



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 25 stycznia 2022 r.

BADK.DPK.133.185.2021 MKo

P10-84/21	Data wpływu petycji 29 listopada 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 21 stycznia 2022 r.

FUNDUSZ SOŁECKI

TEMAT

FINANSOWANIE FUNDUSZY SOŁECKICH

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Sołtysów Województwa Podkarpackiego.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 12 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, w celu wprowadzenia zmian w sposobie finansowania funduszy sołeckich z budżetu państwa.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Wnoszący petycję w jej uzasadnieniu podnoszą, iż zgodnie z przepisami ustawy o funduszu sołeckim gminy, które utworzyły fundusz sołecki otrzymują z budżetu państwa refundację części wydatków na ten cel. Jej wysokość jest uzależniona od tzw. średniej kwoty bazowej kraju (Kb) wyliczanej corocznie w oparciu o liczbę mieszkańców danej gminy i wskaźnik wykonanych dochodów bieżących. Gminy, w których średnia kwota bazowa jednostki jest niższa od krajowej mogą liczyć na zwrot 40% wydatków. Samorządy, w których lokalna kwota bazowa jest wyższa otrzymują refundację w wysokości 30% lub 20%. Niemniej jednak, jak podkreślono w petycji, zwroty są niższe z powodu zastosowania tzw. mechanizmu korygującego. Wynika to z przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

Stowarzyszenie Sołtysów Województwa Podkarpackiego zauważa, że w po zastosowaniu w 2020 r. mechanizmu korygującego, zmniejszono część zwrotów kosztów inwestycji w ramach funduszu sołeckiego z budżetu państwa dla gmin z 40% do 26,2%, z 30% do 19,6% i z 20% do 13,1%.

Powyższe dane potwierdza również informacja zawarta na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych¹.

Wnoszący petycję uważają, że ustawa o funduszu sołeckim to nie tylko inwestycje, ale przede wszystkim decyzyjność sołectw co do realizacji inwestycji, integracja środowiska, współpraca pomiędzy sołectwem a gminą oraz duże zaangażowanie się mieszkańców w pracę na rzecz sołectwa (wolontariat). Stowarzyszenie dostrzega zagrożenie co do realizacji zadań w ramach funduszu sołeckiego, ze względu na niską dotację z budżetu państwa, co w konsekwencji może skutkować nie wyodrębnieniem funduszu sołeckiego w budżetach gmin i utratę wyżej wskazanych cennych atrybutów, funduszu sołeckiego.

¹ <https://www.gov.pl/web/mswia/informacja--dotyczaca-wysokosci-zwrotu-w-2021-r-z-budzetu-panstwa-czesci-wydatkow-gmin-wykonanych-w-ramach-funduszu-soleckiego-w-2020-r>

Mając na uwadze powyższe okoliczności autorzy petycji uważają, że konieczne jest przeprowadzenie nowelizacji ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. W uzasadnieniu postulują zmianę art. 12 ust. 1 ustawy, poprzez zwiększenie maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa będących gwarancją do zwrotu wydatków poniesionych przez gminy w ramach funduszu sołeckiego.

Ponadto, w petycji proponuje się wykreślić zapisów dotyczących zastosowania mechanizmu korygującego, który uregulowany jest w art. 12 ust. 3 i 4 ustawy o funduszu sołeckim.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) w art. 164 ust. 1 stanowi, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Podstawowym celem gminy jest zaspokajanie potrzeb wszystkich mieszkańców, zarówno tych mieszkających w mieście, jak i tych mieszkających we wsiach, osadach czy przysiółkach (sołectwach).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) w art. 5 stanowi, iż gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne.

Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, utworzoną z woli jego mieszkańców, powołaną do życia w drodze uchwały organu stanowiącego (rady gminy). Jednostka pomocnicza gminy może obejmować jedną miejscowość, część miejscowości lub kilka miejscowości².

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 ze zm.) reguluje zasady tworzenia funduszu sołeckiego oraz zasady zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu.

Zgodnie z art. 2 ustawy Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu.

Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 2 ust. 6).

² „Sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na obszarach wiejskich” (J. Wyporska, w: Samorząd terytorialny w Polsce, red. J.P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, Warszawa 202, s. 164).

Zgodnie z art. 3 wysokość środków przypadających na dane sołectwo oblicza się według wzoru:

$$F = \left(2 + \frac{L_m}{100} \right) \times K_b,$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

F - wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność K_b ,

L_m - liczbę mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę rejestru mieszkańców, o którym mowa w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427, z późn. zm.),

K_b - kwotę bazową - obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z art. 3 ust. 8 wydatki wykonane w ramach funduszu podlegają zwrotowi w następującej wysokości:

1) 40% wykonanych wydatków - dla gmin, w których K_b jest mniejsze od średniego K_{bk} w skali kraju,

2) 30% wykonanych wydatków - dla gmin, w których K_b wynosi od 100% do 120% średniego K_{bk} w skali kraju,

3) 20% wykonanych wydatków - dla gmin, w których K_b jest większe od 120% i nie większe niż 200% średniego K_{bk} w skali kraju,

gdzie K_{bk} oznacza - średnią kwotę bazową w kraju - obliczaną dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, ujętych w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 591 oraz z 2013 r. poz. 2), według stanu na dzień 1 stycznia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy wynosi:

1) w 2014 r. - 68.000 tys. zł;

2) w 2015 r. - 98.000 tys. zł;

- 3) w 2016 r. - 129.000 tys. zł;
- 4) w 2017 r. - 132.000 tys. zł;
- 5) w 2018 r. - 135.500 tys. zł;
- 6) w 2019 r. - 138.500 tys. zł;
- 7) w 2020 r. - 142.000 tys. zł;
- 8) w 2021 r. - 145.500 tys. zł;
- 9) w 2022 r. - 149.000 tys. zł;
- 10) w 2023 r. - 152.500 tys. zł.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej monitoruje wykorzystanie limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, oraz wdraża **mechanizm korygujący**.

W przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1, zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na obniżeniu wysokości zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu, dla każdej z grup gmin o określonym K_b , o których mowa w art. 3 ust. 8, o wskaźnik ustalony jako iloraz różnicy między sumą środków wynikającą ze wszystkich informacji, o których mowa w art. 3 ust. 4, a limitem, o którym mowa w ust. 1, oraz sumy środków wynikającej ze wszystkich informacji, o których mowa w art. 3 ust. 4.

W przypadku, o którym mowa w ust. 3, minister właściwy do spraw administracji publicznej podaje w Biuletynie Informacji Publicznej, w terminie do dnia 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, informację o skorygowanej wysokości zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu w roku, na który została ogłoszona średnia kwota bazowa w kraju dla każdej z grup gmin o określonym K_b , o których mowa w art. 3 ust. 8. (art. 12 ust. 1, 2, 3 i 4).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W Senacie RP dnia 5 października 2021 r. odbyła się konferencja „Silniejszy sołtys, silniejsze sołectwo” oraz finał 19. edycji konkursu „Sołtys Roku”, zorganizowane przez senackie komisje: Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej we współpracy z redakcją „Gazety Sołeckiej” i Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów.

Podczas konferencji o zmianach prawnych dotyczących sołectw i sołtysów w okresie ostatnich 30 lat działalności stowarzyszeń sołtysów mówił prezes Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów Ireneusz Niewiarowski, senator I, VII i VIII kadencji. Za najważniejszą zmianę uznał utworzenie funduszu sołeckiego. „Jest to pierwszy budżet

partycypacyjny w Polsce” – podkreślił. „Fundusz wzmocnił rolę sołectwa, sołtysów i zebrania wiejskiego, integruje też społeczność wiejską” – dodał. Jak mówił, dzięki innym wprowadzonym zmianom sołtysom przysługują m.in. taka sama ochrona prawna jak funkcjonariuszom publicznym, fakultatywne diety i możliwość udziału w posiedzeniach rady gminy. Ponadto, wobec sołectw znajduje zastosowanie zasada pomocniczości.

Prezes Ireneusz Niewiarowski skierował uwagę na problem zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego. Przypomniał, że cykl realizacji tzw. jednego funduszu trwa 3 lata. W ocenie Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów z powodu niepełnego zwrotu części wydatków gminy tracą ok. 100 mln zł, dlatego stowarzyszenie postuluje zwiększenie dotacji z budżetu państwa, tak aby w pełni można było realizować zwroty.

Prezes Ireneusz Niewiarowski poinformował też, że obecnie w Polsce jest 40 821 sołectw. W 2021 r. fundusz sołectki wyodrębniło 1 498 gmin na planowaną kwotę 692 mln zł. W 2022 r. na ten cel zaplanowano 730 mln zł.

INFORMACJE DODATKOWE:

Na gruncie ustawy o funduszu sołectkim nie jest możliwe wyodrębnienie w ramach budżetu gminy środków w ramach funduszu osiedla czy dzielnicy. Wołają ustawodawcy było, aby pomoc finansową skierować na tereny o charakterze wiejskim, czyli te, które z reguły są niedoinwestowane. Pogląd ten potwierdzony został przez orzecznictwo. Sądy podkreślają, iż rada gminy nie posiada kompetencji do zastosowania rozwiązań przewidzianych dla gospodarowania funduszem osiedla.³ W ocenie sądu takiego upoważnienia nie zawierają przepisy prawa, a prowadzenie przez gminy gospodarki finansowej musi odbywać się w granicach określonych przez ustawy.⁴

Do Sejmu 11 marca 2020 r. wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 343).

Celem nowelizacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest doprecyzowanie i wzmocnienie statusu jednostki pomocniczej. Wynika to z potrzeby zwiększenia partycypacji obywateli w funkcjonowaniu samorządu gminnego na poziomie jednostek pomocniczych.

Partycypacja obywatelska wymaga aby jednostki te były wyposażone w realne możliwości i narzędzia, które pozwalają wykorzystywać potencjał oddolnej aktywności społecznej dla rozwoju wspólnot lokalnych i kształtowania warunków życia w otoczeniu

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 15/10.

⁴ U. Głód-van de Sanden, Fundusz sołectki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa, rok wyd. 2017.

miejsca zamieszkania. Jest to w szczególności ważne na obszarach wiejskich ze względu na bardzo duże zróżnicowanie sołectw pod względem wyposażenia sołectw w infrastrukturę, usługi i inne elementy warunkujące jakość życia.⁵

Projekt 28 kwietnia 2020 r. skierowano do I czytania na posiedzenie Sejmu.

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (druk sejmowy 343).