



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich  
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa  
tel./fax: 22 844 73 55

[www.slgo.pl](http://www.slgo.pl), e-mail: [zarzad@slgo.pl](mailto:zarzad@slgo.pl)



Samy Swoje!

[www.funduszesoleckie.pl](http://www.funduszesoleckie.pl)

*Uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1098).*

Opinia sporządzona przez prawników współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

#### 1. Uwagi dotyczące założeń wyjściowych noweli

Uchwalona 20 lutego 2009 r. ustawa o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm. – dalej: **FundSołU**) jest ustawą szczególną, gdyż zawiera *lex specialis* w stosunku do regulujących gospodarkę finansową gminy przepisów:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm. – dalej: **GminSamU**);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm. – dalej: **FinPublU**).

W swoich rozwiązaniach odrębnych od dwóch ww. ustaw ogólnych ustawa o funduszu sołeckim powinna być kompletna i dostatecznie przejrzysta skoro jej rozwiązania miały obowiązywać równoległe do ogólnych przepisów regulujących sprawy „opracowywania projektu budżetu gminy” (z wyrażonymi w nim przedsięwzięciami sołeckimi), oraz sprawy „uchwalania budżetu gminy” i jego „wykonywania”.

Opracowana nowela (druk senacki nr 1098) ma z założenia usuwać braki w przepisach ustawy o funduszu sołeckim a zarazem wprowadzać nowe, dodatkowe rozwiązania do systemu prawnego, z założenia usprawniające funkcjonowanie gospodarki finansowej sołectw.

## **2. Odniesienie się do proponowanych zapisów zmiany ustawy o funduszu sołeckim**

Proponowane zmiany i uzupełnienia do dotychczasowych przepisów ustawy o funduszu sołeckim wprowadzają nowe rozwiązania w postaci:

- nadania decyzji rady dotyczącej tworzenia lub nietworzenia funduszu sołeckiego charakteru uchwały względnie bezterminowej (nowela do art. 1 FundSołU oraz art. 5 ustawy zmieniającej),
- uregulowania kwestii związanych z możliwością zwiększenia przez radę gminy ustawowych środków funduszu sołeckiego o środki gminne, wraz z nadaniem takiej decyzji charakteru uchwały względnie bezterminowej (nowela do art. 3 FundSołU),
- zmiany dotychczasowych wymagań dotyczących przeznaczenia środków na określone przedsięwzięcia oraz zmiany przepisów proceduralnych gwarantujących wprowadzenie przedsięwzięcia sołeckiego do budżetu rocznego (nowela art. 4 FundSołU),
- uzupełnienia systemu prawa finansowego o wyraźny przepis dotyczący dopuszczalności zmian budżetu gminy w zakresie zaplanowanego w nim wydatku na przedsięwzięcie sołeckie (dodany art. 4a do FundSołU).

Przygotowane zmiany i uzupełnienia przepisów ustawy o funduszu sołeckim nie są dostatecznie kompletne i w pełni poprawnie zredagowane (zapisane), co może rodzić problemy w obrocie prawnym po wejściu w życie noweli w aktualnym jej brzmieniu.

### **2.1. Nowelizacja art. 1 ust. 1 FundSołU oraz dodanie ust. 1b.**

Nowe rozwiązanie, według którego uchwała rady gminy o wyodrębnieniu (lub niewyodrębnieniu) w budżecie gminy funduszu sołeckiego nie ograniczałaby się tylko do kolejnego roku budżetowego – jest rozwiązaniem merytorycznie słusznym jednak nie w pełni jednoznacznym w jego szczegółach. Idzie o kwestie:

- do kiedy rada gminy musi ostatecznie podjąć nową uchwałę ze znowelizowanego art. 1 ust. 1 FundSołU, aby nie zadziałał zapis z art. 5 noweli (o dorozumianym wyrażeniu zgody na bezterminowe funkcjonowanie rokrocznie funduszu sołeckiego)?

- czy nowa uchwała rady gminy (pozytywna lub negatywna) może być podjęta na czas określony (np. na kadencję rady gminy)? – czy radzie gminy nie wolno w nowej uchwale operować żadnym terminem? (a wówczas aby znieść skutki uchwały bezterminowej rada gminy musi podjąć bezterminową uchwałę o odmiennej treści do tej pierwszej).

Powyższe wątpliwości świadczą o nieprecyzyjnym sformułowaniu z nowego „ust. 1b” do art. 1, według którego uchwała ma zastosowanie do (cyt.): „/.../ lat budżetowych zaczynających się po upływie 9 miesięcy od dnia podjęcia uchwały.”.

Rok budżetowy w samorządzie rozpoczyna się od dnia 1 stycznia i trwa do 31 grudnia.

Aby owa uchwała dotycząca funduszu sołeckiego miała odnosić się do roku budżetowego zaczynającego się po upływie 9 miesięcy od jej podjęcia – musiałaby być uchwalona nie później, ani nie wcześniej niż w dniu „31 marca”. Niepodjęcie uchwały na sesji rady gminy w tym konkretnym dniu, ze względu na zapis art. 5 ustawy, oznaczałoby niemożność zniesienia uprzednio funkcjonującego funduszu sołeckiego, aż do roku kolejnego i dnia 31 marca tego roku. W pierwszym roku działania noweli, w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, niepodjęcie żadnej uchwały w tym konkretnie dniu miałyby oznaczać, że rada gminy w dorozumiany sposób zadecydowała o funkcjonowaniu w gminie funduszu sołeckiego (art. 5 noweli).

Proponuje się, aby termin zawity dla podjęcia uchwały z art. 1 ust. 1 FundSołU był określony w sposób następujący (cyt.):

#### **Art. 1.**

**„1b. Uchwała, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest nie później, niż do dnia 31 marca roku poprzedzającego kolejne lata budżetowe. ”.**

## **2.2. Dodany „ust. 1a” do art. 1 FundSołU**

Ustawa o funduszu sołeckim nie jest jedynym źródłem norm prawnych umożliwiających sołectwu prowadzenie gospodarki finansowej.

Według art. 51 ust. 3 GminSamU, o prowadzeniu gospodarki finansowej przez sołectwo (w ramach budżetu gminy) decyduje rada gminy przepisami statutu, który jest elementem prawa powszechnie obowiązującego. W przepisach statutu rada gminy decyduje o tym czy w ogóle sołectwo będzie prowadziło gospodarkę finansową oraz na czym ona będzie polegała (np. wpływ sołectwa na treść wydatków budżetu gminy, dodatkowy udział sołectwa o czynnościach formalnych procesu wykonania budżetu – tj. udział w zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków). Ponadto w myśl art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPublU w rocznej uchwale budżetowej rada

gminy może zamieścić zapisy określające uprawnienia sołectwa do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu konkretnego roku (Co oczywiście, zamieszczone uprawnienie tej treści towarzyszy zaplanowanym w budżecie wydatkom soleckim z ustawy o funduszu soleckim lub ze statutu z art. 51 ust. 3 GminSamU). Przedmiotem takiego upoważnienia może być uregulowanie udziału sołectwa w decyzje rady gminy i wójta o zmianie wydatków soleckich budżetu lub udział sołectwa w zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków ze środków soleckich).

Przy takim stanie przepisów ustaw odrębnych i statutów - proponowany zapis art. 1 ust. 1a FundSołU jest przepisem nieściślym.

Po pierwsze: Niewłaściwe jest użyte w nim określenie nawiązujące do „przekazania sołectwom środków budżetowych”. Ustawa o funduszu soleckim nie posługiwała się dotychczas takim określeniem. Ani powołane powyżej przepisy odrębne, ani ustawa o funduszu soleckim nie zakłada, aby sołectwo otrzymywało od gminy „środki budżetowe”. Sołectwo otrzymuje uprawnienie do decydowania o przeznaczeniu określonych środków w ramach budżetu rocznego, zaś właściwa gospodarka tymi środkami (zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków) dokonuje się poprzez rachunki bankowe gminy, których dysponentem jest jednostka budżetowa, w której planie finansowym znajduje się wydatek sołecki.

Po drugie: Nawiązujący do „innych zasad ustalonych przez radę gminy” zapis art. 1 ust. 1a, przez praktykę gminną może być potraktowany jako dodatkowe jeszcze (w nim zamieszczone) uprawnienie rady gminy do określania zasad gospodarki finansowej sołectw, niezależnie do zasad ustanawianych w trybie przepisów statutów (art. 51 ust. 3 GminSamU), odpowiednich zapisów uchwały budżetowej (art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPublU) i ustawy o funduszu soleckim.

Dlatego proponuje się uściślenie zapisu ust. 1b:

#### **Art. 1.**

**„1b. Utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza prowadzenia przez sołectwo gospodarki finansowej na zasadach wynikających z przepisów odrębnych.”.**

Nowe brzmienie art. 1 ust. 1a FundSołU nawiązuje w pełni do wydanego w tym przedmiocie orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych.

#### **2.3. Zmiana art. 2 ust. 2 FundSołU**

Przepis art. 2 ust. 2 FundSołU (w jego aktualnym brzmieniu) zobowiązuje wójta gminy do poinformowania sołtysa (do dnia 31 lipca) o wysokości środków funduszu sołeckiego wynikających z algorytmu z art. 2 ust. 1 FundSołU.

Proponowana zmiana przewiduje, że wójt gminy przekazuje w tym terminie sołtysom informacje o przypadających na każde sołectwo środkach „funduszu” – jako takiego. Co wymaga podkreślenia, do środków funduszu sołeckiego przepis art. 3 FundSołU zalicza również środki dodatkowo przyznawane sołectwom przez radę gminy.

Gdyby więc uznawać, że według nowego zapisu art. 2 ust. 2 FundSołU wójt gminy do dnia 31 lipca będzie powiadamiał sołtysów o środkach należnych sołectwu z algorytmu z art. 2 ust. 1 (środki ustawowe) oraz o środkach dodatkowo przyznanych do dyspozycji przez radę gminy (z art. 3 FundSołU) – to nowy zapis art. 2 ust. 2 jest nieścisły w kontekście do zaproponowanego w noweli termin dla rady gminy z przepisu art. 3 ust. 1a.

Z tego powodu, że termin podjęcia uchwały rady gminy o uzupełnieniu środków funduszu sołeckiego (art. 3 FundSołU) jest „późniejszy” w stosunku do terminu, w którym wójt informuje sołectwa o przypadających środkach funduszu sołeckiego – informacja, w roku podjęcia uchwały z art. 3 ust. 1 FundSołU, nie mogłaby rodzić po stronie sołectwa możliwości połączenia środków funduszu z art. 2 ust. 1 ze środkami dodatkowymi z uchwały z art. 3 ust. 1.

Dlatego w noweli należy dokonać odpowiedniego przereformowania i uściślenia w obrębie nowych zapisów art. 3 FundSołU (o czym poniżej w pkt 2.4.).

#### **2.4. Uzupełnienie środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 FundSołU o dodatkowe środki przyznane do dyspozycji sołectwom przez radę gminy (nowy art. 3 ust. 1 FundSołU oraz dodany „ust. 1a”)**

Słuszne założenie uściślenia ustawy o funduszu sołeckim w części dotyczącej jego uzupełnienia o dodatkowe środki przyznane sołectwom przez radę gminy – powinno doprowadzić do rozwiązania dwóch problemów:

- Według jakich zasad dodatkowe środki funduszu sołeckiego (uzupełniające środki z art. 2 ust. 1 FundSołU) dzielone są pomiędzy poszczególne sołectwa?
- Według jakich zasad (jakiego trybu) sołectwo decyduje o przeznaczeniu środków z art. 3 ust. 1 FundSołU, zaś organy gminy planują je w projekcie budżetu i w uchwalonym budżecie?

Z art. 3 FundSołU w brzmieniu dotychczasowym wynika jedynie norma dopuszczająca możliwość zwiększania funduszu sołeckiego przez radę gminy oraz uściślenie, że za wydatki zrealizowane w tej puli dodatkowej, gmina nie otrzymuje odpowiedniego zwrotu środków z budżetu państwa – jak w przypadku wydatków z puli z art. 2 ust. 1 FundSołU.

Nowela art. 3 FundSołU rozwiązując problem pierwszy (tj. sposobu ustalania wysokości na sołectwo tego rodzaju środków dodatkowych) - idzie jeszcze dalej. Dopuszczając podejmowanie w tej mierze przez radę gminy uchwał wieloletnich proponowany zapis „ust. 1a” w obrębie art. 3 FundSołU wyznacza radzie gminy konkretną „datę”, jeśli chce podjąć taką uchwałę ze skutkiem dla budżetu roku kolejnego, w tym dla lat po nim następujących.

Analiza nowego „ust. 1a” prowadzi do wniosku, że chcąc wywołać skutek w postaci uzupełnienia funduszu o dodatkowe środki lub skutek w postaci uchylenia podjętej w tej mierze decyzji – uchwała rady gminy musi pochodzić dokładnie „z dnia 31 lipca”. Uchwały podjęte „przed” lub „po” tej dacie nie wywołają skutków prawnych. Jest to rozwiązanie w założeniu trudne do uwzględnienia w praktyce gminnej.

Po pierwsze: Rozwiązanie z nowego „ust. 1a” w art. 3 FundSoł należałoby zastąpić konstrukcją właściwą „terminowi zawitemu” – typu: podjęcie uchwały „do dnia”.

Po drugie: Termin na podjęcie uchwały z art. 3 ust. 1 FundSołU powinien być terminem „wcześniejszym” w stosunku do „terminu” z nowego „art. 2 ust. 2”, według którego o środkach funduszu (w domyśle: z puli ustawowej i z puli z uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1) wójt gminy powiadamia sołtysów do dnia 31 lipca.

Stąd propozycja odmiennego brzmienia **„ust. 1a” art. 3:**

#### **Art. 3.**

**„1a. Uchwała, o której mowa w ust. 1, dla swojej skuteczności, wymaga podjęcia przed dniem 15 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy lub kolejne lata budżetowe, których ona dotyczy.”.**

Przy takim założeniu informacja do sołtysów z (nowego) art. 2 ust. 2 – wskazywałaby należną sołectwu pulę ustawową z art. 2 ust. 1 i pulę dodatkową z art. 3 ust. 1.

Stąd propozycja poszerzonego brzmienia **art. 2 ust. 2:**

#### **Art. 2.**

**„2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje sołtysom informacje o wysokości środków przypadających danemu sołectwu z ust. 1 i środków wynikających z uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1.”.**

W konsekwencji powyższego przepisu zapisy ustawy dotyczące wprowadzenia przedsięwzięcia sołeckiego do projektu budżetu i do budżetu (z art. 4) oraz dotyczące śródrocznych zmian zadania sołeckiego w planie wydatków budżetu rocznego (art. 4a) – znajdowałyby zastosowanie łącznie do puli ustawowej funduszu i jego puli dodatkowej z uchwały z art. 3 ust. 1

Co wynika z art. 3 ust. 2 FundSołU, zwrot środków dla gminy z budżetu państwa, z art. 2 ust. 5-7 FundSołU, następuje tylko w odniesieniu do wydatków finansowanych ze środków z art. 2 ust. 1 FundSołU. Powyższa okoliczność wymaga dodatkowej jeszcze zmiany w proponowanym w noweli zapisie „ust. 3” art. 4 (o czym poniżej w pkt 2.5.2.).

## **2.5. Procedura wprowadzania wniosku sołeckiego do projektu budżetu gminy i planowania środków na przedsięwzięcie sołeckie w uchwalanym budżecie (nowe brzmienie ust. 1, 2 i 3 art. 4 FundSołU)**

Dotychczasowy przepis art. 4 FundSołU zawiera dwa rodzaje regulacji prawnych:

- regulację materialnoprawną dotyczącą treści merytorycznych wniosku sołeckiego (ust. 3 art. 4);
- regulację proceduralną traktującą o uchwaleniu wniosku przez zebranie wiejskie, jego wprowadzeniu do projektu budżetu gminy i zaplanowaniu w uchwalanym budżecie wydatków na wnioskowane przedsięwzięcie sołeckie (ust. 2 oraz 4-7 art. 4).

Dodatkowo w „ust. 1” art. 4 wyrażono zasadę – obowiązek uwzględniania wniosku sołeckiego w projekcie budżetu gminy i w uchwalanym budżecie.

### **2.5.1. Uściślenie zapisu ust. 1 art. 4 FundSołU**

Na początku należałoby uściślić zasadę uwzględniania wniosku sołeckiego w budżecie poprzez korektę proponowanego w noweli zapisu ust. 1 art. 4. Jego dosłowne odczytanie oznaczałoby, że „warunkiem przyznania środków z funduszu” jest „złożenie wniosku sołeckiego”. Jest to błędne, ponieważ swój wniosek sołectwo składa, gdy ma już „środki przyznane” na skutek działania art. 2 ust. 1 FundSołU i ewentualnie z dodatkowej uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1 FundSołU. Użyte w przepisie sformułowanie „warunek przyznania środków” jest zatem niewłaściwe. Dlatego następująca propozycja zmiany **„ust. 1” art. 4:**

#### **Art. 4.**

**„1. Warunkiem zaplanowania w budżecie gminy wydatków na przedsięwzięcia z art. 1 ust. 3 jest złożenie przez sołectwo wniosku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”.**

### ***2.5.2. Określenie we wniosku kwoty wydatkowanej ze środków z art. 2 ust. 1 i kwoty wydatkowanej ze środków z art. 3 ust. 1***

Jak już wspomniano wcześniej, informacja przekazywana sołtysom o wysokości środków funduszu sołeckiego (art. 2 ust. 2), gdy rada gminy przyznała dodatkowe środki funduszu (art. 3 ust. 1), powinna określać kwotę z puli ustawowej z art. 2 ust. 1 i kwotę dodatkową z art. 3. Ma to znaczenie, ponieważ z budżetu państwa gmina otrzymuje jedynie zwrot tych środków, które na przedsięwzięcia sołeckie zostały wydatkowane jako środki z art. 2 ust. 1. Dlatego w sytuacji, gdy rada gminy przyznała sołectwom środki dodatkowe, we wniosku sołectwa (i w konsekwencji w uchwalonym budżecie) należy określić, jaki udział w finansowaniu przedsięwzięć będą miały środki ustawowe (z art. 2 ust. 1), a jaki środki dodatkowe (z art. 3 ust. 1).

Stąd propozycja uzupełnienia nowelizowanego „ust. 3” art. 4:

#### **Art. 4.**

##### **„3. Wniosek powinien zawierać:**

- 1) wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach środków określonych dla sołectwa w informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2,**
- 2) oszacowanie kosztów każdego przedsięwzięcia, wraz z określeniem kwoty wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 3 ust. 1,**
- 3) uzasadnienie każdego proponowanego przedsięwzięcia i kalkulowanych kosztów.”.**

### ***2.5.3. Uściślenie nowelizowanego ust. 2 art. 4 FundSołU***

W nowelizowanym zapisie ust. 2 art. 4 FundSołU, jego Autorzy proponują rezygnację z wyszczególniania w nim „rady sołeckiej”. Tego rodzaju zmiana nie usuwa nieścisłości samego zapisu.

O ile przepis wyraża klarownie zasadę wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego do uchwalania wniosku sołeckiego, o tle użyte w dalszej jego części sformułowanie (cyt.): „/.../ z inicjatywy” – nie ma jednoznacznego punktu odniesienia. Czy owa „inicjatywa” dotyczy zwołania zebrania wiejskiego, czy dotyczy określenia podmiotów uprawnionych do występowania z projektem wniosku sołeckiego?

Dlatego propozycja uściślenia w nowelizowanym „ust. 2” art. 4:

#### Art. 4.

**„2. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie. Inicjatywa w zakresie przedłożenia do zebrania wiejskiego z projektu wniosku przysługuje sołtysowi lub co najmniej 15 pełnoletnim mieszkańcom sołectwa.”.**

Tak sformułowany zapis uściśla punkt odniesienia pojęcia „inicjatywa” – zastosowanego w dotychczasowym (niejasnym) zapisie art. 4 ust. 2 FundSołU.

#### **2.6. Zmiana budżetu w zakresie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji ze środków funduszu sołectkiego.**

W pierwszym roku funkcjonowania funduszy sołectkich (2010 r.) powstały liczne problemy interpretacji prawa, gdy poszczególne sołectwa zamierzały zmienić swój wniosek, ze skutkiem dla zmiany w planie wydatków budżetu. Uzasadnieniem dla zmian była m.in.: możliwość realizacji zadania za kwotę niższą niż we wniosku, a co za tym idzie ewentualność przesunięcia „oszczędności” na zadanie niedoszacowane lub na zadanie nowe – nie objęte wnioskiem i budżetem. Pojawiały się w związku z tym interpretacje wykluczające jakąkolwiek zmianę budżetu w części wyrażającej przedsięwzięcia sołectkie, bądź co najmniej interpretacje odmawiające przymiotu „funduszu sołectkiego” zmianom przedsięwzięć dokonanych w roku budżetowym i w ślad za tym możliwości częściowego zwrotu za nie środków z budżetu państwa na zasadach z art. 2 ust. 4-7 FundSołU.

Odnosząc się do powyższych problemów prawnych należy zaznaczyć, że ustawa o funduszu sołectkim zwiera regulację umożliwiającą zaplanowanie przedsięwzięcia sołectkiego w budżecie i ponoszenia wydatków na nie. Do ewentualnej zmiany wniosku sołectkiego nie da się „wprost” zastosować przepisów art. 4 FundSołU. Kwestie zmiany budżetu gminy poddane są następującym zasadom:

- zasadzie wyłącznej właściwości rady gminy w decydowaniu o budżecie z art. 18 ust. 2 pkt 4 GminSamU,
- kompetencjom wójta gminy do dokonywania zmian budżetu w zakresie spraw z art. 257 FinPublU i dodatkowych uprawnień udzielonych przez radę gminy z art. 258 FinPublU,
- zasadzie wyłącznej właściwości wójta gminy w zakresie sporządzenia projektu uchwały rady gminy zmieniającej budżet z art. 233 pkt 3 FinPublU i z art. 60 ust. 2 pkt 3 GminSamU.

Przygotowana nowela poprzez dodanie „art. 4a” wprowadza regulację usuwającą wątpliwości w kwestiach:

- czy organom gminy wolno dokonywać zmiany budżetu w części wyrażającej wydatki stanowiące przedsięwzięcia sołeckie?

Według noweli zmiany takie mogą być dokonywane w trakcie roku z uwzględnieniem wymagań proceduralnych z nowego art. 4a i posiłkowo stosowanych przepisów art. 4 ust. 2, 3 oraz 5 i 7.

Pierwszym mankamentem zapisu art. 4a jest niewyrażenie w nim zapisu zobowiązującego organy gminy do dokonania zmiany budżetu w przypadku skierowania do wójta gminy wniosku o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Drugim mankamentem jest brak wyraźnego zapisu wykluczającego dopuszczalność zmian budżetu, gdyby na przedsięwzięcie sołeckie realizująca je gminna jednostka budżetowa zaciągnęła zobowiązania lub dokonała wydatki (tj. limit planu wydatków został zaangażowany zawartą umową lub dokonany wydatkiem).

Stąd propozycja nadania zapisom „art. 4a” odmiennego brzmienie niż w projekcie, a zarazem ich uzupełnienia:

**„Art. 4a.**

**1. Sołectwo może po uchwaleniu uchwały budżetowej przedłożyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o zmianę wydatków budżetu zaplanowanych na przedsięwzięcie przewidziane do realizacji w ramach środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1.**

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

**3. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 nie może powodować zmniejszenia planu wydatków budżetu, na które w całości zaciągnięto zobowiązania lub dokonano zapłaty.**

**4. Wniosek spełniający wymagania z ust. 1-3 zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dokonania odpowiednich zmian w planie wydatków budżetu, albo do niezwłocznego opracowania i przedstawienia radzie gminy projektu uchwały o zmianie w planie wydatków budżetu, jeśli proponowana zmiana należy do wyłącznej właściwości rady gminy.”.**

Nowy zapis „ust. 1” porządkuje redakcję zapisu z projektu noweli. W zapisie „ust. 2” proponuje się zawrzeć dodatkowe odesłanie do „art. 1 ust. 3”, czyli do przepisu określającego przeznaczenie środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1. Proponowany nowy przepis „ust. 3” reguluje zagadnienie nie uregulowane wyraźnie w projektowanym „ust. 3”. Jego celem jest wykluczenie obowiązku dokonywania takich zmian budżetu, które powodowałyby *de facto*

zachowanie dotychczasowego limitu wydatków – zaangażowanego zaciągniętymi zobowiązaniami lub płatnościami. Tego rodzaju zmiany wniosku sołeckiego należy odrzucić.

Dodany „ust. 4” w sposób wyraźny nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek dokonania proponowanych przez sołectwo zmian w planie wydatków budżetu, a gdy ich dokonanie leży poza właściwością wójta, obowiązek opracowania i przedłożenia radzie gminy projektu takich zmian.

Należy zastrzec, że o ile nieuwzględnienie przez radę gminy wniosku sołeckiego w uchwalonym budżecie, jeśli wniosek jest zgodny z prawem, może spowodować zmianę budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej w trybie art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577; z późn. zm. – dalej: „RioU”), o tyle proponowana nowela nie zakłada tego rodzaju zastępczej zmiany budżetu przez Kolegium RIO, gdyby zmiany z art. 4a nie dokonał wójt lub rada gminy. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania prawnego wymagałoby zmiany uzupełniającej art. 12 RioU, jednak taka zmiana nie jest objęta zakresem przepisów noweli wyrażonej w druku senackim nr 1098.

#### **5. Odniesienie się do propozycji partycypacji mieszkańców sołectwa w finansowaniu przedsięwzięcia sołeckiego środkami pozyskanymi ze zbiórki publicznej (nowela art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych)**

Zakres merytoryczny spraw regulowanych ustawą o funduszu sołeckim nie obejmuje w całości kwestii finansowania przedsięwzięć sołeckich w drodze tzw. „mieszanych montażu finansowych”. Ustawa dopuszcza jedynie na finansowanie przedsięwzięcia ze środków wyliczonych dla sołectwa z art. 2 ust. 2 i środków dodatkowo przyznanych przez radę gminy w uchwale z art. 3 ust. 1. Ustawa nie wyklucza natomiast, aby jedno i to samo przedsięwzięcie sołeckie z art. 1 ust. 2 FundSoIU mogło być finansowane ze środków funduszu sołeckiego (z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1), ze środków sołectwa ustalonych na podstawie statutu (art. 51 ust. 3 GminSamU w związku z dodanym art. 1 ust. 1a FundSoIU), a także ze środków budżetu gminy dodatkowo pozyskanych na przedsięwzięcie sołeckie, w tym z Unii Europejskiej oraz innej pomocy bezwrotnej (np. na programy „Leader”).

Propozycji art. 2 noweli zawierającej zmianę do art. 13 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych – nie towarzyszy jakakolwiek regulacja prawno-pozytywna dotycząca dodatkowego finansowania przedsięwzięcia sołeckiego ze środków oddanych na nie przez mieszkańców sołectwa. Dodany do art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych zapis „litery e.”

mówiący o tym, że do zbiorok pieniędzy na przedsięwzięcia sołeckie nie stosuje się przepisów tej ustawy, zezwala oczywiście na takie zbiórki. Jednak przepisowi nie towarzyszy żaden nowy zapis ustawy o funduszu sołeckim, który przewidywałby dodatkowe pokrycie kosztów przedsięwzięcia sołeckiego ze środków zabranych przez sołtysa.

Innymi słowy, nowela do ustawy o zbiorokach publicznych zwałania spod jej przepisów zbiórke pieniędzy od mieszkańców sołectwa na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego, jednak w ustawie w funduszu sołeckim nie zawarto żadnych reguł przewidujących łączenie środków ze zbiórki ze środkami budżetowymi funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że środki pozyskane przez sołectwo, jako jednostkę pomocniczą gminy, są dochodami gminy, które powinny być odprowadzone na rachunek budżetu gminy. Jeśli środkom pozyskanym ze zbiórki towarzyszyłoby określone przez darczyńcę „polecenie” (art. 888 i nast. Kodeksu cywilnego), pozyskujący je sołtys musiałby działać z upoważnienia gminy, a nieuwzględnienie wniosku sołeckiego w budżecie powinno powodować wydatek z tytułu zwrotu środków darczyńcom. W polu rozważań mieści się również posłużenie się instytucją „depozytu”, z którego przy uwzględnieniu wniosku sołeckiego ww. środki zebrane od mieszkańców trafiałyby na dochody budżetu. Wymagałoby to jednak ścisłej regulacji powyższej kwestii.

Jak do tej pory **zagadnienie partycypacji mieszkańców gminy w realizacji jej zadań własnych regulowane jest konstrukcją „inicjatywy lokalnej” z art. 19b-19h ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 – dalej: PożytPublU).**

Reasumując, istotą problemu nie jest sama dopuszczalność lożenia przez mieszkańców sołectwa pieniędzy na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego w zgodzie z ustawą o zbiorokach publicznych, ale instytucjonalizacja takiego rozwiązania w wyraźnych przepisach ustawy o funduszu sołeckim, czego w noweli nie dokonano.

Dofinansowujące przedsięwzięcie pieniądze od mieszkańców sołectwa nie są środkami funduszu sołeckiego, ale stanowią środki uzupełniające w stosunku do środków z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1 FundSołU. Partycypację mieszkańców gminy w realizacji wydatków budżetu normują już przepisy art. 19b-19h PożytPublU zakładając umowę o inicjatywę lokalną.

Dlatego zasadne jest uregulowanie powyższych kwestii nie tylko za pomocą przepisów dopuszczających zbiórkę publiczną bez restrykcji ustawy o zbiórkach publicznych, ale i także poprzez dodanie do ustawy o funduszu sołeckim dodatkowego zapisu dotyczącego częściowego pokrycia kosztów realizacji przedsięwzięcia sołeckiego w środkach od mieszkańców i ich dobrowolnej pracy.

Stąd proponowany zapis „art. 4c”.

**„Art. 4c. 1. Przedsięwzięcie, o którym mowa w art. 1 ust. 3, może być realizowane z udziałem wpłat od mieszkańców sołectwa, świadczenia pracy społecznej i wkładów rzeczowych przekazywanych na zasadach inicjatywy lokalnej z ustawy z dnia z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).**

**2. Wpłaty oraz świadczenia dokonane w trybie ust. 1 nie są wliczane do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, od których gminie przysługuje zwrot środków z budżetu państwa na podstawie art. 2 ust. 4.”.**

*Opinia sporządzona przez prawników współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.*