

FUNDUSZ SOŁECKI JAKO PRZYKŁAD BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO NA POZIOMIE GMINY

A village council fund as an example of a participatory budget at the commune level

ABSTRACT

The aim of this publication is a comparative analysis of two instruments of social participation at the disposal of municipal authorities: the village council fund and the participatory budget and their impact on the fulfillment of own tasks by the commune. The presented institutions are a response to the most urgent needs of the local community, and their engaging nature is aimed at promoting an open dialogue between the commune authorities and citizens. Therefore, it will be crucial to maximally simplify the procedures for servicing the indicated institutions and introduce legal solutions motivating the local community to cooperate with the commune authorities. This reflects the idea of self-government, according to which it is the commune, as the smallest unit of administrative division, that constitutes the instance of authority closest to the citizen.

Keywords: commune fund – commune – civic budget – commune authorities – commune's own tasks – participation – cooperation – self-government idea

1. UWAGI WSTĘPNE

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów¹. Istota zadań własnych gminy tkwi bowiem w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Mając na uwadze powyższe, władze gminne w swych działaniach powinny kłaść zdecydowany nacisk na wysłuchiwanie komunikatów wysyłanych jej w sposób bezpośredni oraz pośredni przez lokalną społeczność. Trudno bowiem o bardziej wiarygodne źródło informacji dotyczących potrzeb i spraw jakiejś wspólnoty inne niż pochodzące od jej członków. W interesie gminy leży więc promowanie oraz rozwijanie inicjatyw partycypacyjnych. Partycypacja, czyli inaczej uczestnictwo, przejawiać się może na przykład w formie konsultacji społecznych czy organizowaniu akcji informacyjnych. Współdecydowanie jest najwyższym stopniem partycypacji obywatelskiej ze względu na pełne partnerstwo pomiędzy władzą a obywatelami, polegające na przekazaniu obywatelom części kompetencji (ale i tym samym odpowiedzialności) dotyczących podejmowanych działań i decyzji². Ustawa o samorządzie gminnym wyposaża gminę w konkretne narzędzia partycypacyjne, za sprawą których mieszkańcy mogą samodzielnie decydować o przeznacze-

niu części środków pochodzących z budżetu gminy. Wśród takich narzędzi wyróżnić należy przede wszystkim fundusz sołecki oraz budżet partycypacyjny. Celem niniejszej pracy będzie analiza porównawcza obu wskazanych wyżej ustawowych instytucji partycypacyjnych. W pracy wykazana zostanie też teza, że fundusz sołecki oraz budżet partycypacyjny są instrumentami finansowymi służącymi realizacji zadań własnych gminy w oparciu o partycypację społeczną.

2. PRZEDSTAWIENIE KONSTRUKCJI FUNDUSZU SOŁECKIEGO ORAZ BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO

Fundusz sołecki stanowią środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy, które są zagwarantowane dla sołectw na wykonanie przedsięwzięć służących poprawie warunków życia na ich obszarze³. Sołectwa są jednostkami pomocniczymi gminy, powołanymi do funkcjonowania uchwałą rady gminy. Sam fundusz sołecki tworzony jest również poprzez uchwałę rady gminy, na terenie której zostało utworzone sołectwo. W uchwale tej rada gminy wyraża lub nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego. Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego nie ma zdefiniowanego okresu zgody i ma zastosowanie do lat kolejnych. Z kolei uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po

1 Art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713).

2 <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/> (dostęp: 18.02.2021 r.).

3 <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (dostęp: 18.02.2021 r.).

roku, w którym została podjęta⁴. Rada gminy ma obowiązek wydania przedmiotowej uchwały do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy. Środki przysługujące sołectwu w ramach funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone na zadania własne gminy wymienione w art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., dalej ustawa o samorządzie gminnym, które dodatkowo muszą służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Powołanie funduszu sołeckiego nie jest jednak równoznaczne z przekazaniem sołectwu środków finansowych. Niezbędne do tego jest złożenie do samorządowego organu wykonawczego odpowiedniego wniosku. Wniosek ten uchwała zebranie wiejskie, czyli organ uchwałodawczy sołectwa. W tym przypadku inicjatywę prawodawczą posiada sołtys, rada sołecka będąca organem doradczym sołectwa, oraz grupa minimum piętnastu pełnoletnich mieszkańców sołectwa. Każdy z uprawnionych może wnieść projekt uchwały zebrania wiejskiego. Projekt ten powinien zawierać wyszczególnione przedsięwzięcia proponowane do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków przyznanych mu funduszem sołeckim. Wraz ze wskazaniem przedsięwzięć muszą one jednak zostać uzasadnione i oszacowany musi zostać ich koszt. Tylko wniosek kompletny i złożony terminowo jest skuteczny i stanowi podstawę do wykorzystania przez sołectwo środków mu przydzielonych⁵.

Sołtys powinien przekazać wniosek wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi, celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Jest obowiązany zrobić to w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek. Jeżeli organ wykonawczy gminy uzna wniosek za prawidłowy, uwzględni go w budżecie tej jednostki samorządu terytorialnego. Sprawa komplikuje się jednak wraz z uznaniem wniosku za nieprawidłowy. Wtedy organ wykonawczy gminy odrzuca wniosek w terminie 7 dni, informując o tym sołtysa. Sołtys może w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku podtrzymać wniosek niespełniający warunków, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta. Rada gminy rozpatruje wniosek w terminie 30 dni od jego otrzymania. Jeśli wniosek ma błędy – odrzuca go. O tym, jakie przedsięwzięcia ostatecznie znajdą się w budżecie, decyduje bowiem rada gminy uchwalając budżet. Rada gminy odrzuca więc te wnioski sołectw, które nie mogą być finansowane z funduszu sołeckiego, tj. nie spełniają opisanych wyżej kryteriów.

W przeciwieństwie do funduszu sołeckiego, budżet partycypacyjny jest szczególną formą konsultacji społecznych. W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy.

Proces tworzenia budżetu partycypacyjnego rozpoczyna się od przyjęcia przez radę gminy uchwały dotyczącej zasad i trybu przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy w sprawie utworzenia (przeprowadzenia) budżetu

obywatelskiego⁶. W uchwale rada gminy, w myśl art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje wymagania, które powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W szczególności wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt, zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Uchwała określa również zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Wskazane wymogi uchwały mają w istocie charakter ochronny wobec interesów mieszkańców zgłaszających swoje projekty do budżetu partycypacyjnego. Ustawodawca stara się zabezpieczyć inwencję członków wspólnoty samorządowej poprzez wprowadzenie obowiązku swoistego uregulowania „krok po kroku” całej procedury konsultacyjnej. Szczególne znaczenie ma jasne określenie kryteriów formalnych, którym muszą odpowiadać zgłaszane projekty. W chwili obecnej nie przysługuje bowiem skarga do sądu administracyjnego na czynność odrzucenia projektu z przyczyn uchybienia wymogom formalnym⁷. W zakreślonym terminie mieszkańcy mogą zgłaszać propozycje projektów, które ich zdaniem zasługują na finansowanie. Następnie właściwy organ gminnej władzy wykonawczej porządkuje zgłoszone propozycje oraz wybiera odpowiednią ich liczbę do drugiego etapu konsultacji, który polega na dokonaniu wyboru najlepszych projektów przez samych mieszkańców gminy. Etap ten powinien być realizowany w formie głosowania powszechnego.

3. ŹRÓDŁO FINANSOWANIA ORAZ PRZEZNACZENIE ŚRODKÓW PRYZNAWANYCH W RAMACH FUNDUSZU SOŁECKIEGO ORAZ BUDŻETU PARTYCYPACYJNEGO

Opisane wyżej instrumenty partycypacyjne znajdują źródło finansowania w budżecie gminy. O przeznaczeniu środków przyznanych w ramach budżetu obywatelskiego oraz funduszu sołeckiego decydują bowiem mieszkańcy gminy. Wśród licznych podobieństw, które występują pomiędzy wskazanymi instytucjami można wyróżnić również mechanizm współpracy podmiotów uprawnionych do korzystania z środków przy ich rozdysponowywaniu. Zgodnie z art. 6 ustawy o funduszu sołeckim⁸, dopuszczalne jest wspólne realizowanie przedsięwzięć przez sołectwa na terenie jednej gminy. Każde z sołectw uchwała wówczas oddzielnie wniosek dotyczący wspólnego przedsięwzięcia. Umożliwia to kumulowanie środków funduszu na realizację przedsięwzięć, które są istotne z punktu widzenia co

⁶ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Legalis/el., 2018.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

⁴ R. Gawłowski, A. Sobolewska, *Fundusz Sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia*, Warszawa 2017, s. 38.

⁵ *Ibidem*, s. 46.

najmniej dwóch sołectw. Tak uchwalone wnioski będą się więc uzupełnia⁹. Przy wspólnych przedsięwzięciach sołectw należy jednak kierować się interesem i chęcią poprawienia warunków życia mieszkańców wszystkich sołectw, które decydują się na współpracę. Podobny mechanizm znajduje zastosowanie w odniesieniu do budżetu partycypacyjnego. Zgodnie z dyspozycją art. 5a ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą bowiem być dzielone na pule obejmujące zarówno całość gminy jak i jej części, w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych.

4. RÓŻNICE WYSTĘPUJĄCE POMIĘDZY FUNDUSZEM SOŁECKIM ORAZ BUDŻETEM PARTYCYPACYJNYM

Między wskazanymi instytucjami, z racji na ich konstrukcje prawne, występują jednak istotne różnice. Fundusz sołecki powoływany jest do życia w gminach, w obrębie których funkcjonują sołectwa, będące jednostkami pomocniczymi gminy. Utworzenie funduszu sołeckiego poprzez uchwałę rady gminy jest fakultatywne, a należy mieć na uwadze, że same jego utworzenie nie oznacza w prostej linii przyznania sołectwu środków finansowych. Według danych opublikowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w 2019 r. liczba gmin, w których istnieją sołectwa wynosi 2174. Sam fundusz sołecki został zaś wyodrębniony w 1593 gminach. Utworzenie budżetu obywatelskiego na poziomie gminy jest co do zasady fakultatywne. Wyjątkiem od zasady fakultatywności są gminy będących miastami na prawach powiatu. Zgodnie z jednoznacznie wyrażoną wolą ustawodawcy, utworzenie budżetu obywatelskiego w gminach będących miastami na prawach powiatu jest obowiązkowe, co wynika z art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. W chwili obecnej w Polsce funkcjonuje 66 miast na prawach powiatu. Warto zaznaczyć, że to właśnie w większych ośrodkach miejskich budżet obywatelski cieszy się największą popularnością. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że fundusz sołecki częściej występuje w gminach wiejskich, natomiast budżet partycypacyjny w gminach miejskich.

Ustawa o funduszu sołeckim przewiduje rozwiązania nieznanne instytucji budżetu obywatelskiego. Należą do nich zwrot części wykonywanych w danym roku budżetowym wydatków z funduszu sołeckiego oraz zmiana przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu. Zwrot dokonywany jest z budżetu państwa w formie dotacji celowej części wydatków wykonywanych w ramach budżetu i obejmuje te środki funduszu sołeckiego, które wykonano w roku poprzedzającym rok budżetowy. Zwrot wy-

nosi od dwudziestu do czterdziestu procent wykonywanych wydatków, zaś jego wysokość jest zależna od stosunku kwoty bazowej w kraju. Natomiast zmiana przedsięwzięć lub ich zakresu następuje poprzez wystosowanie przez sołectwo wniosku do wójta, burmistrza lub prezydenta o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu. Musi to jednak nastąpić w trakcie roku budżetowego, jednakże nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego. Poszerzenie art. 5a ustawy o samorządzie gminnym o dodatkowe dwa punkty, wprowadzające podobne rozwiązanie do budżetu obywatelskiego w ramach wsparcia samorządu w promowanie idei samorządowej mogłoby znacząco przyczynić się do popularyzacji budżetu partycypacyjnego na poziomie gmin wiejskich. Z kolei uproszczenie omawianej procedury przyznania sołectwu środków z budżetu gminy zwiększyłoby ilość gmin, w których utworzono sołectwa.

5. UWAGI KOŃCOWE

Przedsięwzięcia wykonywane w ramach środków pochodzących z funduszu sołeckiego oraz budżetu partycypacyjnego odpowiadają na najbardziej palące potrzeby mieszkańców wspólnoty gminnej. Kryterium zgodności potrzeb z zadaniami własnymi gminy pozwala lokalnym władzom realizować ideę samorządności, docierając do obywateli w stopniu niemożliwym do dokonania poprzez jakiegokolwiek inne jednostki podziału terytorialnego. Działania podejmowane w ramach obu opisanych instrumentów partycypacji łączą ze sobą wiedzę z zakresu prawa i administracji organów władzy gminy, budżetowe środki finansowe oraz zapał obywatelski. Fuzja tych trzech elementów powinna być fundamentem wszystkich przedsięwzięć realizowanych nie tylko przez gminę, ale przez władzę publiczną w ogóle. Otwarty dialog na linii mieszkańcy – władza ułatwia bowiem wykonywanie przez gminę wszystkich spoczywających na niej zadań publicznych.

BIBLIOGRAFIA

1. Gajewski S., Jakubowski A., *Ustawy samorządowe, Komentarz* Legalis/el. 2018.
2. Gawłowski R., Sobolewska A., *Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia*, Warszawa 2017.
3. <https://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/abc-partycypacji/co-to-jest-partycypacja-obywatelska-2/>
4. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki>

⁹ R. Gawłowski, A. Sobolewska, *Fundusz Sołecki...*, s. 56.