



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

www.sllgo.pl, e-mail: zarzad@sllgo.pl



Sami swoje!

www.funduszesoleckie.pl

Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. (druk nr 1098).

Opinia sporządzona na zamówienie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez Rafała Trykozko.

W myśl uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy, stoją przed nim trzy zadania:

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

Niektóre z proponowanych zmian, w zaprezentowanej w projekcie formie, z pewnością przyczynią się do zmniejszenia problemów związanych ze stosowaniem ustawy o funduszu sołeckim. Część rozwiązań budzi jednak niepokój, ponieważ z łatwością można zidentyfikować problemy, które stworzą one w praktyce ich stosowania. Projekt nie odnosi się również do szeregu zagadnień, które już zostały rozpoznane w praktyce jako problematyczne, dotyczących w szczególności umiejscowienia instytucji funduszu sołeckiego w systemie finansów samorządowych oraz problemów związanych z ubieganiem się o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

Po pierwsze należy odnieść się do przewidywanych skutków poszczególnych regulacji zawartych w projekcie:

1. Proponowana zmiana zasad rozstrzygnięcia przez radę gminy o wyodrębnieniu bądź odmowie wyodrębnienia w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki, uregulowana w art. 1 pkt 1 lit. a) i art. 5 projektu, opiera się – w odróżnieniu od istniejących rozwiązań – na domniemaniu wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Brak podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek (pozytywnej czy negatywnej) uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego oznaczać ma według art. 5 projektu, że fundusz sołecki zostanie w gminie wyodrębniony. Wyodrębnienie środków do dyspozycji sołectw staje się więc w zasadzie wymogiem ustawowym, z którego rada gminy ma jednak prawo zrezygnować. Projekt nie wprowadza zatem obowiązkowego tworzenia funduszu sołeckiego, co nie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjności przyjętego rozwiązania. U podstaw takiego modelu leży – jak wynika to z uzasadnienia projektu – potrzeba skłonienia rad gmin przeciwnych wyodrębnianiu funduszu sołeckiego do jasnego zadeklarowania negatywnego stanowiska wobec utworzenia funduszu sołeckiego na terenie gminy. W obecnej praktyce brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (dalej u.f.s.), mimo jego prawidłowej moim zdaniem konstrukcji, wykorzystywane jest bowiem przez organy niektórych gmin do bezprawnego (aczkolwiek niesankcjonowanego wprost) zaniechania wyrażenia swojego stanowiska wobec wyodrębniania funduszu sołeckiego.

Należy się spodziewać, że wprowadzenie domniemania istnienia funduszu zmobilizuje rady przeciwne jego tworzeniu do podjęcia uchwał negatywnych. Druga zmiana w zakresie zasad wyrażania woli w sprawie wyodrębnienia funduszu składania jednak do wniosku, że w wielu gminach owa uchwała negatywna będzie uchwałą pierwszą i ostatnią. Proponowane dodanie, w art. 1 u.f.s., ustępu 1b rozstrzygającego, że uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu lub odmowy wyodrębnienia ma zastosowanie do wszystkich kolejnych lat budżetowych (aż do ewentualnego podjęcia przez radę uchwały o treści jej przeciwnej), oceniam jako zagrożenie dla wyjątkowego charakteru funduszu sołeckiego nadanego przez art. 1 ust. 1 w brzmieniu obecnie obowiązującym. Może bowiem prowadzić, w gminach nieposiadających wcześniejszych tradycji wyposażania sołectw w prawo dysponowania środkami i niekorzystających dotychczas z funduszu sołeckiego, do „zapomnienia” tej instytucji, podobnie jak to miało dotychczas miejsce z regulacjami ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 51 ust. 3). Przy czym stan taki po przyjęciu rozwiązania zawartego w projekcie zmieni swoją kwalifikację na zgodny z prawem. Obecnie obserwowane przypadki zaniechania corocznego podjęcia uchwały mogą zaś –

jako sytuacje posiadające cechy uporczywego naruszania prawa – stać się podstawą zastosowania wobec rad gmin środków nadzorczych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym.

Jako cel wprowadzenia „wieloletniego” (tj. do odwołania) czasu obowiązywania uchwały rady gminy w sprawie funduszu sołeckiego wskazano także odejście od corocznego obowiązku podejmowania uchwał przez rady gmin, które trwale chcą wprowadzić fundusz sołecki na swoim terenie. Uważam, że – bez zagrożenia dla dotychczas obowiązującego modelu – wystarczyłoby wskazanie, że w przypadku uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie funduszu rada gminy może ustalić jej obowiązywanie na większą liczbę lat niż najbliższy rok budżetowy lub na czas nieoznaczony (wówczas fundusz na terenie gminy obowiązywałby – zgodnie z założeniami przyjętymi w projekcie – do czasu podjęcia uchwały negatywnej w ustawowo określonym terminie roku poprzedzającego pierwszy rok budżetowy „bez funduszu”).

2. Projekt przewiduje dodanie do art. 1 u.f.s. ustępu 1a, według którego utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza postawienia do dyspozycji sołectw środków budżetowych na innych zasadach ustalonych przez radę gminy. Projektowana zmiana z pewnością problem ten rozstrzyga, jednak należy wyrazić wątpliwość czy rozstrzyga go prawidłowo. Powoduje bowiem nieuzasadnione „przeregulowanie” zagadnienia dysponowania przez sołectwa środkami budżetowymi, pozostawiając równoległe konstrukcje dotyczące tego samego przedmiotu. Sensu takiej regulacji można byłoby dopatrywać się w przypadku rezygnacji z możliwości zwiększania kwoty funduszu na podstawie art. 3 u.f.s. Wówczas zasady ustalone przez radę gminy na podstawie przepisów ustawy ustrojowej pozwalałyby na wyposażenie sołectw w dodatkowe środki. Jednakże wobec dalszego uszczegółowienia w projekcie zasad zwiększania funduszu na podstawie art. 3 u.f.s. trudno zauważyć potencjalne korzyści płynące z dodania ust. 1b.

Mnożenie trybów postawienia środków do dyspozycji sołectw nie sprzyja przejrzystości prawa, jak również – paradoksalnie – nie wydaje się służyć interesom sołectw. Regulacje statutowe dotychczas obowiązujące w gminach praktycznie nigdy nie szły, w zakresie stopnia związania organów gminy decyzją sołectw, tak daleko jak u.f.s. Jednoznaczne dopuszczenie tworzenia własnych zasad może spowodować odrzucenie przez organy gmin sformalizowanego funduszu sołeckiego (osłabiającego pozycję organów gminy) na rzecz własnych rozwiązań, które pozostawiają kwestię ostatecznej decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu propozycji sołectwa do swobodnej oceny organów gminy. Tylko istniejący model funduszu sołeckiego gwarantuje prawną ochronę swobody dysponowania środkami przez sołectwa. Omawiana propozycja wydaje się ten model osłabiać zamiast wzmacniać.

3. Projekt zawęży, z trzech do dwóch, warunki, które ma spełniać według art. 1 ust. 3 u.f.s. prawidłowo określone przedsięwzięcie realizowane w ramach funduszu sołeckiego. Zamiar rezygnacji z warunku „zgodności ze strategią rozwoju gminy” tylko pozornie rozwiązuje problemy dotyczące tej cechy przedsięwzięcia. Warunek ten jest warunkiem ważnym, aczkolwiek jest obecnie błędnie sformułowany w ustawie. Przyczyny problemów należy szukać w nieuwzględnieniu podczas prac nad u.f.s. zgłaszanych wątpliwości co do takiego brzmienia przepisu (o czym świadczy dokumentacja procesu legislacyjnego u.f.s.). Intencja tej regulacji, aczkolwiek niezrozumiale wyrażona, jest słuszna. Przedsięwzięcie nie może bowiem być sprzeczne z dokumentami o charakterze strategicznym obowiązującymi na terenie gminy, ustalonymi przez organy gminy zgodnie z ich kompetencją. Budowa boiska na gminnej działce jest zadaniem własnym gminy i służy poprawie warunków życia mieszkańców. Na jakiej zatem podstawie organy gminy miałyby odrzucić wniosek sołectwa przewidujący budowę tego boiska na działce przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę, jeżeli omawiana nowelizacja wejdzie w życie w tej formie? Czy należałoby domniemywać, że uchwała zebrania wiejskiego zobowiązuje do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wniosku nie można odrzucić? Wniosek absurdalny, jednakże planowana zmiana art. 1 ust. 3 do takich wniosków może prowadzić.

Zmiana w art. 1 ust. 3 powinna polegać na jasnym wyartykułowaniu warunku niesprzeczności przedsięwzięcia z dokumentami o charakterze strategicznym obowiązującymi na terenie gminy, a nie na pominięciu tej kwestii.

4. Zmiana proponowana w art. 2 ust. 2 jest niezbędna, ponieważ usuwa błędne odesłanie jedynie do kwoty funduszu ustalonej na podstawie art. 2 ust. 1, sugerujące, że o kwotach zwiększenia funduszu na podstawie art. 3 sołtys nie jest informowany.

5. W zakresie zwiększania środków funduszu ponad poziom gwarantowany ustawą proponuje się modyfikację art. 3 u.f.s. Pomijam już w tym miejscu uwagi zawarte w pkt 2 opinii dotyczące zasadności istnienia obok siebie regulacji pozwalających na zwiększenie funduszu sołeckiego i dodatkowo przekazanie sołectwom środków na zasadach ustalonych w oparciu o kompetencje rady wynikającą z ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazanie w art. 3 ust. 1 na uchwalenie przez radę jedynie sposobu określania wysokości zwiększenia funduszu (a nie jego konkretnej wysokości) w okresie obowiązywania uchwały

zwiększającej nie budzi uwag. Daje natomiast nadzieję, że kwoty zwiększenia będą w następstwie stosowania uchwalonych zasad przyznawane obiektywnie (np. w zależności od liczby mieszkańców).

Podobnie jak w przypadku uchwały w sprawie wyodrębnienia lub odmowy wyodrębnienia funduszu, uchwała zwiększająca fundusz ma obowiązywać do czasu jej uchylecia. Przy czym zastosowanie takiego modelu dla podjęcia decyzji o zwiększeniu funduszu nie budzi negatywnych uwag, zawartych w pkt 1 opinii. Właściwe jest też przyjęcie, że zwiększenie funduszu na dany rok budżetowy i lata następne nastąpi wtedy, gdy uchwała zostanie podjęta nie później niż do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy. Po pierwsze wskazuje to na obowiązek objęcia kwoty zwiększenia informacją, o której mowa w art. 2 ust. 2 u.f.s., a po drugie przyczyni się do wyeliminowania nagannych prób zwiększania przez rady funduszu w trakcie roku realizacji wniosków.

6. Rezygnacja ze wskazania w art. 4 ust. 2 u.f.s. na kompetencję rady sołeckiej do wniesienia inicjatywy w sprawie uchwalenia wniosku sołectwa jest rozwiązaniem prawidłowym.

7. Zmiana proponowana w art. 4 ust. 3 jest niezbędna. Istniejące wskazanie na obowiązek realizacji przedsięwzięcia „na obszarze sołectwa” stanowi niczym nieuzasadnione ograniczanie inicjatyw sołectw korzystających z infrastruktury znajdującej się w sąsiednich wsiach.

8. Projektowane wskazanie w art. 4 ust. 6, że rada gminy ma obowiązek odrzucenia wniosku sprzecznego z ustawą, który (odrzucony wcześniej przez wójta) został podtrzymany przez sołtysa, jest w istocie wskazaniem, że rada nie może naruszać prawa. Jednakże w praktyce może wpłynąć pozytywnie na zakres świadomości radnych o celu i zakresie rozpatrywania odwołania sołtysa.

9. Proponowane dodanie do u.f.s. przepisów art. 4a wydaje się najbardziej kontrowersyjne. Przepisy te zakładają bowiem przyznanie sołectwom prawa zmiany w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć ujętych w pierwotnym wniosku. Formułują przy tym następujące warunki tej zmiany:

- wniosek o zmianę przedsięwzięć nie może być przedłożony przed uchwaleniem budżetu,
- wniosek o zmianę przedsięwzięć nie może prowadzić do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie w uchwale budżetowej (jak należy sądzić, przepis ten ma gwarantować, że złożone

propozycje mają mieścić się kosztami w kwotach, które jeszcze można rozdysponować w ramach ustalonych limitów, a także – jak to wynika z uzasadnienia projektu – zabraniać wprowadzenia w trakcie roku przedsięwzięć przez sołectwa, które nie miały przedsięwzięć ujętych w pierwotnej wersji uchwały budżetowej),

- tryb uchwalenia, przedłożenia i rozpatrzenia wniosku w sprawie zmiany przedsięwzięć (określony jako odpowiednie stosowanie procedury obowiązującej dla wniosku „pierwotnego”, przy czym projektowane rozwiązania nie odnoszą się do terminu, do którego najpóźniej wniosek może być złożony, czyli teoretycznie może to być np. 30 grudnia roku budżetowego).

Projektowana zmiana ma na celu usunięcie wątpliwości, czy wniosek może podlegać zmianie w roku jego realizacji. Uważam jednak, że w takiej formie ogólny rachunek wątpliwości dotyczących stosowania ustawy zostanie spotęgowany, ponieważ:

a) projekt nie odnosi się do zakresu związania organów gminy prawidłowym, w świetle proponowanego art. 4a, wnioskiem o zmianę przedsięwzięć, a zatem:

- czy przedłożenie prawidłowego wniosku zobowiązuje radę do dokonania zmiany przedsięwzięcia w uchwale budżetowej? Jeżeli tak, to w jakim terminie od wpływu wniosku powinna nastąpić zmiana?

- jeżeli prawidłowy wniosek w sprawie zmian miałby zobowiązywać do zmiany uchwały budżetowej, to trzeba mieć na względzie, że wprowadza się de facto dodatkowy podmiot decydujący o zmianach uchwały budżetowej, nie stawiając przy tym żadnych warunków co do ilości dopuszczalnych zmian w trakcie roku i terminów ich dokonywania. Otwiera to prostą drogę do destabilizacji procesu wykonywania budżetu gminy poprzez ograniczenie możliwości racjonalnego i logicznego planowania zadań przez organy gminy. Ponadto tak istotna kompetencja sołectwa nie może być oparta na domniemaniu, lecz winna być jasno określona,

- jeżeli zmiana przedsięwzięć w roku budżetowym miałaby zależeć od zgody organów gminy (podjęcia przez radę decyzji, czy zmiana uchwały budżetowej będzie dokonana), to dojdzie do „rozmycia” istoty funduszu sołectkiego; wówczas to nie zebrania wiejskie, ale organy gminy będą decydowały, czy środki, których przeznaczenie sołectwo chce zmienić zostaną wydane zgodnie z decyzją zebrania wiejskiego. Należy zadać pytanie, czy za tak realizowane przedsięwzięcia z budżetu państwa będzie zwracana część poniesionych wydatków?

b) odpowiednie zastosowanie trybu rozpatrzenia wniosku o zmianę przedsięwzięć z art. 4 ust. 5-7 u.f.s. jest utrudnione. Przyjęcie wniosku przez wójta (przy odpowiednim zastosowaniu art. 4 ust. 5-7 u.f.s.) nie może bowiem oznaczać powstania podstawy do jego realizacji. Zmiana przedsięwzięć wymaga zmiany uchwały budżetowej (nie tylko samego planu wydatków budżetu –

art. 211, 212, 257 i 258 ustawy o finansach publicznych), czego wójt z mocy prawa uczynić nie może. Akceptacja wniosku przez wójta może więc co najwyżej skutkować sporządzeniem projektu zmiany uchwały budżetowej. W jakim terminie? Umożliwiającym ujęcie przedsięwzięcia w uchwale budżetowej na najbliższej sesji?

c) przyznanie prawa zmiany przedsięwzięć w trakcie roku może uelastyczyć fundusz sołecki, ale jednocześnie osłabić pozycję sołectwa. Możliwość dokonywania zmian może bowiem skutkować pojawianiem się dodatkowych nacisków organów gminy na zmianę pierwotnych zamierzeń sołectwa, w zależności np. od obietnicy ujęcia takiej czy innej inwestycji w budżecie, czy okoliczności, które wynikły w toku realizacji budżetu,

d) ewentualne przyznanie prawa do zmiany przedsięwzięć (lub wprowadzenia nowych) musi być obwarowane jasnymi warunkami – jako sytuacja wyjątkowa, a nie powszechna możliwość – jeżeli przedstawione wyżej zagrożenia mają być zminimalizowane. Wśród tych warunków można przykładowo wymienić:

- wskazanie okoliczności uzasadniających zmianę przedsięwzięcia; w szczególności mogłoby to być wystąpienie zdarzeń o cechach klęski żywiołowej (ujęcie w projekcie zasad stosowania art. 1 ust. 4 u.f.s. jest się niezbędne, ponieważ przepis ten jest praktycznie martwy) lub zdarzeń losowych powodujących zniszczenie lub uszkodzenie istniejącej infrastruktury lub ruchomych składników mienia. Wprowadzenie takich warunków wydaje się niezbędne, aby uniknąć destabilizacji gospodarki finansowej gminy, co nastąpiłoby gdyby np. 30 sołectw postanowiło 2 razy zmienić swoje przedsięwzięcia w trakcie roku budżetowego,
- termin w roku budżetowym, do którego wniosek może być zmieniony,
- wskazanie, że wniosek może być zmieniony tylko jeden raz.

Ponadto rozważyć można ewentualność przyznania prawa do uzupełnienia przez sołectwo wniosku w trakcie roku – w sytuacji wykonania wszystkich przedsięwzięć zawartych w pierwotnym wniosku i powstania oszczędności polegających na niewydatkowaniu całej kwoty środków postawionej do dyspozycji sołectwa na realizację przedsięwzięć z „pierwotnego” wniosku. Nie budziłoby uwag funkcjonalnych przyznanie sołectwu prawa rozdysponowania pozostałości, jako swobodnej decyzji sołectwa obwarowanej jedynie „normalnymi” warunkami z art. 1 ust. 3 i art. 4 u.f.s.

Podsumowując powyższe uwagi, wprowadzenie nieograniczonej merytorycznie, ilościowo i czasowo możliwości dokonywania zmian przedsięwzięć przez sołectwa wydaje się być poważnym zagrożeniem dla planowania i wykonywania budżetu, a także dla samej istoty funduszu sołeckiego (mimo pozornie nęcącej wizji posiadania prawa do zmiany decyzji).

Propozycja ta wydaje się nieprzemyślana, sformułowana wyłącznie pod wpływem postulatów środowisk soleckich. W istniejącym stanie prawnym za zaletę funduszu soleckiego należy uznać jego pewność z punktu widzenia solectwa, aczkolwiek uzyskaną kosztem pewnego usztywnienia zakresu podejmowanych decyzji. Mimo tego istnieje wrażenie pewnej równowagi między prawem swobodnej, w granicach prawa, decyzji solectwa na etapie wprowadzenia przedsięwzięć do projektu budżetu, a brakiem takiej kompetencji na etapie realizacji budżetu.

Podjęcie próby wprowadzenia możliwości zmian przedsięwzięć w trakcie roku nie może być pozbawione warunków ograniczających takie uprawnienie. Przesłanką dokonania zmian muszą być obiektywne okoliczności, a nie „kaprys” mieszkańców solectwa, jeżeli instytucja ta ma być do przyjęcia w systemie finansów samorządowych.

10. Wylączenie wymogów ustawy o zbiórkach publicznych w stosunku do zbiórek przeprowadzanych wyłącznie wśród mieszkańców solectwa przez sołtysa lub osobę przez niego upoważnioną, projektowane w art. 2 projektu, nie budzi szczególnych uwag. Zastanawia natomiast określenie celu zbiórki: „na przedsięwzięcia współfinansowane z funduszu soleckiego”. Trzeba zwrócić uwagę, że u.f.s. nie przewiduje żadnego modelu współfinansowania zgłoszonego przedsięwzięcia przez mieszkańców solectwa. Możliwość decyzji mieszkańców solectwa o współfinansowaniu przedsięwzięcia zgłoszonego w trybie u.f.s. wydaje się realna, gdy zamiar ten powstaje na etapie uchwalania wniosku i skutkuje równoległym złożeniem przez zainteresowanych mieszkańców wniosku o wykonanie inicjatywy lokalnej, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Wniosek ten może wskazywać na zamiar przeznaczenia własnych środków na realizację danego zadania gminy (także objętego realizacją w ramach funduszu soleckiego).

Właściwe wydaje się, aby art. 2 projektu wskazywał na formę współfinansowania przez solectwo zadania własnego gminy zebranymi we własnym zakresie środkami, tj. instytucję inicjatywy lokalnej, zamiast wskazywać ogólnie na nieznaną przepisom u.f.s. formę realizacji przedsięwzięcia – „współfinansowanego z funduszu soleckiego”. Nie budziłoby uwag także ogólne wskazanie celu zbiórek jako pozyskania środków na realizację zadań gminy (bez wiązania z funduszem soleckim).

11. Rozwiązania zawarte w art. 3 i 4 projektu mają zapewnić realizację celu polegającego na stworzeniu systemu wsparcia eksperckiego solectw zamierzających skorzystać z funduszu soleckiego. Przyjęto model zaangażowania w realizację tego zadania podmiotów zajmujących się

innymi sprawami wsi i rolników. Brak dostatecznych podstaw, aby na tym etapie oceniać zasadność takiego modelu. Jego ewentualna zaletą wydaje się być możliwość uzyskania przez mieszkańców wsi porad dotyczących funduszu sołeckiego przy okazji załatwiania w tych instytucjach innych spraw.

Należy także wskazać na pominięcie w projekcie odniesienia się do części istniejących problemów praktycznych. Podobnie jak w obowiązującym tekście u.f.s., także w projekcie uderza skupienie się głównie na prawach i obowiązkach sołectw, z pominięciem otoczenia tej instytucji, czyli problemów powiązania z budżetem oraz definicji pojęcia „wydatki wykonane w ramach funduszu”, które samodzielnie muszą interpretować służby finansowe urzędów gmin na użytek sporządzenia wniosku o zwrot części wydatków z budżetu państwa, a także organy nadzoru i kontroli. A nie jest to zadanie proste, co przejawia się w niejednorodnych interpretacjach.

Podjęcie działań nowelizacyjnych jest okazją do usunięcia innych ważkich problemów. Regulacji wymagają w szczególności następujące zagadnienia:

1. Przepis art. 2 ust. 3 u.f.s. stanowiący, że „Środki funduszu niewykorzystane w danym roku wygasają z upływem roku” jest zupełnie nieczytelny. Ponadto jego rodowód sięga pierwotnych projektów u.f.s., według których fundusz sołecki miał być funduszem celowym. Przepis ten jest różnorodnie interpretowany, w tym także wiązany – moim zdaniem zupełnie bezpodstawnie – z instytucją wydatków niewygasających regulowaną ustawą o finansach publicznych. Jego umiejscowienie w ustawie i pierwotna funkcja wskazują zaś, że miał on zaprzeczać możliwości kumulowania przez sołectwa środków niewykorzystanych w poszczególnych latach. Winien on zatem brzmieć: *Środki funduszu sołeckiego nie podlegają wykorzystaniu w latach następnych w przypadku niezłożenia wniosku, o którym mowa w art. 4, na całość lub część kwoty określonej w informacji, o której mowa w ust. 2, a także niewydatkowania w całości kwoty postawionej do dyspozycji sołectwa.*

2. Jednym z najbardziej palących problemów jest kwestia ustalenia, czym są wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego. Tylko takie wydatki będą bowiem mogły być przedmiotem częściowego zwrotu z budżetu państwa. Ustawa kwestię tę zupełnie pomija. Mimo szeregu problemów praktycznych i prawnych dotyczących tworzenia i wydatkowania funduszu, nie zawarto w projekcie żadnych wskazówek, kiedy można mówić o poniesieniu wydatku, który uprawnia do wystąpienia o częściowy zwrot. Uważam, że właściwym byłoby wskazanie, iż *przez wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego rozumie się wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć w*

rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy, ujętych we wniosku sołectwa uchwalonym i złożonym zgodnie z przepisami art. 4 ustawy [i ewentualnie art. 4a, biorąc pod uwagę projekt regulacji odnoszącej się do dopuszczalności zmian wniosków, z zastrzeżeniem poczynionych wobec niej uwag].

3. Przy okazji projektowanego uregulowania zasad zmian przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego jednoznacznego rozstrzygnięcia domaga się sprawa zmian w budżecie polegających tylko na zmianie podziałek klasyfikacji budżetowej w roku realizacji przedsięwzięcia, bez zmiany przedsięwzięcia. Takie zmiany w budżecie nie powinny być oceniane jako zmiana wniosku sołectwa, ponieważ są zwykłą konsekwencją procesu wykonywania budżetu. Zastosowanie przez organy gminy właściwych podziałek klasyfikacyjnych na ujęcie wydatków służących realizacji przedsięwzięcia uchwalonego przez zebranie wiejskie nie ma cech zmiany wniosku, a przez to nie powoduje sprzeczności z ustawą o funduszu soleckim. Zmiany o takim charakterze są nieuniknione, ponieważ trudno racjonalnie zakładać, iż sołectwo składając wniosek, w sposób ostateczny, nieodwołalny (i profesjonalny) oceni koszty wszystkich elementów składających się na wykonanie uchwalonego przedsięwzięcia. Oszacowanie kosztów przez sołectwo ma służyć możliwości oceny wniosku w zakresie zgodności z warunkiem „mieszczenia się” przedsięwzięć w ramach kwoty przypadającej sołectwu na dany rok budżetowy. Ustawa o funduszu soleckim nie odbiera organowi wykonawczemu gminy, na rzecz sołectw, kompetencji w zakresie wyboru formy wydatkowania środków publicznych na realizację przedsięwzięcia. Nie przenosi też na sołectwa obowiązku wyboru tej formy w sposób zapewniający poniesienie wydatków w sposób celowy, efektywny i oszczędny, przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, tj. zachowanie zasad określonych ustawą o finansach publicznych. Konsekwencją przestrzegania tych zasad jest konieczność wprowadzania zmian w uchwale budżetowej. Dlatego też uzupełnieniem regulacji o zmianach przedsięwzięć może być wskazanie, że *Za zmianę wniosku nie uważa się zmian uchwały budżetowej dotyczących przeniesień między podziałkami klasyfikacji budżetowej limitów wydatków na realizację przedsięwzięć zawartych we wnioskach sołectw. Zmian dokonują organy gminy zgodnie z zasadami określonymi ustawą o finansach publicznych.*

4. Właściwe wydaje się wprowadzenie regulacji, która ograniczyłaby możliwość wpływania organów gminy na przeznaczenie środków funduszu soleckiego, poprzez sugerowanie takiego czy innego ich przeznaczenia w zamian za podjęcie realizacji „większej” inwestycji czy remontu. Potrzeba zajęcia się tą kwestią wynika z obserwowanej praktyki uchwalania (często w wyniku nacisków) przedsięwzięć w rodzaju „dofinansowanie budowy kanalizacji”, „dofinansowanie

wykonania nawierzchni asfaltowej”, czyli zadań, których realizacji w momencie uchwalania wniosku sołectwo może się tylko domyślać. Oczywiście jest bowiem, że w okresie sierpień-wrzesień roku poprzedzającego rok budżetowy nie ma jeszcze projektu uchwały budżetowej na następny rok, zatem sołectwo – logicznie rozumując – nie ma możliwości dofinansowania jakiegokolwiek zadania tego typu. Nie może zaś uchwalić go jako w całości własnego, ponieważ zakres zadania uniemożliwia spełnienie warunku kosztów „w ramach określonych środków” (art. 4 ust. 3 u.f.s.). Ponadto sołectwo nie jest władne do zobowiązania organów gminy do zaplanowania realizacji zadania, którego koszt w sposób oczywisty przekracza kwotę środków funduszu sołeckiego. Podobnie nielogiczne jest przeznaczanie środków funduszu sołeckiego na dofinansowanie przedsięwzięć wieloletnich, których przyjęcie przez gminę w wieloletniej prognozie finansowej jest równoznaczne z zapewnieniem źródeł finansowania. Wątpliwe jest więc, aby zebrania wiejskie z własnej woli przeznaczały środki funduszu na takie cele. Nie po to też stworzono instytucję funduszu sołeckiego, co jasno wynika z uzasadnienia do projektu ustawy w obowiązującym obecnie brzmieniu.

Właściwe byłoby więc wskazanie w art. 1 lub art. 4, iż *Za przedsięwzięcie w rozumieniu ustawy nie uważa się dofinansowania na podstawie wniosku:*

- *przedsięwzięcia wieloletniego,*
- *innego zadania o charakterze inwestycyjnym lub remontowym, którego koszty, dla uzyskania efektu użytkowego, przekraczają kwotę środków określonych na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy.*

Problem ten wiąże się również z podnoszonym często zagadnieniem, czy sołectwa mogą formalnie łączyć przyznane im środki w celu realizacji wspólnie przedsięwzięcia, którego koszty przekraczają wysokość środków dla jednego sołectwa. Dopuszczenie takiej możliwości budziłoby obawy o wykroczenie funduszu sołeckiego poza nadane mu ramy w zakresie oddziaływania na budżet gminy i wymaganych kosztów uchwalanych przedsięwzięć. Ponadto brak formalnych zasad procedowania przez zebrania wiejskie w tej sprawie. Właściwe byłoby zanegowanie wprost w ustawie takiego działania.

5. W związku z częstymi przypadkami uchwalania przez zebrania wiejskie więcej niż jednego przedsięwzięcia oraz wyrażoną jasno w ustawie zasadą, iż sołectwo składa jeden wniosek, uregulowania wymaga kwestia częściowej wadliwości wniosku. W dokumencie „Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach”, przygotowanym przez MSWiA, wyrażono pogląd, iż w przypadku, gdy np. tylko jedno z przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa jest sprzeczne z ustawą, to cały wniosek podlega odrzuceniu. Generalnie taka interpretacja jest uzasadniona biorąc pod

uwagę literalne brzmienie art. 4 ust. 5 u.f.s., a także funkcjonalność tego rozwiązania. Aczkolwiek z punktu widzenia sołectw może wydawać się krzywdząca. Można zatem rozważyć wprowadzenie przepisu o treści *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może odrzucić wniosek w części z powodu sprzeczności przedsięwzięcia z art. 1 ust. 3*. Przepis taki nie stanowi zagrożenia dla zachowania poprawności procedury uchwalenia wniosku i formalnej prawidłowości wniosku, a także warunku „zmmieszczenia się” kosztów przedsięwzięć w przyznanej sołectwu kwocie. Nieprawidłowości w wymienionym zakresie nadal skutkowałyby bowiem odrzuceniem wniosku w całości.

6. Doprecyzowania wymaga zakres kompetencji rady gminy do odrzucenia przedsięwzięć zawarty w art. 4 ust. 7 u.f.s. Przepis ten nie powinien wskazywać na rozpatrywanie przez radę wniosku sołectwa, ale – zgodnie z jego umiejscowieniem w procedurze – wskazywać na kompetencję rady gminy do usunięcia z projektu uchwały budżetowej przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwa, które nie spełniają warunków określonych w art. 1 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie może „odrzucać wniosku” na etapie uchwalania budżetu, ponieważ żaden przepis nie wskazuje na inne źródło wiedzy rady na temat przedsięwzięć „soleckich”, niż dane projektu uchwały budżetowej przedłożonego przez organ wykonawczy. Według u.f.s. przyjęty przez wójta wniosek nie podlega przekazaniu radzie. Rada w istocie koryguje na podstawie art. 4 ust. 7 u.f.s. projekt uchwały budżetowej – kontrolując prawidłowość decyzji wójta (burmistrza) o przyjęciu wniosku jako prawidłowego. Przepis ten winien stać na straży zgodności z prawem celu wydatkowania środków z budżetu, a nie wskazywać na angażowanie rady w proces badania wniosków (takie interpretacje można spotkać w literaturze). Przy czym już istniejący w art. 4 ust. 7 zakres nieprawidłowości uprawniający radę do eliminacji przedsięwzięcia z uchwały budżetowej jest prawidłowy, ponieważ dotyczy tylko cech przedsięwzięcia uniemożliwiających jego realizację. Nie należy go wiązać z formalnymi uchybieniami we wniosku, ponieważ eliminacja przedsięwzięcia z tego powodu i tak nie zablokowałaby możliwości zaplanowania i wykonania przedsięwzięcia przez wójta. Mógłby je – jako zgodne z prawem i zakresem zadań gminy – zrealizować (wprowadzić do budżetu) niezależnie od okoliczności odrzucenia wniosku przez radę. W związku z przedstawionymi uwarunkowaniami, omawiany przepis mógłby posiadać brzmienie: *Uchwalając budżet, rada gminy usuwa z projektu uchwały budżetowej przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwa niespełniające wymogów określonych w art. 1 ust. 3*.

Opinia sporządzona na zamówienie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez Rafała Trykozko.