



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

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

Uwagi szczególne Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 1098)

I. Przedstawienie stanu faktycznego

1. Uwagi dotyczące **założeń wyjściowych** *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw*

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).

Ustawa o funduszu sołeckim powinna być kompletna i dostatecznie przejrzysta skoro jej rozwiązania miały obowiązywać równoległe do ogólnych przepisów regulujących sprawę „opracowywania projektu budżetu gminy” (z wyrażonymi w nim przedsięwzięciami sołeckimi), oraz sprawę „uchwalania budżetu gminy” i jego „wykonywania” uregulowanych w dwóch ww. ustawach. Opracowana nowela (druk senacki nr 1098) ma zgodnie z uzasadnieniem projektodawców usuwać wątpliwości w przepisach *Ustawy o funduszu sołeckim* a zarazem wprowadzać nowe, dodatkowe rozwiązania do systemu prawnego, z założenia usprawniające funkcjonowanie przedsięwzięć mieszkańców w sołectwach.

2. **Odniesienie się do proponowanych przepisów zmiany** *Ustawy o funduszu sołeckim*.

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

- nadania decyzji rady dotyczącej tworzenia lub nietworzenia funduszu sołeckiego charakteru uchwały względnie bezterminowej (projektowana zmiana 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 (projektowana zmiana art. 3 FundSołU),

- zmiany dotychczasowych wymagań dotyczących przeznaczenia środków na określone przedsięwzięcia oraz zmiany przepisów proceduralnych gwarantujących wprowadzenie przedsięwzięcia sołeckiego do budżetu rocznego (projektowana zmiana art. 4 FundSołU),
- uzupełnienia systemu prawa finansowego o wyraźny przepis dotyczący dopuszczalności zmian budżetu gminy w zakresie zaplanowanego w nim wydatku na przedsięwzięcie sołeckie (projektowane zmiana poprzez dodanie art. 4a do FundSołU).

II. Uwagi ogólne

1. Przygotowane zmiany i uzupełnienia przepisów ustawy o funduszu sołecim nie są dostatecznie kompletne i poprawnie zredagowane (zapisane), co może rodzić dodatkowe problemy w obrocie prawnym po wejściu w życie przepisów zmieniających w proponowanym ich brzmieniu.

Część rozwiązań budzi niepokój, ponieważ **można zidentyfikować problemy, które stworzą one w praktyce ich stosowania.**

2. Projekt **nie odnosi się również do szeregu zagadnień, które sygnalizowane są 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.

Należy również zauważyć, iż w sytuacji braku diagnozy stanu faktycznego obowiązywania FundSołU podejmowanie prac legislacyjnych w formie zaproponowanej przez wnioskodawcę projektu przeczy zasadom techniki prawodawczej. Jednocześnie należy podkreślić, iż wyłącznie w jednym aspekcie oceny dotyczącym rozliczenia wydatkowania środków z funduszu sołeckiego przez gminy, **wstępna diagnoza będzie możliwa dopiero po zakończeniu pełnego cyklu funkcjonowania ustawy i weryfikacji zebranych danych – czyli najwcześniej w drugim-trzecim kwartale roku 2011. Aktualnie żadna instytucja publiczna, czy też organizacja pozarządowa nie dysponuje analizą stanu faktycznego funkcjonowania *Ustawy o funduszu sołecim*.**

III. Uwagi szczegółowe

1. Zmiana art. 1 ust. 1 FundSołU

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 **nie w pełni jednoznacznym**. Dotyczy to kwestii:

- do kiedy rada gminy musi ostatecznie podjąć nową uchwałę z nowelizowanego art. 1 ust. 1 FundSołU, aby nie zadziałał zapis z art. 5 ustawy o zmianie *Ustawy o funduszu sołecim* (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).

2. Dodanie ust. 1a do art. 1 FundSołU

Projekt przewiduje dodanie do art. 1 FundSołU ustępu 1a, według którego utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza postawienia do dyspozycji sołectw środków budżetowych na innych zasadach ustalonych przez radę gminy. Należy wyrazić wątpliwość czy proponowana zmiana rozstrzyga problem 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 FundSołU. 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 FundSołU trudno zauważyć potencjalne korzyści płynące z dodania ust. 1a

Mnożenie trybów postawienia środków do dyspozycji sołectw nie sprzyja przejrzystości prawa, jak również – paradoksalnie – nie wydaje się służyć interesom sołectw mieszkańców sołectw. Regulacje statutowe dotychczas obowiązujące w gminach praktycznie nigdy nie szły, w zakresie stopnia związania organów gminy decyzją mieszkańców, tak daleko jak FundSołU. Jednoznaczne dopuszczenie tworzenia własnych zasad może spowodować odrzucenie przez organy gmin sformalizowanego funduszu sołeckiego (osłabiającego pozycję organów gminy) na rzecz własnych rozwiązań, które pozostawia kwestię ostatecznej decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu propozycji mieszkańców do swobodnej oceny organów gminy. **Istniejący model funduszu sołeckiego gwarantuje prawną ochronę swobody dysponowania środkami przez mieszkańców. Omawiana propozycja Projektu ustawy o zmianie funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1098) wydaje się ten model osłabiać zamiast wzmacniać.**

Przy aktualnym brzmieniu przepisów GminSamU i ustawy o finansach publicznych - proponowany przepis art. 1 ust. 1a FundSołU jest przepisem nieścisłym, gdyż:

- Niewłaściwe jest użyte w nim określenie nawiązujące do „przekazania sołectwom środków budżetowych”. *Ustawa o funduszu sołeckim* nie posługiwała się dotychczas takim określeniem. Ani powołane powyżej przepisy odrębne, ani *Ustawa o funduszu sołeckim* nie zakłada, aby sołectwo otrzymywało od gminy „środki budżetowe”. Mieszkańcy otrzymują 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.
- Nawiązujący do „innych zasad ustalonych przez radę gminy” przepis 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 przepisów uchwały budżetowej (art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPublU) i *Ustawy o funduszu sołeckim*.

3. Dodanie ust. 1b do art. 1 FundSołU

Nieprecyzyjnie sformułowane są również przepisy 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 przepis art. 5 ustawy, oznaczałoby niemożność zniesienia uprzednio funkcjonującego funduszu sołeckiego, aż do roku kolejnego i dnia 31 marca tego roku. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest legislacyjnie błędne i powodować będzie stan niepewności. Aktualne rozwiązanie wskazujące na możliwość podjęcia uchwały do „do dnia 31 marca” jest czytelniejsze i pozwala na większą swobodę podjęcia uchwały w okresie od stycznia do końca marca. Ponadto w pierwszym roku noweli obowiązywania przepisów ujętych w proponowanej nowelizacji, 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).

W obecnej praktyce brzmienie art. 1 ust. 1 FundSołU wykorzystywany jest przez organy niektórych gmin do bezprawnego (aczkolwiek niesankcjonowanego wprost) zaniechania wyrażenia swojego stanowiska wobec wyodrębniania funduszu sołeckiego, jednak **proponowane zmiany nie dają żadnej gwarancji, iż w wielu gminach owa uchwała negatywna nie będzie uchwałą pierwszą i ostatnią**.

Proponowane dodanie, w art. 1 FundSołU 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), można ocenić 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 naruszenia prawa – stać się podstawą zastosowania wobec rad gmin środków nadzorczych na podstawie *Ustawy o samorządzie gminnym*. Dlatego **zmiana zapisów obecnie obowiązującej ustawy może przyczynić się do pogłębienia występujących już problemów dotyczących podejmowania przez rady gmin uchwał o wyrażeniu zgody bądź nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w gminie**.

4. 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 terminu dla rady gminy z przepisu art. 3 ust. 1a. Dzieje się tak dlatego, 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 FundSoIU, 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. **Proponowany przepis wydaje się zatem nie mieć umocowania w samym projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw.**

Dodatkowo, 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. Proponowane zmiany nie obejmują tej kwestii, a ma ona znaczenie, ponieważ z budżetu państwa gmina otrzymuje jedynie zwrot tych środków, które na przedsięwzięcia sołeckie zostały wydatkowane jako środki z art. 2 ust. 1. W związku z przejrzystością finansowania przedsięwzięć mieszkańców ważnym jest uregulowanie wskazania jaki udział w finansowaniu przedsięwzięć będą miały środki ustawowe (z art. 2 ust. 1) a jaki środki dodatkowe (z art. 3 ust. 1) w sytuacji, w której rada gminy przyznała sołectwom środki dodatkowe.

5. Zmiana art. 3 ust. 1 FundSoIU oraz dodanie ust. 1a

Uściślenie przepisów w części dotyczącej uzupełnienia środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 FundSoIU 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 FundSoIU) dzielone są pomiędzy poszczególne sołectwa?
- według jakich zasad (jakiego trybu) sołectwo decyduje o przeznaczeniu środków z art. 3 ust. 1 FundSoIU, zaś organy gminy planują je w projekcie budżetu i w uchwalonym budżecie?

Z art. 3 FundSoIU 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 FundSoIU. Nowela art. 3 FundSoIU 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 FundSoIU 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 uchylecia 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.**

6. Zmiana ust. 2 art. 4 FundSoIU

Procedura wprowadzania wniosku sołeckiego do projektu budżetu gminy i planowania środków na przedsięwzięcie sołeckie w uchwalanym budżecie.

Dotychczasowy przepis art. 4 FundSoIU 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.

W nowelizowanym przepisie ust. 2 art. 4 FundSolU, jego autorzy proponują rezygnację z wyszczególniania w nim „rady sołeckiej”. Tego rodzaju zmiana nie usuwa nieścisłości samego przepisu. O ile przepis wyraża klarownie zasadę wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego do uchwalania wniosku sołeckiego, o tyle użyte w dalszej jego części sformułowanie (cyt.): „/.../ z inicjatywy” – nie ma jednoznacznego punktu odniesienia i rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Czy owa „inicjatywa” dotyczy zwołania zebrania wiejskiego, czy dotyczy określenia podmiotów uprawnionych do występowania z projektem wniosku sołeckiego?

7. Dodanie art. 4a do FundSolU

W pierwszym roku funkcjonowania funduszy sołeckich (2010) 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 sołeckie, bądź co najmniej interpretacje odmawiające przymiotu „funduszu sołeckiego” 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 FundSolU.

Odnosząc się do powyższych problemów prawnych należy zaznaczyć, że obowiązująca Ustawa o funduszu sołeckim zwiiera regulację umożliwiającą zaplanowanie przedsięwzięcia sołeckiego w budżecie i ponoszenia wydatków na nie. Do ewentualnej zmiany wniosku sołeckiego nie da się „wprost” zastosować przepisów art. 4 FundSolU. 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 posilkowo stosowanych przepisów art. 4 ust. 2, 3 oraz 5 i 7.

Pierwszym mankamentem art. 4a jest **niewyrażenie w nim zobowiązania organu 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 przepisu wykluczającego dopuszczalność zmian budżetu, gdyby na przedsięwzięcia sołeckie realizująca je gminna jednostka**

budżetowa zaciągnęła zobowiązania lub dokonała wydatki (tj. limit planu wydatków został zaangażowany zawartą umową lub dokonaniem wydatkiem).

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 nowelizacji ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych nie uwzględnionej w Projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw.

Podsumowując: wprowadzenie artykułu 4a powoduje, iż ogólny rachunek wątpliwości dotyczących stosowania ustawy zostanie spotęgowany, ponieważ:

- 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.**
 - tak istotna kompetencja sołectwa nie może być oparta na domniemaniu, lecz winna być jasno określona, a zatem 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 sołeckiego; 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?
- 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?
- 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.

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. Takie warunki dotyczące np. okoliczności uzasadniających zmianę przedsięwzięcia nie są wymienione ww. omawianym projekcie. **Co więcej proponowany przepis ww. projektu może prowadzić do destabilizacji gospodarki finansowej gminy: co nastąpiłoby gdyby np. 30 sołectw postanowiło 2 razy zmienić swoje przedsięwzięcia w trakcie roku budżetowego? 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 sołectkiego (mimo pozornie nęcącej wizji posiadania prawa do zmiany decyzji).**

W istniejącym stanie prawnym za zaletę funduszu sołectkiego należy uznać jego pewność z punktu widzenia sołectwa, aczkolwiek uzyskaną kosztem pewnego usztywnienia zakresu podejmowanych decyzji. Mimo tego istnieje wrażenie pewnej równowagi między prawem swobodnej, w granicach prawa, decyzji sołectwa na etapie wprowadzenia przedsięwzięć do projektu budżetu, a brakiem takiej kompetencji na etapie realizacji budżetu. **Podjęcie próby wprowadzenia możliwości zmian przedsięwzięć w trakcie roku w ww. projekcie bez oceny skutków regulacji przyczyni się do problemów w praktyce funkcjonowania gmin.**

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

Zakres merytoryczny spraw regulowanych ustawą o funduszu sołectkim nie obejmuje w całości kwestii finansowania przedsięwzięć sołectkich 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 sołectkie z art. 1 ust. 2 FundSołU mogło być finansowane ze środków funduszu sołectkiego (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 FundSołU), a także ze środków budżetu gminy dodatkowo pozyskanych na przedsięwzięcie sołectkie, w tym z Unii Europejskiej oraz innej pomocy bezzwrotnej (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 sołectkiego ze środków oddanych na nie przez mieszkańców sołectwa. Dodany do art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych zapis „litery e.” mówiący o tym, że do zbiórek pieniędzy na przedsięwzięcia sołectkie nie stosuje się przepisów tej ustawy, zezwala oczywiście na takie zbiórki. Jednak przepisowi nie towarzyszy żaden nowy zapis ustawy o funduszu sołectkim, który przewidywałby dodatkowe pokrycie kosztów przedsięwzięcia sołectkiego ze środków zabranych przez sołtysa.

Innymi słowy, nowela do ustawy o zbiórkach publicznych zwalnia spod jej przepisów zbiórkę pieniędzy od mieszkańców sołectwa na dofinansowanie przedsięwzięcia sołectkiego, jednak w ustawie w funduszu sołectkim nie zawarto żadnych reguł przewidujących łączenie środków ze zbiórki ze środkami budżetowymi funduszu sołectkiego 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 środkiem 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 łożenia przez mieszkańców sołectwa pieniędzy na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego w zgodzie z ustawą o zbiorcach 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.

Wymienione wyżej problemy wskazują, iż *Projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw* w brzmieniu na dzień 2 marca 2011 roku (z uwzględnieniem poprawek dokonanych na posiedzeniu połączonych Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej Senatu w dniu 1 marca 2011 roku) może w sposób znaczący przyczynić się do powstania chaosu prawnego w przedmiocie regulacji Ustawy o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 roku. Projekt nie opiera się na diagnozie stanu faktycznego, a tym samym katalog problemów jest wybiórczy, jak również przyczynia się do powstawania nowych nieścisłości i w proponowanym kształcie osłabia pozycję mieszkańców sołectw.

Uwagi sformułowane zostały przez ekspertów współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.