

**Stanowisko Rady Ministrów do senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw (druk nr 4192)**

Przedmiotem senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw jest usunięcie mankamentów obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych. Jak wynika z uzasadnienia przedstawionego przez projektodawcę, przedłożony projekt ustawy stawia przed sobą trojake zadanie. Z jednej strony modyfikuje regulacje, które okazały się w dotychczasowej praktyce funkcjonowania funduszu sołeckiego nieprecyzyjne lub kłopotliwe; tworzy system wsparcia eksperckiego sołectw oraz wzmacnia pozycję ustrojową jednostek pomocniczych.

Ważne jest jednak, aby przyjmowane rozwiązania, które zostały zaproponowane w projekcie ustawy, pozbawione były wad utrudniających ich wprowadzenie w życie i stosowanie przez uprawnione podmioty. Takie też założenia zostały przyjęte dla analizy niniejszego projektu, które przedstawia dany dokument.

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (vide art. 16 ust. 1 Konstytucji). Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych został określony w ustawie z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.). W myśl art. 1 ust. 1 tej ustawy, jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa.

W świetle przepisów ustaw ustrojowych poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego, tj. art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) - w związku z art. 164 Konstytucji - mieszkańcy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego tworzą wspólnoty samorządowe (odpowiednio lokalne i regionalną). Istotnym pozostaje podkreślenie, iż zgodnie z ww. przepisem podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje

wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), określa samorząd terytorialny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Użyte w Karcie pojęcie „społeczności lokalne” odpowiada pojęciu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym, a nie pojęciu jednostki pomocniczej. W świetle Karty, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustaw nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną. Oczywistym pozostaje, iż elementem tej struktury są jednostki pomocnicze. Wynika z tego, że to jednostki samorządu terytorialnego, mające z mocy Konstytucji RP status podmiotów administracji publicznej, samodzielnie decydują o swojej strukturze wewnętrznej, samodzielnie realizują przekazane im zadania i odpowiadają za ich realizację. Z przepisu art. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Oznacza to, że gmina jest samodzielna w decydowaniu o tym, czy w ogóle utworzyć jednostki pomocnicze i jakie oraz czy utworzyć je na całym obszarze gminy, czy też tylko na jego części. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy.

W tym miejscu warto przypomnieć, że Rada Ministrów w dniu 22 stycznia 2008 r. podjęła uchwałę dotyczącą kontynuowania reformy administracji publicznej (MP Nr 8 poz. 99). Ważnym założeniem ww. uchwały było dokończenie reformy administracji publicznej rozpoczętej w 1989 r., a w szczególności dokończenie reformy decentralizacyjnej i uporządkowanie podziału kompetencji między administracją rządową i samorządową.

W celu realizacji ww. założeń, ponad dwa lata temu uchwalono ustawę z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim. Ww. ustawa została skierowana do mieszkańców najmniejszych jednostek pomocniczych (sołectw), usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim. Należy podkreślić, że sołectwa najczęściej pokrywają się z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów ich mieszkańców, wynikającą często z ich wspólnej tradycji historycznej. Interesy te, ze względu na swoją skalę, są często możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż poziom gminy. Przedmiotowa ustawa wprowadziła zestandaryzowany system wsparcia inicjatyw lokalnych, który umożliwia realizację ważnych społecznie przedsięwzięć na terenie sołectwa. Oczekuje

się, że dzięki ustawie o funduszu sołeckim nastąpi znaczny wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich.

Niekwestionując potrzeby nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim należy podnieść, iż rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy mogą budzić wątpliwości:

1. ad. art. 1 pkt 1 lit.a oraz art. 4

Art. 1 pkt 1 lit.a ustawy o funduszu sołeckim utrzymuje zasadę, że o wyodrębnieniu bądź odmowie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz - rozstrzyga rada gminy w formie uchwały. Natomiast art. 4 wprowadza do projektu zasadę domniemania wyodrębnienia przez gminę środków funduszu, do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w art. 1 pkt 1 lit.a projektu. Projektowane przepisy mogą być oceniane jako stwarzające sytuację przymusu utworzenia funduszu sołeckiego w przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały o niewyodrębnieniu funduszu. Regulacja taka może zostać oceniona jako niekonstytucyjna – w związku z konstytucyjną zasadą przyznania jednostkom samorządu terytorialnego, jako odrębnym podmiotom publicznym, przymiotu samodzielności w wykonywaniu ich zadań, co wyraża się w zawartym w ustawie o samorządzie gminnym uprawnieniu rady gminy do rozstrzygania o tym czy tworzyć jednostki pomocnicze oraz jak je finansować.

2. ad. art. 2

Proponowana zmiana ustawy o zbórkach publicznych nie rozwiązuje problemu współfinansowania przez sołectwo zadań realizowanych w ramach funduszu. W przyjętym modelu funkcjonowania funduszu sołeckiego wszystkie wydatki związane z realizacją zadań pokrywane są bezpośrednio z budżetu gminy. Gmina dokonuje także wszystkich czynności związanych z wydatkowaniem tych środków, w tym zaciąga zobowiązania na ich realizację. Jest to uzasadnione brakiem samodzielności prawnej sołectwa w wydatkowaniu środków funduszu i brakiem możliwości zaciągania zobowiązań. Oznacza to, że wszystkie środki finansowe zgromadzone przez sołectwo w związku z realizacją zadania, także w formie zbiórki, powinny być odprowadzone na dochody budżetu gminy. W obecnym stanie prawnym środki zgromadzone przez mieszkańców sołectwa mogą być przekazane na rzecz budżetu jedynie w formie darowizny poszczególnych mieszkańców sołectwa, co komplikuje wykonywanie zadań i budżetu.

Projektowaną nowelizację ustawy o funduszu sołeckim uznać należy za zasadną. Należy jednak w trakcie prac legislacyjnych uwzględnić przedstawione powyżej zastrzeżenia tak, aby wyeliminować ew. trudności w stosowaniu nowych przepisów.

W związku z powyższym **Rada Ministrów opowiada się za kontynuacją prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw.**