 3. Przemawia za tym brzmienie przepisu ust. 5, dającego podstawę do odrzucenia przez wójta wniosku niespełniającego warunków określonych tylko w ust. 2 – 4. W związku z tym, mimo niespełnienia wymogów merytorycznych, wnioski musiałyby być uwzględnione w projekcie budżetu gminy (vide art. 4 ust. 4.). Jeśli zamiarem ustawodawcy jest przyznanie wójtowi prawa odrzucenia wniosku niespełniającego wymogów, o których mowa w art. 1 ust. 3 i nieuwzględnianie takiego wniosku w projekcie budżetu gminy należy wprowadzić poprawkę do ust. 3 albo odpowiednio poprawić przepis ust. 5.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 w ust. 3 po wyrazie "przedsięwzięć" dodaje się wyrazy "spełniających wymogi, o których mowa w art. 1 ust. 3,";

4. Uwaga do art. 4 ust. 6 i 7

Należy wyjaśnić na gruncie tych dwóch przepisów, które stanowią o kompetencjach rady gminy w przedmiocie odrzucenia wniosku sołectwa, na jakim etapie następuje jego odrzucenie oraz jaki organ i kiedy decyduje o jego przyjęciu.

Przepis ust. 6 jest podstawą do oceny wniosku przez radę gminy.

Przepis ust. 7 daje podstawę do odrzucenia wniosku sołectwa w trakcie podejmowania uchwały budżetowej przez radę gminy.

Brak jest również regulacji, która określałaby jednoznacznie organ uprawniony do przyznania środków dla danego sołectwa. Nie można uznać, że przyznanie określonych środków sołectwu następuje w ramach uchwały budżetowej, bowiem nie uprawnia do takiego rozumowania przepis ust. 7. Tak sformułowana norma prawna, zgodnie z zasadami logiki

prawniczej nie musi oznaczać, że w przypadku, gdy wniosek będzie spełniać wymogi określone w art. 1 ust. 3 – musi być uwzględniony.

Jeśli zamiarem ustawodawcy jest, by ostateczna decyzja w sprawie przyznania sołectwu środków z funduszu zapadała w ramach uchwały budżetowej a rada gminy miała obowiązek uwzględnienia wniosku sołectwa spełniającego ustawowe wymogi, przepis jest obarczony błędem logicznym i należy go poprawić.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

"7. Uchwalając budżet, rada gminy przyznaje sołectwu środki z funduszu na zadania spełniające wymogi określone w art. 1 ust. 3 albo odrzuca wniosek sołectwa, gdy zamierzone zadania nie spełniają tych wymogów.";

Hanna Kaśnikowska

Główny legislator