

RAFAŁ TRYKOZKO

Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy



www.funduszesoleckie.pl

(c) Copyright by Rafał Trykozko & Sieć Obywatelska - Watchdog Polska 2014

Prawa autorskie zastrzeżone.

Publikowanie bez wskazania autora, modyfikowanie i wykorzystanie komercyjne zabronione.

Publikacja bezpłatna.

ISBN 978-83-926510-9-3

Wydawca:

sieć obywatelska
WATCHDOG 

Sieć Obywatelska - Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22 m. 2
02-605 Warszawa
tel./fax.: 22 844 73 55
www.siecobywatelska.pl

Publikacja została wydana w ramach zadania *Fundusz sołecki* realizowanego
przez Sieć Obywatelską - Watchdog Polska
w Programie Masz Głos Masz Wybór Fundacji im. Stefana Batorego



Spis treści

Wykaz skrótów	5
Wstęp	6
Rozdział I Jednostki pomocnicze gminy	11
1. Fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych jako wyznacznik umiejscowienia ich w strukturze gminy	11
2. Rodzaje jednostek pomocniczych i ich organy	19
2.1. Uwagi wprowadzające	19
2.2. Sołectwa	21
2.3. Dzielnice i osiedla	25
2.4. Pozostałe jednostki pomocnicze	26
3. Status prawny jednostek pomocniczych	27
3.1. Jednostki pomocnicze w sferze prawa publicznego	27
3.2. Jednostki pomocnicze w sferze prawa prywatnego	29
4. Zadania jednostek pomocniczych	34
5. Wnioski	37
Rozdział II Prawne reguły planowania i wykonywania budżetu gminy w ujęciu podmiotowym	38
1. Pojęcie budżetu oraz jego planowania (tworzenia) i wykonywania	39
2. Przebieg procedury planowania (kompetencje i obowiązki uczestników procesu)	40
2.1. Opracowanie projektu uchwały budżetowej	40
2.2. Prace nad sporządzonym projektem i podjęcie uchwały budżetowej	44
3. Wykonywanie budżetu	49
3.1. Realizacja budżetu (gromadzenie i rozdysponowywanie środków)	49
3.2. Zmiany w uchwale budżetowej	55
4. Odpowiedzialność za planowanie (tworzenie) i wykonywanie budżetu - uwagi ogólne	60
5. Status prawny i funkcje jednostki pomocniczej gminy na tle reguł planowania i wykonywania budżetu - wnioski	62
Rozdział III Uprawnienia jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy jednostek pomocniczych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych	63
1. Ustawa o samorządzie gminnym jako podstawa określania uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy	63
1.1. Regulacja w statucie gminy uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy	63
1.2. Przekazywanie środków budżetowych na realizację zadań jednostek pomocniczych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.	75
1.3. Rozporządzanie dochodami z mienia przekazanego jednostce do zarządzania i korzystania	77
2. Uprawnienia jednostki pomocniczej na podstawie ustawy o finansach publicznych	79
3. Wnioski	81
Rozdział IV Fundusz sołecki jako szczególna instytucja kreująca uprawnienia jednostek pomocniczych	83
1. Instytucja funduszu sołeckiego - charakterystyka ogólna	83
1.1. Charakter prawny i cele instytucji funduszu sołeckiego	83
1.2. Zakres podmiotowy funduszu sołeckiego	85
1.3. Korelacja instytucji funduszu sołeckiego z przepisami przewidującymi „prowadzenie gospodarki finansowej” przez jednostkę pomocniczą na podstawie u.s.g. i u.f.p.	86
2. Zasady wyodrębniania środków funduszu sołeckiego i ustalania ich wysokości	88

2.1. Tryb wyrażania zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego	89
2.2. Wysokość funduszu sołeckiego	90
3. Przedsięwzięcia podlegające finansowaniu w ramach funduszu sołeckiego.	94
4. Postępowanie w sprawie określenia przeznaczenia środków funduszu sołeckiego.	100
4.1. Uchwalanie wniosku sołectwa i jego treść	100
4.2. Procedura weryfikacji wniosku	103
5. Fundusz sołecki w uchwale budżetowej - prezentacja danych i ich zmiany	107
6. Realizacja przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego (wydatkowanie środków)	111
7. Instytucja częściowego zwrotu z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego	114
8. Fundusz sołecki jako źródło uprawnień sołectwa na etapie planowania i wykonywania budżetu - wnioski	116
Rozdział V Założenia modelu uprawnień jednostki pomocniczej w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy	117
1. Podstawowe determinanty instytucjonalno-prawne modelu uprawnień jednostki pomocniczej	117
1.1. Cel wyposażania jednostek pomocniczych w uprawnienia realizowane w ramach procesów planowania i wykonywania budżetu	117
1.2. Obligatoryjność czy fakultatywność uprawnień jednostek pomocniczych; ustawowe czy statutowe zasady określania zakresu uprawnień	119
1.3. Uwarunkowania wynikające z obszaru funkcjonowania jednostki pomocniczej (jednostki pomocnicze miejskie i wiejskie)	121
1.4. Przedmiot uprawnień jednostek pomocniczych w kontekście ogólnej konstrukcji budżetu gminy	121
1.5. Miejsce i charakter prawny postanowień dotyczących uprawnień jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej	125
1.6. Zakres uprawnień w odniesieniu do etapów planowania i wykonywania budżetu	126
1.6.1. Uwagi wprowadzające	126
1.6.2. Etap planowania/tworzenia budżetu	127
1.6.2.1. Zakres przedmiotowy uprawnień na etapie planowania budżetu	127
1.6.2.2. Stopień związania organów gminy decyzją jednostki pomocniczej na etapie planowania budżetu	129
1.6.3. Etap wykonywania budżetu	130
1.6.3.1. Zakres przedmiotowy uprawnień na etapie wykonywania budżetu	130
1.6.3.2. Stopień związania organów gminy decyzją jednostki pomocniczej na etapie wykonywania budżetu	135
2. Funkcjonalne założenia modelu uprawnień jednostki pomocniczej	138
2.1. Uwagi wprowadzające	138
2.2. Określanie wysokości środków budżetu postawionych do dyspozycji jednostki pomocniczej	138
2.3. Przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostki pomocniczej	140
2.4. Przebieg procesu wykonywania uprawnień jednostki pomocniczej z uwzględnieniem kompetencji organów jednostki pomocniczej	142
2.5. Obowiązki i odpowiedzialność organów gminy związane z realizacją uprawnień przez jednostki pomocnicze	145
2.6. Zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych w następstwie dyspozycji jednostki pomocniczej lub inne mechanizmy zachęcające do przyznawania uprawnień jednostkom pomocniczym, a konstrukcja modelu uprawnień jednostki pomocniczej	146
Wnioski oraz postulaty de lege ferenda	149
Literatura	154
Inne źródła	158
Wykaz aktów prawnych	160
Wykaz orzeczeń i rozstrzygnięć	164

Wykaz skrótów

AKTY PRAWNE

EKSL	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1974 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
Konstytucja RP	ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 78, poz. 1071 ze zm.)
u.d.j.s.t.	ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
u.f.p.	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
u.f.p. z 2005 r.	ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
u.f.p. z 1998 r.	ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
u.f.s.	ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.)
u.o.n.d.f.p.	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
u.r.i.o.	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
u.s.ł.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)

PUBLIKATORY (DZIENNIKI URZĘDOWE, CZASOPISMA I INNE)

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. Min. Fin.	Dziennik Urzędowy Ministra Finansów
M. P.	Monitor Polski
ONSA	„Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego”
OSNC	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Cywilna”
OSNP	„Orzecznictwo Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych”
OwSS	„Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”
ZNSA	„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

POZOSTAŁE

GUS	Główny Urząd Statystyczny
KR RIO	Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
r.i.o.	regionalne izby obrachunkowe
SN	Sąd Najwyższy
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WSTĘP

W ostatnich kilku latach daje się zauważyć znaczne ożywienie zainteresowania rolą jednostek pomocniczych gminy, w szczególności sołectw, w sferze zagadnień związanych ze sprawami dotyczącymi gospodarki finansowej gminy. Jako główny powód zainteresowania należy wskazać kolejne (zapoczątkowane w 2006 r.) inicjatywy ustawodawcze w sprawie uregulowania instytucji funduszu sołeckiego mającej służyć wzmocnieniu pozycji jednostek pomocniczych gminy utworzonych na terenach wiejskich. Działania te doprowadziły do uchwalenia 20 lutego 2009 r. ustawy o funduszu sołecim. Praktyczne zastosowanie norm zawartych w tej – dalece niedoskonałej – ustawie stało się źródłem szeregu problemów i związanych z nimi pytań o konstrukcję zakresu uprawnień jednostki pomocniczej oraz wynikających stąd obowiązków organów gminy. Wątpliwości te dotyczą zarówno sfery ogólnej (ustrojowej), jak i kwestii bardzo szczegółowych w obszarze stosowania poszczególnych przepisów ustawy. Ich powodem jest przede wszystkim nieunikniona w praktyce konfrontacja instytucji funduszu sołeckiego z obszarem działania gminy regulowanym zastanymi przez tę ustawę przepisami prawa finansowego. Przyjąć przy tym należy, że problem korelacji tych dwóch zagadnień będzie dotyczył wszelkich regulacji rangi ustawowej przyznających jednostkom pomocniczym gminy realne kompetencje w sferze planowania czy wykonywania budżetu.

Jako przyczynę swoistego „zamieszania” wynikającego z uchwalenia ustawy o funduszu sołecim należy też identyfikować prezentowany dotychczas przez doktrynę i praktykę sposób interpretacji zagadnień dotyczących „prowadzenia gospodarki finansowej” przez jednostki pomocnicze gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i kolejnych ustaw o finansach publicznych (a wcześniej Prawa budżetowego). Niezwykle ogólne, hasłowe regulacje zawarte w tych ustawach oraz zbudowany w wyniku ich interpretacji dorobek teoretyczny jawią się bowiem w niektórych aspektach jako oderwane od rzeczywistych mechanizmów prawnych rządzących procesami składającymi się na gospodarkę finansową gminy. W praktyce zaś miejsce jednostki pomocniczej w sferze planowania i wykonywania budżetu (w oparciu o te przepisy) zostało dość jednoznacznie określone w latach 90-tych ubiegłego wieku orzeczeniami organów nadzoru. W efekcie realna pozycja jednostki pomocniczej w zakresie spraw finansowych gminy, mimo istnienia przepisów u.s.g. określających jej potencjalne uprawnienia, jest w ich świetle mało znacząca. Ustawa ustrojowa zawiera bowiem nie dość konkretnie określone kompetencje tych jednostek (lub obowiązki organów gminy w tym zakresie), odwołując się do własnych rozwiązań przyjętych przez radę gminy w statucie. Z kolei przepisy prawa finansowego odwołują się – równie lakonicznie – do regulacji w tym zakresie w uchwale budżetowej gminy. Łatwo w związku z tym wytłumaczyć dyskusję jaką spowodowała instytucja funduszu sołeckiego, przyznająca jednostkom pomocniczym gminy pewne, dość precyzyjnie określone i zestandaryzowane, kompetencje decyzyjne wpływające na planowanie i wykonywanie budżetu gminy. Niestety, zainteresowanie ustawodawcy przy tworzeniu funduszu sołeckiego skupiło się głównie na sołectwach i ich uprawnieniach, co skutkuje niedostatkiem regulacji korelujących tę instytucję z innymi przepisami normującymi finanse samorządowe. Efektem tego jest szereg wątpliwości teoretycznych i praktycznych co do dopuszczalnego w procesie wykładni zakresu domniemywania kompetencji jednostek pomocniczych na tle przepisów regulujących gospodarkę finansową gminy.

W tym miejscu należy wyjaśnić **cel przyjęcia jako obszaru prowadzonych rozważań pojęć planowania i wykonywania budżetu**. Otóż przyznawane jednostkom pomocniczym uprawnienia dotyczące spraw budżetowych muszą mieścić się albo w ramach procesu planowania albo wykonywania budżetu. Każde z tych postępowañ daje bowiem potencjalną możliwość

przyznania uprawnień, jednakże odmiennego rodzaju. W sferze planowania ewentualne kompetencje związane mogą być w szczególności z prawem określania kierunku przeznaczenia środków budżetowych (tworzenia podstaw do późniejszego dokonywania wydatków) – czy to poprzez stworzenie limitów wydatków w odpowiednich podziałkach klasyfikacyjnych, czy poprzez wskazanie konkretnych zadań do realizacji. Kompetencja w sferze planowania (kształtowania wysokości) limitów wydatków, czy wskazywania rodzajów zadań podlegających finansowaniu w ramach limitów skutkuje w istocie określeniem kierunku (celu) wydatkowania środków. Zamieszczenie podjętych ustaleń (decyzji) w uchwale budżetowej rodzi bowiem po stronie organu wykonawczego powinność ich realizacji, wyznaczając jednocześnie wysokość środków na ogólnie lub szczegółowo określone cele – w zależności od obowiązujących zasad uszczegółowienia poszczególnych rodzajów wydatków.

Na etapie wykonywania budżetu domniemywane uprawnienia mogłyby zaś łączyć się zwłaszcza z wykonywaniem czynności faktycznego gromadzenia i wydatkowania środków oraz czynności poprzedzających dokonanie wydatku czy realizację dochodu (zawieranie umów, wydawanie decyzji). Przy czym na uwadze należy mieć ustawowo określoną zasadę rozdzielenia dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowej realizacji. W pojęciu wykonywania budżetu nie mieści się zatem tylko kompetencja do fizycznego uruchamiania wydatków, ale też prawo wydawania dyspozycji, które będą skutkować uruchomieniem środków. Ponadto do uprawnień składających się na wykonywanie budżetu należy zaliczyć w zakresie wydatków także takie zagadnienia jak wybór sposobu (formy) realizacji zadania, czy czasu jego realizacji w trakcie roku budżetowego, a w zakresie dochodów np. ustalanie wysokości należności w sytuacjach, gdy prawo taką możliwość przewiduje. Etap wykonywania budżetu to także dokonywane w trakcie roku budżetowego zmiany w treści uchwały budżetowej, skutkujące modyfikacją przyjętych pierwotnie założeń. W związku z tym poszukiwanie optymalnego zakresu uprawnień jednostki pomocniczej w zakresie spraw budżetowych obejmuje zarówno etap planowania, jak i wykonywania wydatków budżetu gminy.

* * *

Skonstatować należy, że regulacje dające rzeczywiste kompetencje decyzyjne jednostce pomocniczej w zakresie zagadnień finansowych (budżetowych) gminy muszą być formułowane w odniesieniu do podstawowych reguł wyznaczających podział kompetencji między organy gminy w procesach planowania i wykonywania budżetu. Tylko wówczas możliwe będzie należyte – z punktu widzenia funkcjonalności – umiejscowienie przewidywanego zakresu uprawnień jednostki pomocniczej. Przyznanie jednostkom pomocniczym prawa decyzji w sprawach budżetowych musi się bowiem odbyć nieuchronnie kosztem uprawnień przysługujących podstawowo (uprzednio) organom gminy. Powstaje zatem do rozważenia **podstawowy problem**, mianowicie **jak ukształtowany powinien być prawny model kompetencji jednostek pomocniczych gminy?** Sformułowanie uzasadnionych propozycji w tym zakresie warunkowane jest odpowiedzią na następujące pytania, będące faktycznie składowymi ogólnego problemu badawczego, mianowicie:

Jakim celem może służyć lub jakie funkcje spełniać przyznanie jednostkom pomocniczym uprawnień w zakresie gospodarki finansowej gminy?

Czy możliwa jest ingerencja ustawodawcy w tradycyjny podział (między organy gminy) kompetencji dotyczących procesów planowania i wykonywania budżetu gminy mająca na celu wprowadzenie do nich jednostek pomocniczych?

Czy przyznanie jednostkom pomocniczym realnych uprawnień w zakresie spraw budżetowych może dotyczyć zarówno etapu planowania jak i wykonywania budżetu, czy tylko jednego z nich i jakich zagadnień może dotyczyć?

Czy istniejące rozwiązania prawne dotyczące przedmiotu rozprawy stanowią rzeczywiste źródło kompetencji jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych i jakich zmian wymagają?

Poszukiwanie odpowiedzi na postawione kwestie jest związane z koniecznością wyjaśnienia bądź rozważenia szeregu zagadnień. Na pierwszy plan wysuwają się następujące zagadnienia:

- charakter prawny posiadanych przez organy gminy kompetencji i spoczywających na nich obowiązków w zakresie spraw budżetowych oraz związana z tym odpowiedzialność; czy umożliwiają one w ogóle postulowanie „podzielenia się” z jednostkami pomocniczymi (czy jakimkolwiek innym podmiotem) prawem do podejmowania decyzji w sprawach związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu mając na uwadze zasady samodzielności gminy i działania poprzez swoje organy;

- status prawny gminnych jednostek pomocniczych, w tym zakres podmiotowości prawnej, zasady ich organizacji, funkcjonowania, podejmowania decyzji, możliwość ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności; czy umożliwia on „udźwignięcie” przez jednostkę jakiegokolwiek rodzaju kompetencji, obowiązków (i związanej z tym odpowiedzialności) w zakresie podejmowania decyzji dotyczących spraw budżetowych, a jeżeli tak to jakiego rodzaju i w jakim stopniu mogących wiązać organy gminy;

- cele wyposażania jednostek pomocniczych w tego rodzaju kompetencje; jakie potencjalne korzyści i zagrożenia niesie przyznanie jednostkom pomocniczym prawa podejmowania wiążących decyzji mających wpływ na planowanie lub wykonywanie budżetu;

- kompleksowa ocena praktyki stosowania obowiązujących regulacji prawnych zawartych w u.s.g., u.f.p. i u.f.s.; jakie bariery prawne i funkcjonalne stoją (mogą stanąć) na przeszkodzie przy tworzeniu optymalnego modelu uprawnień jednostki pomocniczej.

Rozwiązanie wyszczególnionych wyżej problemów badawczych (celów szczegółowych) ma doprowadzić do osiągnięcia **ostatecznego celu pracy**, którym jest **stworzenie ogólnej propozycji modelu rozwiązań prawnych regulujących uprawnienia jednostki pomocniczej gminy w zakresie zagadnień składających się na planowanie i wykonywanie budżetu gminy**. Modelem akceptowalnego z punktu widzenia zachowania istotnych elementów procedury planowania i wykonywania budżetu, dopasowanego do statusu prawnego jednostek pomocniczych, a jednocześnie posiadającego cechy realnego instrumentu współdecydowania przez jednostki pomocnicze w zakresie spraw budżetowych, urzeczywistniającego ideę partycypacji obywatelskiej. Zastrzec w tym miejscu należy, że punktem odniesienia formułowanych propozycji jest aktualny status jednostek pomocniczych w sferze prawa publicznego i prywatnego. Nie jest celem rozprawy rozważanie potencjalnych rozwiązań prawno-finansowych, które wymagałyby dodatkowo zmiany podstawowych wyznaczników statusu prawnego, czy zasad organizacji jednostek pomocniczych.

Jako podstawę tezy rozprawy przyjęto **założenie**, że jednostki pomocnicze gminy powinny posiadać kompleksowo unormowane prawem powszechnie obowiązującym uprawnienia w zakresie zagadnień związanych z planowaniem i (lub) wykonywaniem budżetu, gwarantujące jednostkom pomocniczym prawo podejmowania decyzji w obrębie tych procesów.

Mając na uwadze przyjęte założenie oraz obowiązujący stan prawny regulujący zagadnienia mieszczące się w przedmiocie rozprawy, sformułowano następującą **tezę badawczą**:

Istniejące w polskim systemie prawnym rozwiązania mające w założeniu regulować zakres uprawnień jednostek pomocniczych gminy w zakresie zagadnień związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu wymagają daleko posuniętych modyfikacji ze względu na ich bardzo ogólny charakter (dotyczy to przepisów u.s.g. i u.f.p.), a także regulację zagadnień dotyczących

tylko wybranych jednostek pomocniczych (co tyczy się przepisów u.f.s.). Zawarcie tych regulacji w trzech ustawach powoduje także nieuzasadnione powielanie norm dotyczących tego samego zagadnienia. Obowiązujące przepisy nie zostały ponadto sformułowane z należytyym uwzględnieniem podstawowych zasad planowania i wykonywania budżetu gminy, co przejawia się w niedostatku konkretnie określonych uprawnień jednostek pomocniczych i związanych z nimi obowiązków organów gminy. Uregulowania te muszą być precyzyjne ze względu na specyficzny status prawny jednostek pomocniczych.

* * *

Kolejne rozdziały rozprawy poświęcone są rozważaniom dotyczącym postawionym problemom badawczym, a tym samym umożliwiają weryfikację postawionej tezy.

W pierwszej kolejności (rozdział I) przeprowadzona zostanie charakterystyka jednostek pomocniczych gminy. Wnioski z niej wynikające będą determinowały konstrukcję modelu uprawnień tych jednostek od strony podmiotowej, tj. wyznaczały obszary mogące stanowić potencjalną płaszczyznę formułowania uprawnień ze względu na status podmiotu uprawnionego. Zakres uprawnień musi być uwarunkowany statusem jednostek pomocniczych, tak aby proponowany model miał cechy modelu funkcjonalnego. Oprócz określenia prawnego umiejscowienia jednostek pomocniczych w rozdziale pierwszym nakreślone zostaną także funkcje, które te jednostki mogą (lub mogłyby spełniać) w aspekcie pozaprawnym (socjologicznym). W tym celu poddane rozważeniu zostaną potencjalne możliwości jednostek pomocniczych jako instytucji partycypacji obywatelskiej, czyli formy organizacyjnej zapewniającej lub tworzącej możliwości zwiększania udziału obywateli w procesach decyzyjnych na szczeblu gminy skutkującego wywieraniem wpływu m.in. na kształt budżetu, czy formy wykonywania zadań publicznych. Zastrzec w tym miejscu trzeba, że analiza statusu jednostek pomocniczych pomija jednostki pomocnicze miasta stołecznego Warszawy (dzielnice) ze względu na odrębność regulujących je przepisów i odmiennosć pełnionych funkcji, w tym w sferze spraw budżetowych. Zakres różnic nie pozwala na zakładanie stosowania proponowanych w rozprawie ogólnych rozwiązań do dzielnic warszawskich.

W rozdziale drugim analizie poddane zostaną obowiązujące uregulowania dotyczące procesów planowania i wykonywania budżetu. Przedmiotem zainteresowania będą głównie aspekty podmiotowe przebiegu procesów składających się na planowanie i wykonywanie. Albowiem – w związku z przedmiotem rozprawy – poszukiwanie zasadnego celu i możliwości wyposażania jednostek pomocniczych w konkretne, prawem określone uprawnienia musi się odwoływać przede wszystkim do uwarunkowań podmiotowych. Pozwoli to na ustalenie obszarów, w których możliwe jest (i pod jakimi warunkami) ograniczenie kompetencji organów gminy na rzecz jednostek pomocniczych. Oczywiście u podstaw podziału kompetencji między podmioty uczestniczące w planowaniu i wykonywaniu budżetu leżą przedmiotowe cechy podejmowanych decyzji w sferze planowania (np. projektowanie, wnioskowanie, zatwierdzanie, uchwalanie) i realizacji (wysokość zaciąganych zobowiązań czy dokonywanych wydatków, obowiązek stosowania regulacji szczegółowych dotyczących poszczególnych rodzajów dochodów i wydatków), które nie mogą zostać pominięte. W pierwszej jednak kolejności zadaniem realizowanym w rozdziale drugim jest przeanalizowanie istniejącego podziału kompetencji w celu rozpoznania obszarów potencjalnych uprawnień jednostek pomocniczych, a dopiero potem (w rozdziale piątym) „dopasowanie” do nich odpowiedniego zakresu przedmiotowego uprawnień.

W dalszej części rozprawy (rozdziały III i IV) zaprezentowane zostaną obowiązujące regulacje prawne sformułowane przez ustawodawcę z zamiarem stworzenia źródeł uprawnień jednostek pomocniczych w sferze zagadnień budżetowych gminy. W odrębnych częściach rozdziału

trzeciego zostaną przeanalizowane przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych – ze względu na ich ogólny charakter, a w rozdziale czwartym ustawy o funduszu sołeckim. Ocenie zostanie poddany dorobek doktryny i orzecznictwa administracyjnego. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na bieżące identyfikowanie omawianych uprawnień jednostek pomocniczych jako potencjalnych lub realnych, wiążących lub niewiążących w sferze praktyki stosowania prawa. Wnioski wypływające z praktyki stosowania obowiązujących norm stanowiąc będą jedne z głównych argumentów przy formułowaniu propozycji konstrukcji poszczególnych elementów proponowanego modelu.

Rozdział piąty poświęcony jest determinantom potencjalnego modelu uprawnień jednostki pomocniczej w zakresie planowania i wykonywania budżetu. Zostały one podzielone na determinanty o charakterze instytucjonalno-prawnym i o znaczeniu funkcjonalnym. W tej części rozprawy zweryfikowane zostaną zależności między istotą jednostki pomocniczej a zasadami planowania i wykonywania budżetu na poszczególnych płaszczyznach konstrukcyjnych modelu. Celem tej weryfikacji jest wskazanie potencjalnych obszarów uprawnień jednostki pomocniczej w procesie planowania i wykonywania budżetu oraz uzasadnienie zasadności ich przyjęcia albo odrzucenia przy konstruowaniu modelu.

* * *

Konsekwencją przyjętej kolejności rozważanych zagadnień jest przyjęta metodologia badań. Rozdziały I-IV zawierają wywód oparty o rozważania dogmatycznoprawne oraz praktykę stosowania obowiązujących regulacji. Analiza istniejących treści i informacji w obrębie zagadnień omawianych w wymienionych rozdziałach opatrzona zostanie częściowymi ocenami (wnioskami). Rozważania przedmiotowych zagadnień – co do zasady – odnoszą się do płaszczyzny prawnej. Pewnym wyjątkiem jest rozdział I, w którym status jednostek pomocniczych – w wymiarze znaczącym dla konstrukcji modelu – zostanie rozpatrzony także z socjologicznego punktu widzenia, mianowicie możliwości urzeczywistnienia idei partycypacji obywatelskiej przy pomocy tych jednostek i ich uprawnień.

W rozdziale III, oprócz analizy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, badaniu poddana została – niereprezentatywna – grupa statutów gmin i statutów jednostek pomocniczych. Badanie tych aktów skupiło się na postanowieniach dotyczących rodzajów (charakteru) przyznawanych jednostkom pomocniczym przez rady gmin uprawnień w zakresie „prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” i stanowi jedną z głównych podstaw oceny praktyki stosowania przepisów u.s.g., zwłaszcza regulacji zawartej w jej art. 51 ust. 3. Jako przedmiot analizy przyjęto postanowienia statutów wszystkich gmin i ich jednostek pomocniczych z terenu województw: lubuskiego, opolskiego i podlaskiego w wersji dostępnej w serwisie informacji prawnej LEX według stanu na dzień 31 maja 2011 r.

Rozdział V oraz ostatnia część rozprawy (tj. Wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*) zostały sformułowane na podstawie oceny obowiązujących regulacji i zidentyfikowanych w rozdziałach I-IV możliwości i barier determinujących pożądany kształt modelu uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy.

Stan prawny w zakresie przepisów powszechnie obowiązujących datowany jest na dzień 1 stycznia 2013 r.

Jednostki pomocnicze gminy

1. Fakultatywność tworzenia jednostek pomocniczych jako wyznacznik ich statusu w strukturze gminy

Wstępem do rozważań na temat ewentualnej roli i zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy w zakresie zagadnień budżetowych winno być rozstrzygnięcie czym w istocie są jednostki pomocnicze. Pełnej i rzetelnej konstatacji w tej sprawie nie można jednak podjąć bez szczegółowej analizy stanu prawnego, orzecznictwa i literatury w zakresie zagadnień wyszczególnionych jako podrozdziały niniejszego rozdziału rozprawy. W tym miejscu można jedynie wskazać na spotykane w doktrynie ogólne określenia jednostek pomocniczych jako podmiotów prawa publicznego niemających podmiotowości w sferze prawa prywatnego¹, czy też ułomnych podmiotów prawa publicznego². Określa się je także ogólnie jako wewnętrzne jednostki organizacyjne gminy³.

Uchwalone w 1990 r. przepisy regulujące ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie przewidywały obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych gminy. Stan ten nie zmienił się do dziś. Brak obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych należy uznać za podstawowy wyznacznik ich dzisiejszej pozycji w strukturze samorządu terytorialnego, zarówno ustrojowej – co przejawia się m.in. w braku konkretnie określonego przez ustawodawcę celu ich istnienia czy ogólnego zakresu realizowanych zadań⁴, jak i praktycznej – stanowiącej w istocie wyraz stanowiska praktyki nadzoru administracyjnego nad aktami gminnymi tworzącymi te jednostki i przyznającymi im kompetencje. Można zatem zadać pytanie: co leżało u podstaw zadecydowania o takim, a nie innym sposobie regulacji statusu jednostek pomocniczych⁵? Czy decyzja ta była efektem realizacji założenia o zminimalizowaniu ingerencji ustawodawcy w sprawy organizacji wewnętrznej gminy, zgodnie z postulatem EKSL⁶, czy też rozmyślnego działania skierowanego na odmienienie sposobu postrzegania jednostki pomocniczej (sołtysa), który utrwalił się w czasach PRL – jako struktury/podmiotu wykonującego zadania określone

1 Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 63

2 P. Czechowski, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem. Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994, s. 14.

3 Z. Niewiadomski w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 62.

4 Poza fragmentarycznymi kompetencjami wynikającymi w szczególności z art. 48 u.s.g., a od 2009 r. także z ustawy o funduszu sołectkim.

5 Dokumentacja procesu ustawodawczego nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Uchwała Senatu RP z dnia 29 lipca 1989 r. w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej reformy samorządu przewidywała, że „Samorządy mieszkańców w sołectwach i na obszarach miejskich stanowią istotne ogniwo umożliwiające bezpośredni udział ludności w rozwiązywaniu swych problemów oraz szkołę demokratycznej kultury politycznej. Samorządy mieszkańców powinny być organami samorządów miast i gmin, działać w ramach określonych kompetencji, dysponować przydzielonymi środkami oraz posiadać jednoznacznie wyznaczony zakres odpowiedzialności” (za: J. Reguński, M. Kulesza, *Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 206). Postulaty te, jak to zostanie dalej uzasadnione, nie znalazły pełnego odzwierciedlenia w u.s.t. (a następnie w u.s.g.).

6 Artykuł 6 ust. 1 EKSL przewiduje: „Jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swą wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie.” NSA w Łodzi w uzasadnieniu do wyroku z dnia 10 października 2000 r. (II SA/Łd 1097/00), ONSA 2001, nr 4, za element tej struktury uznał jednostki pomocnicze.

prawem powszechnie obowiązującym, w tym o charakterze władczym, z ramienia władzy państwowej⁷. Skutkiem przyjęcia w 1990 r. takiej konstrukcji wydaje się być dzisiejsza pozycja jednostek pomocniczych gminy, którą – ze względu na niejasny status⁸ – trudno uznać za znaczącą. Stwierdzenie to nie wymaga szczegółowego uzasadnienia – potwierdzają je kolejne inicjatywy ustawodawcze mające wzmocnić pozycję (rolę) jednostek pomocniczych, jak fundusz sołecki, czy założenia wstępnego prezydenckiego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw⁹.

7 Status taki wynikał z szeregu aktów prawnych. Przykładem mogą być np. ogólne regulacje, jakie zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa (Dz. U. Nr 49, poz. 319 ze zm.). Rozporządzenie to wymagało zatwierdzenia przez prezydium gminnej rady narodowej, na wniosek naczelnika gminy, dokonanego przez zebranie wiejskie wyboru sołtysa i podsołtysa (jeżeli wybrano osoby niebędące radnymi). Brak zatwierdzenia wymagał przeprowadzenia kolejnych wyborów. Wśród zadań sołtysa akt ten wymieniał organizowanie współdziałania mieszkańców zmierzające do zapewnienia m.in.: wykonania na terenie sołectwa zadań wynikających z planu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy; wykonywania przez mieszkańców sołectwa obowiązków wobec państwa wynikających z przepisów prawa, uchwał gminnej rady narodowej i rad narodowych wyższego stopnia; zagospodarowania gruntów, prawidłowego przebiegu prac polowych oraz stosowania środków służących zwiększeniu produkcji roślinnej i zwierzęcej; zaopatrzenia mieszkańców w wodę do picia i do celów użytkowych, a w miarę potrzeby organizowania jej dowozu; bezpieczeństwa przeciwpożarowego i przeciwpowodziowego; realizowania zadań w zakresie obronności na terenie sołectwa, stosownie do zleceń naczelnika gminy; utrzymywania porządku, czystości i estetyki w osiedlach, zagrodach i budynkach użyteczności publicznej oraz na drogach. A ponadto czuwanie nad wypełnianiem obowiązku szkolnego; wydawanie świadectw miejsca pochodzenia zwierząt; prowadzenie spraw meldunkowych; opiniowanie podań w sprawie ulg i umorzeń należności finansowych mieszkańców sołectwa; inkasowanie podatków i innych należności finansowych od mieszkańców sołectwa.

W uchwale Nr 154 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie praw i obowiązków sołtysa w realizacji zadań z zakresu administracji państwowej (M.P. Nr 35, poz. 295) jako zadania sołtysa określono m.in.:

– współdziałanie z naczelnikiem gminy w realizacji, na terenie wsi, zadań określonych planami społeczno-gospodarczymi gminy;

– realizację wynikających z przepisów prawa obowiązków dotyczących m.in. organizowania wykonywania przez mieszkańców sołectwa prawnych obowiązków wobec państwa, a zwłaszcza poboru w drodze inkasa podatków i opłat oraz poboru innych należności pieniężnych od mieszkańców sołectwa – jeżeli ich pobór należy do obowiązków organów administracji państwowej; zapobiegania powodziom i likwidacji ich skutków; bezpieczeństwa pożarowego; przestrzegania wykonywania przez mieszkańców obowiązku meldunkowego oraz obowiązków wynikających z przepisów porządkowych terenowych organów władzy i administracji państwowej.

– potwierdzanie okoliczności, których potwierdzenia przy załatwianiu przez mieszkańców sołectwa spraw w urzędach i instytucjach wymagają przepisy prawa (w zakresie zleconym przez naczelnika gminy);

– opiniowanie podań w sprawach ulg i umorzeń należności podatkowych oraz innych państwowych należności pieniężnych od mieszkańców sołectwa, a także odraczane terminu płatności tych należności na okres jednego miesiąca w razie choroby osoby zobowiązanej, śmierci w jej rodzinie, pożaru, pomoru inwentarza, powodzi, gradobicia lub innych wypadków losowych;

– sygnalizowanie naczelnikowi gminy potrzeby przeprowadzenia kontroli działalności jednostek organizacyjnych, urzędów i instytucji wykonujących obsługę ludności sołectwa;

– uczestniczenie przy czynnościach egzekucyjnych wykonywanych przez egzekutora lub poborcę skarbowego;

– doręczanie rolnikom formularzy zeznań podatkowych, nakazów płatniczych oraz upomnień na należności pieniężne ustalone przez organ administracji państwowej stopnia podstawowego.

Ponadto naczelnik gminy mógł określić inne obowiązki sołtysa z zakresu administracji państwowej. Zadania z zakresu administracji państwowej sołtys wykonywał pod kierownictwem i kontrolą naczelnika. Co najmniej raz w roku miał też obowiązek na zebraniu wiejskim złożyć sprawozdanie z realizacji swoich zadań z zakresu administracji państwowej, a zwłaszcza z wyników inkasa należności podatkowych oraz z wywiązywania się obywateli z innych obowiązków wobec państwa.

Nie brak również przykładów regulacji szczegółowych – np. § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lipca 1977 r. w sprawie wart przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 23, poz. 98) przyznawał sołtysom kompetencje, wykonywane z upoważnienia naczelnika gminy w porozumieniu z komendantem gminnym straży pożarnej, do ustalania środków i sposobów alarmowania, trasy obchodów wartowników oraz liczby i imiennej listy osób wyznaczonych na każdą wartę przeciwpożarową.

8 Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003, s. 93.

9 Projekt z 25 marca 2011 r. (www.prezydent.gov.pl), który m.in. w art. 41 ust. 1 określał sołectwo mianem formy samoorganizacji mieszkańców wsi, a w art. 56 ust. 1 przewidywał uznanie jednostek pomocniczych gminy za instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które – obok organizacji pożytku publicznego i stowarzyszeń niebędących organizacjami pożytku publicznego – miałyby być uprawnione do finansowania przedsięwzięć z funduszu inicjatyw lokalnych. Przepisy te wpisują się w tezę o konieczności nowoczesnego spojrzenia na rolę jednostek pomocniczych, jako podmiotów, których cel istnienia odbiega obecnie od zwyczajowo formułowanego w doktrynie od czasów poprzedzających transformację ustrojową.

Przekazanie organom gminy¹⁰ decyzji o dokonaniu bądź nie podziału obszaru gminy na jednostki pomocnicze oraz określeniu celu ich istnienia należy uznać za główny czynnik determinujący kierunki doktrynalnego pojmowania jednostek pomocniczych¹¹. Za cel ten wskazywane jest więc najczęściej wspomaganie realizacji zadań gminy. Przymiotnik „pomocnicze” na określenie tworzonych jednostek jest bowiem zwrotem sugerującym subsydiarny charakter jednostki w funkcjonowaniu gminy¹². A. Szewc wskazuje, że nazwa ta w istocie nawiązuje do zasady pomocniczości (subsidiarności), polegającej na lokowaniu kompetencji decyzyjnych, i związanej z tym odpowiedzialności, na możliwie najniższym szczeblu¹³. Jest to założenie jedyne w zasadzie do logicznego przyjęcia na tle regulacji prawnych, w których brak ustawowo określonego celu istnienia tych jednostek (zakresu ich zadań). Z postanowień art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. wynika, że określenie zakresu przekazywanych zadań oraz sposobu ich realizacji jest niezbędnym elementem statutu jednostki pomocniczej¹⁴, jednakże charakter tych zadań nie został dostatecznie przybliżony. Z tego punktu widzenia uprawnione byłoby zatem nawet przyjęcie teoretycznej konstrukcji zrzeczenia się realizacji określonych zadań przez organy gminy na rzecz jednostek pomocniczych. Jednakże regulacje ustrojowe ustalające podział kompetencji między organ stanowiący i wykonawczy gminy posiadają charakter podziału zupełnego, wskazującego dodatkowo na wyłączność poszczególnych kompetencji tych organów (zwłaszcza przepisy art. 18, art. 30 czy art. 60 u.s.g.). Z tego też między innymi względu, a także z powodów zaprezentowanych w dalszej części pracy, zrzeczenie się przez organy gminy realizacji konkretnych zadań na rzecz jednostek pomocniczych nie ma miejsca w praktyce. Obok przedstawionego w dalszych podrozdziałach statusu prawnego jednostek pomocniczych jest to równorzędny argument za minimalizowaniem teoretycznej nawet możliwości samodzielnego wykonywania przez jednostkę pomocniczą większości zadań gminy. Praktyka, w tym orzecznicza, negatywnie weryfikuje spotykane w teorii założenie, według którego organy jednostek pomocniczych mogą wypełniać niemal każdą funkcję administracji¹⁵.

Podnoszone w doktrynie i orzecznictwie uzasadnienie tworzenia jednostek pomocniczych jako powołanie podmiotów wspierających efektywność realizacji zadań gminy¹⁶ należy też rozpatrzyć przez pryzmat wielości form realizacji zadań gminy i generalnego wniosku o ich znacznym skonkretyzowaniu jako instytucji szczególnych. Są to formy skonkretyzowane zarówno przedmiotowo, jak i pod względem zasad realizacji zadań i odpowiedzialności podmiotów, którym prawo taką możliwość stwarza (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, czy współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze pożytku publicznego). Można zatem i z tego względu rozważać, czy wiązanie celu powołania jednostki pomocniczej przede wszystkim z zamiarem scedowania na nią części zadań gminy (w tym kompetencji decyzyjnych) jest podejściem w pełni aktualnym¹⁷. Dodatkowo w literaturze spotkać można teorie przewidujące,

10 Za wyjątkiem miasta stołecznego Warszawy.

11 Ze względu na odmiennosc uregulowań prawnych co do roli jednostek pomocniczych (ich organów) przed i po 1990 r., dorobek doktryny sprzed transformacji ustrojowej traktowany jest w rozprawie jako ewentualne uzupełnienie rozważań, a nie ich podstawa.

12 Wbrew tezie przyjętej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91), OSNCP 1992, nr 2, jednostki pomocniczej nie można uznać za „samorządowy organ pomocniczy gminy” – por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 93.

13 A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 75.

14 Tak np. WSA w Opolu w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. (II SA/Op 563/07), Lex nr 357473.

15 Założenie takie formułuje P. Chmielnicki w: W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 144.

16 W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2009 r., NK.II.0911-6/513/09, (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 210, poz. 3898) wskazano, że „Pomocniczy charakter jednostek pomocniczych wyraża się w przejmowaniu na podległym im obszarze zadań publicznych i ułatwianiu tym samym ich realizacji przez gminę. Z prawnego punktu widzenia pomocniczość jednostek przejawia się w przekazywaniu im przez gminę części kompetencji decyzyjnych.”

17 Pogląd ten dominuje zarówno w literaturze sprzed 1990 r. (co należy uznać za w pełni uzasadnione biorąc pod uwagę ówczesny stan prawny), jak i w dorobku doktryny i orzecznictwa w okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego – np.

że jednostkom pomocniczym powinny być przekazywane te zadania, których wykonywanie w ramach zasadniczego podziału terytorialnego (przez gminę) jest nieracjonalne bądź mało skuteczne¹⁸. Poglądy te, aczkolwiek uzasadnione brzmieniem art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g., wydają się częściowo emanować statusem i celem istnienia jednostek pomocniczych (zadaniami ich organów) przed 1990 r. oraz ugruntowanym w doktrynie sposobem postrzegania jednostek pomocniczych jako elementu podziału administracyjnego państwa. W odniesieniu do zadań spoczywających na gminie wystarczające wydaje się założenie, że jednostki pomocnicze w konkretnym zakresie (i w ramach realnych możliwości) winny zapewniać wsparcie realizacji określonych zadań gminy, a nie zadania te przejmować.

W związku z powszechnym pojmowaniem jednostki pomocniczej jako tworu powołanego w celu realizacji zadań publicznych¹⁹ pozostaje także rola tych jednostek w urzeczywistnianiu zasady subsydiarności, rozumianej jako przekazywanie realizacji zadań publicznych jak najniższemu szczeblowi administracji, który ma najlepsze kontakty z obywatelem. Założenie to musi jednak uwzględniać, że samo utworzenie jednostki pomocniczej nie przesądza jeszcze o realizacji zasady subsydiarności, albowiem jednostka pomocnicza bez znaczących kompetencji, bez odpowiedniego zakresu przekazanych i istotnych dla członka wspólnoty lokalnej spraw nie spełni zakładanej roli²⁰.

Poszukiwanie miejsca i sensu jednostki pomocniczej w dzisiejszym samorządzie gminnym, z uwzględnieniem idei społeczeństwa obywatelskiego oraz ponad dwudziestoletniej praktyki stosowania obecnych regulacji nakazuje rozważyć, czy taki podmiot jest bardziej potrzebny władzy lokalnej (jako realizujący ewentualnie część jej zadań – jednakże wobec jego statusu prawnego założenie zdolności wykonania większości zadań jest w pewnym sensie utopijnym), czy mieszkańcom danej wsi (dzielnicy). Czy nie należy jednostek pomocniczych postrzegać bardziej jako formy zorganizowanego działania na rzecz ich społeczności, wyrażania jej woli w zakresie partykularnych interesów czy uzewnętrzniania problemów, co może polegać również na opozycji przeciw określonym działaniom organów gminy lub podejmowania działań wbrew ich woli (lecz w granicach prawa). Docelowo jednostka pomocnicza może być także postrzegana jako forma organizacyjna umożliwiająca samodzielne rozwiązywanie problemów społeczności (w tym w zakresie mieszczącym się w ramach zadań gminy)²¹, jednakże wymaga to – co dalej zostanie udowodnione na tle ich kompetencji finansowych – bardzo precyzyjnych regulacji prawnych, uwzględniających w szczególności brak możliwości samodzielnego funkcjonowania w obrocie.

Jednostki pomocnicze – zwłaszcza utworzone na terenach wiejskich – to naturalne formy organizacyjne mieszkańców o szeregu wspólnych interesów, u podstaw czego leży przede

B. Jaworska-Dębska (w:) M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne*, Łódź 2000, s. 223; A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 75; D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 27 listopada 2009 r. (NK.II.0911-6/513/2009).

18 Zob. np. B. Jaworska-Dębska (w:) M. Stahl (red.), *Prawo...*, cyt. wyd. s. 223. Teoretyczne chociażby zidentyfikowanie tego typu zadań na tle art. 7 u.s.g. napotyka poważne problemy. Realizacja jakiegokolwiek zadania wymaga zaangażowania środków finansowych, składania oświadczeń woli, wykonywania szeregu czynności technicznych. Postulat ten można ewentualnie łączyć z „miękkimi” kompetencjami dotyczącymi takich zadań jak wymienione od 1 kwietnia 2009 r. w art. 7 ust. 1 pkt 17: wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

19 Wyjątkiem w tym zakresie są tezy podnoszone przez B. Zawadzką, która uważa za nietrafione przyjęcie w ustawie określenia „jednostki pomocnicze”, wskazującego na instrumentalny ich charakter wobec organów władz gminy, zamiast na stworzenie struktur umożliwiających samodzielne działanie mieszkańców na rzecz społeczności jednostki – B. Zawadzka, *Status prawny jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1995, nr 6.

20 D. Fleszer, *Tworzenie jednostek...*, cyt. wyd., s. 28.

21 Jak wynika z badań przeprowadzonych przez K. Dojwa i J. Placety, jako główny powód obejmowania stanowiska sołtysa blisko 2/3 respondentów podawało chęć pracy na rzecz lokalnej wspólnoty i „zrobienie czegoś we wsi”, natomiast jako główne utrudnienie w pracy sołtysa blisko 85% badanych podało zbyt małe środki finansowe będące w dyspozycji sołectwa – K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2.

wszystkim powiązanie podziału pomocniczego z lokalną siecią osadniczą (wsiami). Przy nieokreślonym przez ustawodawcę (i kłopotliwym przez to z punktu widzenia gmin) celu tworzenia i utrzymywania jednostek pomocniczych poczynawszy od 1991 r. nasuwa się pytanie o sposób pojmowania tych jednostek w świetle idei partycypacji społecznej. Partycypacją społeczną (obywatelską) określa się zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych problemów, przejawiające się organizowaniem się ludzi oraz tworzeniem przez nich organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe²². W istocie skutkiem funkcjonowania procesów partycypacyjnych jest faktyczny udział mieszkańców (ich organizacji) we współrządzeniu. Uzależniony jest on jednak od poziomu aktywności społecznej obywateli, potencjału ich samoorganizacji. Na jego obniżenie lub podwyższenie wpływają takie czynniki jak ewentualne „zachęty”²³ czy bariery wynikające z regulacji prawnych, wspólność interesów danej grupy mieszkańców, zakres aktualnych problemów, sposób zorganizowania mieszkańców, istnienie lokalnych liderów.

Analiza założeń idei partycypacji społecznej w zakresie instytucji, za pośrednictwem których jest ona realizowana, wskazuje na niejednokrotne pomijanie formy samoorganizacji mieszkańców jako członków jednostki pomocniczej²⁴. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy jest ciągle traktowanie jednostki pomocniczej wyłącznie jako elementu struktury władzy samorządowej (podmiotu realizującego zadania publiczne z ramienia organów samorządowych), a nie formy samoorganizacji mieszkańców. Tymczasem, jak pokazuje praktyka instytucji funduszu sołectkiego, idea współrządzenia obywateli znalazła w niej pełne odzwierciedlenie, umożliwiając realizację przez wąską społeczność własnych, niezależnych od woli organów gminy, zamierzeń przy pomocy środków publicznych. Ujawniła przy tym potencjał sołectwa jako podmiotu aktywizującego obywateli. W pełni zgodzić się należy z M. Augustyniak, że nawet najlepiej skonstruowany katalog zadań nie zastąpi inicjatywy samych mieszkańców²⁵. Dla wyzwolenia tej inicjatywy niezbędne są jednak bodźce prawne i finansowe, w szczególności wyraźne kompetencje przysługujące społeczności jednostki²⁶.

* * *

Podział gminy na jednostki pomocnicze określa się mianem podziału pomocniczego dokonywanego w ramach zasadniczego podziału administracyjnego²⁷. Podstawą fakultatywności tworzenia jednostek pomocniczych jest regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą gmina może tworzyć jednostki pomocnicze. Możliwy do wyinterpretowania zakres swobody gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych jest jednak dalece szerszy niż tylko podjęcie decyzji o wprowadzeniu podziału pomocniczego na całości lub części terenu gminy.

22 D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.

23 W szczególności trzeba tu wskazać na skutki, jakie wywołała ustawa o funduszu sołectkim.

24 Na jednostki pomocnicze w tym zakresie nie wskazują m.in. D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska...*, cyt. wyd.; S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, czy J. Schindler, *Konteksty aktywizowania społeczności lokalnych*, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010, s. 165-192, który jako „podmioty aktywizujące” społeczność lokalną wymienia samorząd (organy gminy i urzędników), przedsiębiorstwo, organizację pozarządową, organizację pozornie pozarządową, lidera, szkołę, parafię, rodzinę, handel.

25 M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 575.

26 Nie powinny one raczej polegać na zwiększaniu prawa mieszkańców do niewiążącego organów władzy opiniowania czy konsultowania szeregu działań, decyzji czy zamierzeń (zwiększania obowiązków organów władzy w zakresie zbierania opinii czy prowadzenia konsultacji), lecz na rzeczywistych uprawnieniach decyzyjnych. Jak wynika z badań zachodnioeuropejskich, z jednej strony daje się zauważyć tendencja rozszerzania liczby ciał i możliwości partycypacji obywateli, a z drugiej faktyczne decyzje zależą od obywateli w coraz mniejszym stopniu, co określa się mianem postdemokracji lub petzającego autorytaryzmu – za M. Theiss, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja społeczna i aktywizacja...*, cyt. wyd., s. 63.

27 Np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawa ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 145.

Systematyzuje go M. Augustyniak²⁸ wskazując, że obejmuje on sześć zagadnień:

- utworzenie jednostki pomocniczej²⁹;
- wybór rodzaju tworzonych jednostek – nazwanych przepisami u.s.g. bądź innych;
- kolejność tworzenia jednostek nazwanych i nienazwanych;
- powoływanie organów jednostek nienazwanych przez ustawodawcę;
- utworzenie jednostek na części lub całości terytorium gminy;
- utworzenie jednostek niższego rzędu.

Katalog ten, sformułowany na użytek analizy procesu tworzenia jednostek pomocniczych, nie uwzględnia swobody gminy w określaniu przekazywanych jednostce zadań. W obszarze określania zadań ustawa nie zawiera bowiem wytycznych dla rady gminy uchwalającej statut, które można byłoby uznać za wyłączające daleko posuniętą – przynajmniej teoretycznie – swobodę³⁰.

W procesie powoływania do istnienia jednostek pomocniczych doktryna wyróżnia konsekwentnie trzy etapy³¹, tj.:

- określenie zasad ich tworzenia (a także łączenia, podziału oraz znoszenia);
- przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami i podjęcie uchwały w sprawie utworzenia jednostek;
- konsultacje w sprawie statutów jednostek.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 u.s.g. rada gminy określa w statucie gminy zasady tworzenia, podziału, łączenia oraz znoszenia jednostki pomocniczej. Określenie tych zasad należy uznać za pierwszy etap tworzenia jednostek pomocniczych, aczkolwiek jego realizacja – w świetle literalnego brzmienia art. 5 ust. 3 – nie musi być wyrazem zamiaru utworzenia jednostek na terenie gminy, ani skutkować ich utworzeniem w najbliższej przyszłości. Wniosek ten wynika stąd, że o ile tworzenie jednostek pomocniczych nie jest obowiązkowe, o tyle zawarcie w statucie gminy postanowień wskazanych przez art. 5 ust. 3 u.s.g. jest wymagane dla zgodności z prawem statutu, co podkreślano w większości orzeczeń i poglądów doktryny³². Przyjęcie określenia w treści statutu gminy zasad tworzenia jednostek pomocniczych jako pierwszego etapu ich tworzenia może więc być przedmiotem dyskusji, gdyż *ex lege* nie jest czynnością związaną bezpośrednio z realizowanym zamiarem utworzenia jednostek.

Regulacje statutowe określające zasady tworzenia jednostek pomocniczych zdeterminowane są w znacznym stopniu przepisami u.s.g., wskazującymi na formę utworzenia jednostki (uchwałą rady gminy) i obowiązkowe przeprowadzenie konsultacji. Orzecznictwo administracyjne nie wskazuje na możliwość wykraczania poza powielenie wymogów ustawowych. Można wskazać np. na wyrok WSA w Łodzi, w którym stwierdzono nieważność postanowienia statutu gminy przewidującego tworzenie jednostek pomocniczych przez radę gminy na wniosek burmistrza,

28 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 32-38.

29 Por. przywoływany już wyrok NSA w Łodzi z dnia 10 października 2000 r. (II SA/Łd 1097/00).

30 Zagadnienia związane z powierzaniem zadań jednostkom pomocniczym, jako nierozdzielnie związane z problemem przekazywania kompetencji finansowych, zostanie omówione odrębnie od pozostałych regulacji statutowych, w dalszym podrozdziale.

31 G. Łaszczycza, *Sołectwo*, „Sejmik Samorządowy” 1995, nr 12; M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, cyt. wyd., s. 39-44.

32 Zob. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r. (II OSK 325/05), Lex nr 190943, czy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 marca 2003 r. (PN.III.AB-0911-1-26/03), OwSS 2004, nr 2; B. Adamiak, *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8. Inaczej P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004, s. 23, który wskazuje, że rada gminy jest obowiązana ustalić w statucie zasady tworzenia jednostek pomocniczych dopiero wtedy, gdy zdecyduje się takie utworzyć.

ze względu na brak w ustawie wskazania na posiadanie przez organ wykonawczy gminy prawa inicjatywy w tej sprawie³³.

Jako drugi etap procesu tworzenia jednostek pomocniczych wskazywane są w literaturze łącznie dwie czynności wymienione w art. 5 ust. 2 u.s.g. – przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami oraz – po ich przeprowadzeniu – podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych³⁴. Instytucja konsultacji doczekała się pokaźnego dorobku doktryny i orzecznictwa. Za cel konsultacji przyjmuje się uzyskanie opinii społeczności na dany temat³⁵, w związku z czym nie przyznaje się im charakteru wiążącego³⁶. Konsekwencją przyjęcia takiego rozumienia istoty konsultacji jest możliwość utworzenia jednostek pomocniczych przez radę wbrew woli mieszkańców. Interpretacja taka stanowi, moim zdaniem, kolejną reperkusję celu istnienia jednostek pomocniczych w poprzednim systemie – jako tworzenia wspomagającego władzę, a nie stanowiącego formę organizacji mieszkańców służącą realizacji ich własnych celów mieszczących się w zakresie spraw publicznych. Zgodzić się należy z B. Dolnickim, że pożądanym rozwiązaniem powinno być, aby rada postąpiła zgodnie z wolą mieszkańców, co jest równoznaczne z przyjęciem wiążącego dla rady wyniku konsultacji w sprawie utworzenia jednostki³⁷. Kontrowersje budzi też spotykany w doktrynie pogląd, iż konsultacje powinny obejmować mieszkańców całej gminy, a nie mieszkańców tego obszaru gminy, na którym ma być utworzona jednostka (jednostki)³⁸. Taki kierunek interpretacji wydaje się nieracjonalny, ponieważ proces tworzenia konkretnej jednostki nie dotyczy praw i obowiązków mieszkańców innych wsi (dzielnic). Uważam, że konsultacjami powinni być objęci – poza terenem jednostki tworzonej – także mieszkańcy całej jednostki, z której obszaru zostanie wydzielona nowa jednostka pomocnicza, czyli mieszkańcy terenu objętego podziałem na nowe jednostki, w wyniku którego okrojony zostanie obszar istniejącej jednostki (nawet przy zachowaniu jej dotychczasowej nazwy)³⁹.

Przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami stanowi warunek ważności uchwały rady gminy w sprawie utworzenia jednostek pomocniczych⁴⁰. Uchwała w sprawie utworzenia jednostki stanowi akt prawa miejscowego (zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 u.s.g.).

33 Wyrok z dnia 27 września 2007 r. (III SA/Łd 500/07), Lex nr 365185. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że „zgodnie z przepisami ustawy inicjatywa w przedmiocie ustanowienia jednostki pomocniczej należy albo do rady gminy, która powinna podjąć po uprzednich konsultacjach z mieszkańcami stosowną uchwałę, albo do samych mieszkańców”. Należy mieć na uwadze, że ustawa w art. 5 ust. 2 wskazuje wyłącznie mieszkańców jako podmiot właściwy do podjęcia inicjatywy w sprawie utworzenia jednostek, co budzi uzasadnione wątpliwości co do tezy tego rozstrzygnięcia wskazującej, że prawo inicjatywy posiada też rada. Przyjęcie inicjatywy burmistrza nie wyklucza bowiem ani przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami, ani obowiązku podjęcia przez radę uchwały w sprawie utworzenia jednostki. Ogólnie na kompetencję organów gminy w zakresie inicjatywy wskazuje A. Szewc (w.): A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...* cyt. wyd., s. 49.

34 R. Szarek wskazuje na niekonsekwencję przepisu zawartego w art. 5 ust. 2 u.s.g., ponieważ wymaga on konsultacji przed utworzeniem jednostki pomocniczej, a nie przewiduje takiej konieczności przy jej łączeniu, podziale czy znoszeniu – glosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1996 r. (I SA/Kr 1766/96), „Radca Prawny” 1998, nr 3. W efekcie stwierdzić należy brak ustawowego trybu łączenia, podziału i znoszenia jednostek – M. Augustyniak, (w.): B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 83-84. Decyzja w kwestii likwidacji powinna jednak wskazywać przyczyny likwidacji, mając na uwadze m.in. interesy mieszkańców jednostki – P. Chmielnicki, *Likwidacja jednostki pomocniczej*, „Wspólnota” 2004, nr 5.

35 Ustawa nie nakazuje formy uzyskania wiedzy na temat opinii mieszkańców – zasady przeprowadzania konsultacji określa rada gminy na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g.

36 Por. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 41; wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 marca 1999 r. (II SA 1255/98), Lex nr 47214.

37 Zob. B. Dolnicki, *Samorząd...*, cyt. wyd., s. 95. Tak również A. Agopszowicz w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 138.

38 A. Szewc (w.): A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 78.

39 NSA w Łodzi w powoływanym wcześniej wyroku z dnia 10 października 2000 r. (II SA/Łd 1097/00) stwierdził: „Jeśli rada gminy przyjmuje koncepcję tworzenia jednostek pomocniczych w całej gminie, zarządzenie przeprowadzenia konsultacji (...) na obszarze całej gminy jest nie tylko prawnie dopuszczalne, ale i racjonalne.” Dalej Sąd wykazuje dopuszczalność konsultacji na terenie całej gminy także w przypadku, gdy istnieje zamiar utworzenia konkretnej jednostki pomocniczej – jeżeli rada gminy tak postanowi. Tezy wyroku potwierdzają zaprezentowane wyżej stanowisko, że nie istnieje prawny nakaz przeprowadzania konsultacji na terenie całej gminy w przypadku tworzenia jednostki (jednostek) na części jej terytorium.

40 Zob. np. E. Olejniczak-Szatowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1-2.

Za ostatni, trzeci, etap przyjmowane jest przeprowadzenie konsultacji w sprawie statutów jednostek pomocniczych (art. 35 ust. 1 u.s.g.). Uważam, że prawne wyróżnianie tych konsultacji jako odrębnego etapu tworzenia może być przedmiotem dyskusji. Skoro bowiem statut jednostki pomocniczej ma określać m.in. zakres przekazywanych jednostce pomocniczej zadań i sposób ich realizacji to nieracjonalne wydaje się konsultowanie z mieszkańcami samego faktu utworzenia jednostki. Owo utworzenie nie daje bowiem mieszkańcom samo w sobie żadnej formalnej wiedzy co do kluczowych kwestii związanych z funkcjonowaniem tworzonej jednostki. Powstaje konstrukcja, którą można podsumować: „mieszkańcy wypowiedzcie się, czy chcecie powstania jednostki, przy czym co do celu i zadań z tym związanych skonsultujemy się po jej ewentualnym utworzeniu”. Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera bowiem żadnych wskazówek, z jakimi zadaniami czy zasadami funkcjonowania mieszkańcy mają wiązać sam fakt powstania jednostki pomocniczej. Konsultacje w sprawie statutu również posiadają charakter niewiążący. Wydaje się zatem, że świadome wypowiedzenie się mieszkańców co do zamiaru stworzenia jednostki pomocniczej powinno dotyczyć kompleksowych zagadnień z tym związanych, w szczególności celu tworzenia jednostki i związanych z tym zadań oraz kompetencji (a więc materii statutowej). Przyjęcie tego poglądu czyni niezasadnym przeprowadzanie odrębnych konsultacji w sprawie utworzenia jednostki i w sprawie kluczowych dla tej jednostki zagadnień materii statutowej. Ustawa jasno winna wskazywać, że przedmiotem konsultacji przed podjęciem uchwały o utworzeniu jednostki mają być także zagadnienia dotyczące zadań, praw i obowiązków związanych z utworzeniem jednostki oraz zasad jej funkcjonowania (czyli de facto kwestie podlegające regulacji w statucie w obecnym stanie prawnym).

Zgodnie z ugruntowanym poglądem orzecznictwa i doktryny, każdej jednostce pomocniczej powinien zostać nadany odrębny statut (art. 35 ust. 1 u.s.g.)⁴¹. W praktyce wymóg ten jest generalnie przestrzegany, aczkolwiek powszechną zasadą jest, że postanowienia statutów jednostek pomocniczych w obrębie danej gminy nie różnią się treścią między sobą⁴².

Minimalne wymagania co do treści statutu jednostki pomocniczej określa art. 35 ust. 3 u.s.g., wskazując na obligatoryjne uregulowanie w nim następujących zagadnień:

- nazwy i obszaru jednostki pomocniczej;
- zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej⁴³;
- organizacji i zadań organów jednostki pomocniczej;
- zakresu zadań przekazywanych jednostce przez gminę oraz sposobu ich realizacji;
- zakresu i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej.

Pominięcie w statucie któregośkolwiek z wymienionych w ustawie zagadnień skutkuje – co oczywiste – nieważnością statutu⁴⁴. Nawiązania do regulacji zawartych w statutach jednostek

41 Np. wyrok NSA we Wrocławiu z 28 października 2003 r. (II SA/Wr 1501/03), Lex nr 166987; Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 lutego 1994 r. (SA/Gd 2470/93), ONSA 1995 nr 3; A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja” 2006, nr 3; M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Strózczyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.

42 Wniosek ten formułują na podstawie analizy postanowień statutów jednostek pomocniczych gmin województw: lubuskiego, opolskiego i podlaskiego, której wyniki w zakresie obejmującym przedmiot rozprawy zostały przedstawione w rozdziale III.

43 Tryb i zasady wyboru organu wykonawczego sołectwa winny być uregulowane przez organ stanowiący gminy wyłącznie w statucie danego sołectwa, a nie w innym epizodycznym akcie normatywnym przyjętym przez radę (np. w uchwale zarządzającej wybory do organów sołectwa) – rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 21 sierpnia 2008 r. (ON-I-0911/392/08), „Wspólnota” 2008, nr 37.

44 Zob. np. przywoływany już wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r. i wyrok tego Sądu z dnia 4 marca 2008 r. (II SA/Op 561/07), Lex nr 494388 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 sierpnia 2006 r. (II SA/Go 449/06) (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 104, poz. 1863).

pomocniczych będą pojawiały się w poszczególnych częściach rozprawy, jako że kompleksowe rozważanie tego zagadnienia nie jest jej przedmiotem. Zwrócenia uwagi wymaga, że art. 35 ust. 3 u.s.g. nie odnosi się wprost do regulowania zagadnień związanych z uprawnieniami jednostek pomocniczych w sferze finansowej (budżetowej). Nie stanowi to jednak przeszkody w obejmowaniu tej materii statutem jednostki, czy to ze względu na otwarty charakter regulacji art. 35 ust. 3, czy też w ramach określenia przekazywanych jednostce zadań i sposobu ich realizacji. Nie zwalnia to jednocześnie od obowiązku uregulowania zagadnień dotyczących „uprawnień” w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy w statucie gminy na podstawie art. 51 ust. 3 u.s.g. Praktyka pokazuje jednak, że często regulacje zawarte w statutach jednostek pomocniczych są jedynym źródłem przepisów odnoszących się do zagadnień finansowych, co wynika z pominięcia ich w statucie gminy⁴⁵.

Podsumowując rozważania na temat zagadnień związanych z tworzeniem jednostek pomocniczych i ich rolą w strukturze gminy należy wskazać, że mimo wielu niejasności funkcjonują one powszechnie na terenach gmin wiejskich. Fakt ten wiązałbym raczej z przyzwyczajeniem mieszkańców do tradycyjnej organizacji miejscowości (sołectwa), niż z rzeczywiście pełnionymi funkcjami i szerokim zakresem kompetencji, aczkolwiek nie można tego stwierdzenia generalizować⁴⁶. W odniesieniu do dzielnic i osiedli w miastach oraz miast będących odrębną jednostką pomocniczą (w gminach miejsko-wiejskich) tworzenie jednostek pomocniczych nie ma postaci powszechnej praktyki. Za przyczynę takiego stanu rzeczy należy uznać odrębną od sołectw tradycję oraz funkcje dzielnic i osiedli, a także uwarunkowania socjologiczne, wynikające w szczególności z braku historycznej więzi między mieszkańcami oraz innym zakresem potencjalnych korzyści, które mogłoby dawać utworzenie jednostki pomocniczej.

2. Rodzaje jednostek pomocniczych i ich organy

2.1. Uwagi wprowadzające

Ustawa o samorządzie gminnym wymienia nazwy trzech rodzajów jednostek pomocniczych – sołectwa, osiedla i dzielnice oraz dopuszcza tworzenie „innych” jednostek pomocniczych. Ponadto wskazuje, że jednostką pomocniczą może być położone na terenie gminy miasto. Wskazanie odnoszące się do miasta położonego na terenie gminy wydaje się w pewnym sensie nielogiczne, ponieważ zakres terytorialny sołectwa, dzielnicy i osiedlanie jest w ustawie określony⁴⁷, więc teoretycznie może być nim i miasto. „Miasto” można określić jako czwarty ustawowy rodzaj nazwanej jednostki pomocniczej. Jednakże ze względu na pominięcie w u.s.g. regulacji dotyczących organów „miasta” jako jednostki pomocniczej i wynikającą stąd dowolność w określeniu jego organów jest też wyłączone z jednostek nazwanych⁴⁸. Odniesienie się w art. 5 ust. 1 u.s.g. do miasta jako odrębnej jednostki pomocniczej wydaje się więc zbędne, gdyż dotyczy ewentualnego zakresu terytorialnego jednostki, który to zakres nie jest ustawą reglamentowany dla sołectw, osiedli i dzielnic, a także „innych” jednostek pomocniczych. Jak pokazuje praktyka utworzenie takiej jednostki wiąże się z reguły z nadaniem jej nazwy⁴⁹.

45 Zob. wyniki analizy statutów gmin i jednostek pomocniczych przedstawione w rozdziale III.

46 Istotną rolę odgrywają uwarunkowania historyczne poszczególnych regionów co do tradycji funkcji pełnionych przez samorząd mieszkańców, mające źródło w czasach zaborów.

47 Zasadne byłoby odniesienie się do miasta jako odrębnej jednostki, gdyby ustawa przewidywała tworzenie sołectw na terenie wsi, zaś dzielnic i osiedli jako jednostek wynikających z podziału terenu miasta.

48 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 36.

49 Zob. np. Statut Samorządu Mieszkańców Miasta Drohiczyń nadany uchwałą Nr III/30/03 Rady Miejskiej w Drohiczyń z dnia 11 marca 2003 r. (Dz. Urz. Województwa Podlaskiego Nr 29, poz. 728).

Analizowany art. 5 ust. 1 u.s.g. nie określa zatem ani wyczerpującego katalogu możliwych do utworzenia jednostek pomocniczych, ani też ich cech wpływających na zastosowanie takiej czy innej nazwy, bądź podjęcia decyzji o funkcjonowaniu jednostki innej (nienazwanej). Otwarty katalog rodzajów jednostek pomocniczych na podstawie art. 5 ust. 1 u.s.g. nie jest negowany w doktrynie. Obowiązuje od 18 listopada 1995 r.⁵⁰ i postrzegany jest najczęściej jako stworzenie możliwości tworzenia innych jednostek niż sołectwa, dzielnice i osiedla. Wskazuje się, iż pierwotny tekst ustawy przewidujący, że w gminie mogą być tworzone jako jednostki pomocnicze wyłącznie sołectwa, dzielnice miejskie i osiedla uniemożliwiał tworzenie innych struktur lokalnych⁵¹. Nie uważam, aby ówczesne rozwiązanie było wadliwe. Dopuszczenie tworzenia nieokreślonych rodzajów jednostek pomocniczych powoduje bowiem szereg kłopotów przy wprowadzaniu kompleksowych regulacji dotyczących tych jednostek. Pokazały to prace nad ustawą o funduszu sołeckim, której założeniem było zaktywizowanie terenów wiejskich⁵². Niekorzystnie na prace nad tą ustawą wpłynął także wynikający z u.s.g. (aczkolwiek nie bez wątpliwości dotyczących sołectw) i utwierdzany w doktrynie brak związku między nazwanymi w ustawie jednostkami pomocniczymi (sołectwami, osiedlami, dzielnicami) a terenem miejskim lub wiejskim, na którym mogą one być teoretycznie utworzone⁵³. Wobec braku wyraźnej krytyki w doktrynie obecnych regulacji należy szczególnie poprzeć inicjatywę ustawodawczą wskazującą swą treścią na zamiar uporządkowania nazewnictwa i powiązania z obszarem wiejskim danych jednostek⁵⁴. Precyzyjne uregulowanie tych zagadnień powinno być pierwszym krokiem dla ustawowego określenia kompetencji jednostek pomocniczych – w tym zwłaszcza w zakresie spraw finansowych – z uwzględnieniem odrębności potrzeb i możliwości jednostek miejskich i wiejskich. Uwarunkowania co do rodzaju gminy (miejska, wiejska, miasto na prawach powiatu), obszaru i liczby ludności jednostki pomocniczej nie pozwalają bowiem na jednakowe traktowanie ich potencjalnych kompetencji.

Ustawodawca nie wypowiedział się w jasny sposób co do kwestii celu tworzenia jednostek pomocniczych, ich zadań i kompetencji, zatem brak podstaw do poszukiwania różnic w statusie prawnym sołectw, dzielnic i osiedli oraz jednostek innego rodzaju. Wyjątek w tym zakresie wprowadziła dopiero ustawa o funduszu sołeckim⁵⁵. Istniejące różnice, poza nazwą

50 Na mocy zmiany art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wprowadzonej ustawą z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601). Pierwotny tekst ustawy przewidywał, że w gminie mogą być tworzone jako jednostki pomocnicze wyłącznie sołectwa, dzielnice miejskie i osiedla.

51 Zob. M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., Warszawa 2010, s. 79.

52 Projekt ustawy, mimo że wyraźnie skierowany na zaktywizowanie obszarów wiejskich, pomijał swym zakresem podmiotowym jednostki pomocnicze funkcjonujące na terenie wsi takie jak siota, przysiółki, kolonie, czy obwody – czyli o nazwach innych niż sołectwo. Wskazywano, iż przyjęta koncepcja budzi wątpliwości o charakterze ustrojowym w konfrontacji z uregulowaną w art. 32 Konstytucji zasadą równości oraz zakazem dyskryminowania – zob. T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim z dnia 8 grudnia 2008 r.* (www.sejm.gov.pl).

53 Można jednakże podnosić, że określenie jako organu sołectwa zebrania wiejskiego należy odczytywać jako wytyczną do tworzenie tych jednostek na terenie wsi. Jako kontrargument podawane jest zaś istnienie sołectw w granicach miast (np. A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 76). Stawiam jednak tezę, że istnienie sołectw w granicach miast nie jest – co do zasady – wynikiem ich tworzenia na podstawie u.s.g., a rezultatem zaszłości wynikających ze zmian granic administracyjnych miast przeprowadzanych często zwłaszcza w latach 70-tych XX wieku, polegających m.in. na włączaniu całych wsi (sołectw) w granice miast – zob. np. rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 grudnia 1976 r. w sprawie zmiany granic niektórych miast w województwach białostockim, krośnieńskim, legnickim, nowosądeckim, piotrkowskim, rzeszowskim, tarnowskim i wrocławskim (Dz. U. z 1977 r. Nr 2, poz. 12).

54 Założenia wstępnego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 25 marca 2011 r. przewidywały w art. 41 ust. 1, że sołectwo jest jednostką pomocniczą stanowiącą formę samoorganizacji mieszkańców wsi. W art. 40 i 42 tego projektu odniesiono się do „innych jednostek pomocniczych” bez wskazania terenów, na jakich mogą być tworzone. Mając jednak na uwadze, że w art. 41 ust. 1 sołectwo przypisano obszarom wiejskim, należałoby owe „inne jednostki” łączyć z terenem miast.

55 Co także wzbudziło wątpliwości pod względem zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją – T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim...*, op. cit.

i wynikającego z uwarunkowań historycznych terenu tworzenia sołectw, dzielnic i osiedli, dotyczą w zasadzie nazw organów wykonawczych i stanowiących oraz sposobu ich wyłaniania.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 36 i 37 konsekwentnie opiera zasady funkcjonowania jednostek pomocniczych za pośrednictwem dwóch organów⁵⁶ – uchwałodawczego i wykonawczego. Mimo braku regulacji ustawowej zasada ta powinna analogicznie obowiązywać także w przypadku jednostek nienazwanych ustawą, co potwierdza praktyka⁵⁷.

2.2. Sołectwa

Sołectwa są najliczniejszą grupą jednostek pomocniczych gminy silnie zakorzenioną w tradycji społeczności wiejskiej, a przy tym posiadającą, moim zdaniem, największe potencjalne możliwości efektywnego działania – ze względu na swój wiejski charakter, powiązanie z historyczną siecią osadniczą oraz niewielką z reguły społeczność, co umożliwia skuteczną identyfikację wspólnych interesów i uzyskanie kompromisu co do ich realizacji. Sołtys to funkcja przez wieki⁵⁸ utożsamiana z wsią, zatem obecne rozwiązania ustawowe oceniam jedynie jako miraż możliwości tworzenia sołectw na terenach innych niż wiejskie. Stwierdzenie to nie pozostaje w sprzeczności z faktem funkcjonowania sołectw w granicach miast (miast na prawach powiatu)⁵⁹. Z terenem wiejskim – mimo braku kategoriycznych sformułowań – wiąże sołectwo art. 36 ust. 1 u.s.g., określając jako jego organ uchwałodawczy „zebranie wiejskie”. Obok zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego ustawa przewiduje sołtysa jako organ wykonawczy sołectwa, którego działanie wspomaga rada sołecka.

Zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym sołectwa, działającym w formie demokracji bezpośredniej. Ustawa nie definiuje pojęcia „zebranie wiejskie”. Oczywiście jest utożsamianie go ze zgromadzeniem „ogółu mieszkańców danego sołectwa”⁶⁰. Próbę bardziej konkretnego opisu tego podmiotu czyni A. Szewc⁶¹, wskazując że „etymologicznie rzecz ujmując, można je określić jako zgromadzenie ogółu mieszkańców danego sołectwa. Z prawnego punktu widzenia do definicji tej należy dodać co najmniej następujące elementy:

- 1) stałość zamieszkania członków zebrania na obszarze sołectwa,
- 2) formalne zwołanie zebrania,
- 3) cel zebrania (rozstrzygnięcie określonej sprawy)⁶².

W przeciwnym razie za zebranie wiejskie trzeba by uznać każde zgromadzenie mieszkańców wsi, także na imprezie sportowej, kulturalnej lub podczas uroczystości religijnej.” Zebranie wiejskie jest więc organem kolegialnym, którego skład nie podlega wyłonieniu w drodze wyborów. Prawo udziału w jego pracach określa pośrednio art. 36 ust. 2 u.s.g. określający, że wyboru sołtysa dokonują stali mieszkańcy sołectwa uprawnieni do głosowania. Przepis

56 Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r. (III SA/Lu 178/08), Lex nr 511466.

57 Zob. np. przywoływany już Statut Samorządu Mieszkańców Miasta Drohiczyn z dnia 11 marca 2003 r.

58 Początki urzędu sołtysa na ziemiach polskich sięgają XII wieku i charakteryzowały się dziedzicznym jego sprawowaniem. Natomiast pierwsi sołtysi wybierani przez mieszkańców wsi pojawili się w XVI wieku we wsiach funkcjonujących na tzw. prawie ołederskim (niderlandzkim) – zob. P. Goddyn, *Rzeczpospolita sołecka*, Konin 2010, s. 23-29.

59 Stan ten jest przede wszystkim wynikiem okoliczności wskazanych w przypisie 53.

60 E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 79. W orzecznictwie podkreśla się, że nie ma uzasadnienia prawnego przyjmowanie kryterium zameldowania na pobyt stały jako warunku uczestnictwa w działalności jednostki pomocniczej – rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 143, poz. 2408).

61 A. Szewc (w.): A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 449-450.

62 Por. także rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 grudnia 2009 r., PN.0911-371/09 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 1, poz. 20).

ten można więc traktować zarówno jako wyznacznik ustawodawcy co do ustalania zakresu gremium stanowiącego zebranie wiejskie (stałość zamieszkania), jak i prawa głosu uczestników tego gremium (posiadanie czynnego prawa wyborczego)⁶³. Inaczej twierdzi A. Szewc sugerując, że przepis art. 36 ust. 2 u.s.g. „został ustanowiony dla celów wyborczych i z tego powodu eliminuje z kręgu wskazanych w nim osób osoby nieuprawnione do głosowania, w tym także osoby pozbawione praw publicznych wyrokiem sądu. Nie widać jednak powodów, dla których osoby te miałyby być pozbawione prawa udziału w decydowaniu o innych sprawach sołectwa niż wybory jego organów, np. w sprawach remontów dróg, czy lokalizacji wysypiska śmieci.”⁶⁴

Podstawowym źródłem zagadnień, których rozstrzygnięcie należy do kompetencji zebrania wiejskiego jest statut sołectwa, który winien określać podział kompetencji między organy sołectwa w zakresie realizacji zadań im przypisanych. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują – poza wyborem sołtysa i rady sołectkiej⁶⁵ – jedynie dwie kompetencje zebrania wiejskiego, mianowicie:

- uchwalenie wniosku w sprawie przeznaczenia funduszu sołectkiego (art. 4 ust. 1 u.f.s.);
- wyrażenie zgody na uszczuplenie „praw sołectwa do korzystania z mienia” (art. 48 ust. 2 u.s.g.).

Podjęmowane w teorii próby ogólnego określenia rodzajów kompetencji zebrania wiejskiego skutkują wyróżnieniem zagadnień z grupy ustrojowo-organizacyjnej, gospodarczo-majątkowej i finansowej⁶⁶, które jako zasadniczo zbieżne z ogólnymi zadaniami jednostek pomocniczych zostaną omówione w kolejnym podrozdziale. W doktrynie przyjmuje się także domniemanie kompetencji zebrania wiejskiego we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla sołtysa i rady sołectkiej⁶⁷.

Jednoosobowym organem wykonawczym sołectwa od 1990 r. jest sołtys⁶⁸ wybierany przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, w głosowaniu tajnym i bezpośrednim przeprowadzonym na zasadach określonych w statucie sołectwa. Brak jest przy tym w u.s.g. wymagań, czy ograniczeń związanych z możliwością kandydowania na stanowisko sołtysa. Zasadne wydaje się więc przyjęcie, że funkcję tę może pełnić każdy z mieszkańców sołectwa posiadający czynne prawo wyborcze w zakresie wyborów sołtysa na podstawie art. 36 ust. 2 u.s.g.

Podobnie jak w przypadku zebrania wiejskiego, także sołtys jako organ wykonawczy sołectwa wykonuje przede wszystkim zadania określone w statucie sołectwa. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego w znikomym stopniu odnoszą się do zadań i kompetencji

63 Tak np. A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie...*, cyt. wyd., s. 252. Powstaje także wątpliwość, czy owo „uprawnienie do głosowania” ma wynikać z odrębnych ustaw, czy też wskazanie uprawnionych do głosowania powinno nastąpić w statucie sołectwa – w ramach określenia zasad wyborów sołtysa. Wydaje się, że tą drugą ewentualność należy odrzucić ze względu na brak wyraźnego wskazania na regulowanie przez radę gminy tak istotnego zagadnienia.

64 A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 449.

65 Wyboru dokonuje zebranie wiejskie, kompetencja ta została jednak formalnie przypisana w ustawie „stałym mieszkańcami sołectwa”.

66 Np. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 140.

67 Zob. B. Dolnicki, *Samorząd...*, cyt. wyd., s. 96; Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 102. Pogląd ten należy wiązać ze spotykanym postulatem, aby podział kompetencji między zebranie wiejskie i sołtysa był wzorowany na przepisach regulujących ten podział między radą gminy a organem wykonawczym gminy – A. Agopszowicz (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie...*, cyt. wyd., s. 252. W praktyce wywodzenie kompetencji zebrania wiejskiego w drodze domniemania może być dokonywane jedynie na podstawie postanowień statutu sołectwa – ze względu na znikomość regulacji ustawowych określających jakiegokolwiek kompetencje jednostek pomocniczych (sołectw).

68 Wcześniej rada sołectka, której przewodniczącym był sołtys, co wynikało z art. 161 ust. 1 i art. 165 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.).

sołtysa, co zasadniczo różni jego pozycję przed 1990 rokiem i obecnie⁶⁹. Do czasu uchwalenia w 2009 r. ustawy o funduszu sołeckim, która nałożyła na sołtysa obowiązek dostarczenia organowi wykonawczemu gminy wniosku uchwalonego przez zebranie wiejskie dotyczącego przeznaczenia funduszu sołeckiego oraz przyznała prawo wniesienia do rady gminy odwołania od odrzucenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku sołectwa (art. 4 u.f.s.), potencjalne kompetencje obejmowały jedynie:

– możliwość uczestniczenia w sesjach rady gminy bez prawa głosu na podstawie art. 37a u.s.g.⁷⁰;

– możliwość załatwiania, na podstawie upoważnienia przez radę gminy, indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.⁷¹;

– możliwość doręczania pism w postępowaniu podatkowym, w którym organem podatkowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie art. 144 Ordynacji podatkowej.

Utrwaliła się praktyka – mająca swoje źródło w katalogu zadań przypisanych sołtysowi prawem powszechnie obowiązującym przed 1990 r. – wyznaczania sołtysa przez radę gminy inkasentem podatków i opłat, dla których organem podatkowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)⁷². Analiza doktrynalnego ujęcia zadań sołtysa⁷³, uwzględniającego pożądany zakres przyjmowanych w statucie regulacji określających jego zadania, pozwala na wyróżnienie takich grup zadań jak:

– zadania organu wykonującego uchwały zebrania wiejskiego;

– zadania wykonywane na podstawie regulacji statutowych, przypisujących określone zagadnienia do kompetencji sołtysa;

– zadania organu administracji publicznej związane z realizacją upoważnienia z art. 39 ust. 4 u.s.g.;

– zadania związane z funkcją reprezentacyjną (występowanie w imieniu mieszkańców sołectwa, w tym w postępowaniach przed sądami administracyjnymi, w którym stroną są mieszkańcy sołectwa⁷⁴; ponadto – jak trafnie zauważa M. Augustyniak – o roli przedstawiciela społeczności wspólnoty lokalnej można mówić wówczas, gdy działa on wobec innej jednostki pomocniczej na terenie tej samej gminy lub gdy przedstawia radzie gminy opinie lub wnioski jej mieszkańców⁷⁵);

– zadania związane z funkcją zarządzającą łączone z regulacją art. 48 ust. 1 u.s.g., według której jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego, zaś statut ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia⁷⁶.

69 Zob. przykładowe zadania sołtysa przed 1991 rokiem, wymienione w przypisie 7.

70 Zarówno sołtys, 165 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.) jak i przewodniczący zarządu innej jednostki pomocniczej nie może być zobowiązany postanowieniami statutu do uczestniczenia w sesjach rady – zob. np. M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 593; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 maja 2008 r. (NK.II.JS.0911/108/08), Lex nr 492678.

71 Którą to możliwość uważam za iluzoryczną ze względów podanych w podrozdziale poświęconym statusowi jednostki pomocniczej w sferze prawa publicznego.

72 Żadne regulacje prawne nie wskazują obecnie, aby funkcję inkasenta w zakresie tych podatków i opłat musiał pełnić sołtys. Dlatego też należy za trafną uznać interpretację, że funkcja ta nie może zostać przypisana w statucie jako obowiązek sołtysa – zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 6 stycznia 2010 r., NK.II.0911/446/09 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego Nr 35, poz. 794).

73 Syntezę dorobku na ten temat prezentuje M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 144-146.

74 Zob. postanowienie NSA z dnia 14 lipca 1995 r. (SA/Łd 1280/95), „Wspólnota” 1996, nr 17-18.

75 Zob. M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 587.

76 Owego zarządzania nie należy rozumieć jako prawa do reprezentowania gminy na zewnątrz w sferze stosunków

Sołtys pełni swoją funkcję społecznie. W orzecznictwie utrwaliło się stanowisko, że nie jest możliwe wprowadzenie na terenie gminy wynagrodzeń dla sołtysów w związku ze sprawowaniem przez nich funkcji⁷⁷.

Mimo minimalnej ilości konkretnych, ustawowo określonych obowiązków i kompetencji sołtysa, u.s.g. w art. 36 ust. 3 przyznaje sołtysowi ochronę prawną przysługującą funkcjonariuszowi publicznemu (stąd m.in. wynika, że sołtys funkcjonariuszem publicznym nie jest⁷⁸). O ile takie rozwiązanie nie budziło wątpliwości przez 1990 r. ze względu na pełnienie przez sołtysa funkcji swoistego funkcjonariusza administracji⁷⁹, o tyle obecnie trudno je powiązać z rangą tego stanowiska wynikającą z przyznanych prawem prerogatyw czy obowiązków.

Artykuł 36 ust. 1 u.s.g. wskazuje, że działalność sołtysa wspomaga rada sołecka. Rada sołecka jest więc trzecim podmiotem przewidzianym przez ustawodawcę w ramach organizacji sołectwa, którego utworzenie interpretowane jest jako obowiązkowe⁸⁰. Nie jest ona organem sołectwa, co zgodnie podkreśla się w orzecznictwie i doktrynie⁸¹. Jej funkcja została określona w ustawie jedynie jako wspomaganie sołtysa, co tłumaczone jest w literaturze jako prawo doradzania, opiniowania i inicjowania w zakresie zagadnień należących do kompetencji i obowiązków sołtysa. Weryfikacji wymaga natomiast spotykany pogląd, że rada sołecka nie posiada samoistnych kompetencji⁸², ponieważ ustawa o funduszu sołeckim przyznała radzie sołeckiej prawo samodzielnej inicjatywy w sprawie treści wniosku określającego przeznaczenie funduszu sołeckiego (art. 4 ust. 2 u.f.s.). W praktyce często można znaleźć odniesienia do rady sołeckiej jako organu sołectwa, co wynika zapewne z przywiązania do statusu posiadanego przez radę sołecką przed 1990 r.⁸³.

Inne struktury organizacyjne w ramach sołectwa nie są przewidziane ustawą, aczkolwiek w doktrynie prowadzone są rozważania na temat tworzenia w ramach organizacyjnych jednostek pomocniczych komisji, zespołów czy prezydiów i domniemanej roli, jaką mogłyby spełniać⁸⁴.

cywilnoprawnych dotyczących mienia komunalnego, a jedynie jako prawo do podejmowania czynności zarządzania i administrowania w ramach organizacyjnych gminy – analiza znaczenia art. 48 ust. 1 u.s.g. znajduje się w podrozdziale poświęconym statusowi jednostki pomocniczej w sferze prawa prywatnego.

77 Zob. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r. (II SA 1825/94), ONSA 1995, nr 4 oraz z dnia 17 sierpnia 1995 r. (II SA 1592/95), Lex nr 24079. Inicjatywa ustawodawcza przewidująca wypłacanie sołtysom co miesiąc kwoty 200 zł w związku z pełnioną funkcją (finansowanej z budżetu państwa) nie uzyskała akceptacji w Sejmie – zob. poselski projekt ustawy o funduszu sołeckim z dnia 16 października 2008 r. (druk sejmowy nr 1341 VI kadencji). W praktyce z brakiem gratyfikacji za pełnienie funkcji sołtysa należy wiązać powszechne wskazywanie przez rady gmin sołtysów jako inkasentów podatków i opłat, co wiąże się z wynagrodzeniem procentowo określonym od zainkasowanych kwot.

78 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2002 r. (II AKa 258/02), „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6.

79 Zob. K. Dojwa, J. Placety, *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa...*, cyt. wyd.

80 Np. B. Dolnicki, *Samorząd...*, cyt. wyd., s. 97. W art. 41 ust. 4 wstępnego projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 25 marca 2011 r. zakładano fakultatywny jedynie charakter rady sołeckiej jako „organu doradczego sołectwa”.

81 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2007 r. (IV SA/Wa 383/07), Lex nr 345940; postanowienie NSA w Łodzi z dnia 14 lipca 1995 r. (SA/Łd 1280/95), „Wspólnota” 1996, nr 17-18; A. Szewc wskazuje, że radę sołecką można określić mianem „organu sołectwa” tylko przy nieustrojowym traktowaniu pojęcia organu, tj. jako wydzieloną część struktury organizacyjnej sołectwa – A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych...*, cyt. wyd. Autor ten uważa także radę sołecką za funkcjonalny „współorgan” wykonawczy sołectwa – A. Szewc (w.): A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 451-452.

82 Tak np. M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 589.

83 Np. interpelacja nr 16561 posta Henryka Siedlaczka z dnia 8 czerwca 2010 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie funduszu sołeckiego, w której wskazano m.in., że „(...) z racjonalnego punktu widzenia zasadna wydaje się propozycja, aby radom sołeckim przyznać uprawnienia do wprowadzania zmian w uchwale w sprawie przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego, zwłaszcza że rada sołecka jest organem wybranym przez mieszkańców do reprezentowania ich interesów” (www.sejm.gov.pl).

84 Zob. M. Augustyniak, *Jednostki...*, cyt. wyd., s. 152-154 i literatura przywołana przez Autorkę. Przeciwności tworzenia innych organów sołectw, niż przewidziane ustawą, opowiedział się Wojewoda Zachodniopomorski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia z dnia 26 kwietnia 2010 r., (NK.4.SA.0911/37/10) (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 53, poz. 1086). Z kolei Wojewoda Warmińsko-Mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 1 grudnia 2009 r. (PN.0911-

Z punktu widzenia celu rozprawy rozważanie tych kwestii, jako niemających normatywnego umocowania, jest zbędne.

2.3. Dzielnice i osiedla

Jak to zostało wskazane w uwagach wstępnych (pkt 2.1.) dzielnice i osiedla są jednostkami pomocniczymi łączonymi z terenem miast, mimo braku wyraźnego zastrzeżenia tych form dla miast. Osiedla i dzielnice odróżnia od sołectw przede wszystkim odejście od wyrażania woli w formie demokracji bezpośredniej. Artykuł 37 ust. 1 u.s.g. przewiduje, że organem uchwałodawczym dzielnicy i osiedla jest rada, której liczebność ustala się jak w przypadku liczebności rady gminy (art. 17 u.s.g.), jednakże nie może liczyć więcej niż 21 osób. W praktyce więc, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 17, rada osiedla (dzielnicy) zawsze liczyć będzie albo 15, albo 21 osób (w osiedlach i dzielnicach o liczbie mieszkańców przekraczającej 20.000). Rada dzielnicy (osiedla) podlega wyłonieniu na zasadach przewidzianych w statucie jednostki pomocniczej. W art. 37 ust. 4 u.s.g. przewidziano wyjątek umożliwiający wskazanie w statucie osiedla zebrania mieszkańców jako organu uchwałodawczego. Wynika stąd, że zamysłem ustawodawcy było powiązanie formy osiedla z mniejszymi miastami (gdzie można teoretycznie założyć zwołanie zebrania mieszkańców)⁸⁵, zaś formy dzielnicy i obowiązkowego wyboru organu uchwałodawczego z dużymi liczebnie częściami dużych miast, w których procedowanie przez organ złożony z ogółu mieszkańców byłoby niemożliwe. Już ta okoliczność ukazuje, że założenie tworzenia dzielnic na terenach wiejskich czy sołectw na terenach wielkomiejskich jest pozbawione racjonalności. Zasady organizacji i wyborów organów poszczególnych rodzajów jednostek pomocniczych wyraźnie wskazują na ich uregulowanie w sposób mający odpowiadać różnicom w liczebności obszarów, na których te jednostki mają być tworzone.

W kwestii wynikających z przepisów prawa zadań rady dzielnicy (osiedla), jako wybieranego organu uchwałodawczego, a także zebrania mieszkańców jako organu uchwałodawczego osiedla działającego na zasadach demokracji bezpośredniej, należy stwierdzić, że ich zakres jest węższy niż zebrań wiejskich w sołectwach. Wynika to z nieobjęcia dzielnic i osiedli przepisami u.f.s., a także stąd, że art. 48 ust. 2 u.s.g. określa wyłącznie kompetencje zebrań wiejskich, co jest zrozumiałe, ponieważ cechy mienia gminnego przesądzają, że nie było ono co do zasady położone na terenach miast⁸⁶. W pozostałym zakresie odpowiednie zastosowanie mają uwagi poczynione w stosunku do organów uchwałodawczych sołectw.

Organem wykonawczym osiedla i dzielnicy jest zarząd, czyli organ kolegialny. Ustawa nie wskazuje, aby wybór zarządu był wyłączną kompetencją rady dzielnicy (osiedla). Teoretycznie więc można byłoby zakładać ewentualność przyjęcia w statucie innego rozwiązania, aczkolwiek wątpliwe jest aby mogło ono znaleźć akceptację organu nadzoru. Wyraźnie wskazano natomiast w art. 37 ust. 4 u.s.g., że w przypadku przyjęcia zebrania mieszkańców osiedla jako organu uchwałodawczego, kompetencja wyboru zarządu należy do zebrania mieszkańców. Zasady i tryb wyboru organu wykonawczego dzielnicy (osiedla) winny być określone w statucie. Statut winien też określać liczebność zarządu, ponieważ ustawa nie odnosi się obecnie do tej kwestii⁸⁷.

357/09) (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 194, poz. 2682) zanegował utworzenie stanowiska zastępcy sołtyśsa, jako nieprzewidzianego ustawą, zaś Wojewoda Wielkopolski – utworzenie komisji rewizyjnej sołectwa (rozstrzygnięcie z dnia 9 października 2009 r. (KN.I-4.0911-49/09) (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 192, poz. 3332)).

85 W doktrynie przyjmuje się, że osiedle jest z tego względu jednostką pośrednią między sołectwem a dzielnicą – M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 580-581.

86 Zob. np. K. Bandarzewski w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 350.

87 Do czasu likwidacji zarządów gmin jako organów wykonawczych odpowiednie zastosowanie do zarządów dzielnic (osiedli) miał art. 28 u.s.g. Z odesłania tego wynikał zarówno przedział ilościowy członków zarządu (od 3 do 5), jak i kompetencja rady do dokonania jego wyboru.

W związku z tym, że zarząd jest organem kolegialnym, statut jednostki nie może określać jego liczebności jako mniejszej niż 3 osoby.

Na czele zarządu stoi przewodniczący, przy czym ustawa nie określa zadań i kompetencji związanych z pełnieniem tej funkcji – kwestie te winien regulować statut⁸⁸. W literaturze przyjmowano założenie, że ogólnie jego zadania powinny być związane z organizowaniem pracy zarządu oraz kierowaniem bieżącymi sprawami zarządu dzielnicy (osiedla) – w wyniku poszukiwania analogii z dawnym brzmieniem art. 31 u.s.g. określającym ogólne zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako przewodniczącego zarządu gminy⁸⁹. Powiązanie tych regulacji wydaje się nieco zawodne (a obecnie nieuzasadnione). Obecnie konsekwentne posługiwanie się tego typu analogią powinno skutkować wiązaniem z art. 31 u.s.g. zakresu zadań sołtysa – jako jednoosobowego (podobnie jak wójt, burmistrz, prezydent miasta) organu wykonawczego, co w literaturze nie jest czynione.

Przepisy ustaw nie wskazują zadań i kompetencji, ani też nie stwarzają wprost możliwości ich przyznania zarządowi (przewodniczącemu zarządu) dzielnicy i osiedla – poza prawem uczestniczenia w pracach rady gminy na zasadach określonych w statucie, lecz bez prawa udziału w głosowaniu, oraz potencjalnej możliwości załatwiania spraw z zakresu administracji na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. Różnicuje to „wyjściową” pozycję zarządu dzielnicy (osiedla) i sołtysa jako organu wykonawczego sołectwa. Poczynione wcześniej ogólne uwagi co do teoretycznej „segregacji” potencjalnych statutowych zadań sołtysa mają odpowiednie zastosowanie do zarządu dzielnicy (osiedla). Przewodniczący zarządu dzielnicy (osiedla), podobnie jak sołtys, korzysta z ochrony prawnej przysługującym funkcjonariuszom publicznym.

2.4. Pozostałe jednostki pomocnicze

Artykuł 5 ust. 1 u.s.g. umożliwia tworzenie przez radę gminy „innych” jednostek pomocniczych niż sołectwa, dzielnice i osiedla. Ustawodawca nie określił ani ich nazw, ani struktury i nazw organów, ani też zadań i kompetencji. Zastosowanie przy ich tworzeniu mają ogólne zasady z art. 5 ust. 2 u.s.g., tj. podjęcie stosownej uchwały przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Możliwość tworzenia innych (nienazwanych w ustawie) jednostek pomocniczych przewidziano od 18 listopada 1995 r. Konsekwencją braku jakichkolwiek regulacji dotyczących tego typu jednostek jest daleko posunięta swoboda rady gminy w określaniu ich organizacji i zasad funkcjonowania. Oprócz nazwy jednostki i nazw jej organów⁹⁰ swoboda ta dotyczy m.in. sięgania do form demokracji bezpośredniej lub pośredniej czy powoływania struktury wspomagającej (na wzór rady sołectwiej)⁹¹.

Z punktu widzenia problemów rozważanych w niniejszej rozprawie oraz przyjętych w niej tez istnienie możliwości tworzenia jednostek pomocniczych o nieokreślonych nazwach i strukturze organów jest rozwiązaniem błędnym. Utrudnia bowiem formułowanie założeń konstrukcji ogólnego modelu uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych, a w szczególności zasad korzystania z tych uprawnień, czyli podejmowania konkretnych czynności przez organy jednostki.

88 Przykładowe sposoby zorganizowania prac zarządu, w tym roli jego przewodniczącego, przytacza M. Boruckowski, *Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.

89 Por. A. Szewc (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 456.

90 Przy czym posługiwanie się przy tworzeniu jednostek nienazwanych nazwami organów przyjętymi w ustawie dla sołectwa, dzielnicy i osiedla należy uznać za niewłaściwe – tak: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 36-37.

91 M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 590.

Z tych samych powodów elementem konstruowanego modelu nie mogą być jednostki pomocnicze niższego rzędu, których tworzenie w ramach jednostki pomocniczej może zakładać jej statut – art. 35 ust. 2 u.s.g. Przepis ten w praktyce jest powszechnie pomijany przy opracowywaniu statutow jednostek pomocniczych.

3. Status prawny jednostek pomocniczych

3.1. Jednostki pomocnicze w sferze prawa publicznego

Przyjęty temat rozprawy wysuwa na pierwszy plan zagadnienie statusu jednostki pomocniczej gminy w świetle przepisów publicznego prawa finansowego, jako określających kompetencje i obowiązki poszczególnych podmiotów w procesach planowania i wykonywania budżetu (planu finansowego). Jednostki pomocnicze nie zostały wprost wymienione w katalogu jednostek sektora finansów publicznych określonym w art. 9 u.f.p. Nie można też im przypisać cech organów władzy publicznej, nie są też ani jednostkami budżetowymi, ani samorządowymi zakładami budżetowymi. Nie posiadają również osobowości prawnej, której przymiot pozwoliłby na rozważanie możliwości zaliczenia ich do jednostek sektora finansów publicznych na podstawie art. 9 pkt 14 u.f.p. Przywołany przepis stanowi jedyną w zasadzie „otwartą” regulację w art. 9 u.f.p., przewidując że sektor finansów publicznych tworzą inne (niewymienione z nazwy czy rodzaju) samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Co szczególnie istotne, z przepisów u.f.p. nie wynikają kompetencje określonych organów (podmiotów) wskazujące na możliwość pozaustawowego uzupełnienia katalogu podmiotów tworzących sektor finansów publicznych. Brak także ogólnej regulacji przewidującej uzupełnienie tego katalogu przepisami odrębnych ustaw – w tym zakresie obowiązuje jedynie art. 9 pkt 14 u.f.p. dotyczący osób prawnych. Jedynym trybem uzyskania statusu podmiotu sektora finansów publicznych przez podmiot niebędący osobą prawną jest zatem odpowiednia regulacja w u.f.p. Nie można w związku z tym zakładać, że jednostka pomocnicza gminy może – z pominięciem wyraźnego przepisu ustawy – posiadać lub uzyskać status jednostki sektora finansów publicznych⁹².

Pozostawanie jednostek pomocniczych poza sektorem finansów publicznych wymusza przyjęcie wniosku, że regulacja zawarta w art. 51 ust. 3 u.s.g. wskazująca na prowadzenie przez te jednostki „gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” nie może być rozpatrywana w kontekście domniemych uprawnień i obowiązków podmiotów działających w sektorze finansów publicznych, do których należy odnosić pojęcie „gospodarki finansowej” w rozumieniu doktryny prawa finansowego⁹³.

Doktrynalne dywagacje dotyczące publicznoprawnego statusu jednostek pomocniczych gminy prowadzone są przede wszystkim w odniesieniu do postępowania administracyjnego. Według art. 29 k.p.a. stroną w postępowaniu administracyjnym mogą być osoby fizyczne i prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Zacytowany katalog dość jednoznacznie wyłącza możliwość występowania jednostek pomocniczych w charakterze strony. Nie posiadają one bowiem osobowości prawnej, nie są również jednostkami organizacyjnymi gminy w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.s.g., ani organizacjami społecznymi, o których mowa w art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.⁹⁴ Odnośnie możliwości uznania

92 Twierdzenie, że jednostkę pomocniczą (sołectwo) należy zaliczyć do jednostek sektora finansów publicznych w związku z tym, że jej gospodarka finansowa opiera się na budżecie gminy zaprezentował K. Bandarzewski w opinii: *Zakres kontroli komisji rewizyjnej w gminie z punktu widzenia kontroli i nadzoru nad sołectwami* (www.funduszesoleckie.pl).

93 Zob. rozdział III rozprawy.

94 Wyrok SN z dnia 20 września 2002 r. (III RN 144/2001), OSNP 2003, nr 15.

jednostki pomocniczej za uprawnioną do występowania w postępowaniu jako podmiot na prawach strony, tj. na warunkach dopuszczających udział organizacji społecznej w orzecznictwie podkreśla się, że brak regulacji prawnych przyznających jednostkom pomocniczym prawa do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym na zasadach ustalonych dla organizacji społecznych, wyłącza możliwość przyznania jednostce takiego prawa w statucie⁹⁵.

W odniesieniu do ewentualnego statusu jednostki pomocniczej jako strony w postępowaniu administracyjnym, jak trafnie zauważa M. Augustyniak, na podstawie regulacji zawartych w u.s.g. nie sposób też ustalić normy prawa ustrojowego, która stanowiłaby źródło interesu prawnego warunkującego istnienie jednostki pomocniczej gminy jako strony postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego⁹⁶. Organ wykonawczy jednostki pomocniczej mógłby działać w postępowaniu wyłącznie wówczas, gdyby uzyskał zgodę mieszkańców danej jednostki na wniesienie skargi w trybie art. 101 u.s.g. dotyczącej organizacji i zakresu działania jednostki pomocniczej – wówczas zakres podmiotowy i przedmiotowy odnoszący się do każdego członka wspólnoty pokrywałby się z zakresem podmiotowym i przedmiotowym odnoszącym się do jednostki pomocniczej⁹⁷. Pomimo tego stroną postępowania i tak nie byłaby jednostka pomocnicza, a mieszkańcy których reprezentowałby organ jednostki.

Kolejną płaszczyzną rozpatrywania publicznoprawnego statusu jednostek pomocniczych jest zagadnienie załatwiania przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej (sołtysa, zarząd dzielnicy i osiedla) indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej na podstawie upoważnienia rady gminy. Możliwość przyjęcia takiej konstrukcji przewiduje art. 39 ust. 4 u.s.g. Zagadnienie to jest przedmiotem szerokiej dyskusji w teorii jako budzące daleko idące wątpliwości. Skupia się ona w szczególności na zakresie kompetencji posiadanych przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej, na podstawie otrzymanego upoważnienia, ustaleniu w czym imieniu działałyby organy jednostek na podstawie upoważnienia, jaki jest ich status prawny w świetle przepisów k.p.a., jaki organ jest właściwy w sprawie rozpatrzenia odwołania od decyzji wydanej na podstawie upoważnienia przez organ jednostki pomocniczej⁹⁸. Mimo, że zagadnienie załatwiania przez organy jednostek pomocniczych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej jest niewątpliwie interesujące z punktu widzenia doktryny, regulację zawartą w art. 39 ust. 4 u.s.g. należy ocenić jako sformułowaną dalece na wyrost względem zasad organizacji i funkcjonowania organów wykonawczych jednostek pomocniczych. Trafnie zidentyfikował ten problem, bezpośrednio po uchwaleniu u.s.t., J. Pater uznając za niemożliwe szerokie wykorzystanie przepisu art. 39 ust. 4 u.s.t. w odniesieniu do sołtysa czy zarządu osiedla, gdyż wiązałoby się to z potrzebą uruchomienia biur obsługi sołtysa, czy kolegiального organu wykonawczego⁹⁹. W istocie rozwiązania takie nie funkcjonują w praktyce, co więcej nie należy ich oczekiwać. Skutkiem ich przyjęcia byłoby – poza zwiększeniem kosztów funkcjonowania gminy – także z pewnością obniżenie standardu załatwiania spraw. Iluzją jest bowiem zakładanie, że sołtys posiada niezbędną wiedzę i umiejętności, aby wykonywać czynności administracyjne, dodatkowo bez wynagrodzenia, zaś organy gminy będą go do takich czynności upoważniać

95 Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 26 marca 1992 r. (SA/Wr 300/92), „Wspólnota” 1992, nr 33. Postanowienia takie zawarte są jednak w niektórych z poddanych analizie statutów – status organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym przewidują m.in. uchwalone w 2003 r. statuty sołectw gminy Rutka Tartak (woj. podlaskie) i uchwalone w 2004 r. statuty sołectw gminy Wschowa (woj. lubuskie).

96 WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 9 listopada 2006 r. (II SA/Bk 414/06), ZNSA 2007, nr 2, orzekł, że osiedle, jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada własnego interesu prawnego w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na rozbudowie lotniska.

97 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 67-69.

98 Np. A. Szewc, *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 6; M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 76-85; B. Adamiak, *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6; K. Bandarzewski w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz...*, cyt. wyd., s. 269-270; J. Murzydło, *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8.

99 J. Pater, *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.

bez możliwości wyciągnięcia wobec niego konsekwencji (z uwagi, iż nie jest pracownikiem jednostki gminnej). W praktyce rola sołtysa lub przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego musiałaby się sprowadzać jedynie do sygnowania swoim podpisem rozstrzygnięć przygotowanych merytorycznie przez pracowników urzędu gminy. Nie powinno więc dziwić, że instytucja ta nie jest wykorzystywana. Potwierdza to brak jakiegokolwiek orzecznictwa, które odnosiłoby się do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej przez organy jednostek pomocniczych na podstawie otrzymanego upoważnienia¹⁰⁰. Orzeczenia, w których tezach sądy odnosiły się do wydawania decyzji administracyjnych przez „jednostki pomocnicze” dotyczyły bowiem w istocie działających na podstawie upoważnienia gminnych jednostek organizacyjnych w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.s.g., a nie jednostek pomocniczych gminy¹⁰¹.

3.2. Jednostki pomocnicze w sferze prawa prywatnego

Podmiotami stosunków cywilnoprawnych są osoby fizyczne i osoby prawne. Podmiotowość ta przejawia się w posiadaniu zdolności prawnej (zdolności do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego)¹⁰². Z kolei art. 33¹ k.c. przewiduje, że do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Jednostkom pomocniczym gminy – jako jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej – żaden przepis rangi ustawowej nie przyznaje zdolności prawnej. Nie jest więc możliwe zakładanie, że zdolność taką mogłyby nabyć poprzez zamieszczenie odpowiednich postanowień w akcie prawa miejscowego (statucie gminy lub statucie jednostki pomocniczej)¹⁰³.

Zdolność do czynności prawnych oznacza zdolność nabywania praw i zaciągania zobowiązań za pomocą czynności cywilnoprawnych lub kreowania innych zmian w stosunkach cywilnoprawnych¹⁰⁴. Polega więc ona na m.in. na możliwości kształtowania sytuacji prawnej podmiotu stosunków cywilnoprawnych za pomocą składanych przez ten podmiot oświadczeń woli. Z punktu widzenia analizy sytuacji prawnej jednostek pomocniczych pod kątem zdolności do czynności prawnych istotne jest dalsze ustalanie ich statusu na tle art. 33¹ k.c. Przyjmuje się, że odwołanie się w tym przepisie do zdolności prawnej w praktyce odbywa się poprzez odniesienie do zdolności do czynności prawnych. Określenie „może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania” oznacza możliwość występowania w obrocie, a więc uznanie zdolności do czynności prawnych. W konsekwencji przyjmuje się również zdolność prawną jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Rozdzielenie tych kategorii w omawianym kontekście jest wątpliwe. Wskazanie na możliwość nabywania praw i zaciągania zobowiązań odnieść należy do czynności dokonywanych we własnym imieniu¹⁰⁵. Brak regulacji uzasadniających posiadanie

100 Nie zaliczam do nich orzeczeń dotyczących czynności wykonywanych przez jednostki pomocnicze miasta stołecznego Warszawy ze względu na diametralnie odmienny status tych jednostek – w tym zakresie Sąd Najwyższy orzekł w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., (I CSK 427/07), Lex nr 465918.

101 Postanowienia SN: z dnia 5 czerwca 2003 r. (II CKN 193/01), OSNC 2004, nr 7-8 i z dnia 23 czerwca 2005 r. (II CK 367/05), Lex nr 180867 wydane zostały w oparciu o stan faktyczny dotyczący wydania decyzji administracyjnej przez Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego (jednostkę organizacyjną miasta utworzoną w celu prowadzenia gospodarki gruntami i nieruchomościami na terenie miasta), natomiast w postanowieniu NSA z dnia 11 marca 2008 r. (I OW 122/07), Lex nr 470973 regulacji zawartej w art. 39 ust. 4 u.s.g. przewidującej wykonywanie przez jednostkę pomocniczą czynności administracyjnych na podstawie upoważnienia użyto w odniesieniu do dyrektora szkoły, wskazując w uzasadnieniu, że „dyrektor szkoły nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego, co najwyżej – jak to trafnie zauważa w odpowiedzi na wniosek Samorządowe Kolegium Odwoławcze (...) – jest organem jednostki pomocniczej w rozumieniu art. 39 ust. 4”. Żadne z przywołanych orzeczeń nie dotyczyło więc jednostek pomocniczych gminy, zaś ich tezy wynikają z „pomylenia” gminnych jednostek organizacyjnych z jednostkami pomocniczymi.

102 Np. S. Dmowski, w: S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011, s. 74.

103 Tak m.in. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 88-89.

104 Z. Radwański, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 213.

105 A. Kidyba, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Lex 2009.

przez jednostki pomocnicze zdolności prawnej należy zatem utożsamiać z jednoczesnym brakiem zdolności do czynności prawnych¹⁰⁶

Konsekwencją braku zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych jednostek pomocniczych musi być stwierdzenie braku zdolności sądowej i zdolności procesowej¹⁰⁷. Stosownie do przepisów art. 64 k.p.c. zdolność sądowa (zdolność występowania w procesie jako strona) przysługuje osobom fizycznym i osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, którym ustawa¹⁰⁸ przyznaje zdolność prawną, a także organizacjom społecznym¹⁰⁹ dopuszczonym do działania na podstawie obowiązujących przepisów, choćby nie posiadały osobowości prawnej. Z kolei zdolność procesowa (zdolność do wykonywania czynności procesowych) przyznana została w art. 65 § 1 k.p.c. podmiotom, którym przysługuje zdolność sądowa..

Na tle braku podmiotowości w zakresie prawa cywilnego pojawiają się pytania o ustalenie zakresu znaczenia przepisów u.s.g., których brzmienie wskazuje na potencjalną możliwość wykonywania czynności w odniesieniu do mienia komunalnego. Ustawa przewiduje bowiem w art. 48 ust. 1, że:

- jednostki pomocnicze zarządzają i korzystają z mienia komunalnego oraz rozporządzają dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie;
- statut ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia.

Kluczowymi pojęciami określającymi rodzaj kompetencji, które mogą przysługiwać jednostkom pomocniczym są: zarządzanie mieniem, korzystanie z mienia, rozporządzanie dochodami z mienia¹¹⁰ oraz ogólnie określone czynności dokonywane samodzielnie względem mienia „przysługującego” jednostce. Sposób ich interpretacji na tle braku cywilnoprawnej podmiotowości jednostki pomocniczej jest przedmiotem szerokiego zainteresowania doktryny.

106 Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 września 2008 r. (II SA/Kr 599/08), Lex nr 515955, w którym Sąd wskazał, że „rada gminy wprowadzając w drodze uchwały w przedmiocie zasad gospodarowania nieruchomościami dopuszczalność zawierania czynności prawnych użyczenia i użytkowania pomiędzy gminą reprezentowaną przez wójta a sołectwami przekracza granice upoważnienia ustawowego i określa zasady gospodarowania sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym.”

107 Zob. M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 110-111; P. Chmielnicki, *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2010 r. (NK.II.AM.5.0911-1/10) (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 22, poz. 321). Przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym zdolność sądowa była przyznawana samorządowi miast i wsi w niektórych sprawach. Konsekwencją tego było wskazanie w ustawie z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), że w postępowaniach (m.in. sądowych) prowadzonych na wniosek samorządu mieszkańców albo prowadzonych z jego udziałem, organy samorządu mieszkańców zachowują dotychczasowe uprawnienia do 31 grudnia 1990 r. Po wejściu w życie u.s.t. poglądy na kwestię posiadania zdolności sądowej są rozbieżne. Na jej posiadanie wskazał SN w uchwale z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91), OSNC 1992, nr 2, które to stanowisko zostało jednak poddane krytyce – zob. glosa P. Wagnera, OSP 1993, nr 2. Na jednostki pomocnicze jako podmioty posiadające zdolność sądową wskazał także R. Szarek, Glosa do uchwały SN z dnia 25 kwietnia 1996 r. (II CZP 34/96), „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6. Jako podstawę przyjmowania założeń o możliwości posiadania zdolności sądowej przez jednostki pomocnicze przyjmowano art. 48 ust. 1 u.s.g. i określone na jego podstawie postanowienia statutu odwołujące się do czynności cywilnoprawnych – uchwała SN z dnia 19 stycznia 1993 r. (III CZP 160/92), OSNC 1993, nr 6.

108 Przeprowadzona analiza statutów wykazała, że można spotkać w obrocie prawnym statuty gminy zawierające postanowienia przyznające rzekomo zdolność sądową sołectwom – § 54 statutu gminy Nowe Piekuty nadanego uchwałą Nr II/4/02 Rady Gminy Nowe Piekuty z dnia 6 grudnia 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 7, poz. 227 ze zm.), czy § 11 statutu gminy Szepietowo nadanego uchwałą Nr XXVIII/199/10 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 10 lutego 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 53, poz. 902 ze zm.).

109 Przymiotu organizacji społecznych odmówił jednostkom pomocniczym NSA w Warszawie wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2003 r. (IV SA 2841/01), Lex nr 100090.

110 Problem rozporządzania dochodami z mienia – jako zagadnienia powiązanego z pojęciem gospodarki finansowej – został omówiony w rozdziale III.

Pojęcie zarządzania zastosowane w art. 48 ust. 1 u.s.g. utożsamiane jest z administrowaniem, tj. dokonywaniem czynności bieżących dotyczących składników mienia¹¹¹. Ustalając możliwe znaczenia tego zwrotu przy zastosowaniu reguł wykładni systemowej należy zwrócić uwagę, że zakres pojęcia zarządzania został określony m.in. w odniesieniu do zarządu mieniem nieruchomości przez zarządców prowadzących działalność zawodową w tym zakresie w art. 185 ust. 1 u.g.n., i obejmuje w szczególności:

- zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości;
- zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości;
- zapewnienie właściwej gospodarki energetycznej w rozumieniu przepisów Prawa energetycznego;
- bieżące administrowanie nieruchomością¹¹²;
- utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem;
- uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Czynności mieszczące się w pojęciu zarządzania nieruchomością, o którym mowa w przepisach u.g.n., wykonywane są przez zarządzającego na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości lub innym podmiotem, któremu przysługuje prawo do nieruchomości. Odpowiednie odniesienie zakresu pojęcia zarządzania nieruchomością do statusu prawnego jednostki pomocniczej mogłoby skutkować przyjęciem, że na podstawie postanowień statutu¹¹³ (aktu prawa miejscowego) jednostce zostałyby powierzone czynności polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji mienia, bieżącego administrowania mieniem, utrzymywaniu go w stanie niepogorszonym zgodnie z jego przeznaczeniem (wykonywaniu stałego nadzoru) i uzasadnionym inwestowaniu w nieruchomość – w zakresie niewymagającym nawiązywania stosunków cywilnoprawnych, a w pozostałych sytuacjach – wnioskowanie do organów gminy o podjęcie stosownych działań, do wykonania których jednostka pomocnicza nie jest władna. Zarządzanie mieniem przez jednostkę w takim rozumieniu uzależnione byłoby od możliwości i stopnia zainteresowania społeczności przekazaniem mu mienia do zarządzania w tym zakresie. Nie można bowiem przyjąć koncepcji zakładającej skuteczne zobowiązanie jednostki do wykonywania określonych czynności.

Za niemające uzasadnienia w przepisach u.g.n. uważam natomiast rozważanie możliwości przekazania jednostce pomocniczej nieruchomości w trwały zarząd. Z tego względu, że według art. 43 ust. 1 i art. 45 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd ustanawiany jest na rzecz jednostki organizacyjnej, a nie jednostki pomocniczej. W art. 4 pkt 10 u.g.n. zdefiniowano jednostkę organizacyjną jako państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W aktualnym stanie prawnym organ wykonawczy gminy może zatem ustanowić trwały zarząd w drodze decyzji jedynie na rzecz jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego¹¹⁴.

Korzystanie z mienia w zakresie określonym w statucie budzi mniejsze wątpliwości, ponieważ wskazuje dość jednoznacznie na jego związek wyłącznie z czynnościami faktycznymi, a nie prawnymi (w odróżnieniu od np. rozporządzania¹¹⁵). Aczkolwiek w literaturze znaleźć można

111 A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 554.

112 Pojęcie administrowania nie zostało zdefiniowane przepisami u.g.n.

113 Ustawa w art. 48 ust. 1 nie precyzuje, czy winien do być statut gminy, czy statut jednostki pomocniczej. Według M. Augustyniak właściwszym będzie przyjęcie, że chodzi o statut jednostki pomocniczej. Zob.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 95-96

114 Tak m.in. K. Bandarzewski w: W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego...*, cyt. wyd., s. 174.

115 Doktryna prawa cywilnego wiąże rozporządzanie rzeczą z dokonywaniem takich czynności cywilnoprawnych, których bezpośrednim celem i skutkiem jest wyzbycie się własności albo obciążenie rzeczy (np. przeniesienie własności, zrzeczenie się własności nieruchomości, porzucenie rzeczy ruchomej, ustanowienie prawa rzeczowego) itp. Przy czym zasadniczą kwestią przy rozpatrywaniu zagadnienia rozporządzania w rozumieniu prawa cywilnego jest zastosowanie do tego rodzaju

poglądy, że korzystanie z mienia polega także m.in. na zawieraniu umów najmu lub dzierżawy i pobieraniu z tego tytułu pożytków¹¹⁶. Uważam ten wniosek za zbyt daleko idący w odniesieniu do jednostek pomocniczych, ponieważ tego rodzaju lakoniczna regulacja w ustawie nie może być przyjmowana jako uzasadnienie dla wywodzenia zdolności jednostki pomocniczej do kształtowania stosunków cywilnoprawnych. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że uprawnień składających się na korzystanie z mienia nie da się wyczerpująco wyspecyfikować¹¹⁷. Użycie w ustawie pojęcia „korzystanie z mienia” nie może być jednak utożsamiane z nadaniem jednostkom pomocniczym podmiotowości cywilnoprawnej¹¹⁸.

Rada gminy winna w statucie¹¹⁹ ustalić także zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Jako podstawowa kwestia dla oceny potencjalnych czynności, które mogą być dokonywane samodzielnie przez jednostkę, jawi się stwierdzenie, że ustawa nie określa charakteru czynności, mogących być przedmiotem regulacji statutowej. Nie ma zatem podstaw, aby wiązać ją przede wszystkim z czynnościami prawnymi. Tych zaś jednostka pomocnicza nie może podejmować w stosunku do osób trzecich¹²⁰.

Tymczasem w literaturze przedmiotu i orzecznictwie spotyka się rozważania skierowane właśnie na identyfikację sposobu i podstaw powiązania samodzielnych uprawnień jednostek pomocniczych względem mienia komunalnego z czynnościami prawnymi¹²¹. Spotykanymi propozycjami interpretacji przepisu dotyczącego samodzielnego wykonywania czynności przez jednostki pomocnicze są w szczególności:

– traktowanie przepisu art. 48 ust. 1 u.s.g. jako *lex specialis* w stosunku do ogólnych zasad składania oświadczeń woli w imieniu gminy, tj. szczególnej formy udzielenia pełnomocnictwa poprzez postanowienia statutowe¹²², stanowiącej wyraz dekoncentracji zewnętrznej¹²³;

– powiązanie z art. 18 u.g.n., który jednakże odnosi się do oddawania nieruchomości w najem, dzierżawę i trwałą zarząd jednostkom organizacyjnym, a nie jednostkom pomocniczym¹²⁴.

czynności zasady *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* – M. Pyziak-Szafnicka w: M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*, Warszawa 2009, s. 560. Brak podmiotowości cywilnoprawnej jednostki pomocniczej przesądza więc o błędnym założeniu łącznia pojęcia rozporządzania z jego cywilistycznym znaczeniem.

116 A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 555.

117 Tamże.

118 M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 719.

119 W tym wypadku również należy przyjąć, że chodzi o statut jednostki pomocniczej.

120 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/04), Lex nr 138349.

121 Tak np. K. Bandarzewski, który opiera swoje rozważania na stwierdzeniu, iż w art. 48 ust. 1 u.s.g. ustawodawca dopuścił możliwość upoważnienia organu jednostki pomocniczej do występowania w obrocie prawnym (w imieniu i na rzecz gminy) w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 346. Z kolei Sąd Najwyższy w uchwale z 16 kwietnia 1991 r. (II CZP 23/91), OSNC 1992, nr 2 wskazał, że „użyte w tym przepisie zwroty: „zarządza”, „korzysta”, „rozporządza” są pojęciami prawa cywilnego. Jeżeli więc w tym samym przepisie mówi się o ustaleniu w drodze statutu zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez organy sołectwa czy też dzielnicy względem przysługującego im mienia, to za logiczny należy uznać wniosek, iż dotyczy to również i czynności cywilnoprawnych”.

122 K. Bandarzewski w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd., s. 346-347. Także wyrok SN z dnia 11 października 2001 r. (II CKN 327/99), Lex nr 52727. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że wobec ogólnie określonych zasad udzielania pełnomocnictwa na podstawie k.c., przepis art. 48 ust. 1 u.s.g. należałoby uznać za zbędny – zob. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze*, Kraków 2002, s. 102. Wojewoda Dolnośląski powołany wcześniej rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 stycznia 2010 r. (NK.II.AM5.0911-1/10) zanegował natomiast w ogóle postanowienia statutowe jako źródło upoważnienia jednostki pomocniczej do cywilnoprawnej reprezentacji gminy, wskazując, że treść art. 48 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić podstawy do pomijania przyjętych zasad reprezentacji gminy określonych w art. 46 ust. 1 u.s.g. – upoważnienie dla sołtysa może być udzielone wyłącznie przez organ uprawniony do dokonania czynności prawnej.

123 M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja” 2008, nr 3.

124 K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 99. Wyrokiem z dnia 15 września 2008 r. WSA w Krakowie jednoznacznie zanegował dopuszczalność zawierania czynności prawnych użyczenia i użytkowania pomiędzy gminą reprezentowaną przez wójta a sołectwami, ponieważ sołectwo nie może występować w stosunkach cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot. Podobnie M. Augustyniak, *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego...*, cyt. wyd.

Skądinąd słuszne, ale również – jak się wydaje – sformułowane pod wpływem nakreślonej tendencji, jest stanowisko postulujące, aby czynności wykonywane samodzielnie były wyjątkową formą działania jednostek pomocniczych, zaś zasadą było wykonywanie czynności „niesamodzielnych”¹²⁵.

Poszukiwanie czynności prawnych, które samodzielnie mogłyby wykonywać podmioty nieposiadające ponad wszelką wątpliwość zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych wydaje się błędnym kierunkiem analizy¹²⁶. Każda próba rozumienia jednostki pomocniczej gminy jako podmiotu prawa prywatnego jest obarczona błędem metodologicznym z uwagi na jednopoziomową strukturę gminy¹²⁷. Nie stanowi podstawy do wywodzenia podmiotowości sołectw w tym zakresie także uzależnienie od zgody zebrania wiejskiego ewentualnego uszczuplenia przez radę gminy dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia¹²⁸. Z treści art. 48 ust. 1 u.s.g. nie wynika w żaden sposób, że regulacja ta ma odnosić się do samodzielnego wykonywania czynności prawnych, w tym „na zewnątrz” gminy¹²⁹. Zatem, mając na uwadze status jednostki pomocniczej w sferze cywilnoprawnej, poszukiwanie sposobu czy podstawy wykonania czynności prawnej przez jednostkę pomocniczą nie znajduje dostatecznego umocowania. Uważam, że interpretacja winna być skierowana na inne obszary, których zakres przedmiotowy wykazuje związek z faktycznym zarządzaniem mieniem (nieruchomościami) i korzystaniem z niego¹³⁰, w tym wybrane wyżej czynności spośród określonych w art. 185 ust. 1 u.g.n. Czynnością wykonywaną samodzielnie (bez zgody właściciela mienia) może bowiem być np. wykorzystywanie nieruchomości przez społeczność jednostki na organizowanie spotkań, imprez okolicznościowych czy zebrań, albo wykorzystywanie mienia ruchomego do celów publicznych, do których jest przeznaczone, np. utrzymywanie należytego stanu nieruchomości komunalnej poprzez koszenie trawy, sprzątanie czy dokonywanie drobnych napraw¹³¹.

Właściwym, zgodnym z regulacjami systemowymi, zakresem kompetencji jednostki pomocniczej składającym się na samodzielnie podejmowane czynności – w tym określane

125 M. Augusytniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 98.

126 Należy zgodzić się z tezami NSA we Wrocławiu, który w wyroku z 26 maja 1992 r. (SA/Wr 300/92), „Wspólnota” 1992, nr 33 stwierdził, że jednostki pomocnicze w żadnym wypadku nie mogą występować w obrocie prawnym, zawierając umów i zaciągając zobowiązań w imieniu tych jednostek. Nie mogą być też do tych czynności upoważnione.

127 M. Augusytniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 129.

128 Zwrot „dotychczasowych” należy odnosić do powstałych przez wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Jak trafnie wskazuje K. Bandarzewski w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd., s. 348-349, podmiotem tego prawa jest społeczność wiejska. Zgoda wyrażana jest zatem nie „pod szyldem” jednostki pomocniczej, lecz społeczności mieszkańców wsi. Przyjęcie takiej koncepcji stanowi rozwiązanie – co prawda w głównej mierze teoretycznego, ze względu na powszechność utworzenia sołectw – problemu zastosowania tej regulacji przy nieutworzeniu sołectw, którą to możliwość dopuszcza u.s.g.

129 Tak również Wojewoda Dolnośląski w powoływanym już rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 stycznia 2010 r. (NK. I.AM5.0911-1/10), który stwierdził że: „przepis art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi w odniesieniu do przekazanego tej jednostce mienia komunalnego, że statut sołectwa „ustala także zakres czynności dokonywanych przez tę jednostkę samodzielnie”. Samodzielność ta oznacza brak wymogu akceptacji ze strony organów gminy dla podejmowanych działań sołectwa. Działalność jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach zdolności prawnej gminy, a czynności podejmowane przez sołectwo mogą być wykonywane w granicach zwykłego zarządu. Należy podkreślić, iż sołectwo nie istnieje bez gminy, nie może bez niej funkcjonować w obrocie prawnym, w związku z czym nie może być uprawnione do dokonywania czynności cywilno-prawnych w zakresie rozporządzania mieniem komunalnym. Ponadto, jak wskazuje R. Szczepaniak, *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8, ewentualne czynności w sferze cywilnoprawnej podejmowane przez organy jednostek pomocniczych będą czynnościami wykonywanymi w ramach reprezentacji gminy (w ramach przedstawicielstwa), a nie jednostki pomocniczej.

130 Np. statut sołectwa Kiślaki nadany uchwałą Nr V/45/2011 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 22 lutego 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 83, poz. 930), w którym – w zakresie dotyczącym mienia – postanowiono, że sołectwo: załatwia bieżące sprawy związane z eksploatacją mienia, utrzymuje mienie w stanie niepogorszonym przez dokonywanie niezbędnych napraw, konserwacji i remontów, korzysta z mienia zgodnie z jego przeznaczeniem oraz może wnioskować o oddanie w najem i dzierżawę obiektów, lokali i gruntów na zasadach określonych przez Radę Miejską.

131 W konsekwencji nie podzielam poglądu, iż „bez przyjęcia koncepcji cywilnoprawnej osobowości jednostek pomocniczych trudno też zrozumieć ustawowe zapisy dotyczące mienia przysługującego jednostkom pomocniczym” – A. Szewc, w: A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 80.

jako zarządzanie przekazanym mieniem i korzystanie z niego – powinny być tylko czynności faktyczne podejmowane na podstawie stosownych czynności prawnych, dokonanych uprzednio przez osoby upoważnione do składania oświadczeń woli w imieniu gminy. Należy tu postawić pytanie, czy osobą składającą oświadczenie woli w imieniu gminy może być według ogólnych regulacji np. sołtys. Odnosząc się do literalnego brzmienia art. 46 ust. 1 u.s.g. należy dopuścić złożenie oświadczenia woli – wraz z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – przez każdą osobę upoważnioną do złożenia oświadczenia woli przez organ wykonawczy. Jednakże brak podstaw, aby taką czynność traktować jako czynność wykonaną przez jednostkę pomocniczą, a nie przez gminę – upoważnienie dotyczyło będzie bowiem konkretnej osoby (jak wynika z art. 46 ust. 1 u.s.g.), a nie organu jednostki. W orzecznictwie zanegowano ponadto interpretację art. 46 ust. 1 u.s.g. jako przepisu zawężającego ogólne zasady z k.c. dotyczące umocowywania do wykonania czynności prawnych. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 października 2003 r.¹³² przyjął, że art. 46 ust. 1 nie wyłącza możliwości złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez pełnomocnika gminy ustanowionego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na ogólnych zasadach prawa cywilnego. Wynika stąd, że organ jednostki pomocniczej gminy mógłby samodzielnie dokonać czynności cywilnoprawnej na podstawie pełnomocnictwa, jednakże możliwość taka nie może mieć wpływu na ocenę zakresu podmiotowości prywatnoprawnej jednostki pomocniczej.

4. Zadania jednostek pomocniczych

Zagadnienie zakresu zadań przekazywanych jednostce pomocniczej przez gminę i sposobu ich realizacji łączy się nierozdzielnie z przedmiotem rozprawy. Poza dookreśleniem w ten sposób statusu prawnego jednostek pomocniczych trzeba bowiem mieć na uwadze, że generalnie realizacja jakichkolwiek zadań łączy się ze źródłami ich finansowania. Już z założenia trudno bowiem przyjmować możliwość rzeczywistej realizacji przez podmiot konkretnego zakresu zadań w oderwaniu od jego kompetencji i możliwości finansowych, a także zaplecza osobowego. Nakreślony wyżej ogólnie status jednostek pomocniczych nakazuje wyrazić głęboką wątpliwość, czy są to podmioty będące w stanie „udźwignąć” ciężar realizacji zadań publicznych. Czy rzeczywistym celem ich tworzenia jest przekazanie realizacji zadań? Uwagi w tym zakresie poczynione na początku niniejszego rozdziału wymagają tu jeszcze pewnego uzupełnienia. Aktualny od 1991 roku stan prawny polega bowiem – jak wspomniałem – na szczerkowatych regulacjach w aktach powszechnie obowiązujących w zakresie odnoszącym się do przejawów działania jednostek pomocniczych. Spośród istniejących zaś, większość nie posiada cech zadań „nałożonych na jednostki pomocnicze”, lecz przysługujących im kompetencji (uprawnień) – jak przepisy ustawy o funduszu sołeckim, czy korzystanie z mienia, o którym mowa w art. 48 ust. 1 u.s.g. Pominięcie przez ustawodawcę przykładowego choćby wyszczególnienia zadań należy ocenić jako budzące szereg wątpliwości¹³³. Na tym tle pojawia się pytanie, czy właściwa w sensie funkcjonalnym jest przyjęta w u.s.g. konstrukcja przewidująca przekazywanie zadań gminy jednostkom pomocniczym w formie postanowień statutowych? Czy jednostka pomocnicza – jako struktura organizująca wspólnotę lokalną na najniższym szczeblu, funkcjonująca w praktyce społecznie (nieodpłatnie), bez zaplecza organizacyjnego, pracowników, jakiegokolwiek obowiązku brania udziału w jej działaniach, zapewnionych środków finansowych – nie powinna raczej wykonywać przyznanych jej uprawnień (w zakresie uzależnionym już tylko od aktywności mieszkańców), zamiast rzekomo realizować przekazane jej publiczne zadania.

132 III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12.

133 M. Augustyniak, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 574.

Tymczasem przyjęte w ustawie regulacje determinują upowszechnienie się poglądu, że przekazanie jednostce pomocniczej zadań gminy do realizacji jest celem i warunkiem jej istnienia¹³⁴. Skutkuje to utrwaleniem spojrzenia na jednostki pomocnicze jako podmioty, których istnienie i funkcjonowanie leży przede wszystkim w interesie organów gminy – ponieważ wspomagają one realizację zadań gminy lub wręcz zastępują gminę w wykonywaniu jej zadań, a nie w interesie mieszkańców – jako forma samodzielnego działania na rzecz własnej społeczności.

Źródłem zadań jednostki pomocniczej musi być statut tej jednostki, co wynika z art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g.¹³⁵. Wskazany wcześniej problem braku choćby przykładowego, ogólnego wskazania zadań właściwych jednostkom pomocniczym jest powodem poszukiwań i prób skatalogowania w literaturze rodzajów zadań, które mogą być tym jednostkom „przekazane”. Na tym tle nie wzbudza wątpliwości jedynie ta okoliczność, że przekazaniu mogą podlegać jedynie zadania gminy – ponieważ art. 35 ust. 3 pkt 4 u.s.g. stanowi o przekazaniu zadań „przez gminę”¹³⁶. Przedmiotem przekazania mogłyby więc być – w najogólniejszym ujęciu – zadania własne gminy zidentyfikowane zgodnie z przepisami art. 6 i 7 u.s.g.¹³⁷ Dalsze wywody na ten temat napotykają jednak na trudności – zwłaszcza w kontekście przedmiotu rozprawy. Słuszne twierdzenie, w myśl którego spośród zadań jakie rada mogłaby przekazać jednostce pomocniczej, należy wyłączyć te, które należą do wyłącznej właściwości organów gminy lub innych podmiotów¹³⁸ skutkuje bowiem zanegowaniem przekazania jakichkolwiek zadań z zakresu realizacji budżetu (prowadzenia gospodarki finansowej gminy). U podstaw tego wniosku leży precyzyjny podział przez ustawodawcę zakresu kompetencji organów gminy w zakresie spraw finansowych oraz zasad ich przekazywania konkretnym podmiotom (pracownikom, jednostkom organizacyjnym)¹³⁹. Z drugiej strony nie do przyjęcia wydaje się pogląd, że w momencie przekazania jednostkom pomocniczym zadań statutem przechodzą one do ich kompetencji, a organy gminy nie są właściwe do ich realizacji, natomiast „powrót” tych zadań do realizacji przez organy gminy wymaga zmian w statutach jednostek pomocniczych¹⁴⁰.

Podejmowane próby skatalogowania potencjalnych zadań jednostek pomocniczych doprowadziły do teoretycznego wyodrębnienia następujących grup zadań¹⁴¹:

- ustrojowo-organizacyjnych (np. wybór organów jednostki);
- gospodarczo-majątkowych (w szczególności zarządzanie mieniem i korzystanie z niego);
- budżetowo-finansowych (np. prowadzenie gospodarki finansowej, uchwalanie planu finansowego wydatków czy wnioskowanie o zmianę przeznaczenia środków wyodrębnionych w budżecie)¹⁴²;
- administracyjnych (wydawanie decyzji na mocy upoważnienia udzielonego na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g.);

134 Np. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, M. Mączyński, S. Płażek, *Jednostki pomocnicze...*, cyt., wyd., s. 59.

135 Np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. (III SA/Kr 61/04), Lex 138349. Wprawdzie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. odnosi się do „zakresu działania jednostek pomocniczych” jako przedmiotu ustalenia przez radę gminy, jednakże słusznie podkreśla się w doktrynie, że należy przyjąć, iż ustawodawcy chodziło o tę samą instytucję – P. Chmielnicki, *Statuty jednostek...*, cyt. wyd., s. 46.

136 Przepis ten jednocześnie może sugerować nietrafny wniosek, że przekazanie przez gminę określonych zadań zwalnia organy gminy z obowiązków i odpowiedzialności za ich wykonywanie na rzecz jednostek pomocniczych.

137 Należy przyjąć, że przekazaniu do realizacji jednostkom pomocniczym w statucie nie mogą podlegać zadania, które gmina sama wykonuje jako adresat zlecenia przez inny podmiot, tj. zadania przejęte w drodze porozumień, czy zadania z zakresu administracji rządowego zlecone gminie ustawami.

138 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 194.

139 Podmiotowe uwarunkowania procesów planowania i wykonywania budżetu gminy przedstawiono w rozdziale II.

140 C. Martysz, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 274-275.

141 M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze...*, cyt. wyd., s. 203-215.

142 Zastrzeżenia co do zgodności tego typu zadań z przepisami regulującymi finanse samorządowe zostały przedstawione w rozdziale III.

- opiniodawczo-wnioskowych (np. opiniowanie spraw dotyczących społeczności lokalnej);
- konsultacyjno-reprezentacyjnych (uczestnictwo w przeprowadzaniu konsultacji społecznych);
- proceduralnych (określenie trybu procedowania).

Podział ten sformułowany jest w odniesieniu do zadań (kompetencji) jednostek ujętych kompleksowo – bez podziału na wynikające wprost z przepisów prawa i na zadania „przekazane przez gminę” w ramach określania celu istnienia jednostki pomocniczej.

Interesujących wniosków co do rodzajów zadań jednostek pomocniczych, które mogą być ujęte w ich statutach, dostarcza analiza orzecznictwa, postanowień obowiązujących statutów jednostek pomocniczych województw: lubuskiego, opolskiego i podlaskiego, a także regulacji powszechnie obowiązujących określających zadania samorządu mieszkańców przed 1991 r. Generalnym wnioskiem jest brak jednolitości w podejściu organów nadzoru do zakresu i rodzaju zadań, który może być określony w statucie jednostki pomocniczej. Potwierdza to wcześniejszą konstatację o negatywnym wpływie braku ustawowych wskazówek co do formułowania tego katalogu. Z tego też względu gminy sięgają do znanych już sobie rozwiązań obowiązujących w latach wcześniejszych¹⁴³. Niekiedy – jako niemające umocowania w przepisach prawa – są one uchylane przez nadzór wojewodów. Przykładem może być np. zadanie jednostek pomocniczych w zakresie opiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Spotkać można orzeczenia, że takie zadanie nie ma podstawy prawnej¹⁴⁴, ponieważ ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴⁵ określa procedurę uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 17 pkt 6 i 7 tej ustawy wymienia enumeratywnie podmioty obowiązane do udzielenia opinii lub uzgodnienia projektu planu, w związku z czym brak podstaw dla rady gminy do jakiegokolwiek modyfikacji trybu określonego w tej ustawie, w tym przyznawania kompetencji opiniodawczych sołectwu w drodze aktu prawa miejscowego. Jednocześnie zadanie tego typu powszechnie znajduje się w szeregu formalnie obowiązujących statutów jednostek¹⁴⁶, jest też wskazywane jako zadanie jednostek pomocniczych w literaturze na podstawie obecnego stanu prawnego¹⁴⁷.

Na drugim biegunie znajdują się orzeczenia, według których nieprawidłowe jest opracowanie statutu jednostki pomocniczej w taki sposób, iż z treści zawartego w nim katalogu zadań nie wynika, aby były to zadania „przekazane przez gminę”. Jak stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w przywoływanym już wyroku z 30 sierpnia 2006 r., odnosząc się do wskazania w statucie, że do zadań sołectwa należy zarządzanie i korzystanie z mienia komunalnego, „zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uprawnienie do zarządzania mieniem komunalnym (którego zakres określa statut tej jednostki), uprawnienie do korzystania z tego mienia oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła, są zadaniami jednostki pomocniczej wynikającymi wprost z przepisów ustawy, które nie są odrębnymi uprawnieniami przekazywanymi jednostce pomocniczej przez gminę”. Brak wskazania innych zadań sołectwa

143 Np. katalogu zadań samorządu mieszkańców wsi wynikającego z uchwały Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi (M. P. Nr 10, poz. 78) – zob. statuty sołectw gminy Lubrza nadane uchwałą Nr XII/83/2003 Rady Gminy Lubrza z dnia 15 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2004 r. Nr 31, poz. 549 ze zm.).

144 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2009 r., NK.II.0911-3/478/09 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 189, poz. 3326).

145 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

146 Przyczyny takiej praktyki należy doszukiwać się w tym, że w latach 80-tych ubiegłego wieku możliwość przeprowadzenia na zebraniu wiejskim konsultacji (na propozycję prezydium gminnej rady narodowej) ważniejszych projektów uchwał, które mają być przedmiotem obrad rady, w tym projektu zagospodarowania przestrzennego wsi oraz projektów wyznaczania terenów budowlanych w sołectwie, przewidywał § 9 „Ramowego regulaminu zebrania wiejskiego” stanowiącego załącznik do uchwały Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi.

147 Por. P. Chmielnicki, *Statuty jednostek pomocniczych...*, cyt. wyd., s. 117-119. Autor wskazuje na ogólny rodzaj zadań polegający na opiniowaniu uchwał rady gminy, w tym budżetu.

niż wynikające z ustawy stał się podstawą stwierdzenia nieważności statutu jako sprzecznego z art. 35 ust. 3 u.s.g.

Mimo dającego się zaobserwować znacznego liberalizmu w ocenie zgodności z prawem postanowień statutów jednostek pomocniczych, co jest szczególnie widoczne w zakresie spraw związanych z „prowadzeniem gospodarki finansowej” i zostało przedstawione w rozdziale III, istnieje szereg trafnych orzeczeń uchylających sprzeczne z prawem postanowienia (jednocześnie niestety w wielu innych statutach nie były one przedmiotem interwencji organu nadzoru). Dotyczyły one m.in. postanowień przewidujących, że sołectwo prowadzi działalność gospodarczą, oraz że jest uprawnione do uchwalania składek mieszkańców¹⁴⁸. Zanegowano także możliwość określania w statutach jednostek pomocniczych obowiązków i zadań innych podmiotów niż te jednostki¹⁴⁹.

5. Wnioski

Przedstawione problemy dotyczące zasad organizacji i funkcjonowania jednostek pomocniczych uwidoczniają specyfikę tych podmiotów. Ujawnia się także szereg wątpliwości praktycznych wynikających z konfrontacji silnie zakorzenionej tradycji pojmowania roli tych jednostek z brakiem wyraźnego pomysłu ustawodawcy na funkcję, jaką mają one pełnić po transformacji ustrojowej. Tymczasem, jak pokazuje stosowanie instytucji funduszu sołectkiego, jednostki pomocnicze są formami organizacyjnymi mogącymi zapewnić skuteczną realizację postulatów zwiększenia udziału obywateli we współrzędzeniu i ich aktywizacji w zakresie spraw publicznych. Brak w praktyce podmiotowości prawnej – niezależnie od istniejącej teoretycznie możliwości działania w sferze postępowania administracyjnego – nakazuje jednak daleko posuniętą ostrożność w formułowaniu wszelkich propozycji kompetencyjnych dla tych jednostek. Odrzucić należy założenie, iż realne uprawnienia dla tych jednostek mogą być skutecznie i prawidłowo określone w aktach prawa miejscowego. Wymagają bowiem precyzyjnego umieszczenia ich w systemie prawnym oraz sformułowania zgodnie z charakterem prawnym uprawnionego podmiotu i zasadami rządzącymi materią prawną, której mają dotyczyć. Zwłaszcza jeżeli chodzi o przepisy z zakresu prawa finansowego, co jest przedmiotem dalszych rozważań.

148 Powoływane wcześniej rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2009 r. (NK. II.0911-3/478/09).

149 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2010 r. (NP/II/0911/162/10) (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 89, poz. 1453), w którym wskazano, że obowiązek uzyskania opinii rady osiedla może być nałożony na organy gminy i jednostki organizacyjne gminy jedynie poprzez wprowadzenie stosownych regulacji do statutu gminy oraz statutów poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Prawne reguły planowania i wykonywania budżetu gminy w ujęciu podmiotowym

1. Pojęcie budżetu oraz jego planowania (tworzenia) i wykonywania

Rozpoczęcie rozważań, których przedmiotem będzie zasadniczo zakres wynikających z przepisów prawa kompetencji podmiotowych w procedurze budżetowej, musi być poprzedzone krótkim wprowadzeniem odnoszącym się do pojęcia budżetu. Jest to niezbędne również z tego względu, iż budżet gminy, a zwłaszcza zasady rządzące procedurą budżetową, stanowią materię poszukiwania uprawnień jednostek pomocniczych gminy w zakresie jej gospodarki finansowej, o których stanowią – w sposób niezwykle lakoniczny – przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Prawna definicja pojęcia budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynika z przepisów art. 211 ust. 1 i 2 u.f.p. Budżet jest określony tymi normami jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o finansach publicznych rozróżnia pojęcia „budżet” i „uchwała budżetowa”, przy czym jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. wymieniona jest uchwała budżetowa. Według art. 211 ust. 5 u.f.p. budżet jest jednym ze składników uchwały budżetowej¹⁵⁰, czyli aktu, który oprócz planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów na rok budżetowy zawiera również inne postanowienia. Owe inne regulacje muszą być związane z wykonywaniem budżetu, jak tego wymaga art. 213 u.f.p. Jako cechy innych elementów składowych uchwały budżetowej można wskazać przede wszystkim:

- uszczegółowienie wybranych postanowień budżetu (wskazanie kwoty wydatków przypadających do wpłaty w danym roku budżetowym z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zaprezentowanie kwot dotacji według rodzaju dotacji, a także zamieszczenie danych w układanych określonych przez organ stanowiący na podstawie art. 235 ust. 4 czy art. 236 ust. 5 u.f.p.);

- wskazanie kwot dochodów i wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu (wynikających przede wszystkim z przepisów z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁵¹ oraz z Prawa ochrony środowiska¹⁵²);

- upoważnienie do wykonywania szczególnych operacji (zaciągnięcia zobowiązań

¹⁵⁰ W literaturze podkreśla się, że wymienione w art. 211 ust. 5 u.f.p. elementy uchwały budżetowej, tj. budżet i załączniki, zostały sformułowane błędnie na tle przepisów art. 211 ust. 1, art. 212 i art. 214 ustawy. Postanowienia art. 214 określają w formie katalogu zamkniętego dokumenty, które zamieszcza się w załącznikach do uchwały budżetowej. Oprócz nich – według art. 211 ust. 5 – w uchwale budżetowej powinny znajdować się zatem tylko plany dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Jak w związku z tym powinny być nazwane pozostałe elementy określone uchwałą budżetową, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6-10 i ust. 2 (w tym m.in. upoważnienia do zaciągania zobowiązań, upoważnienia do dokonywania zmian w budżecie, czy uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu). Postanowienia tego typu z pewnością nie mają postaci „planu” – zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 272-273. W tym duchu również K. Sawicka, w: M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010, s. 535.

¹⁵¹ Artykuł 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.).

¹⁵² Artykuł 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

finansowych) lub wyznaczenie zakresu realizacji specyficznych działań (określenie łącznej kwoty poręczeń i gwarancji, których może udzielić organ wykonawczy)..

Zatem wynika stąd, że budżet jest zasadniczym elementem uchwały budżetowej i stanowi – wraz z innymi regulacjami dotyczącymi jego wykonywania – podstawę prowadzenia gospodarki finansowej.

* * *

W doktrynie powszechnie wyodrębnia się fazy planowania i wykonywania budżetu samorządowego¹⁵³. Przyjęto je w rozprawie za kluczowe obszary potencjalnego umiejscowienia precyzyjnie określonych uprawnień jednostek pomocniczych gminy ze względu na możliwość kształtowania w jednej i drugiej fazie zadań finansowanych z budżetu¹⁵⁴. Podstawą ich wyróżnienia jest odrębny przedmiot działań podejmowanych przez podmioty, którym przepisy prawa finansowego przyznają określone kompetencje (podmioty czynne prawa budżetowego) lub tylko przewidują możliwość uzyskania kompetencji udziału w realizacji procesu. Zarówno proces planowania (tworzenia) jak i wykonywania budżetu można określić jako elementy składowe ogólnie pojmowanej procedury budżetowej. Przedmiotowe fazy procedury budżetowej J.M. Salachna określa jako uregulowane prawnie postępowanie prowadzone przez podmioty czynne prawa budżetowego (organy j.s.t.), polegające na urzeczywistnianiu obowiązków i uprawnień prawnofinansowych w zakresie budżetu i umożliwiające prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, a w innym ujęciu jako zespół norm regulujących właściwość organów j.s.t. oraz formy realizacji uprawnień i obowiązków w toku postępowania zmierzającego do realizacji budżetu¹⁵⁵.

Fazę planowania budżetu można określić jako zespół czynności, którego finalnym efektem jest podjęcie uchwały budżetowej. Dzieli się ona na dwa etapy. Podstawą ich wyróżnienia jest przede wszystkim kryterium podmiotowe, mające uzasadnienie w normach prawnych określających obowiązki i uprawnienia organu wykonawczego j.s.t. jako jedyne podmiotu uprawnionego do przygotowania pierwotnej wersji projektu uchwały budżetowej. W efekcie za pierwszy etap planowania budżetu przyjmuje się działania polegające na przygotowaniu projektu uchwały budżetowej – wykonywane według powszechnie obowiązujących regulacji prawnych w zasadzie tylko przez organ wykonawczy – i przedłożeniu go organowi stanowiącemu oraz organowi nadzoru, co stanowi okoliczność kończącą początkowy etap planowania. Treścią drugiego etapu planowania budżetu są prace nad oficjalną wersją projektu uchwały budżetowej, przedstawioną organowi stanowiącemu, których efektem finalnym jest podjęcie uchwały budżetowej¹⁵⁶. Moment podjęcia uchwały należy uznać za zakończenie fazy planowania budżetu.

Wykonywanie budżetu to pojęcie zasadniczo tożsame z prowadzeniem gospodarki finansowej, oznaczającym zasadniczo gromadzenie dochodów i ponoszenie wydatków na

153 Np. E. Chojna-Duch. *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 227 czy J. Glumińska-Pawlic, *Procedura tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego* (w:) J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 193. A. Borodo wyodrębnia między tymi dwiema fazami procedury także uchwalanie budżetu – A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 287-289.

154 Teoretyczna charakterystyka ogólnie pojętej procedury budżetowej skutkuje także wyodrębnianiem (jednak nie powszechnym) etapu kontroli wykonania budżetu i sprawozdawczości, co przedstawia J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 30-31 i 42 oraz literatura tam powołana. Ze względu na przyjęty w założeniu cel kształtowania uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie „spraw budżetowych” i status prawny tych jednostek, fazy te należy uznać za mało istotne dla przedmiotu rozprawy. Ewentualne uprawnienia jednostek pomocniczych można wprowadzić powiązać z fazą kontroli wykonania budżetu, na co wskazano w rozdziale V, jednakże brak podstaw, aby je uznać za niezbędny element modelu.

155 J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeżenie procedury...*, cyt. wyd., s. 46.

156 Tamże, s. 57.

podstawie postanowień zawartych w budżecie i zgodnie z obowiązującym prawem¹⁵⁷. Jako jego ramy czasowe należy przyjąć pierwszy i ostatni dzień roku budżetowego (roku kalendarzowego). Rozpoczęcie wykonywania budżetu nie jest zatem warunkowane podjęciem uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Zgodnie z przepisami u.f.p., gospodarka finansowa j.s.t. może czasowo być prowadzona na podstawie projektu uchwały budżetowej¹⁵⁸. Oprócz realizacji postanowień obowiązującej wersji budżetu do etapu wykonywania budżetu należy zaliczyć także zmiany uchwały budżetowej podejmowane przez organy j.s.t. (zgodnie z obowiązującą lub ustaloną właściwością) w trakcie roku budżetowego¹⁵⁹.

2. Przebieg procedury planowania (kompetencje i obowiązki uczestników procesu).

2.1. Opracowanie projektu uchwały budżetowej

Pierwszym etapem planowania budżetu gminy jest proces kończący się opracowaniem projektu uchwały budżetowej przez organ wykonawczy gminy i przedłożeniem go organowi stanowiącemu i r.i.o. Moment zakończenia etapu opracowywania projektu budżetu jest zatem łatwy do wyznaczenia. Określa go bowiem przepis prawa – art. 238 ust. 1 u.f.p. Znacznie większe trudności rodzi próba wyznaczenia początku tego procesu. Prawo powszechnie obowiązujące nie reguluje tego zagadnienia. Okoliczność znikomej ilości norm prawnych jest bowiem cechą charakterystyczną dla tej fazy procedury budżetowej. W zasadzie ustawa o finansach publicznych zawiera jedynie trzy regulacje, które określają normy, w tym kompetencyjne, obowiązujące w procesie opracowywania projektu uchwały budżetowej. Oprócz wspomnianego art. 238 ust. 1 u.f.p. i jego ust. 2, odnoszącego się do zakresu materiałów załączanych do projektu uchwały, jest to art. 233 pkt 1 przyznający organowi wykonawczemu gminy (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) wyłączną inicjatywę w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej. Dotyczą więc one w zasadzie finału postępowania.

Konkretne rozstrzygnięcie zagadnienia kiedy rozpoczynany jest proces opracowywania projektu uchwały budżetowej gminy nie jest możliwe na tle obowiązującego prawa. Kwestia ta może być odrębnie uregulowana w każdej gminie na podstawie art. 234 u.f.p., który przewiduje delegację dla organu stanowiącego do określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, tj. co najmniej:

- wymaganej szczegółowości projektu budżetu¹⁶⁰;
- terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej¹⁶¹;

157 Zob. np. K. Sawicka, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 669; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006, s. 613.

158 W konsekwencji w pewnym okresie oba etapy procedury budżetowej mogą występować równolegle (art. 240 u.f.p.).

159 Przyjmuję umiejscowienie zmian wprowadzanych w uchwale budżetowej jako elementu procedury wykonywania budżetu zaprezentowane przez J.M. Salachną, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury...*, cyt. wyd., s. 53-54.

160 W tym zakresie uchwała winna regulować przede wszystkim szczegółowość klasyfikacji budżetowej jaka ma zostać przyjęta przez organ wykonawczy w ramach wyboru dopuszczonych przepisami u.f.p. przy opracowywaniu projektu budżetu – minimalną szczegółowość określają przepisy art. 235-237 u.f.p., jednakże może być ona zwiększona na podstawie art. 235 ust. 4 i art. 236 ust. 5. Ponadto zwiększenie szczegółowości może dotyczyć także dochodów i wydatków w układzie rodzajowym, np. odnosić się do zasad wyodrębnienia wydatków, które będą realizowane w ramach funduszu sołectkiego, gdyż ustawodawca nie przewidział sposobu zaprezentowania tych wydatków – zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 402-403. Przepis art. 234 pkt 1 stanowi więc podstawę wyznaczenia organowi wykonawczemu sposobu zaprezentowania założeń przyjętych w projekcie.

161 Przepis zawarty w art. 234 pkt 2 u.f.p. może dotyczyć zarówno terminów wykonywania czynności na omawianym etapie procesu planowania budżetu, jak i w drugiej fazie – między przedłożeniem projektu organowi stanowiącemu a podjęciem uchwały budżetowej. Określenie terminów obowiązujących w toku prac nad projektem uchwały budżetowej musi być powiązane ze wskazaniem czynności, które mają być w tych terminach wykonane, mimo że art. 234 do tej kwestii

- wymogów dotyczących uzasadnienia i materiałów informacyjnych, które organ wykonawczy przedłoży organowi stanowiącemu wraz z projektem uchwały budżetowej¹⁶².

Ze wskazanego ustawą zakresu zagadnień podlegających regulacji w tej uchwale nie wynika zatem, aby obowiązkowo zawierała ona postanowienia określające czas rozpoczęcia prac nad projektem uchwały budżetowej przez organ wykonawczy, jak również terminy obowiązujące w toku prac przed sporządzeniem projektu przedstawianego radzie gminy i r.i.o. (mogą one w praktyce dotyczyć drugiej fazy postępowania – po przedstawieniu go radzie gminy i r.i.o.). Artykuł 234 nie wyczerpuje jednak wszystkich elementów, które mogą być przedmiotem unormowania w tej uchwale. Świadczy o tym użycie zwrotu „w szczególności” przy specyfikowaniu elementów jej treści¹⁶³. Niewątpliwie muszą się w niej jednak znaleźć postanowienia wypełniające treścią katalog zagadnień z art. 234.

Rozważenia wymaga, czy posiadanie przez różnorodne podmioty ewentualnych kompetencji wnioskowania do organu wykonawczego o przyjęcie w projekcie uchwały budżetowej konkretnych postanowień (limitów czy zadań) i skorzystanie z nich należy uznać już za rozpoczęcie planowania budżetu. Czy też określeniem tym powinno się obejmować wyłącznie czynności podejmowane przez organ wykonawczy, jako posiadający gwarantowane przez art. 233 pkt 1 u.f.p. prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały. Wydaje się, że w odniesieniu do kompetencji realizowanych przez inne podmioty w zakresie składania wniosków i postulatów przed opracowaniem projektu, nadanych uchwałą podjętą na podstawie art. 234 u.f.p. brak jest podstaw, aby czynności te zaliczać do planowania budżetu. Możliwość wnioskowania o takie, czy inne założenia projektu uchwały budżetowej nie posiada bowiem charakteru wiążącego organ wykonawczy przy opracowywaniu projektu. Są to jedynie postulaty, których zgłaszanie może być uregulowane w zakresie terminu, uchwałą rady na podstawie art. 234 u.f.p., lub też następować bez jakiegokolwiek sformalizowania.

Za etap planowania budżetu należy zaś uznać złożenie wniosków przez sołectwa, jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie roku przyszłego. Złożenie przez sołectwo, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, prawidłowego wniosku w świetle art. 4 u.f.s. wiąże się z obowiązkiem jego przyjęcia przez organ wykonawczy gminy. Konsekwencją przyjęcia wniosku powinno zaś być ujęcie przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwo w projekcie uchwały budżetowej¹⁶⁴. Obowiązujące od 1 kwietnia 2009 r. przepisy u.f.s. umocowały więc sołectwa do udziału w procesie planowania budżetu, nadając ich decyzji – w zakresie określonej puli środków budżetowych – moc wiążącą organy gminy przy planowaniu budżetu (jeżeli decyzja sołectwa została podjęta i udokumentowana zgodnie z prawem). Jest to istotny wyjątek od przyjmowanej powszechnie zasady pełnej

wprost się nie odnosi. Czynnościami podejmowanymi w toku prac nad projektem może być np. przedstawianie przez kierowników jednostek organizacyjnych propozycji związanych z zapotrzebowaniem na środki finansowe w roku budżetowym wraz z uzasadnieniem zgłaszanych wniosków, propozycji jednostek pomocniczych, osób fizycznych albo organizacji co do realizacji zadań, które należy ująć w budżecie (przed opracowaniem projektu) czy opinii do projektu przez komisje organu stanowiącego (już po jego przedstawieniu organowi stanowiącemu). Na tym tle dość kontrowersyjne tezy zawiera uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 23 marca 2010 r. (VII/1 191/2010), OwSS 2010, nr 3, w której wskazano, że prace nad projektem uchwały budżetowej rozpoczynają się od momentu sporządzenia projektu tej uchwały przez właściwy organ, w związku z czym brak podstaw do obejmowania regulacją uchwały, o której mowa w art. 234 u.f.p., etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu, w tym obowiązków kierowników jednostek organizacyjnych.

162 Zakres regulacji uchwały wymagany w art. 234 pkt 3, podobnie jak w pkt 1, może wyznaczać jedynie obowiązki organu wykonawczego dotyczące sporządzenia dokumentacji towarzyszącej projektowi uchwały budżetowej. Powinna ona zawierać w szczególności informacje uzasadniające założenia przyjęte w projekcie i ewentualne istotne różnice (zmniejszenia/zwiększenia) w stosunku do podobnych pozycji w roku poprzedzającym.

163 Mogą to być np. obowiązki jednostek organizacyjnych j.s.t., o których w poprzednim stanie prawnym była mowa wprost w przepisach u.s.p. i u.s.w. W związku z tymi regulacjami na taki element uchwały wskazywano także w doktrynie – zob. np. J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury...*, cyt. wyd., s. 175; K. Sawicka, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 626.

164 Szerzej na ten temat w rozdziale IV.

„autonomii” organu wykonawczego przy konstruowaniu projektu uchwały budżetowej¹⁶⁵. Organ wykonawczy może też być zobowiązany do ujęcia w projekcie uchwały budżetowej wydatków na pomoc finansową czy rzeczową na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą udzielenia pomocy musi być odrębna uchwała organu stanowiącego podjęta na podstawie art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. w roku poprzedzającym rok budżetowy. Podjęcie takiej uchwały wymusza więc zawarcie w projekcie wydatków na realizację zadania objętego pomocą¹⁶⁶. Nie znajduje natomiast uzasadnienia przypisywanie wieloletniej prognozie finansowej j.s.t. rangi aktu wyznaczającego wiążąco zakres postanowień projektu uchwały budżetowej na kolejny rok¹⁶⁷.

Jeżeli zaś przyjąć, że o rozpoczęciu procesu planowania budżetu decyduje podjęcie działań przez organ wykonawczy gminy, to należy mieć na uwadze, że czas, forma i konkretny przedmiot tych działań nie jest regulowana prawem (może, lecz nie musi wynikać z uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 234 u.f.p.).

Wnioskiem wynikającym z powyższych rozważań jest brak możliwości jednoznacznego określenia momentu rozpoczęcia procesu planowania budżetu gminy. Dopuszczalne jest rozważenie ewentualności formalnego rozpoczęcia prac nad projektem, np. poprzez wydanie zarządzenia o rozpoczęciu prac i określeniu w nim trybu i terminów podejmowania czynności w odniesieniu do zagadnień, które nie zostały uregulowane uchwałą rady gminy na podstawie art. 234 u.f.p. lub w wykonaniu obowiązków określonych tą uchwałą. Uprawnioną konstatacją będzie jednak stwierdzenie, że poszukiwanie tego punktu nie ma istotnego znaczenia dla prawidłowości przebiegu początkowej fazy planowania budżetu. Wyraz temu daje ustawodawca pomijając zasadniczo uregulowanie tego etapu procedury planowania budżetu. Jest to więc potencjalne pole wprowadzania rozwiązań regulujących w jakimś stopniu wstępne planowanie budżetu (zarówno przez organy gminy, jak i ustawodawcę), czego wyrazem było umiejscowienie w tej fazie procedury kompetencji sołectw wynikających z wyodrębnienia funduszu sołeckiego.

Odnosząc się do formalnej strony obowiązków o charakterze podmiotowym w tej fazie postępowania należy podsumować, że inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej gminy, sporządzenie projektu i jego przedłożenie właściwym organom należy wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Organ wykonawczy gminy jest jedynym podmiotem, którego kompetencje w tej fazie postępowania zostały określone wyraźnie. Interpretacja przepisów art. 233 pkt 1 w zw. z art. 238 ust. 1 u.f.p. prowadzi do wniosku, że inny podmiot nie może:

- rozpocząć prac nad projektem uchwały budżetowej;
- autoryzować projektu;
- dokonać jego przedłożenia radzie gminy i r.i.o.

Pewne wątpliwości może wzbudzać jedynie analiza kierunku zmiany przepisu zawartego obecnie w art. 233 pkt 1 u.f.p., który wskazuje, że organowi wykonawczemu przysługuje wyłączne

¹⁶⁵ Interpretację taką zawiera m.in. uchwała RIO w Warszawie z 5 marca 2003 r. (68/K/2003), OwSS 2003, nr 3; uchwała RIO we Wrocławiu z 12 listopada 2004 r. (77/2004), Lex nr 127237; uchwała RIO we Wrocławiu z 4 kwietnia 2007 r., (44/07), OwSS 2007, nr 3. Tak również K. Surówka, *Kompetencje rady i wójta gminy w procedurze budżetowej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2. Aczkolwiek należy mieć na uwadze, że od 2010 r. zasada ta doznaje pewnego osłabienia w związku ze zmianą przepisu ujętego obecnie w art. 233 pkt 1 u.f.p.

¹⁶⁶ Tak R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 324-325. Inaczej RIO w Katowicach w uchwale z 31 lipca 2008 r. (80/XVIII/08), OwSS 2008, nr 4, jednakże należy mieć na uwadze, że orzeczenie to podjęte zostało na podstawie inaczej określonego zakresu uprawnień organu wykonawczego gminy w odniesieniu do sporządzania projektu uchwały budżetowej.

¹⁶⁷ Zgodnie z 230 ust. 2 u.f.p. projekt uchwały w sprawie w.p.f. (lub zmiany dotychczas obowiązującej uchwały w sprawie w.p.f.) opracowywany jest i przedkładany przez organ wykonawczy radzie gminy i r.i.o. wraz z projektem uchwały budżetowej. Oba projektowane akty powinny być ze sobą niesprzeczne, trudno zatem podejmować się rozstrzygnięcia co do prawa pierwszeństwa przyjmowanych w nich założeń, mimo że w zakresie uchwalania w.p.f. ustawa wskazuje w art. 230 ust. 6 na konieczność podjęcia uchwały w sprawie w.p.f. nie później niż uchwały budżetowej.

prawo „inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej”. Poprzedzający go art. 179 u.f.p. z 2005 r. stanowił, że do wyłącznej kompetencji zarządu j.s.t. należy „przygotowanie projektu uchwały budżetowej”. Ustalenie różnicy między tymi dwoma przepisami ma jednak większe znaczenie dla ustalenia podziału kompetencji między organy gminy w drugiej fazie procedury planowania budżetu, następującej między jego przedłożeniem radzie a uchwaleniem budżetu, o czym w następnym punkcie niniejszego rozdziału. Odnośnie omawianej fazy postępowania wątpliwości rozstrzyga art. 238 ust. 1 u.f.p., który wyraźnie wskazuje na wymóg sporządzenia projektu przez organ wykonawczy. Ponadto obecna regulacja art. 233 u.f.p. nadal odbiera możliwość wszczęcia prac nad projektem przez radę gminy, jej przewodniczącego czy inną osobę (np. skarbnika gminy), w sytuacji gdy organ wykonawczy wykazuje beczynność w tym zakresie, a także wskazania przez radę gminy na podstawie art. 234 u.f.p. na wykonywanie przez te i inne podmioty obowiązków związanych ze sporządzeniem projektu¹⁶⁸. Rozpoczęcie prac może rozpocząć się wyłącznie z inicjatywy organu wykonawczego. Również ostateczne jego sporządzenie należy do tego organu, a nie np. do rady gminy. Nie wyklucza to udziału innych podmiotów w procesie opracowywania pierwszej wersji projektu uchwały budżetowej. Udział ten nie może jednakże polegać na wykonaniu czynności zastrzeżonych ustawą dla organu wykonawczego. Nie ma zaś przeszkód prawnych, aby uczestnictwo polegało na merytorycznym wpływie na kształt postanowień projektu w sposób niewiążący organu sporządzającego projekt, a w ograniczonym i ściśle określonym prawem zakresie był także instrumentem współdecydowania o kształcie przyjętych postanowień.

Finalnym aktem pierwszej fazy planowania budżetu gminy jest przedłożenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu i r.i.o., co powinno nastąpić do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchybienie temu terminowi nie jest bezpośrednio związane w ustawie z żadnymi negatywnymi konsekwencjami dla gminy lub prawną odpowiedzialnością organu wykonawczego. Nie powoduje też nieważności przedłożonego projektu. Termin ten jest więc w zasadzie terminem instrukcyjnym¹⁶⁹, aczkolwiek jego nadmierne przekroczenie może skutkować brakiem możliwości zachowania terminów opracowywania planów finansowych jednostek organizacyjnych¹⁷⁰.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonawczy może przedstawić organowi stanowiącemu tylko jeden projekt uchwały budżetowej¹⁷¹. I tylko ten jeden projekt będzie mógł stanowić podstawę prac zmierzających do uchwalenia budżetu, a także prowadzenia gospodarki finansowej w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do 1 stycznia roku budżetowego.

Sposób przedstawienia projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu nie jest określony przepisami powszechnie obowiązującymi. Ewentualne obowiązki w tym zakresie może określać uchwała rady gminy określająca tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Przedstawienie projektu „organowi stanowiącemu” prowadzi jednak do wniosku, że projekt ten powinien być przedstawiony na sesji rady gminy. Projekt ma być jedynie „przedstawiony”, czyli jego treść powinna być zakomunikowana organowi stanowiącemu. Wynika stąd, że organ stanowiący nie ma kompetencji odrzucenia projektu w przedstawionej wersji – musi on stać się podstawą uchwalenia budżetu, przy czym oczywiście może podlegać modyfikacjom, które są przedmiotem drugiej fazy postępowania na etapie planowania budżetu.

168 W poprzednim stanie prawnym tak np. uchwała RIO we Wrocławiu z 2 listopada 2005 r. (81/2005), „Wspólnota” 2005, nr 25; uchwała RIO we Wrocławiu z 4 kwietnia 2007 r. (44/07), OwSS 2007, nr 3.

169 Por. np. S. Srocki, *Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu*, w: W. Miemieć (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006, s. 153.

170 Szerzej na ten temat R. Trykzoko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 413-414.

171 Por. uchwała RIO z Rzeszowie z 4 lutego 2003 r. (V/1065/2003), OwSS 2003, nr 4.

2.2. Prace nad sporządzonym projektem i podjęcie uchwały budżetowej

Podstawowym problemem procesu planowania budżetu w fazie między jego przedstawieniem organowi stanowiącemu a podjęciem uchwały budżetowej jest kwestia podziału kompetencji związanych z wpływaniem na treść projektu i w konsekwencji podejmowanej uchwały. Następstwem „szczupłości” i niejednoznaczności regulacji ustawowych w tym zakresie jest ścieranie się interesów organów j.s.t. Efekt ten pogłębia w przypadku samorządu gminnego niezależność organ wykonawczego od organu stanowiącego wynikająca z bezpośredniego wyboru obu tych organów przez mieszkańców, w wyniku czego prezentują one niekiedy sprzeczne zapatrywania na realizację zadań i prowadzenie gospodarki finansowej gminy.

Podstawowymi regulacjami kompetencyjnymi na tym etapie planowania budżetu są dwie normy:

- wskazanie na kompetencję organu stanowiącego do podjęcia uchwały budżetowej oraz termin jej podjęcia (art. 239 u.f.p. i art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.);
- zakaz wprowadzania przez organ stanowiący, bez zgody organu wykonawczego, zmian w projekcie uchwały budżetowej powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu.

Mimo większej w ogóle ilości przepisów odnoszących się do tej fazy postępowania, z reguły mają one za przedmiot dokonanie przez organ wykonawczy czynności o charakterze w pewnym sensie technicznych na podstawie opracowanego projektu. Nie wskazują one kompetencji odnoszących się do kształtowania treści projektu uchwały. Przepisami o owym technicznym charakterze są w szczególności regulacje związane z opracowywaniem planów finansowych jednostek organizacyjnych i przekazywaniem im stosownych informacji w tym zakresie¹⁷². Istotniejsze znaczenie ma natomiast regulacja zawarta w art. 240 ust. 1 u.f.p., która przewiduje, że w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej do 1 stycznia podstawą prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. jest projekt uchwały budżetowej w pierwotnej wersji, przedstawionej organowi stanowiącemu w terminie do 15 listopada. Nadaje to większej rangi projektowi opracowywanemu – według art. 238 ust. 1 u.f.p. – przy zachowaniu wyłączności kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednocześnie zasada ta – obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. – rozstrzygnęła wątpliwości co do możliwości wprowadzania tzw. autopoprawek do projektu uchwały budżetowej i ich ważność jako podstawy prowadzenia gospodarki finansowej po 1 stycznia¹⁷³. W aktualnym stanie prawnym wyraźnie wskazano, że nie mają one formalnego bytu do czasu ich ujęcia w uchwale budżetowej. Konstrukcja ta z jednej strony powoduje, że wszelkie ustalenia modyfikujące projekt nie muszą być formalnie wprowadzane do jego treści, aż do czasu głosowania uchwały budżetowej, ponieważ nie posiadają mocy obowiązującej w sytuacji, gdy gospodarka finansowa musi być prowadzona na podstawie projektu po 1 stycznia roku budżetowego. Z drugiej natomiast mobilizuje do podjęcia uchwały budżetowej przed

172 Artykuł 248 i 249 u.f.p. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616). Aczkolwiek należy mieć na uwadze, że w określonej sytuacji opracowanie przez organ wykonawczy informacji dla jednostek budżetowych może mieć charakter czynności kształtującej podstawy realizacji wydatków. Z reguły bowiem informacje te są przekazywane w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (choć nie wynika to z przepisów – § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia), budżet zaś może być zaplanowany po stronie wydatków w szczególności jedynie do rozdziału klasyfikacji budżetowej.

173 Przeciw wprowadzaniu autopoprawek np. uchwała RIO w Warszawie z 5 marca 2003 r. (68/K/2003), OwSS 2003, nr 3; K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4; M. Paczocha, *Projekt uchwały budżetowej jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1. Odmienne np. uchwała RIO w Łodzi z 31 maja 2004 r. (17/70/2004), Lex nr 144792; U. Wiktorowska, B. Kaczmarek, *Procedura uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4; J.M. Salachna w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007, s. 544-545.

końcem roku budżetowego, aby podstawę gospodarki finansowej stanowiły postanowienia skorygowane w stosunku do pierwotnej wersji projektu.

Wracając do zasadniczego problemu podziału kompetencji między organy gminy w zakresie kształtowania treści projektu w tej fazie postępowania, a w konsekwencji kształtowania treści uchwały budżetowej, należy przede wszystkim odnieść się ponownie do zagadnienia zmiany wynikającej z obecnego brzmienia art. 233 pkt 1 u.f.p. Użycie w tym przepisie zwrotu „inicjatywa” wskazuje, że do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego należy wyłącznie wszczęcie działań zmierzających do sporządzenia projektu, a nie wyłączne prawo do nadania projektowi ostatecznej wersji, podlegającej głosowaniu przy podejmowaniu uchwały budżetowej. Takie rozumienie regulacji art. 233 w bardzo istotny sposób wpływa na ocenę dotychczasowych problemów nabrzmiałych w toku stosowania art. 179 u.f.p. z 2005 r., dotyczących w szczególności zakresu kompetencji organu stanowiącego do wiążącego oddziaływania na treść projektu po przedłożeniu go przez organ wykonawczy i – w konsekwencji – na treść podejmowanej na jego podstawie uchwały budżetowej. Brak jednak podstaw, aby problem ten uznać za ostatecznie rozstrzygnięty. Istotną funkcję w interpretacji tego zagadnienia należy przypisać organowi nadzoru badającego uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. W ich treści możliwe jest bowiem uregulowanie podziału kompetencji między organy gminy w tej fazie postępowania w sposób przyznający przewagę organowi stanowiącemu albo wykonawczemu.

Obecna u.f.p. odchodząc od ogólnego pojęcia „przygotowania” projektu jako wyłącznej kompetencji organu wykonawczego – którą można było odnosić do obu faz planowania budżetu – na rzecz „inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu”, nie zawiera konkretnych wskazówek, jaki efekt ustawodawca chciał w ten sposób osiągnąć¹⁷⁴. Upoważnia to do dalszego rozważania kwestii właściwego modelu równowagi w procedowaniu budżetowym między organami j.s.t., w oparciu o względy funkcjonalne i ustrojowe oraz dorobek orzecznictwa.

Jedną z możliwych interpretacji tej zmiany jest wniosek o ograniczeniu wyłącznej kompetencji zarządu j.s.t. tylko do wszczęcia działań zmierzających do opracowania pierwszej wersji projektu (przedkładanej organowi stanowiącemu i r.i.o.). Można więc ją uznać za normatywne wzmocnienie poglądu o możliwości wprowadzania przez organ stanowiący wszelkich zmian w projekcie uchwały budżetowej bez zgody wójta (burmistrza, prezydenta miasta), za wyjątkiem tylko tych zmian, co do których ustawa wprost wskazuje, że nie są one możliwe bez zgody organu wykonawczego (art. 240 ust. 2 u.f.p.). Taka interpretacja prowadzi do osłabienia pozycji organu wykonawczego w wymiarze kształtowania własnej wizji realizacji zadań i prowadzenia gospodarki finansowej.

Problem, czy organ stanowiący posiada jakiegokolwiek kompetencje do wiążącego oddziaływania na treść projektu uchwały budżetowej jest przedmiotem sporów w literaturze oraz rozbieżnego orzecznictwa. Wpłynęło na to zwłaszcza wprowadzenie bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wówczas bowiem nastąpiła zmiana zależności między organami wykonawczymi i stanowiącymi gmin. Zniesienie praktycznie wpływu rady na obsadę organu wykonawczego nie znalazło odzwierciedlenia w zmianie przepisów dotyczących zasad opracowywania i uchwalania budżetu. Problemy jakie mogą się pojawić w związku z opozycją rady wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie zostały zidentyfikowane przez ustawodawcę. Do czasu, gdy organy wykonawcze j.s.t. wszystkich szczebli wybierane były przez organy stanowiące, to przepisy ustalające tryb prac nad projektem budżetu nie były tak naprawdę szczególnie istotne w zakresie wynikającego z nich podziału kompetencji. Organ stanowiący zarówno wybierał organ wykonawczy, jak i uchwalał budżet (ustalał jego postanowienia). Mniej istotne było wskazanie w przepisach, jakich konkretnie zmian w treści projektu mógł dokonywać organ stanowiący bez zgody zarządu¹⁷⁵.

174 Uzasadnienie do projektu ustawy nie przybliży, co było intencją zmiany art. 233 pkt 1.

175 Zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 395-396.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przyznawało organom stanowiącym na podstawie art. 179 u.p.f. z 2005 r. prawo do wprowadzania w uchwale budżetowej innych postanowień niż przewidziane w projekcie przygotowanym przez zarząd, bez jego zgody¹⁷⁶. W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. NSA stwierdził m.in., iż:

– fakt, że poprawki/zmiany projektu uchwały budżetowej dotyczą materii budżetowej – nie świadczy o tym, że projektowane mogą być tylko przez podmiot, którego uprawnienia wynikają z art. 179 u.f.p. z 2005 r.;

– ustanowiona w art. 179 u.f.p. z 2005 r. wyłączna inicjatywa organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego – w szczególnych przypadkach wymienionych w art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. – może być zastąpiona jego „zgodą” (akceptacją) na propozycje zmian pochodzące od organu stanowiącego;

– organ stanowiący j.s.t. musi mieć wpływ na kształt przyjmowany w uchwale budżetowej. Artykuł 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. wprowadza istotne ograniczenia organu stanowiącego w tym zakresie, w szczególności organ stanowiący nie może zmieniać zawartych w projekcie uchwały propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych – ale tylko w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego przedstawionej w projekcie. Z przepisu tego nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany.

W innych orzeczeniach wskazywano natomiast, że ewentualne wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy organem stanowiącym a organem wykonawczym należy rozstrzygać na rzecz organu stanowiącego. Przedstawione poglądy spotkały się z akceptacją części autorów i organów nadzoru¹⁷⁷, obecnie zaś mają dodatkowe wzmocnienie w postaci zmienionego brzmienia art. 233.

W literaturze i orzecznictwie spotkać można było często także przeciwne twierdzenia¹⁷⁸. U ich podstaw leży przede wszystkim zachowanie równowagi budżetowej w związku ze zmianą pozycji ustrojowej organów gminy spowodowaną bezpośrednim wyborem organu wykonawczego, czyli względy funkcjonalne. W szczególności oparte są o negowanie wniosku o zmianę z art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r. wymieniającego rodzaje zmian, których wprowadzenie do projektu przez organ stanowiący wymaga zgody organu wykonawczego. Ponadto wskazywano na sprzeczne wnioski, jakie wynikają z analizy przepisów określających kompetencje organów w procesie planowania budżetu¹⁷⁹, tj.:

176 Np. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. (II GSK 427/07), Lex nr 466154; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2007 r. (I SA/Bk 361/07), OwSS 2007, nr 4; wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2006 r. (I SA/Op 268/05), OwSS 2006, nr 3.

177 Zob. np. R.P. Krawczyk, Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 10 lipca 2007 r., „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2; K. Sawicka, *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego...*; pismo RIO w Szczecinie z dnia 30 października 2008 r., „Biuletyn RIO Szczecin” 2008, nr 4.

178 Zob. w szczególności: S. Srocki, *Opracowanie projektu oraz uchwalenie budżetu...*, cyt. wyd., s. 145-147. Autor ten trafnie krytykuje także pojawiające się koncepcje o podziale zmian w projekcie na te, których może samodzielnie dokonać tylko zarząd j.s.t. i te, które może wprowadzić organ stanowiący. Wspólną cechą tych koncepcji jest bowiem opieranie ich na pozaprawnych założeniach o istnieniu wydatków „sztywnych” i innych wydatków budżetowych. Niekiedy też można spotkać się z przykładowym wyczerpieniem, jakich zmian w projekcie może samodzielnie dokonać organ stanowiący – zob. U. Wiktorowska, B. Kaczmarek, *Procedura uchwalania budżetu...* Ponadto stanowisko postulujące wiodącą rolę organu wykonawczego w zakresie wpływu na treść uchwalanego budżetu prezentują: J.M. Salachna, *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 5; J.M. Salachna w: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne...*, cyt. wyd., s. 533-537; R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, wyd. z 2007 r., s. 344-352 RIO w Białymstoku w uchwale z dnia 21 marca 2007 r. (828/07), niepubl., RIO w Rzeszowie w uchwale z dnia 26 kwietnia 2005 r. (XVII/2325/2005) OwSS 2006, nr 1; uchwała RIO w Łodzi z 14 sierpnia 2008 r. (25/102/08), OwSS 2008, nr 4.

179 S. Srocki, *Opracowanie projektu oraz uchwalenie budżetu...*, cyt. wyd., s. 146.

– wyłączność inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego w zakresie uchwały budżetowej wyłącza kompetencję do własnej inicjatywy rady w tym zakresie, co wymagałoby sprowadzenia roli rady jedynie do akceptowania lub odrzucania przedłożeń organu wykonawczego;

– możliwość wprowadzania zmian w projekcie przez radę, jeżeli nie spowoduje to zwiększenia deficytu, co powoduje ograniczenie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego w obszarze projektowania budżetu (według przepisu, który wynikał z art. 179 u.f.p. z 2005 r.);

– możliwość wyrażenia zgody przez organ wykonawczy na dokonanie przez radę zmian zwiększających deficyt; wyrażenie zgody nie jest jednak trybem działania organu wykonawczego przewidzianym w przepisach określających wyłączność jego kompetencji w procesie planowania budżetu.

Obecna (od 2002 r.) płaszczyzna zależności i powiązań między organem wykonawczym i stanowiącym gminy, wyznaczająca zakres interpretacji ich kompetencji w przypadkach spornych, jest inna niż w czasie tworzenia przez ustawodawcę norm prawa dotyczących omawianego problemu¹⁸⁰. Za niepożądane uważam interpretowanie przepisów w kierunku zakładającym przyjęcie procedury planowania budżetu polegającej na tym, że spośród dwóch niezależnych organów wybranych w wyborach bezpośrednich, jeden – jak to zostanie dalej omówione – ponosi pełną odpowiedzialność za realizację budżetu, a drugi nie ponosi realnie żadnej, decydując swobodnie o większości jego postanowień. Zbyt szeroki zakres kompetencji organu stanowiącego dotyczący kształtowania treści merytorycznej budżetu (nie odnosząc się w tym momencie do ustawowego zakazu zwiększania deficytu bez zgody organu wykonawczego) prowadzi w istocie do „ubezwłasnowolnienia” organu wykonawczego w tym zakresie¹⁸¹. Przyjęcie swobody decyzji rady co do postanowień projektu, ograniczonej tylko przez art. 240 ust. 2 u.f.p. z 2009 r. (wcześniej art. 183 ust. 2 u.f.p. z 2005 r.), może spowodować wprowadzanie takich postanowień jak np. zmniejszenie danego rodzaju dochodów i wprowadzenie innych, nieprzewidzianych dochodów, zmniejszenie limitów wydatków w sposób uniemożliwiający wykonanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań, czy dokonywanie przeniesień między dochodami i wydatkami bieżącymi a majątkowymi¹⁸². Zwłaszcza ostatni z przykładów może rodzić daleko idące konsekwencje, ponieważ wszelkie zmiany między bieżącą a majątkową stroną budżetu, począwszy od budżetu na 2011 r., wpływają na wskaźnik dopuszczalnej spłaty zadłużenia przez gminę, o którym mowa w art. 243 u.f.p., obowiązujący od 2014 r.

Rozważenia wymaga jeszcze kwestia wpływu ewentualnej negatywnej opinii r.i.o. o projekcie uchwały budżetowej przedstawionym przez organ wykonawczy. Uzyskanie opinii r.i.o. i jej przedstawienie organowi stanowiącemu jest warunkiem możliwości uchwalenia uchwały budżetowej (art. 238 ust. 3 u.f.p.). Przepisy nie określają czasu, jaki ma upłynąć między przedstawieniem opinii organowi stanowiącemu a podjęciem uchwały budżetowej przez ten organ. Za zgodne z prawem należy zatem uznać np. przedstawienie opinii o projekcie na tej samej sesji, na której głosowana będzie uchwała budżetowa. Według art. 21 ust. 1 u.r.i.o. obowiązek

180 Uchwalenie 20 czerwca 2002 r. ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) miało służyć zwiększeniu niezależności organu wykonawczego w stosunku do rady gminy, a w konsekwencji i odpowiedzialności za sprawy gminy poprzez jej personifikację (zob. np. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, który wpłynął do Sejmu IV kadencji dnia 22 listopada 2001 (druk sejmowy nr 154), www.sejm.gov.pl). Możliwość ponoszenia jak najpełniejszej odpowiedzialności za sprawy gminy musi się więc wiązać z odpowiednim katalogiem kompetencji. W związku ze zmianą tej ustawy nie dokonano co prawda żadnych zmian w przepisach kompetencyjnych, jednakże w zakresie kompetencji, których wyznaczenie – jak w omawianej sprawie – wymaga szczególnych zabiegów interpretacyjnych aspekt ten nie może być pominięty. Nie można także pominąć okoliczności, iż system prawa samorządowego przewidywał przed 1 stycznia 1999 r. obowiązek uwzględniania w procesie opracowywania projektu uchwały budżetowej wskazówek organu stanowiącego gminy, z czego następnie zrezygnowano (art. 52 ust. 1 u.s.g. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 1999 r.)

181 R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 397-399.

182 J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury...*, cyt. wyd., s. 187.

przedstawienia negatywnej opinii r.i.o. o projekcie uchwały budżetowej radzie gminy wiąże się z koniecznością jednoczesnego przedstawienia przez organ wykonawczy odpowiedzi na zarzuty r.i.o., które stały się podstawą wydania negatywnej opinii. Negatywna opinia r.i.o. nie wstrzymuje procedury opracowywania budżetu, a zatem nie stanowi przeszkody do podjęcia uchwały budżetowej, nawet w wersji negatywnie zaopiniowanej przez r.i.o. Logicznym jest założenie, że w tej sytuacji powinno nastąpić stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. Rozpatrując zakres kompetencji organów gminy do kształtowania treści projektu uchwały budżetowej należy założyć, że w sytuacji, gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie uwzględnia w propozycjach modyfikacji projektu uwag organu nadzoru, powinna to uczynić rada przy podejmowaniu uchwały budżetowej, niezależnie od woli organu wykonawczego.

Jakkolwiek interpretowanie swobody rady gminy w modyfikowaniu treści projektu uchwały budżetowej w drugiej fazie procedury planowania jest obecnie łatwiejsze do wywiedzenia na podstawie art. 233 pkt 1 u.f.p. z 2009 r., niż było na podstawie art. 179 u.f.p. z 2005 r., trudno i tę regulację uznać za przekonującą. Nadal aktualny jest wniosek o wyjątkowej trudności rozgraniczenia kompetencji organów gminy w toku postępowania w sprawie uchwalenia budżetu¹⁸³. To jakże zasadnicze dla oceny procedury planowania budżetu zagadnienie powinno zostać uregulowane w sposób niebudzący większych wątpliwości. Niezależnie od tego, któremu organowi przyznane zostałyby większe kompetencje.

Od 1 kwietnia 2009 r. radzie gminy została przyznana wyraźnie określona kompetencja, a w zasadzie obowiązek, w zakresie kształtowania treści uchwały budżetowej. Dotyczy ona jednakże tylko odrzucenia wniosku sołectwa złożonego w trybie ustawy o funduszu sołeckim, jeżeli zgłoszone przez sołectwo zadania nie stanowią zadań własnych gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców lub są sprzeczne ze strategią rozwoju gminy. Stanowiący o tym przepis art. 4 ust. 7 u.f.s. wymaga, aby rada uchwalając budżet wyeliminowała z jego treści przedsięwzięcia sołectw niespełniające wymienionych warunków. W zasadzie więc przepis ten nie przyznaje radzie prawa do samodzielnego kształtowania treści uchwały budżetowej, a stawia ją w pozycji podmiotu kontrolującego prawidłowość decyzji organu wykonawczego w sprawie przyjęcia wniosków uchwalonych przez sołectwa, weryfikującego zgodność z prawem postanowień projektu w tym zakresie¹⁸⁴.

Ostatnim aktem procedury planowania budżetu gminy jest podjęcie uchwały budżetowej przez radę gminy. Jak wcześniej wskazano, procedura planowania budżetu może zakończyć się już po formalnym rozpoczęciu etapu jego wykonywania, co następuje z pierwszym dniem roku budżetowego. Kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały budżetowej należy uznać za decydującą dla uznania priorytetowej roli organu stanowiącego w tej fazie postępowania¹⁸⁵. Niezależnie bowiem od przedstawionych wyżej wątpliwości co do podziału kompetencji między organy gminy przy ustalaniu treści projektu (uchwały budżetowej), organ stanowiący władny jest w każdym przypadku odrzucić poddany pod głosowanie projekt. Zakończenie procesu planowania budżetu i tak musi być wynikiem kompromisu co do treści uchwały, „zadowalającej” organ stanowiący na tyle, że dokona autoryzacji budżetu. Jest to okoliczność przesądzająca o jego przewadze w tej fazie procedury, aczkolwiek uporczywa negacja projektu przez radę z reguły i tak nie doprowadzi do stworzenia podstaw prowadzenia gospodarki finansowej zgodnych w pełni z zamiarami organu stanowiącego. Niepodjęcie uchwały budżetowej do 31 stycznia roku poprzedzającego rok budżetowy spowoduje, że budżet j.s.t. zostanie ustalony przez właściwą regionalną izbę obrachunkową na podstawie art. 11 ust. 2 u.r.i.o. i art. 240 ust. 3 u.f.p. Tymczasową podstawą prowadzenia gospodarki finansowej do tego czasu będzie projekt

183 Tamże, s. 182-183.

184 Szerzej na ten temat w rozdziale IV.

185 Na priorytetową pozycję rady po przedstawieniu jej projektu uchwały budżetowej wskazuje J. M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzebieganie procedury...*, cyt. wyd., s. 172.

uchwały budżetowej w wersji przedłożonej przez organ wykonawczy na podstawie art. 238 u.f.p. W praktyce zaś projekt ten stanowi też główną podstawę ustalenia budżetu gminy przez r.i.o., po uwzględnieniu m.in. uwag organu stanowiącego co do jego treści.

3. Wykonywanie budżetu

3.1. Realizacja budżetu (gromadzenie i rozdysponowywanie środków)

Przepisy prawa wyraźnie wskazują, że wykonywanie budżetu samorządowego należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Stosowne normy w tym zakresie zawarte są w ustawach ustrojowych – art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g., art. 32 ust. 2 pkt 4 u.s.p. i art. 41 ust. 2 pkt 3 u.s.w. Od 1 stycznia 2010 r. ogólny przepis o wykonywaniu budżetu j.s.t. przez organ wykonawczy znajduje się także w ustawie o finansach publicznych (art. 247 ust. 1)¹⁸⁶. Powiela on istniejące już wcześniej regulacje ustaw ustrojowych.

Przez wykonywanie budżetu, jak wcześniej wskazano, należy rozumieć czynności podejmowane w oparciu o postanowienia uchwały budżetowej, tj. gromadzenie środków publicznych (dochodów i przychodów) oraz rozdysponowywanie ich na cele wynikające z uchwały budżetowej (jako wydatków i rozchodów). Podstawą ich realizacji nie jest jednak tylko uchwała budżetowa. W odniesieniu do dochodów, których ujęcie w budżecie stanowi tylko prognozę realizacji, należy wręcz stwierdzić, że to nie uchwała budżetowa stanowi decydujące źródło ich gromadzenia i określenia wysokości¹⁸⁷, a przepisy regulujące zasady ustalania ich z poszczególnych źródeł, sposób gromadzenia oraz dopuszczalną wysokość, jak np. przepisy prawa podatkowego, uchwały rady określające stawki podatkowe, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (por. art. 42 ust. 1 u.f.p.). Brak w budżecie planowanych dochodów z danego źródła nie stanowi ani przeszkody w ich ustaleniu i pobraniu, ani zwolnienia organu wykonawczego gminy z obowiązku jego pobrania. Należy dodatkowo mieć na uwadze, że wprowadzony od 11 lutego 2012 r. art. 42 ust. 5 u.f.p. zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych wprost do ustalania i egzekwowania wszelkich przypadających im należności.

Inne znaczenie dla wykonywania budżetu mają postanowienia uchwały budżetowej w zakresie planu wydatków. Określają one nieprzekraczalne limity wydatków na poszczególne rodzaje działalności, których istnienie stanowi warunek rozdysponowania środków publicznych. Dodatkowo podstawę ponoszenia niektórych rodzajów wydatków określają przepisy prawa. Na obowiązek ich przestrzegania przy wykonywaniu budżetu wprost wskazuje zasada z art. 44 ust. 2 u.f.p. Zaplanowane w budżecie przeznaczenie środków publicznych nie stanowi więc w wielu przypadkach samoistnej podstawy do ich wydatkowania.

Niezbędne jest również zweryfikowanie, we wstępie do dalszych rozważań, że przepisy stanowiące o wykonywaniu budżetu przez organ wykonawczy gminy nie mogą być traktowane dosłownie. W tym znaczeniu, że ani wszystkie decyzje w procesie wykonawczym, ani wszystkie dokonywane faktycznie na ich podstawie czynności skutkujące gromadzeniem i rozdysponowaniem środków, nie są wykonywane osobiście przez organ wykonawczy. Postanowienia budżetu w zakresie dochodów i wydatków są w praktyce wykonywane przez

186 Mimo wyraźnego wskazania, że to organ wykonawczy wykonuje budżet, w literaturze można znaleźć stwierdzenia, że w procesie tym bierze udział też rada gminy, podejmując decyzje o charakterze „strategicznym” związane z wykonywaniem uchwały budżetowej – zob. J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzebranie procedury...*, cyt. wyd., s. 259.

187 Inaczej niż w przypadku przychodów budżetu, których realizacja wiąże się przede wszystkim z pozyskiwaniem środków zwrotnych (zaciąganiem zobowiązań finansowych) zgodnie z upoważnieniami i limitami przyjętymi w uchwale budżetowej zgodnie z założoną na dany rok konstrukcją budżetu uzasadniającą ich pozyskanie.

jednostki budżetowe, jako jednostki sektora finansów publicznych realizujące wydatki bezpośrednio z budżetu i odprowadzające do budżetu wykonane dochody.

W odniesieniu do wydatków budżetu prawnie uregulowana została reguła, w myśl której wszystkie wydatki budżetu podlegają wykonaniu przez jednostki budżetowe. Zgodnie bowiem z art. 249 ust. 3 u.f.p., w planie wydatków urzędu gminy, jako jednostki budżetowej „obsługującej” organ wykonawczy, ujmuje się wszystkie te wydatki budżetu gminy, które nie zostały ujęte w planach finansowych pozostałych jednostek budżetowych. Zakres planu finansowego urzędu j.s.t. jest wynikiem odjęcia sumy planów finansowych wszystkich pozostałych jednostek budżetowych od ogólnej sumy wydatków przewidzianych w budżecie. Zasady sporządzania planu finansowego urzędu j.s.t. zawarte w art. 249 ust. 3, a także i ust. 4 u.f.p., ustanawiają zatem jedną z kluczowych zasad wykonywania budżetu samorządowego, polegającą na konieczności rozdysponowania całości wydatków budżetu w planach finansowych jednostek budżetowych¹⁸⁸.

W odniesieniu do ustalania i gromadzenia dochodów budżetu, rola jednostek budżetowych jest również istotna, zwłaszcza jeżeli chodzi o dochody własne gminy. Lecz nie całość dochodów budżetu gromadzona jest przez jednostki budżetowe i realizowana za pośrednictwem ich rachunków bankowych. Część z nich (w szczególności subwencja, dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej) przekazywana jest bezpośrednio na rachunek budżetu gminy w formie transferu środków z budżetu państwa (rachunku odpowiedniego dysponenta). Dochody z tych źródeł nie są więc ustalane i pobierane przez gminne jednostki budżetowe, w odróżnieniu od np. dochodów z podatków i opłat lokalnych czy z majątku. Pomijając należne gminie środki stanowiące jej dochody, przekazywane z budżetu państwa, pozostałe dochody realizowane są generalnie wyłącznie przez jednostki budżetowe¹⁸⁹.

Podstawą działania kierowników jednostek budżetowych gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu, są pełnomocnictwa udzielane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 47 ust. 1 u.s.g. Ogólne pełnomocnictwo do kierowania jednostką obejmuje także prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie planu finansowego, czyli de facto wykonywanie budżetu. Przepisy określające zasady wykonywania budżetu gminy nie wymagają żadnych dodatkowych pełnomocnictw czy upoważnień dla kierownika jednostki budżetowej do realizacji czynności polegających na wykonaniu planu finansowego obejmującego dochody i wydatki budżetu na dany rok. W odniesieniu do jednostek budżetowych działających w sferze oświaty art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty wprost wskazuje, że do zadań dyrektora szkoły należy dysponowanie środkami określonymi w planie finansowym.

Kompetencje kierownika jednostki budżetowej w zakresie realizacji wydatków budżetowych ograniczone są w przedmiocie zaciągania zobowiązań i wykonywania wydatków ogólnymi przepisami ustawy o finansach publicznych odnoszącymi się do zasad wykonywania budżetu, w tym samorządowego. W przypadku gminy, gdzie kierownik urzędu i organ wykonawczy są funkcjami łączonymi przez tę samą osobę, odnoszą się one również do wójt (burmistrza, prezydenta miasta). Są to w szczególności:

– art. 44 ust. 1 i art. 254 pkt 3 zezwalające na ponoszenie wydatków na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej (planie finansowym);

188 Nieporozumieniem w świetle tej ugruntowanej zasady są zasady podziału wydatków zawarte od 2010 r. w art. 236 u.f.p., które przewidują jako tylko jedną z kategorii wydatków „wydatki jednostek budżetowych”.

189 Stwierdzeniu temu nie przeczą przyjmowane w praktyce rozwiązania w zakresie obsługi bankowej urzędu gminy, dopuszczone przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.), polegające na dokonywaniu operacji dotyczących realizacji planu finansowego dochodów i wydatków urzędu za pośrednictwem rachunku budżetu.

– przepisy art. 44 ust. 2-3 i art. 254 pkt 3 nakazujące dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, a także dokonywanie wydatków: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;

– art. 52 ust. 1 pkt 2 określający, że ujęte w budżecie i planach finansowych jednostek budżetowych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit;

– art. 46 ust. 1 zawierający ogólne zezwolenie na zaciąganie przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich;

– art. 261, stanowiący w zasadzie powielenie regulacji z art. 46 ust. 1, według którego kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki;

– art. 254 pkt 2 zobowiązujący do pełnej realizacji zadań w terminach określonych w przepisach i harmonogramie realizacji budżetu, jeżeli został on opracowany na podstawie art. 249 ust. 6 u.f.p.;

– art. 254 pkt 4 nakazujący zlecenie zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku, z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 u.f.p.

Uprawnienie kierownika jednostki budżetowej do realizacji planu wydatków budżetu, w części określonej planem finansowym jednostki nie jest więc uwarunkowane decyzjami organów gminy upoważniającymi czy zezwalającymi na podejmowanie działań w celu zaciągnięcia zobowiązań i wykonania wydatków. Mieści się ono w ramach ogólnego pełnomocnictwa do jednoosobowego działania uzyskanego od organu wykonawczego na podstawie art. 47 ust. 1 u.s.g. Na tym tle należy wyrazić poważne wątpliwości co do zasadności dalszego utrzymywania w przepisach u.s.g. regulacji wskazujących na „ubezwłasnowolnienie” w praktyce organu wykonawczego w realizacji budżetu. Według art. 18 ust. 2 pkt 10 u.s.g. do wyłącznej kompetencji rady gminy należy określanie wysokości sumy, do której wójt (burmistrz, prezydent miasta) może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Regulacja ta stanowi obecnie (pozostając w zakresie treści merytorycznej niezmienna od 1990 r.) nieuzasadnione ograniczenie prawa organu wykonawczego do wykonywania budżetu i zaciągania związanych z tym zobowiązań do wysokości planu finansowego na podstawie przywołanych wyżej przepisów u.f.p.¹⁹⁰

Dopiero zaciągnięcie przez kierownika jednostki budżetowej w roku budżetowym zobowiązań obciążających budżet (plan finansowy) roku następnego – ogólnie niedopuszczone przepisami art. 46 ust. 1 i art. 261 u.f.p. – wymaga szczególnych upoważnień. Podstawą uzyskania takiego upoważnienia są postanowienia zawarte w uchwalonej przez radę gminy wieloletniej prognozie finansowej, o czym stanowi art. 228 u.f.p.¹⁹¹ Według obowiązujących przepisów, upoważnienie rady gminy może dotyczyć zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki oraz zawierania umów związanych z zaciągnięciem przedsięwzięć

190 Trafną negację tej normy zawiera uchwała RIO w Łodzi z dnia 26 października 2007 r. (26/155/2007), OwSS 2008, nr 1.

191 Jednocześnie u.f.p. przewiduje w art. 258 ust. 1 pkt 3 możliwość przekazania kierownikom jednostek uprawnień o tej treści.

zamieszczonych w w.p.f. Przedmiotem w.p.f. jest udzielenie stosownego upoważnienia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Mimo, że ustawa wskazuje na fakultatywność upoważnienia, należy stwierdzić, że powinno się ono znaleźć w w.p.f. każdej jednostki samorządu terytorialnego¹⁹². Ponadto w jej treści może (a w praktyce również powinno) znaleźć się upoważnienie dla organu wykonawczego do przekazania zacytowanych wyżej uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych gminy. W związku z tym, że budżet jest wykonywany przez jednostki budżetowe, przepis ten należy wiązać przede wszystkim z przekazaniem uprawnień kierownikom jednostek budżetowych.

Przepisy ustawy o finansach publicznych nie zawierają tak rozbudowanych regulacji w odniesieniu do procesów ustalania i gromadzenia dochodów budżetowych. Jest to pochodna znaczenia ujętych w budżecie kwot planowanych dochodów – stanowią one jedynie prognozę ich wielkości. Wskazać tu można jedynie na:

- art. 254 pkt 1 u.f.p., określający zasadę ustalania, pobierania i odprowadzania dochodów budżetu j.s.t. na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Przepis ten nie wprowadza więc żadnych oryginalnych treści w gospodarce finansowej gminy, wskazując na konieczność przestrzegania prawa przy realizacji dochodów budżetowych, co wynika przede wszystkim z zasady legalizmu sformułowanej w art. 7 Konstytucji;

- obowiązujący od 11 lutego 2012 r. art. 42 ust. 5 u.f.p., zobowiązujący jednostki sektora finansów publicznych do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Szereg źródeł dochodów własnych budżetu posiada prawem określone zasady ustalania ich wysokości i trybu realizacji. Obowiązują one kierowników jednostek wykonujących budżet – zarówno wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak i kierowników jednostek budżetowych utworzonych w celu realizacji zadań gminy. W przypadku części źródeł dochodów budżetowych daje się jednakże zauważyć, że plan finansowy, istniejące regulacje prawne oraz posiadane pełnomocnictwo ogólne do kierowania jednostką budżetową nie są samoistną podstawą podejmowania działań nakierowanych na ustalenie dochodów. Przepisy prawa wymagają bowiem niejednokrotnie upoważnień organu wykonawczego do wykonania określonej czynności (przede wszystkim do wydawania decyzji administracyjnej ustalającej lub określającej należność) lub trybu akceptacji wykonania czynności prawnej skutkującej powstaniem dochodów – przykładem może być uzależnienie prawa wynajęcia lub wdzierżawienia przez kierownika jednostki budżetowej, na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, nieruchomości przekazanej jednostce w trwały zarząd od wyrażenia zgody na zawarcie takiej umowy przez organy gminy¹⁹³.

Wnioskiem cząstkowym wynikającym z tych rozważań jest, że procesy składające się na wykonywanie budżetu (prowadzenie gospodarki finansowej) realizowane są faktycznie przez jednostki budżetowe. Gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków przez te jednostki następuje w granicach określonych planem finansowym (w przypadku wydatków), przepisami prawa i zakresem udzielonych upoważnień.

192 Rozwiązanie polegające na uzależnianiu prawa do zawierania tego typu umów od odpowiednich postanowień uchwały rady gminy jest krytykowane. Możliwość zawierania takich umów – jak wynika już z samej omawianej regulacji – ma cechy warunkujące funkcjonowanie jednostki, zatem powinna być gwarantowana przepisami prawa, przynajmniej jeżeli chodzi o kompetencje organu wykonawczego – R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 372. Omawiana konstrukcja powoduje bowiem, że organ wykonawczy j.s.t. w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej jest z mocy prawa słabiej umocowany niż kierownik państwowej jednostki budżetowej, których takie umowy może zawierać z mocy § 23 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

193 Artykuł 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n.

Uprawnienia organu wykonawczego gminy – przynależne mu z mocy prawa lub uchwały rady do wykonywania poszczególnych czynności z zakresu realizacji budżetu – oraz kierowników jednostek budżetowych w zakresie wykonania budżetu nie oznaczają oczywiście, że kierownicy ci osobiście wykonują wszelkie czynności składające się na gospodarkę finansową jednostki. Podobnie jak wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jako organ wykonawczy wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy. Co prawda art. 53 ust. 1 u.f.p. określa ogólną odpowiedzialność kierownika jednostki za prowadzenie gospodarki finansowej, jednakże przepisu tego nie należy utożsamiać z osobistym wykonywaniem zadań z tego zakresu. Niezbędne jest prześledzenie reguł określających zasady wykonywania czynności z zakresu gospodarki finansowej przez inne osoby niż kierownicy jednostek. Istotne dla przedmiotu rozprawy są zwłaszcza prawne i funkcjonalne ograniczenia co do rodzaju i cech podmiotów (osób), którym może być powierzone przez kierownika jednostki wykonywanie czynności z zakresu wykonywania budżetu.

Regulacje prawne wyznaczają zasady powierzania obowiązków spoczywających na kierowniku jednostki w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej (wykonywania budżetu) innym osobom. Przepisem o kluczowym znaczeniu jest tu w szczególności art. 53 ust. 2 u.f.p., który przewiduje, że kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki. Dwoma podstawowymi zasadami dotyczącymi powierzania obowiązków z zakresu gospodarki finansowej jednostki są zatem:

- możliwość powierzenia obowiązków wyłącznie pracownikom jednostki;
- wymóg pisemnej formy powierzenia obowiązków, co należy uznać za warunek skutecznego przekazania obowiązków przez kierownika jednostki.

Jak podkreśla się w literaturze, możliwość powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej wyłącznie pracownikom jednostki stanowi gwarancję, że kierownik jednostki ma realny wpływ na stan realizacji zadań przez jednostkę. Podstawą tego twierdzenia jest zwierzchnictwo służbowe nad pracownikami wykonującymi poszczególne czynności. Z tego względu niedopuszczalne jest powierzanie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej np. przewodniczącemu rady gminy¹⁹⁴, czy organom jednostek pomocniczych gminy. Dlatego też pozytywnie należy ocenić rozwiązania przyjęte w ustawie o funduszu sołectkim, które nie zawierają regulacji upoważniających do fizycznego dysponowania środkami budżetowymi lub wykonywania innych czynności dotyczących realizacji wydatków przez sołectwa¹⁹⁵.

Zastrzeżenia można mieć do sposobu uregulowania przez ustawodawcę zagadnienia pisemnej formy powierzenia obowiązków. Przewidziano dwie formy: dokument w formie odrębnego imiennego upoważnienia oraz wskazanie w regulaminie organizacyjnym. Jest to w pewnym sensie błąd logiczny, ponieważ pracownik nie może „przyjąć” obowiązków poprzez wskazanie go w regulaminie organizacyjnym. Regulamin organizacyjny jednostki wprowadza kierownik jednostki, więc w tej formie obowiązki można „powierzyć”, a nie „przyjąć”¹⁹⁶. Odnosząc się do ogólnego wymogu pisemnej formy powierzenia obowiązków należy też zwrócić uwagę, że niepotrzebne wątpliwości budzi wskazanie w art. 53 ust. 2 u.f.p. na „odrębne imienne upoważnienie” jako podstawę powierzenia obowiązków z zakresu gospodarki finansowej.

194 Zob. uchwała RIO w Gdańsku z 17 lutego 2005 r. (99/2005), OwSS 2005, nr 3. W jej treści wskazano, że brak jest podstaw uzależniania realizacji wydatków od pozytywnej opinii przewodniczącego rady gminy bądź ich zaniechanie w przypadku opinii negatywnej.

195 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołectkim, druk sejmowy VI kadencji nr 1278.

196 R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 121.

Tworzenie dodatkowych upoważnień powielających obowiązki przypisane już pracownikom zakresami czynności jest zbędne. Jak trafnie wskazuje Z. Kubot¹⁹⁷, nie ma przeszkód, aby dokument spełniający wymagania ustawy odpowiadał treścią i formie ogólnemu zakresowi czynności, zawierającemu obowiązki pracownika zarówno w zakresie gospodarki finansowej, jak i innych płaszczyzn działalności jednostki.

Szczególnym stanowiskiem pracy w jednostce sektora finansów publicznych, w wymiarze dotyczącym wykonywania budżetu, jest stanowisko głównego księgowego (skarbnika). Ustawa w art. 54 określa zakres obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego związany z prowadzeniem rachunkowości jednostki oraz jej gospodarką finansową. W kontekście wykonania budżetu należy wskazać na obowiązek wykonywania przez głównego księgowego kontroli:

- zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym;
- kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Podpisanie dowodu dokumentującego realizację operacji gospodarczej przez głównego księgowego, następujące po uprzednim jego podpisaniu przez pracownika¹⁹⁸ właściwego merytorycznie, oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Kluczową rolę głównego księgowego w procesie realizacji budżetu określa art. 54 ust. 4 u.f.p., zezwalający głównemu księgowemu na zablokowanie realizacji danego wydatku poprzez dokonanie zwrotu dokumentu pracownikowi właściwemu merytorycznie i powiadomienie o tym fakcie, na piśmie, kierownika jednostki. Główny księgowy na pisemne polecenie kierownika jednostki zobowiązany jest jednak do zrealizowania operacji, mimo jej nieprawidłowości¹⁹⁹.

Głównym księgowym jednostki również musi być pracownik tej jednostki²⁰⁰. W odniesieniu do głównego księgowego ustawa potwierdza zatem ogólną regułę powierzania obowiązków związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej zawartą w art. 53 ust. 2 u.f.p.

Regulacje przyjęte w ustawie o finansach publicznych co do powierzania obowiązków składających się na gospodarkę finansową jednostki budżetowej (wykonywanie budżetu gminy poprzez gromadzenie dochodów i ponoszenie wydatków) są spójne ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰¹. Standardy te wyznaczają podstawowe reguły, którymi powinien się rządzić prawidłowo zbudowany i funkcjonujący system kontroli wewnętrznej w jednostce. Standardami istotnymi ze względu na przedmiot niniejszej rozprawy są przede wszystkim standardy należące do obszaru środowiska wewnętrznego i mechanizmów kontroli, które postulują:

- zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika²⁰²;
- zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nim związanego. Przyjęcie delegowanych

197 *Czynności upoważniające w zakresie gospodarki finansowej*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 7-8.

198 Również art. 54 ust. 3 u.f.p., w którym znajduje się omawiana regulacja, potwierdza, że zatwierdzenie operacji gospodarczych pod względem merytorycznym musi być dokonane przez pracownika jednostki.

199 Zatwierdzenie przez głównego księgowego operacji na pisemne polecenie kierownika jednostki w trybie art. 54 ust. 4-5 u.f.p. wyłącza jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – art. 29 ust. 1 u.o.n.d.f.p.

200 Artykuł 54 ust. 1 u.f.p.

201 Zostały one ogłoszone komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

202 Standard A.3. „Struktura organizacyjna”.

uprawnień powinno być potwierdzone podpisem (standard A.4. „Delegowanie uprawnień”);

- dostęp do zasobów jednostki powinny mieć wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki (standard C.13 „Ochrona zasobów”);

- minimalne mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych: rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione, podział kluczowych obowiązków, weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji (standard C.14. „Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych”).

Zaprezentowane uwarunkowania prawne określające zasady realizacji zadań spoczywających na jednostce wykonującej budżet prowadzą do wniosku, że osobą odpowiedzialną za gospodarkę finansową jednostki jest jej kierownik. Kierownik tworząc strukturę organizacyjną jednostki powierza pracownikom w formie upoważnienia (zakresu obowiązków i odpowiedzialności) realizację poszczególnych zadań z zakresu gospodarki finansowej. Zarówno przepisy u.f.p., jak i wytyczne do organizacji systemu kontroli zarządczej jednoznacznie wskazują, że adresatami uprawnień, upoważnień i obowiązków powinni być pracownicy jednostki. Reguła rozdzielania zadań jednostki między osoby pozostające w stosunku podległości służbowej ma gwarantować realny wpływ kierownika na wykonywanie zadań jednostki, a przez to również umożliwiać przypisywanie kierownikom odpowiedzialności za ogólny stan gospodarki finansowej jednostki, związanej z nadzorem nad wykonywaniem zadań przez pracowników.

Zagadnieniem wymagającym poruszenia przy omawianiu podmiotowych aspektów prowadzenia gospodarki finansowej gminy na podstawie budżetu (opracowanych na jego podstawie planów finansowych jednostek budżetowych) jest jeszcze nadzór nad wykonaniem budżetu. Obowiązek sprawowania nadzoru spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie miasta) i znajduje prawne umocowanie w art. 247 ust. 2 u.f.p. Normatywnie określonym przedmiotem nadzoru jest realizacja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu. Pojęcie nadzoru organu wykonawczego gminy w tym zakresie należy odnosić do nadzoru nad działalnością jednostek organizacyjnych wykonujących budżet (jednostek budżetowych²⁰³), a także nad pracownikami urzędu gminy kierowanymi bezpośrednio przez organ wykonawczy.

Należy przyjąć, że organ wykonawczy gminy nie może scedować ogólnej odpowiedzialności w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem budżetu (podobnie jak kierownik jednostki ogólnie pojętej odpowiedzialności za gospodarkę finansową jednostki). Ustawa nie dopuszcza możliwości powierzenia odpowiedzialności w tym zakresie innym podmiotom (organowi stanowiącemu, kierownikom jednostek organizacyjnych, pracownikom urzędu), w odróżnieniu od poszczególnych obowiązków²⁰⁴.

3.2. Zmiany w uchwale budżetowej

W czasie prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu gminy mają miejsce także czynności polegające na modyfikacji pierwotnych postanowień uchwały budżetowej (budżetu).

²⁰³ Od 1 stycznia 2010 r. nie obowiązują już wadliwe regulacje określające zakres przedmiotowy, podmiotowy i kwotowy czynności wykonywanych przez organ wykonawczy w ramach nadzoru nad wykonaniem budżetu. Znajdowały się one w art. 187 ust. 2 i 3 u.f.p. z 2005 r. Zlikwidowanie tych szczegółowych wymagań nie może oznaczać prawa do zaniechania przez organ wykonawczy kontroli w jednostkach podległych. Kontrole te powinny być przeprowadzane, z tym, że ich zakres pozostaje do swobodnej oceny zarządu j.s.t., jako sprawującego ogólny nadzór nad wykonaniem budżetu.

²⁰⁴ R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 446.

Analiza przepisów u.f.p. prowadzi do wniosku, że zmiany w treści budżetu gminy mogą być wprowadzane przez trzy rodzaje podmiotów:

- radę gminy – w zakresie nieobjętym ustawowymi lub ustalonymi w uchwale budżetowej kompetencjami organu wykonawczego;
- wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – w zakresie wyznaczonym przepisami u.f.p. i ewentualnie rozszerzonym o dodatkowe kompetencje postanowieniami uchwały budżetowej;
- kierowników jednostek budżetowych – w zakresie uprawnień do dokonywania zmian w planie wydatków, przekazanych przez organ wykonawczy na podstawie zawartego w uchwale budżetowej upoważnienia do przekazania niektórych uprawnień.

Zasadniczą formą zmiany postanowień w uchwale budżetowej jest zmiana podjęta w drodze uchwały rady gminy. Ustawa nie określa bowiem, które zmiany wymagają podjęcia uchwały przez radę, wymieniając jedynie przypadki, w jakich ta forma może być pominięta a zmianę może wprowadzić organ wykonawczy.

Podstawowym problemem w odniesieniu do zmian uchwały budżetowej podejmowanych przez radę jest kwestia granic dopuszczalnej ingerencji rady w treść projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej. Podobnie jak przy jej podejmowaniu na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawionego przez organ wykonawczy. Wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej należy bowiem, analogicznie jak przy projekcie, do organu wykonawczego (art. 233 pkt 3 u.f.p.). Zastosowanie mają zatem wobec projektu zmiany uchwały budżetowej te same uwagi co do problemów interpretacyjnych, jednakże niezbędne jest także uwypuklenie pewnych różnic. Wyłączna kompetencja organu wykonawczego według art. 233 pkt 3 u.f.p. nie dotyczy tylko „inicjatywy w sprawie zmian uchwały budżetowej”, jak o tym stanowił art. 179 u.f.p. z 2005 r., lecz „inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie zmian”. Mając na uwadze, że obie regulacje prowadzą się w praktyce do kwestii wszczęcia procedury wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej, wskazanie, iż obecnie inicjatywa ma obejmować „sporządzenie” projektu uchwały w sprawie zmian nie wnosi nowych treści, należy uznać w zasadzie tylko za przepis doprecyzowujący²⁰⁵. Inicjatywa, o której mowa w art. 179 u.f.p. z 2005 r. również musiała polegać na przedstawieniu organowi stanowiącemu projektu uchwały w sprawie zmian. Inicjatywy w sprawie zmian, przedstawionej przez organ wykonawczy, nie można było bowiem sprowadzać jedynie do ogólnego stwierdzenia na sesji organu stanowiącego, iż należy „coś” zmienić w uchwale budżetowej. Wyłączna inicjatywa słusznie wiązana była z wyłącznym prawem do przedłożenia merytorycznych propozycji zmian²⁰⁶, które mogą być przyjęte lub nie przez organ stanowiący. Trzeba też mieć na uwadze, że w przypadku zmian już podjętej uchwały budżetowej nie ma przepisów o treści właściwej art. 240 ust. 2 u.f.p., które zakazywałyby wprowadzania przez organ stanowiący zmian uchwały budżetowej zwiększających deficyt.

Nie jest kwestią problematyczną, że brak inicjatywy uchwałodawczej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zmian w uchwale budżetowej (budżecie) uniemożliwia wprowadzenie jakichkolwiek zmian w treści tego dokumentu na podstawie inicjatywy wystosowanej wyłącznie przez organ stanowiący, z pominięciem zgody organu wykonawczego.

Pojawia się zatem pytanie, czy organ stanowiący może dowolnie modyfikować postanowienia projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej, niezależnie od woli organu wykonawczego, do kompetencji którego należy wyłączne prawo inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu w sprawie zmiany. Względny funkcjonalny, w podstaw których leży przede wszystkim ochrona racjonalności podstaw prowadzenia gospodarki finansowej, których

205 R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 393.

206 Por. uchwała RIO w Opolu z dnia 8 maja 2005 r. (9/31/2005), „Finanse Komunalne” 2005, nr 12.

modyfikacja jest uzasadniona w praktyce przede wszystkim przebiegiem procesu wykonawczego, nakazują stwierdzić, że kompetencje organu stanowiącego powinny być wyraźnie ograniczone przepisami u.f.p.

W orzecznictwie i literaturze występują rozbieżne poglądy co do oceny tego zagadnienia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 22 grudnia 2008 r.²⁰⁷ wskazał, że zgodzić się należy z poglądem, iż inicjatywa uchwałodawcza co do zasady nie wiąże organu stanowiącego w tym znaczeniu, że nie pozbawia go możliwości decydowania o treści uchwalonych aktów. Należy jednak odróżnić kwestię decydowania o wysokości dochodów i wydatków na gruncie przedstawionego projektu uchwały, od dokonywania zmian w przedmiocie nieobjętym inicjatywą organu wykonawczego. Działanie wykraczające poza wskazaną inicjatywę stanowi niewątpliwie istotne naruszenie prawa. Przyjęcie stanowiska, że w przypadku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą zmian w określonej części uchwały budżetowej organ stanowiący uzyskiwałby możliwość wprowadzenia zmian w każdej innej części tej uchwały, prowadziłoby do oczywistego ograniczenia ustawowo zagwarantowanej kompetencji organu wykonawczego odnośnie wyłączności inicjatywy uchwałodawczej²⁰⁸. Trzeba też podkreślić, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego, który odpowiada za realizację uchwały budżetowej, nie może być pozbawiony wpływu na zakres przedmiotowy dokonywanych zmian w tej uchwale. Natomiast WSA w Łodzi w wyroku z dnia 17 października 2006 r.²⁰⁹ zanegował możliwość wprowadzania przez organ stanowiący jakichkolwiek zmian w budżecie, innych niż wynikające z przedłożonego projektu uchwały w sprawie zmian, bez zgody organu wykonawczego²¹⁰.

Z drugiej strony istnieje zaś szereg orzeczeń, których tezy przyznawały organowi stanowiącemu daleko posuniętą swobodę w dokonywaniu zmian w uchwale budżetowej²¹¹.

Próbując zdefiniować zakres merytoryczny postanowień uchwały budżetowej, których zmiana wymaga formy uchwały rady gminy, należy odnieść się do ustawowo określonego zakresu kompetencji organu wykonawczego do samodzielnego wprowadzania zmian w budżecie, wynikającego z art. 257 u.f.p. Od razu podkreślenia wymaga, że prawo samodzielnego dokonywania zmian przez organ wykonawczy obejmuje tylko postanowienia dotyczące planu dochodów i wydatków budżetu i tylko w ściśle określonym zakresie. Nie obejmuje ono zmiany innych niż budżet postanowień uchwały budżetowej. Z mocy prawa inne niż określone w art. 257 u.f.p. zmiany należą zatem do kompetencji rady gminy.

Uprawnienia organu wykonawczego *ex lege* obejmują:

1) Zmiany planu dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.²¹²

2) Zmiany w planie dochodów budżetu wynikające ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej.²¹³

207 I SA/Bk 554/08, OwSS 2009, nr 1.

208 Tak również NSA w wyroku z 20 stycznia 2010 r. (II GSK 276/09) z glosą aprobującą K. Sawickiej, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.

209 I Sa/Łd 1544/06, OwSS 2007, nr 2.

210 Takie samo stanowisko wyraziła też RIO w Łodzi w uchwale z 26 października 2007 r. (26/155/07), OwSS 2008, nr 1.

211 Np. wyrok WSA w Opolu z 31 stycznia 2006 r. (I SA/Op 268/05), OwSS 2006, nr 3; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2004 r. (I SA/Wr 2544/03), ZNSA 2005, nr 1; wyrok WSA we Wrocławiu z 14 kwietnia 2004 r. (I Sa/Wr 3239/03), „Wspólnota” 2004, nr 24.

212 Otrzymanie w trakcie roku budżetowego dotacji celowej – a tylko tego rodzaju dotacje mogą być dochodem budżetu gminy – wiąże się ze ściśle określonym sposobem jej wykorzystania, zatem zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu – polegające na odpowiednim ujęciu dochodów i wydatków w tej samej wysokości – są tylko czynnością techniczną, a nie decyzyjną.

213 Podkreślenia wymaga, że w art. 257 pkt 2 u.f.p. przyznano organowi wykonawczemu kompetencję jedynie do zmian

3) Zmiany w planie wydatków budżetu w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jest to przepis o bardzo istotnym znaczeniu, między innymi z tego względu, że jego wprowadzenie od 1 stycznia 2010 r. stanowiło nowość w zakresie zasad zmian budżetu samorządowego. Poprzednio brak było wyrażonej w bezpośredni sposób kompetencji dla organu wykonawczego w zakresie zmian planu wydatków, ustalonej pod kątem szczególności klasyfikacji budżetowej i pozostałych zasad podziału wydatków w budżecie. Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy braku w uchwale budżetowej jakichkolwiek postanowień upoważniających do zmian w planie wydatków, jest uprawniony do:

- przenoszenia wydatków bieżących, o których mowa w art. 236 ust. 2 i 4 u.f.p., między paragrafami w ramach działu, za wyjątkiem zmian w paragrafach dotyczących wynagrodzeń i uposażeń oraz – w konsekwencji – także zmian w paragrafach wydatków dotyczących pochodnych od wynagrodzeń;

- przenoszenia wydatków bieżących między rozdziałami w ramach działu, z uwzględnieniem wskazanego wyżej ograniczenia dotyczącego wynagrodzeń i uposażeń.

W związku z likwidacją od 1 stycznia 2010 r. instytucji układu wykonawczego budżetu, w przypadku uchwalenia budżetu do rozdziału klasyfikacji budżetowej, zmiana dokonana przez organ wykonawczy może mieć postać tylko zmiany w planie finansowym urzędu lub innej jednostki budżetowej. Mając na uwadze, że podział wydatków bieżących na poszczególne grupy wydatków wymienione w art. 236 ust. 3 jest elementem planu wydatków, należy przyjąć, że zmiany między poszczególnymi grupami (kategoriami) wydatków bieżących wskazanych w art. 236 ust. 3 są w istocie zmianami w ramach omawianej kompetencji (oprócz środków na wynagrodzenia i pochodne)²¹⁴.

4) Zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu związane ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego²¹⁵.

Dodatkowe kompetencje dla organu wykonawczego do wprowadzania zmian w budżecie mogą być przyznane przez radę gminy. Ze swej istoty są to więc fakultatywne postanowienia uchwały budżetowej. Możliwość zawarcia w uchwale upoważnień dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie w zakresie przekraczającym ustawowe kompetencje wynika z art. 212 ust. 2 pkt 2 u.f.p. Potencjalny zakres tego upoważnienia nie jest jednak nieograniczony. Wyznacza go przepis art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p., stanowiąc że organ wykonawczy może być upoważniony do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż przyznane mu na podstawie art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Pierwszym wnioskiem jest,

w zakresie planu dochodów, a zatem nie posiada on prawa do rozdysponowania dodatkowej kwoty dochodów z subwencji w trybie tego przepisu. Subwencja sama w sobie nie posiada zaś określonego przeznaczenia. W momencie skorzystania przez organ wykonawczy z kompetencji do zwiększenia planu dochodów budżetu o dodatkową kwotę subwencji, uzyskaną w drodze podziału rezerw, dojdzie albo do zwiększenia planowanej nadwyżki budżetu albo do zmniejszenia planowanego deficytu. Ewentualne kroki zmierzające do zmian w planie wydatków, rozchodów czy przychodów, będące wynikiem ujęcia w budżecie dodatkowych dochodów muszą polegać na przygotowaniu przez zarząd j.s.t. projektu uchwały organu stanowiącego w sprawie zmian w uchwale budżetowej – uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2000 r. (49/2000), OwSS 2000, nr 2; uchwała RIO w Poznaniu z dnia 4 sierpnia 1999 r. (3094/98), OwSS 1999, nr 4.

214 Pewne wątpliwości budzi możliwość dokonania przez organ wykonawczy zmiany na podstawie art. 257 pkt 3, której przedmiotem będą kwoty dotacji stanowiących wydatki bieżące. Zmiana taka wydaje się mieścić w zakresie omawianej regulacji, jednakże źródłem wątpliwości jest okoliczność, że zmiana ta oznacza w istocie także zmianę uchwały budżetowej poprzez zmianę załącznika do uchwały określającego dotacje (art. 214 pkt 1 u.f.p.), czego nie da się nazwać tylko zmianą budżetu – zob. R. Trykocko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 480.

215 Zmiany w zakresie planu dochodów będą wynikały w szczególności z zasad ustalania kwoty dotacji otrzymanych na realizację zadań zleconych w roku budżetowym, polegających na zmniejszeniu kwoty dochodów o tą część dotacji, która zostanie zwrócona. Z kolei zmian w planie wydatków będą wymagały zwroty dotacji w roku następującym po roku ich otrzymania w odniesieniu do różnego rodzaju dotacji celowych, m.in. dotacji na realizację zadań własnych otrzymanych z budżetu państwa, czy dotacji na realizację porozumień bądź otrzymanych w ramach pomocy finansowej.

że upoważnienie rady do wprowadzania zmian w budżecie nie może dotyczyć dochodów budżetu²¹⁶. Po drugie, zwrócenia uwagi wymaga, że art. 258 ust. 1 pkt 1 jest jedynym przepisem określającym granice, w jakich organ stanowiący może udzielać upoważnienia. Wynika stąd, że jedynym jego ograniczeniem jest, aby upoważnienie do przenoszenia wydatków nie wykraczało poza dział klasyfikacji budżetowej. A zatem, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zostać upoważniony do dokonywania wszelkich zmian w ramach działu, dotyczących zarówno kwot na wynagrodzenia, jak i kwot wydatków majątkowych.

Do wyłącznej i niezbywalnej kompetencji rady gminy należą zatem wszystkie zmiany w planie dochodów budżetu, oprócz przedstawionych wyżej zmian związanych z dochodami z dotacji, oraz zmiany w planie wydatków polegające na przenoszeniu wydatków między działami. Podkreślenia wymaga ponadto, że w świetle przepisów u.f.p. tylko rada gminy jest uprawniona do dokonywania zmian w innych niż budżet postanowieniach uchwały budżetowej.

Trzecim rodzajem podmiotów, które mogą wprowadzać zmiany w budżecie są kierownicy jednostek budżetowych²¹⁷. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie przyznają kierownikom jednostek budżetowych żadnych uprawnień co do wprowadzania zmian w budżecie. Możliwość przyznania im kompetencji, z których skorzystanie będzie skutkowało modyfikacją planu wydatków budżetu, wynika z art. 258 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Do art. 258 odsyła ogólnie art. 212 ust. 2 pkt 2 u.f.p., który przewiduje jako fakultatywny element uchwały budżetowej upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie w zakresie określonym w tym przepisie. Wynika stąd, że upoważnienie udzielone przez radę gminy organowi wykonawczemu do przekazania jednostkom budżetowym niektórych uprawnień co do wprowadzania zmian w budżecie, powinno być zawarte w treści uchwały budżetowej.

Co istotne, w świetle ustawowo określonego w art. 257 pkt 3 zakresu uprawnień do dokonywania zmian w planie wydatków przez organ wykonawczy gminy, upoważnienie do przekazania niektórych uprawnień kierownikom jednostek budżetowych może być zawarte w uchwale budżetowej także wówczas, gdy uchwała ta nie przewiduje żadnych dodatkowych upoważnień dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dokonywania zmian. W takiej sytuacji organ wykonawczy zostaje bowiem upoważniony do przekazania kierownikom jednostek niektórych z uprawnień przysługujących mu z mocy ustawy, czyli np. uprawnień do przenoszenia wydatków między paragrafami w ramach rozdziałów, za wyjątkiem wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy²¹⁸.

Zakres uprawnień, jakie organ wykonawczy może przenieść na podstawie omawianego upoważnienia na kierowników jednostek budżetowych, może dotyczyć tylko niektórych spośród przysługujących temu organowi, co wprost wynika z art. 258 ust. 1 pkt 2 u.f.p. Uprawnienia przekazane kierownikom jednostek budżetowych muszą być zatem węższe od posiadanych przez organ wykonawczy. Ich zakres powinien być precyzyjnie wskazany w uchwale budżetowej.

Wykonywanie przez kierowników jednostek uprawnień przekazanych przez organ wykonawczy gminy na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej polega na samodzielnym modyfikowaniu planu wydatków jednostki budżetowej w granicach posiadanych

216 Zmiany w poszczególnych podziałkach klasyfikacyjnych planu dochodów budżetu nie są konieczne dla bieżącej realizacji dochodów, ze względu na ich prognozowany charakter. Suma planowanych w danym roku do zrealizowania dochodów budżetu może zaś być modyfikowana wyłącznie przez organ stanowiący (oprócz wyjątków, o których mowa w art. 257). Z tych też względów bezprzedmiotowe jest upoważnianie organu wykonawczego przez organ stanowiący do dokonywania zmian w planie dochodów budżetu.

217 Co prawda u.f.p. w art. 258 ust. 1 pkt 2 wskazuje na możliwość przekazania uprawnień do zmian planowanych wydatków „innym jednostkom organizacyjnym” gminy, nie precyzując, że chodzi o jednostki budżetowe, jednakże z przepisów regulujących zasady wykonywania budżetu (a także sporządzania planów finansowych) wynika, że wszystkie wydatki budżetu realizują jednostki budżetowe. Zatem tylko te jednostki mogą być adresatami uprawnień do dokonywania przeniesień wydatków budżetu.

218 R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 482.

uprawnień. O dokonaniu zmiany kierownik jednostki obowiązany jest zawiadomić organ wykonawczy. Obowiązek poinformowania o wprowadzonych zmianach stanowi z jednej strony element kontrolny wobec działań kierowników jednostek, a z drugiej umożliwia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wprowadzenie stosownych zmian w budżecie. Termin powiadomienia o zmianach wprowadzonych w planach finansowych w ramach upoważnienia przez kierowników jednostek budżetowych wynosi 7 dni od dokonania zmiany²¹⁹.

Podobnie jak w fazie planowania budżetu, również na etapie dokonywania zmian jego postanowień nie jest możliwa do precyzyjnego uregulowania kwestia pochodzenia poszczególnych postanowień wprowadzanych do budżetu (uchwały budżetowej). Zbyt daleko idącym uproszczeniem byłoby przyjęcie twierdzenia, że o rodzaju wprowadzanych zmian decyduje wyłącznie wola podmiotu, któremu prawo przyznaje kompetencję do dokonania czynności zmieniającej. Pośrednio twierdzenie to uzasadniają chociażby przepisy art. 257 pkt 1 i 2 u.f.p., które jako podstawę zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu wskazują zmianę kwot lub uzyskanie dotacji z budżetu państwa, czyli często wystąpienie zdarzeń niezależnych od woli organów gminy, czy jakichkolwiek przejawów ich aktywności – np. otrzymanie informacji o zmianie wysokości dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powoduje konieczność wprowadzenia zmiany w budżecie o kwoty wynikające z pisma właściwego dysponenta części budżetu państwa; podobnie zmiana w planie dochodów wymaga otrzymania danych o zmianie wysokości kwoty subwencji w wyniku podziału rezerw.

W zakresie zadań własnych gminy – pomijając instytucję funduszu sołeckiego wyznaczającą niezależnie od woli organów gminy postanowienia projektu uchwały budżetowej – istnieje również szereg regulacji ograniczających dowolność w określaniu źródeł dochodów i ich wysokości czy przeznaczania wydatków. Aczkolwiek ograniczenia te wynikają przede wszystkim z systemu zlecenia i dotowania szeregu zadań, a także z innych regulacji prawnych, nakazujących poniesienie wydatków w określonej wysokości na dany cel²²⁰, a nie z ograniczenia kompetencji decyzyjnej organów gminy na rzecz innych podmiotów. Tworzy się jednak w ten sposób znaczna pula tzw. „wydatków sztywnych”, których obowiązek poniesienia i wysokość określają przepisy prawa dotyczące poszczególnych rodzajów wydatków.

Prawo nie zamyka żadnych ścieżek co zasad wyboru sposobu realizacji szeregu zadań własnych gminy – tam, gdzie brak regulacji szczegółowych. Postanowienia budżetu będące konsekwencją tych decyzji traktowane są jako pochodzące formalnie od organów gminy, jednakże w rzeczywistości składa się na nie wiele uwarunkowań społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Z ostrożnością, ale jednak możliwe jest odpowiednio wyważone i uzasadnione uregulowanie fragmentów tych zagadnień, co pokazała ustawa o funduszu sołeckim.

4. Odpowiedzialność za planowanie (tworzenie) i wykonywanie budżetu - uwagi ogólne

Kwestia odpowiedzialności za wykonywane obowiązki i uprawnienia jest nierozdzielnie związana z podmiotowym aspektem rozpatrywania tego rodzaju zagadnień. Niniejsza rozprawa również wymaga choćby skrótowych uwag w tym zakresie. Wynika to z konieczności rozważenia potencjalnych możliwości przypisania jednostkom pomocniczym odpowiedzialności za wykonywanie potencjalnych kompetencji w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy.

219 Wynika on z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

220 Przykładem może być obowiązek wydatkowania 2% dochodów z podatku rolnego na rzecz izb rolniczych wynikający z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 ze zm.).

Ogólnie pojęcie odpowiedzialności prawnej jest utożsamiane z ponoszeniem lub możliwością ponoszenia ujemnych konsekwencji pewnych zdarzeń lub stanów rzeczy przez określone podmioty²²¹. Odpowiedzialność tego rodzaju, spowodowana nieprzestrzeganiem nakazów lub zakazów, w tym przekroczeniem lub niewykonaniem kompetencji przez podmiot zobowiązany do stosowania norm je określających, jest nierozzerwalnie związana z sankcją. Przez sankcję należy rozumieć konsekwencję zachowania niezgodnego z przepisem prawa²²².

Z przedstawionego w niniejszym rozdziale podziału kompetencji dotyczących realizacji procesów planowania i wykonywania budżetu gminy wynika, że ujemne konsekwencje prawne zachowań podmiotów biorących udział w tych procesach mogą być skierowane do:

- rad gmin (radnych);
- wójtów, burmistrzów, prezydentów miast;
- kierowników jednostek budżetowych działających na podstawie pełnomocnictwa organu wykonawczego;
- pracowników jednostek budżetowych (w tym urzędu gminy) wykonujących na podstawie upoważnienia kierownika jednostki czynności z zakresu gospodarki finansowej (wykonywania budżetu).

Pomijam w tym miejscu odpowiedzialność podmiotów spoza struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego – przewidzianą przede wszystkim instytucją odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – ponieważ nie są to podmioty wykonujące budżet w rozumieniu przepisów u.f.p. i u.s.g. Mogą one bowiem ponosić odpowiedzialność wyłącznie za nieprawidłowe dysponowanie środkami, w posiadanie których weszły w następstwie czynności wykonywania budżetu²²³.

Na etapie planowania budżetu kwestia zakresu ewentualnej odpowiedzialności, jako związanej z prawnie określoną sankcją, ograniczona jest wskazanym wcześniej nikłym stopniem uregulowania przepisami powszechnie obowiązującymi przebiegu tej procedury. W zasadzie o realnych negatywnych konsekwencjach czynności składających się na etap planowania budżetu można mówić dopiero w odniesieniu do sankcji wynikających z podjęcia niezgodnej z prawem uchwały budżetowej lub zaniechania jej podjęcia²²⁴. Przy czym jako adresata sankcji należy w takim przypadku wskazać raczej gminę, która nie będzie posiadała w całości lub w części podstawy do prowadzenia gospodarki finansowej, a nie radę gminy (radnych), jako podmiot, który naruszył wymagany termin podjęcia uchwały budżetowej. Podobnego rodzaju sankcję można zauważyć w stosunku do prawnych konsekwencji nieprawidłowego podjęcia przez organy gminy aktów modyfikujących uchwałę budżetową. Obejmuje ona już etap wykonywania budżetu, zgodnie z przyjętą systematyką.

Niezgodne z prawem zachowania osób realizujących postanowienia aktualnej wersji uchwalonego budżetu mogą wywoływać różnego rodzaju konsekwencje prawne. W szczególności należy mieć na uwadze reżim odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny

221 W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 385.

222 J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury...*, cyt. wyd., s. 97-98 i 102-103. Autorka wskazuje na sankcje o ogólnym charakterze represyjnym, egzekucyjnym, nieważności, a w obrębie naruszenia prawa finansowego także na ujemne skutki zachowań polegające na: pozbawieniu możliwości uzyskania lub korzystania z danego dobra, pozbawienia kompetencji (uprawnień), ukształtowania treści czynności lub stosunku prawnego, pozbawienia pełnionej funkcji.

223 Artykuł 4 ust. 1 pkt 4 u.o.n.d.f.p.

224 Sankcje stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, wraz z ewentualnym ustaleniem zastępczym, a także zawieszenia kompetencji rady gminy do podjęcia uchwały budżetowej – J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury...*, cyt. wyd., s. 220-221.

finansów publicznych²²⁵. Przesłanki czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych określone w art. 5-18c u.o.n.d.f.p. dotyczą bowiem generalnie zagadnień mieszczących się w pojęciu wykonywania budżetu (planu finansowego) lub ściśle z nim związanych²²⁶. Dla poniesienia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podstawowe znaczenie ma posiadanie upoważnienia (obowiązku) wykonywania penalizowanych czynności. Może ono wynikać bądź wprost z przepisów prawa (jak w przypadku wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz kierownika jednostki budżetowej na podstawie art. 53 ust. 1 u.f.p.), bądź z aktu powierzającego obowiązki w zakresie realizację danych czynności (co dotyczy pracowników jednostki sektora finansów publicznych – art. 53 ust. 2 u.f.p.). Innego rodzaju podmioty, w tym organy jednostek pomocniczych gminy, nie mogą być traktowane jako skutecznie odpowiedzialne za ewentualnie wykonywane czynności. Zasady wykonywania budżetu nie umożliwiają bowiem skutecznego powierzenia im obowiązków. Potwierdza ten wniosek w szczególności obowiązujący od 11 lutego 2012 r. przepis art. 18c ust. 1 pkt 12 u.o.n.d.f.p., który wskazuje kierownika jednostki jako odpowiedzialnego za popełnienie czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do działania. Należy przyjąć, że odpowiedzialność ta będzie dotyczyła zarówno wykonywania czynności przez pracownika jednostki, któremu nie powierzono formalnie obowiązków, jak i przez osoby, które nie mogą być skutecznie upoważnione według zasad delegowania uprawnień i obowiązków w zakresie gospodarki finansowej gminy (np. sołtysa).

5. Status prawny i funkcje jednostki pomocniczej gminy na tle reguł planowania i wykonywania budżetu - wnioski

Z przeprowadzonych w niniejszym rozdziale rozważań wynika, że powszechnie obowiązujące przepisy regulujące procesy planowania i wykonywania budżetu gminy generalnie nie przewidują uprawnień i obowiązków jednostek pomocniczych. Jedynym wyjątkiem jest instytucja funduszu sołectkiego. Jednakże czas korzystania przez sołectwa z kompetencji przyznanych przepisami u.f.s. budzi wątpliwości, czy należy je zaliczyć do etapu planowania budżetu, czy w istocie poprzedzają one ten etap – przy założeniu, że sporządzanie projektu obejmuje czynności podejmowane przez organ wykonawczy.

Nie ma też podstaw do wywodzenia, że kompetencje w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy mogą być jednostkom tym skutecznie powierzone. Co do obowiązujących zasad planowania i wykonywania budżetu należy zwrócić uwagę, że organy gminy nie mogą na rzecz żadnego podmiotu wyzbyć się obowiązków dotyczących opracowania projektu uchwały budżetowej i podjęcia uchwały budżetowej. Osoby pełniące funkcje w organach jednostek pomocniczych nie są pracownikami jednostek wykonujących budżet. Zawarte w u.f.p. regulacje określające zasady powierzania obowiązków dotyczących gospodarki finansowej jednostki (wykonywania budżetu) pracownikom jednostki mają charakter pozwalający uznać je za kompletne. Na tym tle statut jednostki pomocniczej w ograniczonym zakresie może być źródłem powierzania jej organom uprawnień do wykonywania czynności składających się na proces wykonywania budżetu. W szczególności, za wykraczające poza ograniczenia uwarunkowane statusem prawnym jednostek pomocniczych należy uznać wykonywanie takich czynności z zakresu wykonania budżetu, jak dokonywanie wydatków, zaciąganie zobowiązań obciążających budżet, ustalanie kwot należności z tytułu dochodów budżetu oraz autoryzacja dokumentów (dowodów księgowych) poświadczających realizację operacji gospodarczych skutkujących gromadzeniem lub rozdysponowaniem środków publicznych.

225 Określony ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

226 Jak np. sporządzanie sprawozdawczości budżetowej.

Rozdział III

Uprawnienia jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o finansach publicznych

1. Ustawa o samorządzie gminnym jako podstawa określania uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy

1.1. Regulacja w statucie gminy uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy

Na statut gminy, jako źródło uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, art. 51 ust. 3 u.s.g. wskazuje niezmiennie od czasu wejścia w życie tej ustawy²²⁷. Do 18 listopada 1995 r. art. 51 ust. 3 wskazywał dodatkowo,

227 Regulacje ustawowe przewidujące jakiegokolwiek uprawnienia jednostek pomocniczych w zakresie spraw finansowych pojawiły się dopiero w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.). W art. 157 tej ustawy wskazano, że fundusze samorządu mieszkańców (miast i wsi) składają się z wydzielonych przez rady narodowe środków finansowych oraz dobrowolnych wpłat zakładów, organizacji i mieszkańców oraz środków uzyskiwanych z organizowanych przez samorząd przedsięwzięć. Ponadto określono, że na fundusze samorządu mieszkańców miast mogą składać się także środki z ustalonej przez właściwy organ administracji państwowej, na wniosek samorządu mieszkańców, części opłat czynszowych. Wskazano też ogólne cele wykorzystania środków – wynikające ze statutu, a w szczególności na działalność społeczno-wychowawczą i socjalną. Jako podstawę gospodarowania środkami ustawa przewidywała plan finansowo-rzeczowy samorządu mieszkańców, zatwierdzany przez ogólne zebranie (wiejskie) lub konferencję delegatów (w przypadku jednostek na terenach miast). Dodatkowo w art. 158 ust. 3 pkt 6 ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wskazała jako element statutu samorządu mieszkańców sposób gospodarowania środkami finansowymi w ramach planu finansowo-rzeczowego. Bliższych regulacji, określających zasady wydzielania środków czy ich wysokość, ustawa nie zawierała. Przed jej wprowadzeniem akty rangi ustawowej nie odnosiły się do kwestii wyposażania samorządu mieszkańców w kompetencje dotyczące gospodarowania środkami publicznymi.

Istotniejsze w praktyce znaczenie dla samorządu mieszkańców miały obowiązujące równolegle (w latach 1985-1990) przepisy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i miejskim (Dz. U. Nr 53, poz. 269 ze zm.). Przychodami funduszu była m.in. część wpływów z podatku rolnego, wpływy z opłaty klimatycznej oraz dotacje budżetowe przeznaczone na finansowanie czynów społecznych. Jego przeznaczeniem zaś inwestycje oraz rozwój lokalnej infrastruktury społeczno-gospodarczej (zakup maszyn, narzędzi rolniczych, środków transportowych, unowocześnianie wiejskiego gospodarstwa domowego, budowa, konserwacja, utrzymanie, wyposażenie i remont: dróg gminnych i obiektów mostowych, ulic, placów i urządzeń zbiorowego zaopatrzenia rolnictwa i ludności w wodę, strażnic pożarniczych i obiektów przeciwpożarowego zaopatrzenia wodnego oraz urządzeń oświatowych, kulturalnych, socjalnych i sportowych oraz ochrona środowiska) oraz dofinansowanie czynów społecznych podejmowanych przez ludność. Poza tym ustawa przewidywała możliwość przeznaczenia środków funduszu na dotacje na rzecz osób prawnych niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej oraz na inne cele określone przez radę narodową związane z występującymi na terenie jej właściwości lokalnymi potrzebami społecznymi. W art. 6 ust. 2 ustawy przewidziano, że rada narodowa stopnia podstawowego przekazuje do dyspozycji organów samorządu mieszkańców wsi i miast 60% dochodu funduszu z udziału w podatku rolnym, pochodzącego z danej wsi lub miasta – na rachunki prowadzone przez banki spółdzielcze. Z kontekstu przepisów ustawy wynikało, że środkami przekazanymi na te rachunki dysponowały fizycznie jednostki pomocnicze (art. 8 ust. 1 i 2), aczkolwiek wprost nie zostało to wyrażone. Ustawa z 15 listopada 1984 r. stanowiła istotną regulację z punktu widzenia kompetencji jednostek pomocniczych do samodzielnego gospodarowania środkami, ponieważ nie było ich w przepisach poprzedzającej ją ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o funduszu gminnym (Dz. U. Nr 49, poz. 313 ze zm.).

Źródłem inicjatywy w sprawie przyjęcia w latach 80-tych przywołanych regulacji należy poszukiwać w uchwale Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi (M.P. Nr 10, poz. 78). Została

że sołectwa i dzielnice (osiedla) nie tworzą własnych budżetów. Redakcja obowiązującego przepisu art. 51 ust. 3 u.s.g. wskazuje, że określenie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy jest obowiązkowym elementem statutu. Jednakże sformułowanie takiego wniosku nie wydaje się do końca poprawne. Należy bowiem mieć na uwadze, że samo utworzenie na terenie gminy jednostek pomocniczych nie jest obowiązkiem lecz możliwością, z której rada gminy może skorzystać²²⁸.

Podstawą oceny, czy regulacja odsyłająca do określenia w statucie gminy uprawnień jednostek pomocniczych realizowanych w zakresie spraw budżetowych jest właściwa, musi być po pierwsze interpretacja treści art. 51 ust. 3 u.s.g. Zakres znaczeniowy tego przepisu opiera się na nakazie przyznania jednostkom pomocniczym przez radę gminy uprawnień. Ich konstrukcja ma uwzględniać dwa elementy:

- wskazanie, że jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową;
- umiejscowienie gospodarki finansowej tych jednostek w ramach budżetu gminy.

Pierwszym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia na tle art. 51 ust. 3 u.s.g. jest ustalenie znaczenia użytego przez ustawodawcę zwrotu, według którego przedmiotem przyznanych uprawnień jest „prowadzenie gospodarki finansowej”. Generalnie, w związku z odniesieniem się w art. 51 ust. 3 do budżetu gminy, w ramach którego jednostka ma prowadzić gospodarkę finansową, pojęcie gospodarki finansowej należałoby wiązać ze znaczeniem nadawanym mu w nauce prawa finansowego. Koncepcja taka jest jednak tylko pozornie właściwa. Zwrócenia uwagi wymaga, że pojęcie gospodarki finansowej w art. 51 ust. 3 zostało użyte kontekście podmiotowym – jako zakres kompetencji jednostki, sposób opisanie jej działań (prowadzenia własnej gospodarki), a nie przedmiotowym²²⁹. Gdyby art. 51 ust. 3 u.s.g. stanowił o przyznaniu jednostkom pomocniczym uprawnień np. w zakresie „gospodarki finansowej gminy prowadzonej na podstawie budżetu”, wówczas pojęcie gospodarki finansowej należałoby odnosić wprost do reguł obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych w procesach finansowych (budżetowych). Jednostki pomocnicze nie są zaś – i nie mogą stać się w obowiązującym stanie prawnym (np. na podstawie postanowień statutu) – jednostkami sektora finansów publicznych (art. 9 u.f.p.).

Pojęcie gospodarki finansowej nie jest prawnie zdefiniowane, mimo użycia go w szeregu norm prawnych²³⁰, czy tytułach aktów prawnych²³¹. Należy jednak mieć na uwadze, że pośrednio

ona podjęta w celu stworzenia warunków do zwiększenia autentycznego wpływu i udziału samorządu mieszkańców wsi w rozwiązywaniu istotnych problemów społeczności wiejskiej. Uchwałą zobowiązano rady narodowe do rozważenia upoważnienia zebrania wiejskich do gromadzenia środków pochodzących ze źródeł społecznych na realizację uchwał zebrania oraz określenia ramowych zasad wykorzystania zgromadzonych środków i kontroli gospodarowania nimi (§ 5 ust. 3 pkt 2 i 3 uchwały). Ponadto w § 12 załącznika do uchwały Rady Państwa określającego „Ramowy regulamin zebrania wiejskiego” wskazano jako przedmiot uchwał zebrania wiejskiego: gromadzenie i wykorzystanie środków przekazanych przez organizacje i instytucje działające na wsi, a zwłaszcza na realizację przedsięwzięć socjalnych i kulturalnych służących wszystkim mieszkańcom wsi – o ile gminna rada narodowa do tego zebrania wiejskie upoważniła oraz występowanie do gminnej rady narodowej o pomoc w finansowaniu czynu środkami funduszu gminnego (który w tym czasie nie przewidywał jeszcze przekazywania części środków na rachunki jednostek pomocniczych).

228 Tak M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy...*, cyt. wyd., s. 218. Przy czym analiza statutów gmin województwa podlaskiego, lubuskiego i opolskiego prowadzi do wniosku, że w statucie każdej gminy znajduje się odniesienie do tworzenia jednostek pomocniczych, zatem uprawnione jest formułowanie w odniesieniu do tych statutów tezy o obowiązkowym określeniu uprawnień związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej.

229 Gdyby art. 51 ust. 3 u.s.g. stanowił o przyznaniu jednostkom pomocniczym uprawnień np. w zakresie „gospodarki finansowej gminy prowadzonej na podstawie budżetu”, wówczas pojęcia gospodarki finansowej nie można bytoby odnosić do zakresu działań jednostki jako podmiotu wykonującego uprawnienia.

230 W szczególności są to przepisy przewidujące, że podstawę prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego stanowi jej uchwała budżetowa (art. 211 ust. 4 u.f.p.), a podstawę prowadzenia gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych ich plany finansowe: jednostek budżetowych (art. 11 ust. 3 u.f.p.), samorządowych zakładów budżetowych (art. 15 ust. 2 u.f.p.), państwowych i samorządowych osób prawnych (art. 30 ust. 2 u.f.p.).

231 Np. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budże-

elementy definicji tego pojęcia można ustalić – w odniesieniu do gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie chociażby art. 254 u.f.p., określającego zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu samorządowego. Zaliczają się do nich następujące reguły ogólne:

- ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu j.s.t. następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów;
- pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie realizacji budżetu (jeżeli został opracowany);
- dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 u.f.p.

Przywołana regulacja u.f.p. jednoznacznie wiąże zakres pojęcia prowadzenia gospodarki finansowej z wykonywaniem budżetu, określając zasady obowiązujące przy gromadzeniu dochodów i ponoszeniu wydatków. Podobne wnioski wysnuwane są w doktrynie. Prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu publicznego określane jest jako „zbiór działań polegających na gromadzeniu środków publicznych z ustawowo określonych źródeł i przeznaczaniu ich na finansowanie zadań publicznych oraz zadań służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych. Gospodarkę tę podmiot prowadzi za pomocą swoich władz i organów, które działają na podstawie i w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji”²³². Mając na uwadze, że ustawowo określoną podstawą prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. jest uchwała budżetowa, właściwe jest rozszerzenie zacytowanej definicji o realizację ujętych w budżecie przychodów i rozchodów, czyli dokonywanie operacji związanych z zaciąganiem zobowiązań finansowych²³³. Najszerszy zakres pojęcia gospodarki finansowej wiązany jest zaś z czterema elementami, które obejmują:

- ustalanie polityki finansowej, pojmowanej jako zespół celów i środków ich realizacji w dziedzinie finansowej, tworzenie prawa regulującego działalność finansową, planowanie finansowe;
- realizację działalności finansowej, która obejmuje podejmowanie decyzji na podstawie odpowiednich danych parametrycznych, przepisów prawa finansowego, wykonywanie decyzji w postaci tzw. obsługi kasowej i rozliczeniowej;
- ewidencję działalności finansowej, obejmującą przede wszystkim rachunkowość i sprawozdawczość finansową, statystykę finansową;
- kontrolę, analizę finansową z kończącą ją aprobatą (udzielenie absolutorium) lub dezaprobatą dla danej działalności finansowej²³⁴.

Zasugerowanie w art. 51 ust. 3 u.s.g. możliwości prowadzenia gospodarki finansowej przez podmiot o takiej charakterystyce prawnej jak jednostka pomocnicza (nie mogący praktycznie funkcjonować w obrocie prawnym) powoduje, że znaczenie pojęcia gospodarki finansowej, towych i samorządowych zakładów budżetowych.

232 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 23.

233 Tak np. M. Mazurkiewicz, *Zakres finansów lokalnych, ich gwarancje konstytucyjne*, w: W. Miemieć, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 rok. Zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*, Warszawa 1996, s. 192.

234 L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak, *System kontroli finansowej*, Warszawa 1979, s. 60.

w rozumieniu art. 51 ust. 3, nie może być definiowane w sposób właściwy jednostkom sektora finansów publicznych. Co więcej, analiza pojęcia gospodarki finansowej w nauce prawa finansowego prowadzi do wniosku, że nawet odpowiednie posługiwanie się jego przyjmowanym powszechnie zakresem nie pozwala na ustalenie, czego mogłyby dotyczyć uprawnienia jednostek pomocniczych w ramach budżetu gminy. W obecnym stanie prawnym jednostki pomocnicze nie mają statusu prawnego ani warunków organizacyjnych umożliwiających gromadzenie środków publicznych (dochodów czy przychodów) czy dokonywanie wydatków (realizowanie operacji polegających na finansowaniu realizacji zadań publicznych). Jest to więc sformułowanie praktycznie niedefiniowalne wobec statusu prawnego jednostki pomocniczej. Nie jest więc dziwne, że w doktrynie rzadko są podejmowane próby wyjaśnienia, czym jest w ogólnym ujęciu „gospodarka finansowa jednostki pomocniczej”²³⁵, którą rzekomo mogą one prowadzić w ramach budżetu gminy. Można przyjąć twierdzenie, że do czasu uchwalenia u.f.s. ogólna problematyka uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych nie była przedmiotem szerokiego zainteresowania w kontekście przepisów prawa finansowego²³⁶.

Problemy interpretacyjne pogłębia wskazanie w art. 51 ust. 3 u.s.g. na określenie uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej „w ramach budżetu gminy”. Budżet jest podstawowym elementem uchwały budżetowej gminy, co wynika z art. 211 ust. 5 u.f.p. Uchwała budżetowa (budżet) jest podstawą prowadzenia gospodarki finansowej gminy, a nie innych podmiotów, w tym także i gminnych jednostek organizacyjnych utworzonych w celu realizacji zadań gminy. Budżet jest podstawą wszystkich danych ujętych w planach finansowych jednostek budżetowych i niektórych wartości (w szczególności dotacji) stanowiących podstawę opracowania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych i samorządowych osób prawnych. Podmioty te nie prowadzą jednak gospodarki finansowej na podstawie budżetu, lecz na podstawie planów opracowanych w oparciu o wartości przyjęte w budżecie. Budżet nie może więc być podstawą prowadzenia gospodarki finansowej – jakkolwiek by nie tłumaczyć tego pojęcia – także jednostek pomocniczych gminy. Podmiotami wykonującymi w praktyce postanowienia budżetu są jednostki budżetowe, które wykonują wszystkie wydatki budżetu gminy i szereg dochodów²³⁷. Gospodarka finansowa jednostki pomocniczej prowadzona „w ramach budżetu” musiałaby polegać na wykonywaniu czynności gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych na zasadach właściwych jednostkom budżetowym. Przyjęcie takiego rozwiązania nie jest możliwe w praktyce²³⁸ ze względu na brak wszelakich cech tych jednostek, niezbędnych do wykonywania czynności z zakresu gospodarowania środkami publicznymi, a także brak możliwości przypisania odpowiedzialności osobom wchodzącym w skład organów wykonawczych jednostki pomocniczej (niebędących pracownikami samorządowymi). Dla tak daleko posuniętego zmodyfikowania zasad wykonywania budżetu gminy niezbędne byłoby ustawowe uregulowanie ewentualnej możliwości wprowadzenia jednostek pomocniczych w proces wykonywania budżetu (poprzedzone zamianą ich statusu prawnego). Regulacji takich

235 Na brak możliwości samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze wskazuje natomiast m.in. P. Kryczko w: P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd., s. 376.

236 Głębszej analizy w odniesieniu do pojęcia „gospodarki finansowej jednostki pomocniczej” nie zawierają publikacje odnoszące się do przepisów u.s.g., jak np. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., czy B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...* cyt. wyd. W drugiej z powołanych publikacji J. Glumińska-Pawlic słusznie zauważa jednak (na okoliczność interpretacji art. 51 ust. 3 u.s.g.), że ustawodawca nie wyposażył jednostki pomocniczej w osobowość prawną ani nie przyznał jej zdolności prawnej, co ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ uniemożliwia jej wchodzenie w stosunki prawne z innymi podmiotami, a jednocześnie podkreśla jej pomocniczy charakter. Zatem prawidłowy sposób planowania i dokonywania wydatków jednostek pomocniczych gminy polega na ich wyodrębnieniu w budżecie i finansowaniu z rachunku podstawowego gminy – s. 752-753. Przywołane tezy oparte są o wypracowaną praktykę i dorobek orzecznictwa, które skierowane były na poszukiwanie zastosowania art. 51 ust. 3 nienaruszającego zasad planowania i wykonywania budżetu gminy. Jednakże trudno tę praktykę utożsamić z pojęciem „gospodarki finansowej” jednostki pomocniczej.

237 Oprócz subwencji, dotacji z budżetu państwa, udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych oraz dochodów z podatków pobieranych przez urzędy skarbowe.

238 Podobnie P. Kryczko (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd., s. 376.

praktycznie brak, czemu nie należy się dziwić, ponieważ jednostka pomocnicza nie jest władna – w jej obecnym statusie, zasadach organizacji i funkcjonowania – prowadzić gospodarki finansowej rozumianej jako procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych²³⁹.

Uświadomienie jak dalece nieprawdopodobny zakres delegacji ustawodawca zawarł w art. 51 ust. 3 u.s.g. budzi uzasadnione obawy odnośnie tego, w jaki sposób gminy wypełniają treścią statut na podstawie tego przepisu. I z punktu widzenia statusu prawnego jednostki pomocniczej, i zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy (wykonywania budżetu), wypracowanie akceptowalnego w systemie prawa zakresu uprawnień jednostek pomocniczych, który polegałby na „prowadzeniu gospodarki finansowej” i jednocześnie był umiejscowiony „w ramach budżetu gminy”, wydaje się zadaniem niemożliwym do realizacji.

Podjęmowane w doktrynie próby określenia na czym powinno polegać wypełnienie dyspozycji art. 51 ust. 3 u.s.g. należy uznać za właściwe z funkcjonalnego punktu widzenia. Według E. Śpionek powinny one dotyczyć następujących obszarów: 1) zasad przekazywania środków finansowych, 2) udziału jednostek pomocniczych w procesie opracowywania projektu budżetu gminy, 3) uprawnień jednostek w zakresie wykonywania budżetu²⁴⁰. Właściwym wnioskiem jest też powiązanie art. 51 ust. 3 z samodzielnym decydowaniem przez organy jednostek pomocniczych o wykorzystaniu przyznanej im puli środków²⁴¹. Można im jednak zarzucić brak odniesienia do wyjaśnionego wcześniej pojęcia prowadzenia gospodarki finansowej, będącego przedmiotem nauki prawa finansowego.

Weryfikacja działalności prawotwórczej gmin w wykonaniu postanowień art. 51 ust. 3 u.s.g. przeprowadzona została na podstawie badania statutów wszystkich gmin 3 województw – lubuskiego, opolskiego i podlaskiego, dostępnych w systemie informacji prawnej LEX na dzień 31 maja 2011 r. Przeanalizowano także postanowienia statutów jednostek pomocniczych (jeżeli były dostępne w systemie)²⁴², co pozwalało niejednokrotnie – w przypadku braku lub niejasności postanowień w statutach gminy – na ustalenie przyjętego na terenie gminy sposobu wypełnienia delegacji z art. 51 ust. 3. Poniższa tabela obrazuje zbiorcze wyniki analizy w zakresie dotyczącym zagadnień kluczowych dla przedmiotu rozprawy. W wielu przypadkach jednoznaczna ocena przepisów obowiązujących na terenie gminy napotykała duże trudności. Z tego względu pod tabelą zamieszczony został obszerny komentarz przybliżający przyjęte zasady interpretacji i kwalifikacji poszczególnych regulacji statutowych.

239 Jak wskazała K. Sawicka, „gospodarka finansowa” jednostki pomocniczej musi być prowadzona przy pełnym respektowaniu zasad gospodarki środkami publicznymi wynikających m.in. z u.f.p. – w: K. Sawicka, J. Glumińska-Pawlic, *Budżet...*, cyt. wyd., s. 48.

240 E. Śpionek, *Finansowanie jednostek pomocniczych gminy*, „Wspólnota” 1998, nr 6.

241 K. Sawicka, *Finanse jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1997, nr 1.

242 System nie zawiera statutów jednostek pomocniczych uchwalanych w latach 90-tych ubiegłego wieku. W efekcie w przypadku niektórych gmin brak danych na temat obowiązujących aktualnie statutów.

Tabela 1.: Wyniki analizy statutów gmin i statutów jednostek pomocniczych w zakresie zawartych w nich postanowień dotyczących gospodarki finansowej jednostek pomocniczych

	WOJEWÓDZTWO			
	LUBUSKIE	OPOLSKIE	PODLASKIE	RAZEM
Liczba gmin ogółem	83	71	118	272
Liczba gmin, których statut nie zawiera postanowień pozwalających na uznanie ich za określające jakiekolwiek uprawnienia jednostek pomocniczych wykazujące związek z prowadzeniem gospodarki finansowej (planowaniem czy realizacją budżetu gminy)* ¹	35	30	68	133
Liczba gmin, w których mimo braku odpowiednich regulacji w statucie gminy określono uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w statutach jednostek pomocniczych**	9	12	5	26
Liczba gmin, w których obowiązują regulacje statutowe (w tym w statutach jednostek pomocniczych) wyraźnie wskazujące na obowiązek corocznego wydzielenia środków do dyspozycji jednostek pomocniczych	31	27	8	64
Liczba gmin, w których obowiązują regulacje statutowe (w tym w statutach jednostek pomocniczych) odnoszące się do zasad obliczania wysokości środków przeznaczonych do dyspozycji jednostek pomocniczych	9	2	0	11
Liczba gmin, w których obowiązują regulacje statutowe (w tym w statutach jednostek pomocniczych) przewidujące, że jednostkom pomocniczym przysługuje prawo podejmowania samodzielnych, wiążących organy gminy decyzji w sprawie przeznaczenia przyznanych środków***	42	35	26	103
Liczba gmin, w których obowiązują odrębne uchwały w sprawie gospodarki finansowej jednostek pomocniczych, podjęte na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.	2	1	0	3
Liczba gmin, w których statut gminy lub statuty jednostek pomocniczych zawierają postanowienia rażąco sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z zasadami prowadzenia gospodarki finansowej gminy****	21	20	30	71
Liczba gmin, w których statut lub statuty jednostek pomocniczych odwołują się do instytucji funduszu sołectkiego jako określającej uprawnienia sołectw do dysponowania środkami budżetu	2	3	3	8
Liczba gmin, które na 2009 rok podjęły uchwały budżetowe zawierające załącznik odnoszący się do wydatków jednostek pomocniczych (środków postawionych do ich dyspozycji)*****	24	21	1	46

Źródło: Opracowanie własne.

* Zawarte w statutach gmin postanowienia polegające jedynie na wskazaniu, że jednostki pomocnicze prowadzą/mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy lub że nie tworzą własnych budżetów potraktowano jako nieuregulowanie zakresu uprawnień ze względu na brak merytorycznej treści wykraczającej poza postanowienia u.s.g. Tak samo potraktowano wskazania, że kwestie te regulują odrębne uchwały bądź statuty jednostek.

** Częstym zjawiskiem jest powielanie regulacji statutu gminy w statutach jednostek pomocniczych lub rozszerzanie zasad wynikających ze statutu gminy. W podanej liczbie mieszczą się jednak tylko te gminy, w których regulacje w statutach jednostek pomocniczych wystąpiły przy jednoczesnym braku w statucie gminy (ustalonym zgodnie z pkt 1). Liczba ta nie obrazuje zatem ilości gmin posiadających regulacje w statutach jednostek, a ilość gmin, w których regulacje te „zastępują” niejako postanowienia, które zgodnie z art. 51 ust. 3 u.s.g. powinny znaleźć się w statucie gminy.

*** W liczbie tej zawarto również regulacje przewidujące prawo podejmowania decyzji wiążących, ale ograniczonych wskazaniem, że prawo decyzji dotyczy rozdysponowania środków zawartych w załączniku do uchwały budżetowej, w ramach limitów ustalonych w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Decyzje jednostek pomocniczych o przeznaczeniu środków w takim przypadku nie są w pełni swobodne, lecz ograniczone uchwałą budżetową do przewidzianych w niej rodzajów działalności gminy, wyznaczonych przyjętą klasyfikacją budżetową środków. W liczbie tej znajdują się także częste w statutach lakoniczne stwierdzenia, że jednostka „samodzielnie prowadzi gospodarkę”, bez wskazania, na czym owa samodzielność ma polegać.

**** W liczbie tej ujęto gminy, w których przepisy statutowe przewidują w szczególności: „dochody jednostki pomocniczej” pochodzące z dotacji celowej z budżetu gminy; tworzenie odrębnych rachunków bankowych dla jednostek pomocniczych w związku z prowadzeniem przez nie gospodarki w ramach budżetu gminy, na które mają być przekazywane środki z budżetu i którymi dysponują organy tych jednostek, prawo zaciągania przez organy wykonawcze jednostek pomocniczych zobowiązań obciążających budżet oraz dokonywania wydatków i zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych gminy; uzyskiwanie przez jednostki pomocnicze „dochodów” z prowadzonej działalności gospodarczej lub z zawieranych przez organy wykonawcze jednostki umów cywilnoprawnych, których przedmiotem ma być rozporządzenie mieniem gminy.

***** Przyjęto rok 2009, ponieważ jest to ostatni rok umożliwiający wyciągnięcie wniosków z weryfikacji stosowania przepisów u.s.g., a także u.f.p. omówionych w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału. Po wprowadzeniu instytucji funduszu sołeckiego uchwały budżetowe na 2010 i 2011 r. zawierają z reguły postanowienia mające swe źródło w wyodrębnieniu funduszu sołeckiego, przy czym w związku z brakiem zmian w u.f.p., nie zawsze możliwe jest rozpoznanie, czy wydatki jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej są konsekwencją stosowania regulacji statutowych czy wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Podstawą danych były uchwały budżetowe zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej poszczególnych gmin.

Dane zawarte w tabeli pozwalają na sformułowanie wniosków co do wypełniania przez rady gmin delegacji zawartej w art. 51 ust. 3 u.s.g., a także rozpoznania przyczyn takiego a nie innego stanu prawa miejscowego w tym zakresie. Poniżej przedstawione zostaną podstawowe rezultaty przeprowadzonego badania.

Pierwszym wnioskiem jest **wysoki odsetek gmin, których statuty nie zawierają postanowień pozwalających na uznanie ich za określenie jakichkolwiek uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy, z zastrzeżeniem wcześniej podkreślonej niejasności tego przepisu.** Brak jakiegokolwiek inwencji

gmin w tym zakresie stwierdzono w odniesieniu do 42,1% gmin województwa lubuskiego, 42,2% gmin województwa opolskiego i aż 57,6% gmin województwa podlaskiego. Przykładowe postanowienia statutów zakwalifikowanych do kategorii nieokreślających uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw finansowych to:

– brak jakiegokolwiek odniesienia się do „gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych lub udziału tych jednostek w procesie planowania i wykonywania budżetu gminy²⁴³;

– powielenie – bardziej lub mniej dokładne – regulacji z art. 51 ust. 3 u.s.g., np. „Sołectwa prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy”²⁴⁴; „Gospodarka finansowa sołectwa prowadzona jest w ramach budżetu gminy”²⁴⁵; „Jednostki pomocnicze gminy mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy”²⁴⁶; „Jednostka pomocnicza prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy, w oparciu o roczny plan finansowy sołectwa”²⁴⁷; „Jednostki pomocnicze gminy mogą prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostki pomocniczej ustala Rada”²⁴⁸; „Gospodarka finansowa jednostek pomocniczych prowadzona jest w ramach budżetu Gminy zgodnie z obowiązującym stanem prawnym”²⁴⁹.

Druga konkluzja dotyczy ogólnie rzadkiego stosowania w statutach postanowień wskazujących na **coroczny obowiązek wydzielenia środków do dyspozycji jednostek pomocniczych w budżecie gminy**, które to zapisy należy uznać za wyraz rzeczywistej woli rady gminy, aby jednostki pomocnicze w istocie posiadały stałe uprawnienia dotyczące planowania i wykonywania budżetu, a nie wypełnienie tylko ustawowego nakazu wprowadzenia jakichkolwiek regulacji w tym zakresie. Przepisy ustanawiające obowiązek corocznego wydzielenia środków do dyspozycji jednostek pomocniczych znalazły się w 37,3% statutów gmin województwa lubuskiego, 38% statutów gmin województwa opolskiego i tylko 6,8% gmin województwa podlaskiego. Przykładowe postanowienia statutów zapewniające coroczne wydzielenie środków to:

– „Rada uchwała corocznie załącznik do uchwały budżetowej, określający wydatki sołectw w układzie działów lub rozdziałów klasyfikacji budżetowej”²⁵⁰;

– „Wydziela się corocznie w budżecie gminy nie mniej niż 2,0% wykonanych dochodów własnych za rok poprzedni z wyłączeniem subwencji oświatowych, dotacji celowych, dochodów, które przeznaczone są zgodnie z innymi ustawami na zadania celowe”²⁵¹.

243 Zob. np. Statut Gminy Augustów nadany uchwałą Nr XII/90/04 Rady Gminy Augustów z dnia 30 marca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 48, poz. 874 ze zm.); Statut Gminy Supraśl nadany uchwałą Nr XII/134/07 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2008 r. Nr 14, poz. 152); Statut Gminy Nowogród nadany uchwałą Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr XVII/75/08 z dnia 16 kwietnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 170, poz. 1645 ze zm.); Statut Gminy Olesno nadany uchwałą Rady Gminy Olesno Nr IV/36/03 z dnia 22 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 44, poz. 940 ze zm.); Statut Gminy Bytom Odrzański nadany uchwałą Nr VI/36/2003 Rady Gminy Bytom Odrzański z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 25, poz. 502).

244 Statut Gminy Wilków nadany uchwałą Nr VI/36/03 Rady Gminy Wilków z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 67, poz. 1278); Statut Gminy Trzciannie nadany uchwałą Nr 20/IV/03 Rady Gminy Trzciannie z dnia 26 lutego 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 24, poz. 596 ze zm.).

245 Statut Gminy Kozuchów nadany uchwałą Nr XXXVI/241/09 Rady Gminy Kozuchów z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 30, poz. 448 ze zm.).

246 Statut Gminy Szypliszki nadany uchwałą Nr V/37/03 Rady Gminy Szypliszki z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 1130 ze zm.).

247 Statut Gminy Prószków nadany uchwałą Nr XVIII/136/2004 Rady Gminy Prószków z dnia 23 marca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 24, poz. 690 ze zm.).

248 Statut Gminy Krzeszyce nadany uchwałą Nr VIII/39/03 Rady Gminy Krzeszyce z dnia 12 czerwca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 48., poz. 841 ze zm.).

249 Statut Gminy Torzym nadany uchwałą Nr VI/39/03 Rady Gminy Torzym z dnia 2 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 28, poz. 589).

250 Np. Statut Gminy Świdnica nadany uchwałą Nr I/1/04 Rady Gminy Świdnica z dnia 12 lutego 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 23, poz. 411).

251 Statut Gminy Strzelce Krajeńskie nadany uchwałą Nr VII/41/07 Rady Gminy Strzelce Krajeńskie z dnia 22 lutego 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 18, poz. 267 ze zm.).

W pozostałych przypadkach – pomijając statuty, w których brak jakichkolwiek postanowień wskazujących na wydzielanie środków do dyspozycji jednostek pomocniczych – pozostawiana jest alternatywa względem przyznania środków jednostkom, co polega w szczególności na uregulowaniu, iż „Rada Gminy może uchwalić corocznie załącznik do uchwały budżetowej, określający wydatki jednostek pomocniczych w układzie działów lub rozdziałów klasyfikacji budżetowej”²⁵² lub podobnie²⁵³. Dodatkowo – aczkolwiek są to przypadki odosobnione – zdarzają się także regulacje, które obok fakultatywności przyznania środków przewidują także możliwość przyznania ich tylko „jednemu lub kilku sołectwom w roku budżetowym”²⁵⁴.

Porównanie liczby gmin, w których ustanowiono przepisy prawa miejscowego zobowiązujące organy gminy do corocznego przyznania środków do dyspozycji jednostkom pomocniczym z liczbą gmin, które przewidziały w uchwałach budżetowych na 2009 r. załączniki o wydatkach jednostek pomocniczych pokazuje, że prawo miejscowe w tym zakresie nie zawsze jest respektowane. O ile wskaźnik gmin, które przestrzegają regulacji statutowych był na pewnym akceptowalnym poziomie w województwie lubuskim i opolskim (liczba gmin, które przewidziały środki dla jednostek pomocniczych w uchwałach budżetowych na 2009 r. stanowiła odpowiednio 77,5% i 77,8% gmin, które taki obowiązek przewidziały w statucie, o tyle w województwie podlaskim wyniósł tylko 12,5% – środki dla jednostek pomocniczych przewidziała na 2009 r. 1 gmina na 8, które powiadały regulacje wskazujące na taki obowiązek.

Biorąc pod uwagę znaczną liczbę statutów gmin, w których brak postanowień ustanawiających jakiekolwiek kompetencje jednostek pomocniczych, warta zauważenia jest liczba gmin, które, podejmując próbę rzetelnego wypełnienia delegacji z art. 51 ust. 3 u.s.g., zdecydowały się na **regulacje przyznające jednostkom pomocniczym prawo podejmowania samodzielnych, wiążących organy gminy decyzji** w sprawie przeznaczenia przyznanych im środków. Postanowienia takie zawarto w 50,6% statutów wszystkich gmin województwa lubuskiego, 49,3% statutów wszystkich gmin województwa opolskiego i 22% wszystkich gmin województwa podlaskiego. Jest to istotne spostrzeżenie z punktu widzenia założeń modelu uprawnień jednostek pomocniczych w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy, zaprezentowanych w rozdziale V rozprawy. Przesądza bowiem, że wyposażanie jednostek pomocniczych w uprawnienia polegające na podejmowaniu autonomicznych, wiążących organy gminy decyzji w sprawie przeznaczenia środków budżetowych postawionych do ich dyspozycji, jest rozwiązaniem właściwym. Zasady takie przyjmuje bowiem większość spośród gmin, które rzeczywiście konstruują w swoich statutach regulacje przewidujące kompetencje jednostek pomocniczych. Należy przy tym jednak wskazać na występujący powszechnie mankament tych rozwiązań. Mimo wskazania na samodzielne dysponowanie środkami przez jednostki pomocnicze, prawo miejscowe stanowi bowiem często, że zakres decyzji jednostki ograniczony jest przyjętym w uchwale budżetowej podziałem środków dla jednostki według podziałek klasyfikacji budżetowej. Brak wydatków np. w rozdziale 60016 „Drogi gminne” powoduje więc, że decydując o przeznaczeniu przyznanych środków (rzekomo samodzielnie) jednostka pomocnicza nie ma prawa zadysponować nimi na zadania dotyczące dróg gminnych. Przykładowe rozwiązanie statutowe w tym zakresie brzmi następująco²⁵⁵:

252 Np. Statut Gminy Górzycza nadany uchwałą Nr XXVII/301/2002 Rady Gminy Górzycza z dnia 9 października 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 101, poz. 1244 ze zm.).

253 Częstość zabiegów jest pomijanie zwrotu „corocznie”, czyli wskazanie tylko na ogólną możliwość uchwalenia załącznika do uchwały budżetowej, przy czym od 2010 r. ten element uchwały budżetowej nie posiada już formy załącznika, jak to wynika z art. 211 ust. 5, art. 212 i art. 214 u.f.p.

254 Statut Gminy Nurzec Stacja nadany uchwałą Nr IV/37/03 Rady Gminy Nurzec Stacja z dnia 26 marca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 33, poz. 763 ze zm.).

255 Przepisy § 10 ust. 3 i 4 Statutu Gminy Maszewo nadanego uchwałą Nr XVI/81/04 Rady Gminy Maszewo z dnia 28 czerwca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 50, poz. 904).

„3. Rada uchwała corocznie załącznik do uchwały budżetowej, określający wydatki jednostek pomocniczych w układzie działów lub rozdziałów klasyfikacji budżetowej.

4. Jednostki pomocnicze, decydując o przeznaczeniu środków, o których mowa w ust. 2, obowiązane są do przestrzegania podziału wynikającego z załącznika do budżetu Gminy.

Z przeprowadzonej analizy statutów wynika, że słabością regulacji przyjmowanych przez gminy jako „uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych jest także **pomijanie zasadniczo kwestii jakiegokolwiek gwarancji co do wysokości środków do dyspozycji tych jednostek**. Przepisy statutowe nawet tych gmin, które zdecydowały się ustanowić obowiązek ujmowania środków dla jednostek w uchwale budżetowej oraz przyznać prawo samodzielnej decyzji o ich przeznaczeniu, nie odnoszą się do wysokości kwot dla jednostek lub zasad ustalania tej wysokości. Postanowienia takie stwierdzono jedynie w 9 gminach województwa lubuskiego (10,8% gmin), 2 gminach województwa opolskiego (2,8% gmin), zaś w województwie podlaskim regulacji takich nie ustanowiła żadna gmina. Określenie wysokości środków, którymi będą dysponować jednostki pomocnicze, należy uznać za istotne zagadnienie dla oceny przyznanych uprawnień. Przy braku konkretnych zasad możliwe jest bowiem formalne tylko wypełnienie dyspozycji statutowej poprzez przyznanie jednostkom (a i to tylko wybranym) symbolicznych kwot. Nie będzie to sprzeczne ze statutem gminy, ponieważ wystarczy do sformułowania w uchwale budżetowej postanowień nazwanych jako „wydatki jednostek pomocniczych”. Jako przykładowe regulacje miejscowe dotyczące wysokości środków można wskazać:

– przywołane wyżej postanowienia statutu gminy Strzelce Krajeńskie, przewidujące, że środki dla jednostek pomocniczych ustala się w budżecie gminy wysokości nie mniejszej niż 2% wykonanych dochodów własnych za rok poprzedni z wyłączeniem subwencji oświatowych, dotacji celowych, dochodów, które przeznaczone są zgodnie z innymi ustawami na zadania celowe²⁵⁶;

– postanowienia zawarte w statutach sołectw lubuskiej gminy Pszczew, przewidujące że ustalenie środków dla sołectw następuje przez pomnożenie liczby mieszkańców sołectwa, mających stałe zameldowanie na jego terenie w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy przez równowartość pieniężną 0,2q żyta wg ceny przyjętej do wymiaru podatku rolnego na dany rok w gminie. Z kolei ze względu na przeznaczenie innych środków finansowych wynikających z budżetu gminy dla sołectwa ustala się pomniejszenie wielkości naliczonych środków o 60%.

Ostatnią kwestią wymagającą głębszej analizy w związku z wynikami badań jest **wysoki odsetek gmin, które w statutach zawarły postanowienia wykazujące oczywistą sprzeczność z przepisami ustawy o finansach publicznych, zasadami prowadzenia gospodarki finansowej gminy wynikającymi z innych aktów, a także – w związku z ustaleniami dotyczącymi rzekomych dochodów jednostek pomocniczych – i zasadami gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości**. Postanowienia takie występują w statutach niejednokrotnie obok właściwie wyważonych kompetencji jednostek pomocniczych. Do niezgodnych z przepisami prawa zakwalifikowano regulacje w 25,3% gmin województwa lubuskiego, 28,1% gmin

²⁵⁶ W orzecznictwie r.i.o., w zakresie dotyczącym zasad ustalania wysokości środków dla jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej, spotkać można uchwałę RIO w Rzeszowie z dnia 6 listopada 1995 r. (XXXI/1393/95), „Finanse Komunalne” 1996, nr 3, w której wskazano, że wysokość środków dla jednostek pomocniczych nie może być ustalana w oparciu o wysokość określonych wpływów z podatków, ponieważ „Dochody z tytułu podatku rolnego i podatku od nieruchomości nie są dochodami z mienia komunalnego, które mogłyby być przekazane do dyspozycji sołectw.” Wydaje się, że wniosek zaprezentowany w tym orzeczeniu jest zbyt daleko idący, a zwłaszcza jego uzasadnienie, które oparte jest na sprzeczności z art. 48 ust. 1 u.s.g. W konsekwencji należałoby przyjąć, iż zakazane jest ustalanie jakiegokolwiek środków do dyspozycji jednostek pomocniczych, poza dochodami z mienia przekazanego jednostce do korzystania. W praktyce bowiem zawsze stanowiłyby część dochodów budżetu z któregoś ze źródeł.

województwa opolskiego i w 25,4% gmin województwa podlaskiego. Na ocenę tą wpływają przede wszystkim tak rażąco w świetle obowiązującego prawa²⁵⁷ regulacje, jak:

– przewidywanie przekazywania środków finansowych wydzielonych do dyspozycji jednostek pomocniczych na odrębne rachunki bankowe otwierane dla poszczególnych jednostek, z podaniem, że jako osobę upoważnioną do dysponowania środkami zgromadzonymi na poszczególnych rachunkach wskazuje się w umowach rachunków bankowych każdorazowego przewodniczącego organu wykonawczego jednostki²⁵⁸; rozwiązanie takie sprowadza jednostki pomocnicze do roli jednostek budżetowych – w innym przypadku przekazanie środków na rachunek jednostki pomocniczej musiałoby być uznane w momencie przelewu z rachunku budżetu (urzędu gminy) za wydatek budżetowy; jest to rozwiązanie nieprzewidziane zasadami wykonywania budżetu; przewidywanie takich uprawnień jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej było kwestionowane przez r.i.o.²⁵⁹, jak również Ministerstwo Finansów²⁶⁰; w tym zakresie są to – na szczęście – „martwe” postanowienia statutów, ponieważ nadzór i kontrola nad gospodarką finansową gmin sprawowane przez r.i.o. nie pozwalają na ich stosowanie w praktyce;

– wskazanie, że jednostka pomocnicza gromadzi „dochody” pochodzące z „dotacji celowej z budżetu gminy”²⁶¹; zasady udzielania dotacji celowych z budżetu samorządowego określają przepisy u.f.p., pomijając w tym miejscu szczegółowe zasady udzielania dotacji celowych na poszczególne zadania (wynikające m.in. z ustawy o działalności pożytku publicznego...), należy wskazać na ogólny obowiązek zawarcia umowy w sprawie udzielenia dotacji celowej, wynikający z art. 250 u.f.p., do czego jednostka pomocnicza nie jest władana ze względów wskazanych w rozdziale I; wprowadzenie tego typu postanowień statutowych w życie poprzez ujęcie dotacji dla jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej było przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych r.i.o.²⁶²;

257 Regulacje wykazujące sprzeczność z pobieraniem dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami zostaną omówione w części dotyczącej dysponowania dochodami z mienia przekazanego jednostce pomocniczej do zarządzania i korzystania.

258 Np. Statut Gminy Bargłów Kościelny nadany uchwałą Nr III/24/03 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 27 lutego 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 26, poz. 670 ze zm.); Statut Miasta Grajewo nadany uchwałą Nr VI/39/03 Rady Miasta Grajewo z dnia 31 marca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 38, poz. 845 ze zm.); statuty sołectw gminy Dąbrowa uchwalone 29 października 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 4, poz. 47-61).

259 Zob. uchwała RIO w Białymstoku z dnia 25 marca 1994 r. (15/94), OwSS 1994, nr 2; w uzasadnieniu uchwały wskazano, że – zgodnie z ówczesnie obowiązującym brzmieniem art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym – sołectwa nie tworzą własnych budżetów, a ewentualną gospodarkę finansową mogą prowadzić w ramach budżetu gminy. A zatem środki nie mogą być przekazywane z budżetu na odrębne rachunki zakładane przez sołectwa. Wykorzystanie tych środków powinno następować na wniosek sołectw w granicach ustalonej kwoty i zgodnie z przeznaczeniem, które powinno być określone przez radę gminy, natomiast ich uruchamianie – finansowanie wskazanych przez sołectwa wydatków (rachunków) oraz ich ewidencja i księgowość z tym związana powinny być prowadzone w urzędzie gminy i w ramach budżetu gminy. Ponadto podkreślono, że prawo rady gminy do uchwalenia statutu i zawartych w nim uregulowań nie oznacza prawa do unormowań, które byłyby sprzeczne z przepisami ustaw. W tym przypadku taka sprzeczność zachodzi.

Z kolei w piśmie RIO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2007 r., Biuletyn RIO w Szczecinie 2008, nr 1, wskazano, że „brak jest możliwości zakładania dla sołectw dodatkowych rachunków pomocniczych dających możliwość prowadzenia gospodarki finansowej w systemie pozabudżetowym. Możliwe jest natomiast założenie w księgach rachunkowych urzędu kont pomocniczych służących do ewidencji gospodarki finansowej sołectw prowadzonej w ramach budżetu gminy.”

260 Pismo Departamentu ds. Finansów Samorządu Terytorialnego do KR RIO z dnia 4 września 1996 r., w którym – oprócz braku możliwości posiadania rachunku bankowego – wskazano też, że jednostki pomocnicze nie prowadzą samodzielnej gospodarki finansowej („Wspólnota” 1997, nr 1).

261 Np. Statut Gminy Kolno nadany uchwałą Nr IV/27/03 Rady Gminy Kolno z dnia 25 lutego 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 26, poz. 661); statuty sołectw gminy Lubsza uchwalone uchwałą Nr XIV/94/2004 z dnia 27 stycznia 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 18, poz. 450); statuty sołectw Żędownice i Kielcza w gminie Zawadzkie uchwalone 27 lutego 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 31, poz. 774); statuty sołectw gminy Lubiszyn uchwalone 21 marca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 21, poz. 399).

262 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r. (440/95) OwSS 1996, nr 6, w której wskazano, że byłoby to przyznaniem dotacji dla własnego budżetu, a także uchwały RIO w Bydgoszczy z dnia 9 marca 1994 r. (VI/30/94), OwSS 1994, nr 3 i z dnia 2 marca 1994 r. (V/22/94), OwSS 1994, nr 3 i uchwała RIO w Krakowie z dnia 18 sierpnia 1993 r. (XII/38/93), OwSS 1994, nr 2.

– przewidywanie uszczuplenia dochodów budżetu gminy poprzez określenie „przychodami własnymi” jednostki pomocniczej (gromadzonymi na jej rachunku bankowym) środków uzyskanych z powierzonego jej do zarządzania i korzystania mienia komunalnego²⁶³, czyli własności i innych praw majątkowych gminy²⁶⁴ – art. 43 u.s.g.; (rozwiązanie takie narusza przede wszystkim przepisy art. 4 u.d.j.s.t., według którego dochody z majątku gminy są dochodami własnymi gminy),

– wskazywanie na prowadzenie działalności gospodarczej jako źródło „dochodów”, „przychodów” czy ogólnie „środków finansowych” jednostki²⁶⁵; (prowadzenie działalności gospodarczej nie może być przedmiotem działalności jednostki pomocniczej ani celem jej utworzenia),

– przewidywanie prowadzenia przez urząd księgowości „dochodów i wydatków” jednostek pomocniczych²⁶⁶; jednostka pomocnicza nie może realizować dochodów i wydatków w związku ze wskazanym wyżej brakiem możliwości otwierania rachunków bankowych przez jednostki, zaś operacje dotyczące wydatkowania wydzielonych jednostkom środków czy też gromadzenia dochodów budżetu, których przeznaczenie pozostawia się (nieformalnie z punktu widzenia treści budżetu) jednostkom pomocniczym, stanowią dochody i wydatki budżetu podlegające ogólnym zasadom ewidencji księgowej obowiązującym gminę;

– wskazywanie na możliwość samodzielnego podejmowania przez jednostkę pomocniczą zobowiązań do wysokości „posiadanych” środków (w tym wydzielonych w budżecie gminy)²⁶⁷ lub „zgodnie z planem finansowym sołectwa, z zastrzeżeniem obowiązku uzyskania „kontrasygnaty Skarbnika”²⁶⁸; zasady zaciągania zobowiązań związanych z realizacją budżetu gminy i odpowiedzialność z tym związaną określają przepisy u.f.p. i u.o.n.d.f.p. Kwestię oświadczeń woli składanych w imieniu gminy określają przepisy art. 46 ust. 1 u.s.g., natomiast w zakresie dotyczącym gospodarki finansowej art. 53 ust. 2 u.f.p. wyraźnie wskazuje, że uprawnienia w zakresie gospodarki finansowej mogą być powierzone przez kierownika jednostki pracownikom jednostki;

– przyznawanie sołtysowi i członkom rady sołectkiej uprawnień w zakresie kontroli pod względem merytorycznym dowodów księgowych dotyczących wydatkowania środków budżetowych²⁶⁹, oraz zlecania i odbierania wykonania robót, dokonywania zakupów materiałów i sprzętu oraz podejmowania „wszelkich czynności prawnych na zasadach prawa cywilnego”²⁷⁰; mieści się to w ramach wykonywania czynności z zakresu gospodarki finansowej gminy, jest zatem niezgodne zarówno z art. 53 ust. 2 u.f.p., jak i standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych;

– nakładanie na jednostki pomocnicze obowiązku przestrzegania „przepisów finansowych dotyczących jednostek budżetowych gminy” przy dokonywaniu operacji na rachunkach

263 Np. załącznik Nr 8 do Statutu Miasta Kolno nadany uchwałą Nr XXXI/168/09 Rady Miasta Kolno z dnia 28 maja 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 131, poz. 1462).

264 W pojęciu mienia komunalnego mieszczą się także prawa rzeczowe przysługujące gminnym osobom prawnym.

265 Np. statuty sołectw gminy Dziadkowice uchwalone 11 maja 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 126, poz. 1401-1421).

266 Np. Statut Gminy Kobylin Borzemy nadany uchwałą Nr III/20/02 Rady Gminy Kobylin Borzemy z dnia 31 grudnia 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2003 r. Nr 7, poz. 247 ze zm.).

267 Np. Statut Gminy Skarbimierz nadany uchwałą Nr XI/89/2003 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 3 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2004 r. Nr 9, poz. 178); statuty sołectw gminy Bojadła uchwalone 6 marca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 33, poz. 678).

268 Statuty sołectw gminy Byczyna uchwalone m.in. 31 marca 2004 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 38, poz. 1111); statuty sołectw gminy Izbicko uchwalone 17 listopada 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 111, poz. 2327).

269 Np. statuty sołectw gminy Bierawa uchwalone 29 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 87, poz. 1038-1046); statuty sołectw gminy Jemielnica uchwalone 28 grudnia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2007 r. Nr 13, poz. 445-450).

270 Statuty sołectw gminy Nysa uchwalone 28 kwietnia 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 41, poz. 1313-1337).

bankowych²⁷¹; w związku z tym, że jednostki pomocnicze nie są jednostkami sektora finansów publicznych, a więc nie mogą wykonywać czynności właściwych jednostkom budżetowym, nie mogą ich, nawet odpowiednio, obowiązywać regulacje dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki budżetowe.

* * *

Analiza statutów gmin wsparta badaniem statutów jednostek pomocniczych prowadzi do wniosku, że złożenie przez ustawodawcę na karb własnej inwencji organów gminy obowiązku określenia zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych, bez jakichkolwiek wskazówek w u.s.g., było zabiegiem nieudanym. Założenie takie już z teoretycznego punktu widzenia budzi wątpliwości. Przyjęto wprowadzić taką samą formułę regulacji, jak w przypadku określenia zadań (celu istnienia) jednostek pomocniczych, jednakże materia dotycząca zagadnienia gospodarki finansowej „w ramach budżetu gminy” musi zachowywać dodatkowo zgodność z przepisami prawa finansowego. Wejście w życie przepisów u.s.g. wprowadziło konieczność powiązania przez organy gminy charakteru prawnego i zasad funkcjonowania jednostek pomocniczych z regulacjami prawno-finansowymi w absolutnie pełnym zakresie²⁷². Za nieuniknione należało więc przyjąć posiłkowanie się przez gminy stanem prawnym obowiązującym jednostki pomocnicze przed 1990 r. (np. posiadanie rachunków bankowych).

Dodatkowe, dość łatwe do zidentyfikowania zagrożenie wynikające z obowiązku zamieszczania uprawnień jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy w statucie, to poddanie uchwalanych przepisów prawa miejscowego nadzorowi wojewody, a nie regionalnych izb obrachunkowych stanowiących podmiot wyspecjalizowany do weryfikacji legalności uchwał podejmowanych w zakresie spraw finansowych (budżetowych). Uwzględniając poza tym dynamikę zmian przepisów regulujących finanse samorządowe oraz wynikającą z analizy statutów jednostek pomocniczych wyraźną niechęć do częstego korygowania ich postanowień, znajdujemy rzeczowe uzasadnienie co do niskiej jakości, a często wręcz i sprzeczności z aktami wyższego rzędu, sposobu określenia uprawnień w obowiązujących statutach.

Zaprezentowane stanowiska r.i.o., będące wynikiem nadzoru nad uchwałami budżetowymi (które także mają być źródłem uprawnień jednostek pomocniczych według u.f.p.), prowadzą do wniosku o diametralnie innym podejściu r.i.o. do dopuszczalnego zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w ramach budżetu gminy niż przyjmowane w statutach.

1.2. Przekazywanie środków budżetowych na realizację zadań jednostek pomocniczych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.

W art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. postanowiono, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy ustalenie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań jednostek pomocniczych. Przepis ten na tle zasad wykonywania budżetu budzi zasadniczą wątpliwość, której źródłem jest wskazanie na okoliczność „przekazywania środków budżetowych”, a nie ich „wydatkowania” z budżetu na realizację zadań jednostek pomocniczych. Może on być literalnie wykorzystywany jako podstawa do przewidywania – niedopuszczalnego z punktu widzenia zasad wykonywania budżetu gminy – przekazywania środków na tworzone w tym celu rachunki

271 Statut gminy Deszczno nadany uchwałą Nr VI/61/99 Rady Gminy Deszczno z dnia 29 czerwca 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2006 r. Nr 92, poz. 1700); dodatkowo przepisy statutu operują zamiennie pojęciami dochodów i przychodów sołectw.

272 Brak w u.s.g. chociażby takich regulacji jak przywołane już w niniejszym rozdziale przepisy regulujące kompetencje jednostek pomocniczych w zakresie wydatkowania środków funduszu gminnego.

jednostek pomocniczych²⁷³. Treść tej regulacji sugeruje również odrębny jej przedmiot niż art. 51 ust. 3 u.s.g. stanowiący o uprawnieniach jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. O ile brzmienie art. 51 ust. 3 wyraźnie wskazuje na uregulowanie uprawnień jednostek, o tyle z art. 18 ust. 2 pkt 7 wynika, że jego przedmiotem jest ustalenie zasad, do stosowania których zobowiązany będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonawczy. Idąc dalej tym tokiem można byłoby zakładać, że „przekazywanie” środków jest niejako prawidłem (podlegającym uwzględnieniu w statucie), a rada gminy ma określić jedynie jego szczegółowe zasady.

W doktrynie potwierdzany jest pogląd, że wykonanie postanowień podjętych przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 należy do organu wykonawczego, jednakże zakres przedmiotowy omawianej regulacji nie jest wiązany z fizycznym przekazywaniem środków na realizację zadań jednostek pomocniczych, co należy uznać za słuszne z punktu widzenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy. Przez to przyjmuje się, że przepis ten pozostaje w ścisłej korelacji z art. 51 ust. 3, co jednakże powoduje, że jego zastosowanie musiałoby w praktyce powielać regulację wprowadzane na podstawie art. 51 ust. 3²⁷⁴.

Wniosek o zbieżności między przepisami art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 u.s.g. potwierdza analiza postanowień statutów gmin województw lubuskiego, opolskiego i podlaskiego podjętych w wykonaniu przepisów u.s.g. Kompleksowa weryfikacja wszelkich postanowień zawartych w prawie miejscowym poszczególnych gmin w zakresie dotyczącym przedmiotu rozprawy wykazała, że jedynie w 3 gminach²⁷⁵ (niewiele ponad 1% badanych) podjęte zostały odrębne uchwały w sprawie zasad przekazywania środków budżetowym jednostkom pomocniczym na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g. Z treści tych uchwał wynikają następujące wnioski:

- określają one w bardziej szczegółowy sposób zagadnienia przyjmowane w statutach gmin i jednostek pomocniczych jako „uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”;
- przewidują zasady ustalania wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych,
- wyznaczają limity wydatków na organizację przez sołectwo określonych w uchwale imprez (uchwała Rady Gminy Skąpe);
- odnoszą się do „planów finansowych” lub „planów finansowo-rzeczowych” jednostek pomocniczych jako podstawy wydatkowania środków;
- wymieniają przykładowe cele, na jakie jednostki pomocnicze mogą przeznaczać środki postawione do ich dyspozycji;
- wskazują błędnie na kompetencję sołtysów do zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych, zawierania przez nich umów cywilnoprawnych dotyczących realizacji zadań (uchwała Rady Miejskiej w Nysie), a także na „wypłacanie środków sołectwom”, jako zaliczki, oraz obowiązek ich zwrotu, jeżeli były wydatkowane niezgodnie z celem, na jaki zostały przekazane (uchwały Rady Miejskiej w Witnicy i Rady Gminy Skąpe).

273 Przekazywanie środków na rachunki jednostek pomocniczych przewidywała – jak wcześniej wskazano – ustawa o funduszu gminnym i miejskim obowiązująca w latach 1985-1990.

274 Czyli, jak wskazuje C. Martysz, dotyczyć takich zagadnień jak: wysokość tych środków oraz sposób dysponowania nimi, procedurę wnioskowania o zwiększenie lub przesunięcie środków w budżecie gminy na potrzeby jednostek i tryb podejmowania uchwał w sprawach dotyczących wydatkowania środków (w:) B. Dolnicki (red.). *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 275-276.

275 Uchwała Nr XXI/382/04 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie zasad finansowania sołectw Gminy Nysa (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 82, poz. 2448 ze zm.); uchwała Nr XLIII/256/2009 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 17 września 2009 r. w sprawie zasad przekazywania środków budżetowych sołectwom Gminy Witnica (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 110, poz. 1485); uchwała Nr XIII/80/2007 Rady Gminy Skąpe z dnia 29 października 2007 r. w sprawie określenia zasad finansowania sołectw na terenie Gminy Skąpe (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2008 r. Nr 12, poz. 296).

Ze zbadanych uchwał nie wynika, aby przedmiot ich regulacji różnił się od postanowień przyjmowanych w statutach jako uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Wykazują one natomiast daleko bardziej posuniętą – względem statutów – szczegółowość w określeniu zarówno zakresu uprawnień jednostek w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy, jak i obowiązków organów gminy z tym związanych. Nie są również wolne od regulacji wątpliwych na tle obowiązujących zasad wykonywania budżetu gminy.

Sporadyczne wykorzystywanie tego przepisu jako podstawy wyposażania jednostek pomocniczych w uprawnienia finansowe²⁷⁶ oraz zbieżność w praktyce przedmiotu podjętych na jego podstawie uchwał z regulacjami przyjmowanymi w statutach (mimo nie znajdującego funkcjonalnego uzasadnienia zróżnicowania brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 u.s.g.) powodują, że nie jest to przepis istotny z punktu widzenia określania cech uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy.

1.3. Rozporządzanie dochodami z mienia przekazanego jednostce do zarządzania i korzystania

Ostatnią regulacją ustawy o samorządzie gminnym, której treść wskazuje na uprawnienia jednostki pomocniczej w procesach budżetowych, jest art. 48 ust. 1 przyznający jednostkom prawo rozporządzania dochodami z mienia komunalnego przekazanego im do zarządzania i korzystania, na zasadach określonych w statucie. Problemy związane ze statusem prawnym jednostki pomocniczej w świetle zasad korzystania z mienia komunalnego i zarządzania nim (oraz rozumienia tych pojęć) przedstawione zostały w rozdziale I rozprawy. Uważam, że zagadnienie rozporządzania dochodami z mienia musi być rozpatrywane odrębnie od zarządzania mieniem generującym te dochody i korzystania z niego. Wpływ na to mają przede wszystkim szczególne zasady gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych (rozporządzania nimi) w ramach wykonywania budżetu. Wykraczają one daleko poza korzystanie tylko ze składników majątkowych. Zawodne będzie w związku z tym korzystanie z cywilnoprawnego rozumienia pojęcia „rozporządzania” dochodami (środkami pieniężnymi). W nauce prawa cywilnego rozporządzenie rzeczą jest równoznaczne z dokonywaniem czynności prawnych rozporządzających, których celem i bezpośrednim skutkiem jest przeniesienie, obciążenie albo zniesienie prawa majątkowego. Prowadzi zatem do utraty prawa lub jego zmiany²⁷⁷. Poza dyskusją jest, że jednostka pomocnicza nie może być podmiotem żadnego prawa majątkowego w stosunku do dochodów budżetowych, a zatem nie może także nimi rozporządzać w tym znaczeniu.

Po pierwsze rozstrzygnięcia wymaga, że przywołana norma prawna nie upoważnia do formułowania w statutach postanowień o „dochodach” jednostek pomocniczych²⁷⁸. Dochody z mienia komunalnego stanowią bowiem dochody budżetu gminy (art. 4 ust. 1, pkt 4 u.d.j.s.t.)²⁷⁹. Zarówno w u.s.g., jak i u.f.p. brak przepisów wskazujących na możliwość

276 Jest to wynikiem braku wskazania na konieczność podejmowania odrębnej uchwały w tej sprawie, zaś na brak celu jej podejmowania ze względów funkcjonalnych wpływa zamieszczanie postanowień w tym zakresie w statutach czy to gminy czy jednostek pomocniczych.

277 A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 226-227.

278 Analiza statutów gmin, i posiłkowo jednostek pomocniczych, świadczy o nagminnym postępowaniu się w nich pojęciem źródeł dochodów jednostek pomocniczych. Jako naruszające porządek prawny kwalifikowano jednakże podczas analizy tylko postanowienia odnoszące się do dotacji celowych z budżetu gminy, traktując zwrot o „dochodach” (używany często łącznie ze wskazaniem, że sołectwa prowadzą gospodarkę w ramach budżetu lub nie tworzą własnych budżetów) jako postanowienie co prawda formalnie błędne, ale niestanowiące zagrożenia dla prawidłowości gospodarki finansowej gminy.

279 Zasady ustalania i pobierania dochodów z nieruchomości z zasobu komunalnego wynikają m.in. z przepisów u.g.n. oraz uchwał podejmowanych przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. Brak regulacji, które wska-

gromadzenia przez jednostki pomocnicze jakichkolwiek dochodów w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Mowa jest jedynie o „wydatkach”, co samo w sobie wskazuje już na nieprawidłowość, ponieważ wykonywanie „wydatków” przez określony podmiot musi mieć podstawę w zapewnieniu źródła ich finansowania²⁸⁰. Nie ma więc podstaw do formułowania tezy, iż dochody z mienia komunalnego przekazanego do korzystania jednostkom pomocniczym tracą przymiot środków publicznych (nie są dochodami budżetu). Ich ogólnym przeznaczeniem będą więc w szczególności wydatki publiczne (art. 6 ust. 1 pkt 1 u.f.p.). Aby możliwe było ich rozdysponowanie (zarówno formalne określenie celu przeznaczenia, jak i fizyczne wydatkowanie) muszą być ujęte w odpowiednim planie finansowym (budżecie).

Rozporządzanie dochodami z mienia komunalnego²⁸¹ może zatem polegać jedynie na określaniu przeznaczenia środków budżetu gminy w wysokości odpowiadającej dochodom budżetu wygoszparowanym za pomocą danego składnika mienia komunalnego, przekazanego do korzystania jednostce pomocniczej. Jak wskazano w rozdziale I, jednostka pomocnicza nie jest władna ani wykonać czynności prawnej skutkującej powstaniem dochodu, ani określić np. wysokości dochodu ze składnika mienia (zwłaszcza nieruchomości), które to zagadnienie zostało poruszone w rozdziale V, a także fizycznie przyjąć kwoty dochodów z pominięciem budżetu gminy²⁸² i wydatkować ją samodzielnie z pominięciem budżetu²⁸³.

W art. 48 ust. 1 zd. 2 u.s.g. wskazano jako przedmiot regulacji statutowej zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. W odniesieniu do działań skutkujących powstaniem ewentualnych dochodów z mienia przekazanego jednostce należy zwrócić uwagę, że jednostka takich czynności samodzielnie nie jest władna przeprowadzić. Niezależnie od przedstawionych w rozdziale I poglądów doktrynalnych na ogólny status prawny jednostki pomocniczej, brak podmiotowości prawnej i jego związek z ewentualnym dokonywaniem czynności prawnych w ramach pełnomocnictwa wymaga zwrócenia uwagi na jeszcze jeden aspekt uniemożliwiający kształtowanie przez te jednostki stosunków prawnych skutkujących realizacją znaczących kwot dochodów. Mianowicie, hipotetyczne zawarcie przez jednostkę pomocniczą umowy dzierżawy czy najmu nieruchomości z zasobu komunalnego²⁸⁴ musiałyby być poprzedzone realizacją szeregu obowiązków prawnych, takich jak: sporządzenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do najmu lub dzierżawy (art. 35 u.g.n.), ewentualne uzyskanie zgody rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g.), ewentualne ogłoszenie i przeprowadzenie przetargu, sporządzenie obowiązującej dokumentacji. Do wykonania tych wszystkich czynności jednostka pomocnicza nie posiada ani warunków organizacyjnych ani kompetencji (wiedzy, umiejętności). Ponadto dokonanie czynności prawnej nie miałyby w takiej sytuacji charakteru czynności kształtującej stosunek cywilnoprawny, ponieważ jego warunki zostałyby wcześniej określone w przetargu (ogłoszeniu o przetargu). Pozbawione jakiegokolwiek sensu byłoby zaś przeprowadzanie całej wymaganej procedury przez urząd gminy, aby potem powierzyć podpisanie umowy przedstawicielom jednostki pomocniczej. Możliwość samodzielnego wygoszparowania dochodów z przekazanego do

zywałyby na wyłączenie stosowania tych zasad wobec nieruchomości przekazanych do korzystania jednostkom pomocniczym, przy ich ewentualnym wynajmowaniu czy wydzierżawianiu.

280 Wyjątkiem są jedynie jednostki budżetowe, które nie mogą – z zastrzeżeniem art. 11a i art. 223 u.f.p. – gromadzić dochodów i przeznaczać ich na realizację przypisanych im zadań.

281 W szczególności będą to dochody budżetu gminy z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych.

282 Nie byłby to wówczas jeszcze dochód budżetu gminy, ponieważ dla powstania dochodu niezbędny jest wpływ środków na rachunek bankowy budżetu (jednostki budżetowej) – § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęcie tych środków bezpośrednio przez jednostkę pomocniczą stanowiłoby uszczuplenie środków publicznych i odpowiedzialność – z reguły organu wykonawczego gminy – z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 u.o.n.d.f.p.

283 K. Bandarzewski (w:) P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 538.

284 Np. na czas nieoznaczony, czy przedłużenia o 1 rok umowy trwającej z tym samym kontrahentem od 5 lat.

korzystania mienia można zaś poszukiwać w incydentalnym, krótkotrwałym udostępnianiu mienia w następstwie uzgodnień między sołtysem czy przewodniczącym organu wykonawczego jednostki miejskiej a kontrahentem, które nie wymaga pisemnego oświadczenia woli, a jedynie zarejestrowania udostępnienia.

Z punktu widzenia uprawnień związanych z planowaniem i wykonywaniem budżetu gminy omawiany przepis może więc być rozumiany jedynie jako instrument gwarancji minimalnej kwoty środków do dyspozycji jednostki pomocniczej. W przypadku pobierania przez gminę dochodów z mienia przekazanego formalnie do korzystania jednostce pomocniczej, jednostce tej powinny być postawione do dyspozycji środki budżetowe w wysokości nie mniejszej niż zgromadzone dochody z tytułu jego udostępniania. Na tle obowiązujących przepisów u.s.g. trudno formułować twierdzenie, że na podstawie art. 48 ust. 1 powinny być odpowiednio zwiększane środki dla jednostki pomocniczej, ponieważ brak obiektywnych zasad obliczania środków dla jednostek. Rada gminy ma swobodę w ustalaniu środków do dyspozycji jednostek, zatem – przy braku regulacji statutowych w sprawie obliczania ich wysokości – ewentualne dochody z przekazanego jednostce mienia będą z reguły „skonsumowane” w środkach przewidzianych w budżecie.

Regulacja zbliżona do art. 48 ust. 1 u.s.g. – wiążąca środki do dyspozycji jednostki z dochodami z mienia przekazanego jej do korzystania – miałaby sens przy postulowanym w rozdziale V przyjęciu ustawowo określonych, obiektywnych zasad ustalania wysokości środków do dyspozycji jednostek. Wówczas kwoty ustalone w trybie ustawowym podlegałyby dodatkowemu zwiększeniu o dochody z mienia przekazanego jednostce do korzystania. Obecnie – jak wynika z analizy uchwał budżetowych na 2009 r. gmin trzech województw objętych badaniem – brak danych wskazujących na stosowanie tej regulacji, poprzez np. wyodrębnianie środków do dyspozycji tylko niektórych jednostek pomocniczych (tj. tych, którym przekazano mienie do korzystania i zarządzania ze skutkiem powstania dochodów).

2. Uprawnienia jednostki pomocniczej na podstawie ustawy o finansach publicznych

Tradycyjnym już elementem uchwały budżetowej gminy są postanowienia dotyczące gospodarki finansowej (wydatków) jednostek pomocniczych. Tendencję tę zapoczątkowały przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe²⁸⁵, która w art. 7 ust. 2 stanowiła, że w budżecie gminy mogą być wyodrębnione środki do dyspozycji sołectw. Możliwość tą rozszerzono od 18 listopada 1995 r. na wszystkie jednostki pomocnicze. Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. w art. 124 ust. 4, podobnie jak następująca po niej u.f.p. z 30 czerwca 2005 r. w art. 184 ust. 4, przewidywały – jako fakultatywne postanowienia uchwały budżetowej – regulacje dotyczące:

- wydatków jednostek pomocniczych;
- uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Obecnie obowiązująca u.f.p. z 2009 r. wskazuje w art. 212 ust. 1 pkt 9 na uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Regulacja ta powoduje szereg wątpliwości, na które wpływają następujące okoliczności:

- umiejscowienie tego przepisu w ustawie w sposób wskazujący na obligatoryjny charakter określenia „uprawnień jednostki pomocniczej”²⁸⁶;

285 Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

286 Fakultatywne elementy uchwały budżetowej wynikają z art. 212 ust. 2 u.f.p.

– nieuwzględnienie istotnych zmian przepisów, regulujących uprawnienia w procesie planowania budżetu podstawowej grupy gminnych jednostek pomocniczych (sołectw), wynikające z uchwalenia 20 lutego 2009 r. ustawy o funduszu sołeckim, lub chociażby samego faktu powstania tej instytucji;

– rezygnacja ze wskazania na wydatki jednostek pomocniczych jako element postanowień uchwały budżetowej (akceptowany dotychczas przez r.i.o.) przy pozostawieniu storpedowanej już w latach 90-tych ubiegłego wieku przez nadzór r.i.o. możliwości przyznawania jednostkom pomocniczym w uchwale budżetowej uprawnień do prowadzenia „gospodarki finansowej”, powielającej dodatkowo postanowienia art. 51 ust. 3 u.s.g.

Jak to zostanie wyjaśnione w rozdziale IV rozprawy, powstanie instytucji funduszu sołeckiego wiąże się z konkretnie określonymi uprawnieniami sołectw na etapie planowania budżetu, przy jednoczesnym ich braku przy realizacji budżetu (co do realizacji przedsięwzięć przyjętych w fazie planowania)²⁸⁷. Dodatkowo więc przemawia za brakiem możliwości, a także zasadności upoważniania rady gminy do uchwalania jakichkolwiek uprawnień do prowadzenia „gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych.

W związku z tym, że przepis art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. jest wiernym powtórzeniem regulacji zawartej w art. 51 ust. 3 u.s.g., analogiczne zastosowanie mają do niego uwagi interpretacyjne zawarte w pkt 1.1. niniejszego rozdziału. Racjonalnym byłoby więc założenie, że statut gminy i uchwała budżetowa powinny zawierać takie same postanowienia odnoszące się do „gospodarki finansowej”. Tymczasem analiza statutów gmin i uchwał budżetowych na 2009 rok²⁸⁸ prowadzi do wniosku, że postanowienia odnoszące się do jednostek pomocniczych w uchwałach budżetowych ograniczały się z reguły tylko do wymienienia kwoty ogólnej dla jednostek pomocniczych (w części normatywnej uchwały) oraz wskazania w załączniku do uchwały wysokości środków dla poszczególnych jednostek z różnie określoną szczegółowością według podziałek klasyfikacji budżetowej²⁸⁹. Brak tam jakichkolwiek postanowień, które można określić uprawnieniami w zakresie gospodarki finansowej.

Począwszy od 2010 r., czyli roku wejścia w życie u.f.p. z 27 sierpnia 2009 r. oraz pierwszego roku ujmowania w uchwałach budżetowych środków na realizację wydatków w ramach funduszu sołeckiego, sposób określania w uchwale budżetowej postanowień dotyczących jednostek pomocniczych nie uległ zmianie. Różnica dotyczy powszechnego obecnie podawania nazwy przedsięwzięć sołectw, co znajduje uzasadnienie na tle przepisów u.f.s.²⁹⁰ Zmieniła się za to, w większości gmin, podstawa pojawiających się w uchwale kwot i zadań do realizacji – z regulacji statutowych na ustawę o funduszu sołeckim. Z uchwał budżetowych na 2010 i 2011 r., podjętych przez gminy z trzech województw objętych badaniem, nie wynika jakakolwiek zmiana w związku z usunięciem – względem u.f.p. z 2005 r. – przepisu przewidującego wskazywanie w uchwale budżetowej „wydatków jednostek pomocniczych”. Za błąd ustawodawcy należy zatem uznać usunięcie w 2009 r. akurat tej regulacji. Właściwe byłoby usunięcie zapisu o „uprawnieniach jednostek”, a pozostawienie przepisu przewidującego umieszczanie wydatków (środków do dyspozycji) jednostek pomocniczych²⁹¹, z dodatkowym zastrzeżeniem, że wydatki

287 Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o funduszu sołeckim (druk sejmowy nr 1278, VI kadencji), środki przekazane sołectwom są częścią finansów publicznych i jako takie muszą podlegać wszystkim rygorom prawa. W związku z tym nie jest możliwe powierzenie wydatkowania środków bezpośrednio sołectwom.

288 Której treść opracowywana była jeszcze na podstawie przepisów u.f.p. z 2005 r., w związku z czym istniały dwa elementy uchwały budżetowej dotyczące jednostek pomocniczych, które mogły być w niej ujęte – „wydatki jednostek pomocniczych” i „uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”.

289 Spotkać się można było także ze wskazaniami w uchwałach budżetowych o tworzeniu rezerwy celowej z przeznaczeniem na wydatki jednostek pomocniczych. Wówczas rezerwa taka byłaby stopniowo rozwiązywana w miarę zgłaszania propozycji przez jednostki w trakcie roku budżetowego. Obecnie tryb określania przedsięwzięć sołectw wynikający z u.f.s. uniemożliwia zastosowanie takiego rozwiązania.

290 Zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 286

291 Tamże, s. 285-286.

te (przeznaczenie środków) określają jednostki pomocnicze na podstawie odrębnych przepisów (tj. u.f.s. czy postanowień statutu gminy).

Pozostawienie w u.f.p. z 2009 r. wyłącznie regulacji o określaniu w uchwale budżetowej „uprawnień” tych jednostek nie spowodowało też pojawienia się regulacji o takim charakterze. Bliźniacze normy z u.s.g. i u.f.p. skutkują zatem diametralnie innymi postanowieniami w statutach gmin i uchwałach budżetowych, podczas gdy logicznym jest zakładanie, że regulacje w aktach obu rodzajów powinny być takie same. Powstaje pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Odnosząc się do orzecznictwa organów nadzoru narzuca się wniosek o braku jakiegokolwiek linii orzeczniczej, czy choćby pojedynczych rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów negujących „uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” przyjmowane w statutach gmin. Na drugim biegunie pozostaje nadzór r.i.o. nad aktami budżetowymi, który w przywołanych w pkt 1.1. rozdziału orzeczeniach z lat 90-tych XX wieku spowodował brak jakichkolwiek prób przyjmowania w uchwałach budżetowych uprawnień jednostek pomocniczych o charakterze podmiotowym. Różnicę tę należy wyjaśnić błędnym założeniem ustawodawcy, odsyłającym do regulowania przez gminy w statucie zagadnień dotyczących udziału jednostek pomocniczych w procesach budżetowych, a przez to poddanie tych norm nadzorowi organu niewyspecjalizowanego w zakresie zagadnień finansowych. Potwierdza ten wniosek wynik badań nad treścią statutów gmin.

Zaznaczenia wymaga jeszcze, że oprócz hasłowego wskazania w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. na uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu, ustawa ta nie zawiera żadnych innych przepisów, które pozwalałyby zidentyfikować dopuszczalny zakres tych uprawnień. Należałoby zaś sądzić, że możliwy zakres kompetencji tego typu podmiotu w procesie realizacji budżetu powinien być przybliżony w przepisach Rozdziału 4 Działu V u.f.p. „Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę na przyznawanie w niektórych przypadkach przez radę gminy jednostkom pomocniczym swego rodzaju kompetencji w procesie planowania budżetu na podstawie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Co prawda z zakresu zagadnień podlegających regulacji w tej uchwale określonego w art. 234 u.f.p. nie wynika, aby uprawnienia jednostek pomocniczych miały być w niej uwzględniane, niemniej zdarzają się postanowienia wskazujące np. na składanie przez sołtysów wniosków do projektu uchwały budżetowej w określonym terminie²⁹². Były one częściej spotykane przez wejściem w życie u.f.s., kiedy to uchwały w sprawie trybu prac nad projektem budżetu podejmowane były na podstawie uchylonego już art. 53 ust. 1 u.s.g.

3. Wnioski

Przeprowadzona analiza obowiązujących od około 20 lat przepisów u.s.g. i u.f.p. (wcześniej Prawa budżetowego) odnoszących się do kompetencji jednostek pomocniczych w zakresie gospodarki finansowej gminy prowadzi do wniosku, że regulacje te nie powinny w takiej formie dalej funkcjonować w systemie prawa. Są one bowiem przyczyną wprowadzania w statutach gminy, statutach jednostek pomocniczych i odrębnych uchwałach podejmowanych w tej sprawie

²⁹² Np. § 1 ust. 2 uchwały Nr XXXVII/223/10 Rady Miasta Hajnówka z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, który przewiduje składanie do 30 września „wniosków do budżetu” przez przewodniczących rad osiedli, czy § 1 ust. 2 uchwały Nr 163/XXXV/10 Rady Gminy Rutki z dnia 20 września 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, zgodnie z którym do 30 września wójtowi mogą być składane „pisemne wnioski radnych, sołectw i społecznych komitetów w sprawie wprowadzenia do budżetu zadań własnych gminy”.

postanowień sprzecznych w szczególności z zasadami wykonywania budżetu gminy. W znacznej części statutów i praktycznie wszystkich uchwałach budżetowych nie są zaś w ogóle podstawą przyjmowanych regulacji. Brak bowiem w tych aktach jakichkolwiek kompetencji, które mogą być uznane za własne unormowania uprawnień tych jednostek w zakresie gospodarki finansowej gminy, nienaruszające przepisów wyższej rangi.

Powyżej zaprezentowane wnioski są spójne z prezentowanymi już w literaturze opiniami na temat jakości większości dotychczasowych przepisów u.s.g. związanych z gospodarką finansową gminy, które oceniono jako szkodliwe dla systemu finansów samorządowych ze względu na ich rozległe rozbieżności z przepisami kolejnych ustaw o finansach publicznych²⁹³. Pozytywnie należy zatem ocenić usunięcie z ustaw ustrojowych j.s.t. wszystkich szkodliwych przepisów zamieszczonych w części mającej dotyczyć gospodarki finansowej (w u.s.g. – „Gminna gospodarka finansowa”). Zabiegu tego dokonano ustawą z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²⁹⁴.

W odniesieniu do art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 48 ust. 1 i art. 51 ust. 3 u.s.g., a także art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. należy sformułować ten sam wniosek. W obecnej formie przepisy te nie spełniają funkcji, która została im przyznana. Nie gwarantują bowiem ani samego przyznawania uprawnień jednostkom pomocniczym, ani jakości (legalności) podejmowanych w tym zakresie rozwiązań. Uważam, że należy bezwzględnie odejść od pozostawiania do samodzielnego uregulowania w statucie gminy zagadnień dotyczących uprawnień jednostek pomocniczych w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy. Muszą one – dla spełnienia swojej funkcji – wynikać z aktu powszechnie obowiązującego, który kompleksowo rozstrzygnie podstawowe problemy rozpoznane obecnie w praktyce – zarówno mające swoje źródło w statusie prawnym jednostek pomocniczych, jak i w specyfice procedury budżetowej gminy.

Z kolei przepisom u.f.p. należy zarzucić brak należytej ilości regulacji dotyczących wykonywania uprawnień jednostek pomocniczych. Należy to jednak uznać za konsekwencję koncepcji regulowania aktami prawa miejscowego zakresu tych uprawnień. W przypadku zestandaryzowania zasad przyznawania i wykonywania uprawnień jednostek pomocniczych w procesach budżetowych pożądane byłoby odpowiednie odniesienie ich do zasad planowania i wykonywania budżetu samorządowego wynikających z przepisów u.f.p.

293 Zob. R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd. z 2007, s. 287–289.

294 Zmiany w treści u.s.g. we wskazanym zakresie zostały wprowadzone przez art. 9 Przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych.

Fundusz sołecki jako szczególna instytucja kreująca uprawnienia jednostek pomocniczych

1. Instytucja funduszu sołeckiego – charakterystyka ogólna

1.1. Charakter prawny i cele instytucji funduszu sołeckiego

Wprowadzona do polskiego systemu prawnego z dniem 1 kwietnia 2009 r. instytucja funduszu sołeckiego to efekt modyfikacji wcześniejszych, rozpoczętych jeszcze w 2006 roku²⁹⁵ inicjatyw mających na celu wzmocnienie pozycji sołectw. Do Sejmu VI kadencji wpłynęły dwa projekty – rządowy²⁹⁶ w dniu 31 października 2008 r. oraz poselski²⁹⁷ w dniu 16 października 2008 r. Kształt uchwalonej ustawy o funduszu sołeckim opiera się na projekcie rządowym, poprzedzonym konsultacjami i uzgodnieniami ze środowiskami samorządowymi. Jednocześnie zastrzeżenia wymaga, że projekt ten przeszedł znaczną modyfikację w stosunku do pierwotnej wersji zaprezentowanej 9 czerwca 2008 r. na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, gdyż jego ówczesna treść budziła uzasadnione zastrzeżenia prawne, przede wszystkim w kontekście ograniczenia samodzielności gminy poprzez zobowiązanie do tworzenia funduszu sołeckiego²⁹⁸. Rozwiązania zawarte w projekcie poselskim zawierały natomiast ponownie kontrowersyjne propozycje, jak w szczególności nadanie funduszowi sołeckiemu statusu funduszu celowego, gromadzącego przychody z wpływów stanowiących dochody budżetu gminy, a dodatkowo projekt przewidywał wprowadzenie miesięcznych diet dla sołtysów w wysokości 200 zł, finansowanych z budżetu państwa. Rozwiązania proponowane w projekcie poselskim nie miały zatem wielkich szans, aby stać się podstawą uregulowania głównych aspektów funkcjonowania funduszu sołeckiego, co wynikało z diametralnie innego pojmowania statusu tej instytucji niż wynikające z projektu rządowego.

Jeżeli chodzi o cel stworzenia funduszu sołeckiego, z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy wynika, że instytucja ta miała spowodować istotny wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich. W konsekwencji, osiągnięte poprzez uchwalenie ustawy rezultaty miały być znacząco większe niż wynikające z prostej kalkulacji ekonomicznej przekazanych sołectwom do dyspozycji środków. Tym samym uchwalenie ustawy miało dać duży bodziec prorozwojowy terenów wiejskich. Wskazano również, że ustawa pozwoli na uniezależnienie się

295 Jego pierwotne założenia były zbyt daleko idące, dlatego też pierwsze inicjatywy ustawodawcze zakończyły się niepowodzeniem. Założenia kierowanych do Sejmu projektów cechowały się przede wszystkim intencją nadania funduszowi sołeckiemu charakteru funduszu celowego w rozumieniu prawa finansów publicznych, którego przychody miały pochodzić z wpływów stanowiących dotychczas dochody budżetów gmin, co stało w opozycji do planowanych kierunków reformy finansów publicznych. Projekty te przewidywały także przyznanie sołectwom zbyt szerokiej kompetencji w zakresie gospodarowania środkami funduszu. Można wskazać na projekty przyjęcia takich rozwiązań, jak np. uchwalanie planu finansowego funduszu przez zebranie wiejskie, czy zawieranie umów w celu wykorzystania środków funduszu przez sołtysa w imieniu gminy. Takie, między innymi, rozwiązania zawierał poselski projekt ustawy o funduszu sołeckim, który wpłynął do Sejmu 20 listopada 2006 r. (druk sejmowy V kadencji nr 1172). Projekt ten uzyskał negatywne stanowisko Rządu w dniu 8 marca 2007 r.

296 Druk sejmowy VI kadencji nr 1278.

297 Druk sejmowy VI kadencji nr 1341.

298 Na ten temat: A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9.

społeczności wsi od lokalnych uwarunkowań politycznych w zakresie podejmowanych zadań – co stanowi cel również samo w sobie. Według oczekiwań projektodawców, dzięki przyjęciu ustawy o funduszu sołeckim miała się zwiększyć możliwość realizacji drobnych, acz istotnych zadań samorządu wsi. Stworzenie możliwości ich finansowania winno się jednocześnie przełożyć na wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich. W odniesieniu do budżetów gmin nastąpi zaś nie tyle ich dodatkowe obciążenie, co zarezerwowanie pewnej puli środków na określone zadania, mieszczące się w kategorii zadań gmin. Podkreślano także, w toku prac nad ustawą, że obecnie istniejące w u.s.g. rozwiązania dotyczące sposobu formułowania uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie dysponowania środkami finansowymi w wielu gminach nie są w ogóle stosowane. Wynika to zaś m.in. z braku instrumentu nakazującego, aby rada np. corocznie musiała zająć się tematem jednostek pomocniczych. Jednocześnie zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że główny cel ustawy – stworzenie instrumentu realizacji rozwoju sołectw, a co za tym idzie doprowadzenie do wzrostu aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich – jest możliwy do realizacji także w ramach dotychczas istniejącego prawa²⁹⁹. Podjęcie działań legislacyjnych w celu stworzenia funduszu sołeckiego jednoznacznie świadczy jednak, że przepisy u.s.g. nie zapewniały należytej realizacji tych celów, co zostało wykazane w rozdziale III rozprawy.

W art. 1 ust. 2 u.f.s. rozstrzygnięto, że funduszu sołeczki nie jest funduszem celowym w rozumieniu przepisów u.f.p. Wyłącza to wszelkie wątpliwości mogące się pojawiać w związku z przyjętą nazwą instytucji³⁰⁰. Jest to jednak stwierdzenie dość oczywiste, mając na uwadze, że z konstrukcji funduszu sołeckiego nie wynika, aby wydatki ponoszone w ramach przyznanych sołectwom środków funduszu miały swoje konkretnie wskazane źródła finansowania i były wydzielone z budżetu. Brak strony przychodowej funduszu sołeckiego sprawia, że nie posiada on podstawowej cechy, dzięki której można byłoby w ogóle rozważać, czy stanowił on w czasie jego uchwalenia fundusz celowy³⁰¹. Zabieg dokonany w art. 1 ust. 2 u.f.s. należy więc uznać jedynie za odniesienie się do samego zwrotu „fundusz” w nazwie instytucji, a nie za faktyczne określenie statusu funduszu sołeckiego. Celem wprowadzenia tego przepisu było też niewątpliwie wyraźne odcięcie się od zasad konstrukcji funduszu sołeckiego przewidywanych we wcześniejszych projektach poselskich, w których miał on mieć właśnie charakter funduszu celowego.

Wykluczenie statusu funduszu celowego skutkuje tym, że w zakresie gospodarowania środkami w ramach funduszu sołeckiego:

- nie sporządza się planu finansowego funduszu sołeckiego;
- nie sporządza się odrębnych sprawozdań budżetowych z wykonania planu funduszu sołeckiego;
- nie wyodrębnia się rachunku bankowego dla operacji dotyczących funduszu sołeckiego.

299 J. Strzelecka, Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim w zakresie skutków ekonomicznych z dnia 8 grudnia 2008 r. (www.sejm.gov.pl).

300 Określenie „fundusz sołeczki” pozostaje niezmiennie od początku inicjatyw ustawodawczych skierowanych na zwiększenie roli sołectw. Inicjatywy te – jak wcześniej wskazano – w istocie przewidywały utworzenie samorządowego funduszu celowego. Zmiana charakteru prawnego przyznawanych sołectwom uprawnień w ostatecznej wersji u.f.s. nie skutkowało jednak zmianą nazwy tej instytucji, co należy tłumaczyć swego rodzaju „karierą”, jaką zrobiło to pojęcie w środowiskach samorządowych od 2006 r.

301 Obecnie, przepisami u.f.p. obowiązującymi od 2010 r., tworzenie samorządowych funduszy celowych zostało wykluczone. Ze względu na brak strony dochodowej (przychodowej), którą można w jakikolwiek sposób powiązać z celem wydatkowania środków, nie jest też funduszem wewnątrzbudżetowym, czyli wyodrębnionym zasobem środków o określonym przeznaczeniu – M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych...* cyt. wyd., s. 82.

1.2. Zakres podmiotowy funduszu sołeckiego

Analiza u.f.s. prowadzi do powstania wątpliwości w zakresie podstawowego elementu jej regulacji – określenia, przez jakie gminy ma być stosowana. Z dokumentów obrazujących przebieg procesu legislacyjnego wynika, że ustawodawcy zabrakło konsekwencji i zdecydowania w tej materii.

Jako jeden ze „sztandarowych” argumentów przemawiających za koniecznością uchwalenia funduszu sołeckiego wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, że „projekt ustawy ukierunkowany jest jedynie na sołectwa, z uwagi na ich specyfikę. Sołectwa co do zasady są jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców, usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym jednostek tych nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach o charakterze miejskim (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym. Warto w tym miejscu wskazać, że sołectwa – w odróżnieniu od dzielnic/osiedli – jako pokrywające się co do zasady z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej.”

W zawartej, w tym samym dokumencie co uzasadnienie projektu, ocenie skutków regulacji wskazano zaś, że w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych, dokonano modyfikacji w opracowywanym projekcie w celu rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy „na sołectwa we wszystkich typach gmin”, zaś w konsekwencji tego rozszerzenia wskazano w ustawie dodatkowo, oprócz wójta i burmistrza, także prezydenta miasta, jako podmiot wykonujący obowiązki przypisane ustawą organowi wykonawczemu.

Zgodnie z art. 26 ust. 4 u.s.g., prezydent jest organem wykonawczym w miastach liczących powyżej 100.000 mieszkańców oraz w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym, tj. w miastach liczących wówczas powyżej 50.000 mieszkańców lub będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej³⁰². Należałoby zatem odpowiedzieć na pytanie, jak funkcje funduszu sołeckiego miałyby być realizowane w gminach, na czele których stoi prezydent, skoro z założenia gminy te mają obejmować wyłącznie teren miasta? Wydaje się, że rozszerzenie regulacji ustawy na jednostki pomocnicze nazwane „sołectwem” w miastach powoduje „rozmycie” celu ustawy, u podstaw którego leży – zgodnie z uzasadnieniem – funkcjonalna, społeczna, gospodarcza i historyczna rola sołectw jako jednostek pomocniczych pokrywających się z siecią osadniczą (wsiami). Dla zastosowania przepisów ustawy istotne staje się zatem użycie w nazwie jednostki pomocniczej słowa „sołectwo”, a nie szczególne cechy tej jednostki, wynikające z jej wiejskiej specyfiki. W teorii możliwość utworzenia sołectw w gminach miejskich nie jest wykluczona³⁰³, ponieważ z art. 5 ust. 1 u.s.g. nie wynika, aby prawo reglamentowało nazwę „sołectwo” dla jednostki pomocniczej o określonych cechach. Przyjęcie tego twierdzenia w połączeniu z włączeniem do ustawy gmin, których organem wykonawczym jest prezydent, może stwarzać potencjalne pole manipulacji nazewnictwem jednostek pomocniczych w gminach miejskich w celu skorzystania z przepisów ustawy. Na terenie niektórych miast na prawach powiatu można spotkać jednostki pomocnicze o nazwie sołectwa, jednakże – co do zasady – nie było to wynikiem ich tworzenia przez rady miast, a efektem zmian granic administracyjnych miast dokonanych przed kilkudziesięciu laty³⁰⁴. Są one obecnie z reguły całkowicie zasymilowane w jeden miejski

302 Artykuł 125 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

303 Zob. pkt 1 rozdziału I rozprawy.

304 Na co wskazałem w rozdziale I. Przykładem jest Statut miasta na prawach powiatu Zawiercie z dnia 30 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 172, poz. 2811), który w § 2 ust. 4 przewiduje, że „jednostkami pomocniczymi są dzielnice, osiedla oraz sołectwa”.

organizm. Odnosząc się do omawianego problemu należy też mieć na uwadze, że art. 36 ust. 1 u.s.g. wskazuje, iż organem uchwałodawczym sołectwa jest „zebranie wiejskie”. Jest to wyraźny wyraz woli ustawodawcy dotyczący „wiejskiego” charakteru sołectw, który powinien stanowić podstawę negocjacji w trybie nadzoru ewentualnych uchwał tworzących sołectwa na terenach miast. Dlatego też należy poprzeć projekty rozwiązań prawnych porządkujących to zagadnienie poprzez wskazanie, że sołectwo jest jednostką pomocniczą tworzoną na terenach wiejskich³⁰⁵.

Z treści u.f.s. wynika zatem, że ustawa ta odnosi się do wszystkich gmin, na terenie których funkcjonują formalnie jednostki pomocnicze pod nazwą sołectwa. Jednak wszelkie szczegółowe regulacje ustawy pomijają już nie tylko gminy o statusie miasta na prawach powiatu, ale także te gminy miejskie, których organem wykonawczym jest burmistrz. Przykładem są regulacje dotyczące zasad obliczania kwoty zwrotu części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego, które w zakresie obliczania danych odnoszą się tylko do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – art. 2 ust. 5-7 ustawy.

Jednym z zarzutów formułowanych już w stosunku do pierwotnej wersji projektu u.f.s. zaprezentowanej w czerwcu 2008 r. było różnicowanie statusu jednostek pomocniczych gmin, w związku z tym, iż ustawa ma odnosić się jedynie do jednostek pomocniczych „wiejskich”, czyli sołectw. Ustawa pomija bowiem jednostki pomocnicze funkcjonujące na terenie miast, czyli osiedla i dzielnice, a także jednostki pomocnicze o innych nazwach, tworzone na podstawie art. 5 ust. 1 u.s.g., w tym o charakterze wiejskim, takie jak sioła, przysiółki, kolonie czy obwody. Wskazywano, iż przyjęta koncepcja budzi wątpliwości o charakterze ustrojowym w konfrontacji z uregulowaną w art. 32 Konstytucji zasadą równości oraz zakazem dyskryminowania³⁰⁶.

Uważam, że – ze względów podanych w kolejnym punkcie rozprawy – sposób „wyróżnienia” sołectw spośród innych rodzajów jednostek pomocniczych poprzez objęcie wyłącznie ich przepisami u.f.s., oraz zakres wynikających stąd wątpliwości, nie wykazują cech kwalifikujących do kwestionowania konstytucyjności funduszu sołeckiego.

1.3. Korelacja instytucji funduszu sołeckiego z przepisami przewidującymi „prowadzenie gospodarki finansowej” przez jednostkę pomocniczą w u.s.g. i u.f.p.

Ustawa o funduszu sołeckim nie wprowadziła żadnych zmian w zastanych przez nią przepisach u.s.g. o tożsamej płaszczyźnie regulacji (art. 51 ust. 3 i art. 18 ust. 2 pkt 7), ani też nie odwołała się w jakikolwiek sposób do zasad ich interpretacji – co należy uznać za błąd. Pozostawienie przywołanych regulacji u.s.g. jest jednak słuszne. Przy pomocy tych „starych” regulacji osiedla, dzielnice oraz inne, niż sołectwa, jednostki pomocnicze nadal mają możliwość uzyskania środków finansowych do dyspozycji, jeżeli taka będzie wola organu stanowiącego, w wysokości ustanowionej przez radę. Ustawa o funduszu sołeckim tym samym nie zablokowała możliwości przyznawania środków budżetowych innym jednostkom pomocniczym. Nie spowodowała także wyróżnienia sołectw poprzez wskazanie na obowiązek tworzenia funduszu. Wprowadzenie ustawy o funduszu sołeckim w aktualnej formie projektu zmieniało status sołectw w stosunku do pozostałych jednostek pomocniczych jedynie o tyle, że:

– rada gminy w każdym roku jest zobowiązana wypowiedzieć się na temat utworzenia lub nieutworzenia funduszu sołeckiego, co ma przypominać i zwracać uwagę organów gminy na kwestię ewentualnego wyposażenia tych jednostek w kompetencje dotyczące gospodarowania

³⁰⁵ Wstępny prezydencki projekt z 25 marca 2011 r. ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który m.in. w art. 41 ust. 1 określał sołectwo mianem formy samoorganizacji mieszkańców wsi (www.prezydent.pl)

³⁰⁶ Zob. T. Augustyniak-Górna, Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim z dnia 8 grudnia 2008 r.

ustaloną pulą środków; brak takiego obowiązku w art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 u.s.g. oraz zbyt szczerze uregulowanie technicznych kwestii dotyczących przyznania i wykorzystania środków przyznanych jednostkom pomocniczym można uznać za jedną z przyczyn niedostatecznego wykorzystywania dotychczas tego mechanizmu do przyznawania jednostkom realnych kompetencji;

– podstawowa wysokość środków przyznanych poszczególnym sołectwom w ramach funduszu jest obiektywnie ustalona, w zależności od liczby mieszkańców sołectwa, z możliwością zwiększenia jej przez radę gminy (art. 2 i 3 u.f.s.).

Żadna z tych odrębności w potraktowaniu przez ustawodawcę sołectw w stosunku do innych jednostek pomocniczych nie zamyka drogi do przyznania środków, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ust. 3 u.s.g., osiedlom czy dzielnicom. Wprowadzenie instytucji funduszu sołectkiego trudno zatem uznać za dyskryminację i nierówne traktowanie osiedli i dzielnic, ponieważ otrzymanie przez nie środków na zasadach przewidzianych w u.s.g. nadal jest możliwe.

Rozważenia wymaga kwestia umiejscowienia przepisów u.f.s. wśród obowiązujących w dalszym ciągu przepisów u.s.g. i u.f.p., odnoszących się do kwestii budżetowych związanych z jednostkami pomocniczymi. W zakresie korelacji z przepisami u.s.g. w toku prac nad ustawą zgłaszano m.in. zarzuty formułowane względem braku odniesienia do istniejących przepisów u.s.g.³⁰⁷ Ustawa o funduszu sołectkim jako doprecyzowująca, dla pewnej grupy specyficznych jednostek, wybrane elementy będące przedmiotem ustawy o samorządzie gminnym posiada cechy ustawy o charakterze szczegółowym w stosunku do u.s.g. Jest także ustawą późniejszą. Okoliczności te winny zatem wyłączać stosowanie ogólnych regulacji u.s.g. w stosunku do zagadnień stawiania środków budżetowych do dyspozycji sołectw³⁰⁸. Stanowisko to nie jest powszechnie podzielane. W doktrynie, orzecznictwie i interpretacjach organów nadzoru większość poglądów skłania się do dopuszczenia równoległego stosowania statutowych zasad „gospodarki finansowej” sołectw w ramach budżetu gminy³⁰⁹. Uważam, że taki sposób interpretacji przepisów u.s.g. nie jest korzystny z punktu widzenia celów stawianych przed funduszem sołectkim³¹⁰.

Wprowadzenie przepisów u.f.s. powinno być powiązane z wyraźnym wyłączeniem stosowania wobec sołectw przepisów u.s.g. oraz nakazem modyfikacji postanowień statutów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz statutów sołectw poprzez odesłanie do u.f.s. w zakresie spraw ustalonych dotychczas w statutach na podstawie art. 51 ust. 3 u.s.g. Ustawa o funduszu sołectkim nie przewiduje dla rad gmin żadnej delegacji w kwestii uregulowania zasad i trybu przyznawania i wykorzystywania środków. Statuty winny więc wskazywać co najwyżej, iż „zasady prowadzenia gospodarki finansowej sołectw w ramach budżetu gminy określa ustawa o funduszu sołectkim”, ewentualnie, iż określają je „odrębne przepisy”. Za nieprawidłowe należy uznać wszelkie powielanie w statucie przepisów u.f.s. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchwała organu stanowiącego j.s.t. nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy³¹¹.

307 Zob. T. Augustyniak-Górna, *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołectkim...*, op. cit.

308 Tak R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołectkim*, Warszawa 2009, s. 13-14, a także RIO w Gdańsku w uchwale z 17 grudnia 2009 r. (383/g223/1//09), Lex nr 560298, w której wskazano, że ustalenie środków do dyspozycji sołectw wobec podjęcia uchwały niewyrażającej zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołectkiego stanowi naruszenie prawa.

309 Np. M. Paczocha, *Fundusz sołectki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7-8; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., (I SA/Bd 951/09), www.funduszesoleckie.pl; pismo RIO w Szczecinie z 6 lipca 2009 r., „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2009, nr 3.

310 Umożliwia bowiem dalsze utrzymywanie nieostrych, zależnych często od woli organów gminy zasad korzystania przez sołectwa z kompetencji statutowych, zamiast przejrzystych i realnych uprawnień, które przyznają przepisy u.f.s.

311 Zob. np. wyrok NSA z 14 października 1999 r. (II SA Wr 1179/98), OwSS 2000, nr 1.

Istniejące przed wejściem w życie u.f.s. ogólne przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostek pomocniczych powinny obecnie mieć zastosowanie wyłącznie do jednostek pomocniczych innych niż sołectwa. W zakresie tych jednostek, w związku z nieobjęciem ich przepisami ustawy o funduszu sołeckim, zasady gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy nadal muszą mieć źródło w odpowiednich postanowieniach statutów.

Regulacja dotycząca gospodarki finansowej jednostek pomocniczych znajdująca się w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. również nie doczekała się uwzględnienia w przepisach u.f.s. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na stosowanie przepisów u.f.s. W stosunku do środków wyodrębnionych dla sołectw na podstawie u.f.s. aktualność zachowują ogólne problemy co do interpretacji art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. Z uzasadnienia projektu u.f.s. wynika, że zamiarem ustawodawcy było określenie zasad dysponowania funduszem zgodnie z tezami orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych³¹², formułowanymi w latach wcześniejszych na tle postanowień uchwał budżetowych. Pod tym względem funduszu sołecki w uchwale budżetowej nie wykazuje żadnych różnic z „wydatkami jednostek pomocniczych” ustalonymi przed 2010 r. na podstawie przepisów u.s.g. i u.f.p.

2. Zasady wyodrębniania środków funduszu sołeckiego i ustalania ich wysokości

2.1. Tryb wyrażania zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego

Artykuł 1 ust. 1 u.f.p. stanowiący, iż rada gminy każdego roku zobowiązana jest podjąć uchwałę w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego na rok następny³¹³ jest przepisem o fundamentalnym znaczeniu dla konstrukcji instytucji funduszu sołeckiego. Wynika z niego bowiem podstawowa zasada – utworzenie funduszu sołeckiego nie jest nakazane ustawą³¹⁴, lecz zależy od woli rady gminy³¹⁵. Przyjęcie takiej koncepcji było wynikiem kompromisu między pierwotnymi – krytykowanymi pod kątem regulacji konstytucyjnych³¹⁶ – założeniami przewidującymi obowiązkowe tworzenie funduszu sołeckiego, a sygnalizowaną potrzebą stworzenia instytucji, która skuteczniej – niż dotychczasowe regulacje u.s.g. – będzie wpływała na zwiększenie roli sołectw.

Obowiązek corocznego podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego budżecie następnego roku ma zabezpieczać, że zagadnienie wyposażenia sołectw w środki finansowe będzie corocznie

312 Przywołanego w rozdziale III.

313 Na obowiązek corocznego podjęcia uchwały w sprawie funduszu sołeckiego wskazuje się zgodnie w doktrynie – np. P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 429-430. R. Trykozko, *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd., s. 17-18, C. Kociński, *Ustanowienie funduszu sołeckiego*, „Nowe zeszyty samorządowe” 2010, nr 1.

314 Na tle art. 1 ust. 1 u.f.s. trudno podzielić stanowisko iż fundusz ma charakter obowiązkowy, ponieważ w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że jego celem jest „zapewnienie przyznania określonych środków finansowych” Tezę taką można spotkać w opinii H. Kaśnikowskiej do ustawy o funduszu sołeckim pochodzącej z dnia 25 lutego 2009 r. (druk senacki nr 475), www.senat.gov.pl.

315 Warto w tym miejscu wspomnieć, iż rządowy projekt ustawy w kształcie, w jakim pierwotnie trafił do Sejmu, przewidywał, iż rada co prawda „może wyodrębnić w budżecie gminy środki stanowiące funduszu sołecki”, ale w innym miejscu stanowił, że „rada gminy do 31 marca podejmuje uchwałę wyrażającą zgodę na utworzenie funduszu”. W tej wersji można było zatem mieć uzasadnione wątpliwości, czy utworzenie funduszu nie jest obowiązkowe. Ukształtowana pracami nad ustawą treść art. 1 ust. 1 u.f.s. wyraźnie oddaje wolę ustawodawcy, aby instytucja funduszu nie sprzeciwiała się podstawowym zasadom ustroju samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza zasadzie samodzielności.

316 Założenie obowiązkowego charakteru funduszu w pierwotnej wersji projektu było szeroko krytykowane, jako ingerencja w sferę samodzielności finansowej samorządu, przenosząca część uprawnień należących do organów gminy na organy sołectw: A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy...*, cyt. wyd. Rozważania Autorów były prowadzone na tle wstępnej wersji projektu, w związku z czym wyrażane przez nich wątpliwości w większości nie mają odniesienia do treści obowiązującej ustawy.

przedmiotem debaty na sesji rady gminy. Rozwiązanie to ma odróżniać fundusz sołecki od zasad „gospodarki finansowej” jednostek pomocniczych określanych przez radę gminy na podstawie u.s.g. Stosowanie regulacji statutowych nie zapewniało bowiem podejmowania tego tematu; w wielu gminach zagadnienie przyznawania jednostkom pomocniczym uprawnień w zakresie spraw finansowych było zupełnie pomijane w praktyce.

Ustawa określa termin podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego na 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu³¹⁷. Termin ten uznawany jest za termin zawity³¹⁸. Oznacza to, że po 31 marca rada gminy traci możliwość wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu w budżecie na rok następny³¹⁹, jak również zmiany podjętej w ustawowym terminie uchwały wyrażającej zgody na wyodrębnienie funduszu. Jednocześnie należy wskazać, że niepodjęcie przez radę gminy, na terenie której zostały utworzone sołectwa, żadnej uchwały w sprawie funduszu sołeckiego do 31 marca stanowi naruszenie art. 1 ust. 1 u.f.s. Jak pokazuje praktyka, wskaźnik gmin nieprzestrzegających tego obowiązku jest znaczny³²⁰. Źródła tego problemu należy poszukiwać w braku realnych sankcji za niepodjęcie uchwały³²¹. W istocie bowiem zaniechanie podjęcia jakiegokolwiek uchwały wywołuje skutki równoznaczne z podjęciem uchwały niewyrażającej zgody na wyodrębnienie funduszu – funduszu nie zostanie postawiony do dyspozycji sołectw.

Problemem na tle przepisów u.f.s. jest właściwość nadzoru nad uchwałą w sprawie funduszu sołeckiego. Analiza postanowień art. 11 u.r.i.o. budzi bowiem zasadnicze wątpliwości, czy przedmiot tej uchwały mieści się w zakresie spraw objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych³²². Mimo nieoczywistego charakteru uchwały z punktu widzenia właściwości nadzoru, obecnie w praktyce powszechnie przyjęto badanie jej przez regionalne izby obrachunkowe.

Jeżeli chodzi o treść uchwały rady, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.f.s., należy przyjąć, że powinna ona co do zasady zawierać wyłącznie wyrażenie woli, czy rada wyraża zgodę na jego wyodrębnienie. Uchwała wyrażająca zgodę nie może zawierać postanowień w zakresie konkretnej kwoty funduszu – ogółem lub dla poszczególnych sołectw – ponieważ w czasie jej podejmowania nie mogą być jeszcze znane wszystkie dane będące podstawą ustalenia wysokości funduszu (art. 2 ust. 1 u.f.s.)³²³, a także żadnych regulacji proceduralnych, które określone

317 Termin podjęcia uchwały w sprawie funduszu sołeckiego wydaje się być ustanowiony zbyt wcześnie. Do 30 czerwca ustawa nie przewiduje bowiem podjęcia jakichkolwiek działań – niemożliwe jest np. obliczenie wysokości funduszu. Bez szkody dla funkcjonalności tej instytucji byłoby pozostawienie terminu obowiązującego przy podejmowaniu uchwały w sprawie funduszu w 2009 roku, czyli do 30 czerwca – art. 6 u.f.s.

318 Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r. (I SA/Kr 1526/09), www.funduszesoleckie.pl; uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 27 lipca 2010 r. (XVIII/3348/2010), www.funduszesoleckie.pl.

319 Wynika stąd również wnioski, że nie można wyodrębnić funduszu sołeckiego na dany rok poprzez podjęcie uchwały w roku, w którym fundusz ma być wydatkowany – por. uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 2 września 2009 r. (XII/3805/09), OwSS 2009, nr 3.

320 W 2011 roku żadnej uchwały w sprawie funduszu sołeckiego na rok 2012 nie podjęto 461 gmin.

321 Próbę zmiany przepisów u.f.s. w celu zmuszenia wszystkich rad gmin do zajęcia stanowiska w sprawie funduszu sołeckiego podjęto w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. (druk senacki nr 1098). Sposobem na osiągnięcie tego efektu miało być przyjęcie domniemania, że niepodjęcie żadnej uchwały przez radę gminy jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na wyodrębnienie funduszu, zaś rada może jedynie zrezygnować z wyodrębniania funduszu. Projekt ten zawierał ponadto szereg innych kontrowersyjnych propozycji nowelizacji u.f.s. i spotkał się z szeregiem krytycznych opinii – np. R. Trykozko, *Opinia o w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r.* (www.funduszesoleckie.pl); A. Gorgol, *Opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 4192), Biuro Analiz Sejmowych (www.sejm.gov.pl).

322 Za właściwością r.i.o. opowiedzieli się m. in. R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim*, Lex 2010; M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd. Przeciwnie: R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...*, cyt. wyd., s. 19-20.

323 Za możliwe należy przyjąć uregulowanie w tej uchwale zasad ewentualnego zwiększenia funduszu ponad ustawową kwotę na podstawie art. 3 ust. 1 u.f.s. Ze względów funkcjonalnych uregulowanie tej kwestii na etapie wyrażania zgody wydaje się wręcz pożądane – zwiększanie kwoty funduszu omówiono w następnym punkcie.

zostały w sposób wyczerpujący – z punktu widzenia sołectw – w ustawie, przy braku wskazania na kompetencję rady gminy do ich modyfikowania lub uzupełniania. Brak możliwości ustalenia ostatecznej kwoty funduszu podczas podejmowania decyzji o jego wyodrębnieniu należy uznać za wadę ustawy. Rada podejmuje zatem swoją decyzję w oparciu o wartość szacunkową.

Podkreślić jeszcze należy, że podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w następnym roku budżetowym nie jest jeszcze jednoznaczne z koniecznością poniesienia wydatków w ramach funduszu sołeckiego. Aby bowiem powstał obowiązek uwzględnienia w budżecie wydatków w ramach funduszu, sołectwa muszą wyrazić swoją wolę w sprawie przeznaczenia przysługujących im środków, składając prawidłowe wnioski, o których mowa w art. 4 u.f.s.

Podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie funduszu powoduje powstanie obowiązków po stronie organu wykonawczego gminy, związanych z przeprowadzeniem czynności niezbędnych dla uruchomienia środków funduszu sołeckiego, tj.:

- obliczenia funduszu dla poszczególnych sołectw;
- przekazania sołtysom informacji o wysokości środków;
- zweryfikowania wniosków uchwalonych przez zebrania wiejskie;
- ujęcia w projekcie uchwały budżetowej wydatków na realizację przedsięwzięć wynikających z prawidłowych wniosków.

2.2. Wysokość funduszu sołeckiego

Specyficzną cechą funduszu sołeckiego jako instrumentu przyznawania sołectwom uprawnień w zakresie spraw budżetowych jest zagwarantowana ustawą, obiektywnie ustalana wysokość środków budżetowych postawionych do dyspozycji każdego sołectwa. Zamiany ustawodawcy leżące u podstawy takiego uregulowania zasad ustalania wysokości funduszu dla danego sołectwa obrazuje uzasadnienie do projektu ustawy, wskazując na następujące wyznaczenia:

- wysokość środków otrzymywanych przez sołectwo winna być uzależniona od kondycji finansowej gminy. W odpowiedzi na ten wymóg algorytm naliczania środków został oparty o wysokość przeliczonych na jednego mieszkańca dochodów bieżących gminy. Przyjęty wskaźnik wydaje się w sposób obiektywny przedstawiać stan finansów gminy;

- powiązanie wysokości środków ze skalą potrzeb sołectwa. Wobec faktu, iż potrzeby te są w pierwszym rzędzie uzależnione od liczby mieszkańców – liczba ta jest podstawą do naliczania funduszu;

- nawet małe sołectwa winny otrzymać środki większe niż symboliczne. Warunek ten przekłada się na przyjęcie stałej kwoty funduszu przyznawanej na każde sołectwo niezależnie od jego wielkości. Kwota ta została zaproponowana na poziomie dwukrotności kwoty bazowej;

- wysokość środków przekazywanych sołectwom nie może zagrażać realizacji gminnych programów infrastrukturalnych. Odpowiedzią na ten wymóg jest przyjęcie maksymalnej wysokości funduszu sołeckiego (kwota funduszu dla danego sołectwa nie może być wyższa niż dziesięciokrotność kwoty bazowej). Pozwala to jednocześnie uniknąć sytuacji, w których środki funduszu sołeckiego będą rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych³²⁴.

³²⁴ Według wycień projektodawców zawartych we uzasadnieniu do ustawy, przy użyciu danych za 2006 rok, średnia wysokość funduszu sołeckiego w skali kraju (na jedno sołectwo w danej gminie) miała wynieść 10.300 zł. Całościowa war-

Wysokość środków przypadających każdemu sołectwu, w związku z podjęciem przez radę gminy uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie funduszu, obliczana jest na podstawie wzoru zawartego w art. 2 ust. 1 u.f.s. i zależy od dwóch czynników:

- wysokości kwoty bazowej (wspólnej dla wszystkich sołectw z terenu danej gminy);
- liczby mieszkańców sołectwa.

Kwota bazowa stanowi iloraz kwoty dochodów bieżących gminy za rok poprzedzający rok budżetowy³²⁵ o 2 lata oraz liczby mieszkańców gminy, według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o 2 lata ustalonej przez Prezesa GUS.

Przez pojęcie „dochody bieżące” art. 2 ust. 1 u.f.s. nakazuje rozumieć dochody bieżące, o których mowa w przepisach o finansach publicznych. Ustawa o finansach publicznych ustala kryterium podziału dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące i majątkowe według kryterium zawartego w przepisach art. 235 ust. 2 i 3, wskazując, że:

- dochodami majątkowymi są: dotacje i środki otrzymane na inwestycje; dochody ze sprzedaży majątku; dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności;
- dochodami bieżącymi są dochody budżetu niebędące dochodami majątkowymi.

Ustawa o finansach publicznych wskazuje zatem tylko kategorie dochodów zaliczanych do dochodów majątkowych, traktując wszystkie inne dochody jako dochody bieżące. Dochodami bieżącymi nie będą, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³²⁶, dochody sklasyfikowane w paragrafach: 076-078, 087, 618, 620, 626, 628-633, 641-643, 651-653, 656, 661-666 i 668, które rozporządzenie przypisuje do dochodów majątkowych. Prawidłowość obliczenia kwoty bazowej uzależniona jest więc także od prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej dla poszczególnych źródeł dochodów. Podstawą ustalenia kwoty dochodów bieżących są dane ujęte w kolumnie „Dochody wykonane” zbiorczego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za rok budżetowy³²⁷.

Liczba mieszkańców gminy według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, stanowiąca podstawę obliczenia kwoty bazowej, pochodzi z danych podanych Prezesa GUS – zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 oraz § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 1999 r. w sprawie trybu i form ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych³²⁸, Prezes GUS ogłasza podstawowe wielkości i wskaźniki do celów określonych każdorazowo w odrębnych przepisach w formie obwieszczeń lub komunikatów w Monitorze Polskim i Dzienniku Urzędowym GUS. Należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy stanowią jedynie o liczbie mieszkańców „ustalonej” przez Główny Urząd Statystyczny, nie odnosząc się do faktu jej ogłoszenia, miejsca publikacji, ani czasu, w jakim

tość funduszu sołectkiego, przy założeniu uchwalenia go przez wszystkie gminy i nie dokonywania zwiększeń w ramach kompetencji wynikających z art. 3 ustawy, miała wynieść maksymalnie 417 mln zł. Z analizy wynika ponadto, że w przypadku większości gmin wysokość funduszu ma kształtować się na poziomie od 1% do 2,5% dochodów bieżących, w wyjątkowych przypadkach do 3,5%.

325 Artykuł 2 ust. 1 u.f.s. operuje pojęciem „roku budżetowego”, do którego odnoszony jest czas pozyskiwania informacji na potrzeby obliczania kwoty bazowej. Owym „rokiem budżetowym” jest rok, w którym będzie wydatkowany fundusz sołectki, co wynika także z art. 1 ust. 1 ustawy.

326 Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

327 Obowiązkowy podział dochodów na bieżące i majątkowe miał zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na 2008 rok, zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832).

328 Dz. U. Nr 75, poz. 842.

informacja ta powinna być dostępna³²⁹. W praktyce GUS sporządza różnorodne publikacje dotyczące liczby mieszkańców, zamieszczane na stronie internetowej GUS, wśród których, jeśli chodzi o szybkość ukazania się informacji, należy wskazać w szczególności na półroczne wydawnictwo pod tytułem „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym”, zawierające m.in. dane o liczbie ludności w poszczególnych gminach, tj. informacje, odpowiadające treścią przepisom art. 2 ust. 1 u.f.s. Według planu wydawniczego GUS zamieszczonego na stronie internetowej Urzędu, publikacja ta ukazuje się w zakresie informacji rocznych w maju następnego roku³³⁰. Dodania wymaga jeszcze, że podstawą ustalenia kwoty bazowej nie mogą być dane ewidencji ludności prowadzonej w urzędzie gminy. Dane te służą jedynie ustaleniu kwoty funduszu dla danego sołectwa, o czym niżej.

Podstawą ustalenia kwoty funduszu dla danego sołectwa, oprócz wartości kwoty bazowej, jest liczba mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy (liczba ta nie może więc być znana na etapie podejmowania uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego), określona na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 o ewidencji ludności i dowodach osobistych³³¹.

Jeżeli rada wyrazi zgodę na wyodrębnienie funduszu, a jednocześnie nie dokona jego zwiększenia, każdemu sołectwu przysługują do dyspozycji środki funduszu w wysokości równej wynikowi obliczeń na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 u.f.s. Ustawa nie przewiduje żadnych zasad zaokrąglania ustalonej kwoty funduszu dla danego sołectwa.

Jak wynika z przedstawionych zasad obliczania wysokości funduszu sołeckiego, organy gminy nie muszą podejmować żadnych decyzji co do kwoty środków dla sołectw, aby fundusz został uruchomiony – zasad obliczania jego wysokości dla każdego sołectwa zostały bowiem uregulowane w sposób kompletny i nie mogą być przedmiotem własnych ustaleń na terenie gminy³³². W toku prac nad ustawą w komisjach sejmowych pojawiła się regulacja znajdująca się obecnie w art. 3 przewidująca możliwość zwiększenia ustawowej kwoty funduszu – nie była ona ujęta w wersji projektu ustawy, który wpłynął do Sejmu. Celem jej wprowadzenia było umożliwienie radom gmin przyznawania dodatkowych środków sołectwom, w stosunku do kwoty należnej na podstawie obliczenia według wzoru podanego w art. 2 ust. 1 ustawy. Stworzenie możliwości zwiększenia środków dla sołectw było zabiegiem niezbędnym, ponieważ brak takiego przepisu spowodowałby w niektórych gminach, że instytucja funduszu sołeckiego byłaby ograniczeniem, a nie stworzeniem dodatkowych możliwości w zakresie działania jednostek pomocniczych. Problem taki powstałby w gminach, które przyznawały przed 2010 r. środki sołectwom na podstawie statutu gminy w kwotach wyższych niż wynikające z art. 2 ust. 1 u.f.s..

W praktyce wysokość środków przypadających sołectwom na podstawie u.f.s. jest zatem ograniczona wyłącznie „od dołu” – w przypadku uchwalenia funduszu przez radę, żadne sołectwo z terenu gminy nie może mieć przyznanych środków niższych niż wynikające z art. 2 ust. 1. Środki te mogą być wyższe, lecz wymaga to podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy.

329 W odróżnieniu od np. wartości niezbędnych dla ustalenia stawek opodatkowania w podatku rolnym i leśnym, co do których miejsce i czas publikacji są jasno określone przepisami.

330 Jest to kolejny argument uzasadniający brak możliwości jakiegokolwiek odnoszenia się do konkretnych kwot funduszu sołeckiego w uchwale wyrażającej zgodę na jego utworzenie, która (oprócz 2009 roku) ma być podejmowana do 31 marca roku poprzedzającego rok wyodrębnienia funduszu.

331 Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm. Przepis ten traci moc z dniem 1 stycznia 2013 r. Od tego dnia podstawą obliczenia wysokości funduszu sołeckiego będzie liczba mieszkańców ustalona na podstawie rejestru mieszkańców, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427).

332 Zob. R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...* cyt. wyd.

Analiza zasad funkcjonowania funduszu sołeckiego wymaga ustalenia prawidłowego czasu i sposobu określenia kwoty zwiększającej fundusz, ponieważ ustawa nie reguluje tej kwestii. Wynikają stąd następujące problemy:

- uchwały w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego mają być podjęte do 31 marca roku poprzedzającego rok, na który zostanie utworzony fundusz (art. 1 ust. 1);

- kwota środków należnych danemu sołectwu, w przypadku wyrażenia zgody na utworzenie funduszu, zależy od liczby mieszkańców sołectwa według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym zostanie utworzony fundusz (art. 2 ust. 1);

- informacja o wysokości środków dla sołectwa ma być przekazana sołtysowi przez organ wykonawczy gminy do 31 lipca roku poprzedzającego rok utworzenia funduszu (art. 2 ust. 2).

Z trybu tworzenia i ustalania kwoty funduszu wynika, że rada gminy podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu nie może jeszcze posiadać wiedzy na temat ostatecznej wysokości funduszu, ponieważ nie są znane podstawy jego obliczenia – liczba mieszkańców poszczególnych sołectw oraz kwota bazowa. Zgoda rady gminy na wyodrębnienie funduszu musi więc następować w oparciu o dane szacunkowe (przybliżone). Ustalenie ostatecznej kwoty funduszu, która powinna być podstawą zwiększenia, może nastąpić dopiero po 30 czerwca roku poprzedzającego rok wykorzystania funduszu, natomiast już do 31 lipca powinny być przekazane sołtysom stosowne informacje. Należy zatem odrzucić założenie możliwości zwiększania funduszu po terminie przekazania informacji – istniałoby bowiem niebezpieczeństwo, że zwiększenie środków dla sołectwa nastąpiłoby już po uchwaleniu wniosku przez zebranie wiejskie. Przede wszystkim zaś, według art. 3 ust. 1 u.f.s., zwiększenie ma dotyczyć kwoty „funduszu sołeckiego”, zatem o zwiększeniu funduszu w trybie tego przepisu można mówić tylko wówczas, gdy zwiększona kwota będzie podlegała tym samym regułom określenia jej przeznaczenia i wydatkowania co środki funduszu przypadające sołectwu na podstawie art. 2 ust. 1.

Ewentualne zwiększenie środków funduszu napotyka zatem istotne ograniczenie czasowe. Właściwym wydaje się, aby postanawiając o zwiększeniu środków w uchwale o wyrażeniu zgody na utworzenie funduszu, rada formułowała kwotę zwiększenia w sposób pozwalając uniknąć ewentualnych wątpliwości w stosunku do kwoty ustawowej, obliczonej następnie na podstawie art. 2 ust. 1. W związku z tym, można przyjąć następujące metody formułowania kwoty zwiększenia:

- każdemu sołectwu o określonej kwotę – np. zwiększa się środki funduszu na dany rok o 2.000 zł dla każdego z 25 sołectw, w stosunku do kwoty obliczonej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy, tj. o łączną o kwotę 50.000 zł;

- każdemu sołectwu o określony wskaźnik – np. zwiększa się środki funduszu na dany rok o 10% dla każdego z sołectw w stosunku do kwoty obliczonej na podstawie art. 2 ust. 1.

Wskazane metody pozwalają na konkretne zwiększenie kwot funduszu z pominięciem okoliczności, iż w momencie uchwalenia zwiększenia może nie być jeszcze możliwości dokładnego określenia kwoty, od której zwiększenie będzie obliczane.

Z przepisów ustawy nie wynika wprost, aby zabronione było ustalanie kwoty zwiększenia w sposób nieobiektywny, tj. poprzez nieuzasadnione (np. liczbą mieszkańców) faworyzowanie niektórych sołectw w zakresie przyznania środków. Takie postępowanie może jednak wskazywać, że niezależnie od obiektywnych właściwości (w szczególności liczby mieszkańców) danego sołectwa, organy gminy przed poinformowaniem o wysokości środków „lepiej wiedzą” jakie są potrzeby danego sołectwa. Budzi to uzasadnione wątpliwości, czy rzeczywiście jednostka

pomocnicza jest wówczas niezależna w zakresie uchwalania wniosku i wyboru przedsięwzięć, czy też organy gminy uchwalając zwiększenie mają już swoje „plany” co do przeznaczenia środków funduszu. Przeciwko nieobiektywnemu zwiększaniu wysokości funduszu przemawia bowiem fakt, iż w momencie podejmowania decyzji o zwiększeniu środków rada gminy nie ma możliwości, aby odnieść się do kosztów ewentualnych przedsięwzięć, które zamierza podjąć sołectwo. Kwota zwiększenia powinna wejść w skład kwoty podanej w informacji przekazywanej sołtysom, natomiast koszty przedsięwzięcia uchwalonego następnie przez zebranie wiejskie i ujęte we wniosku muszą mieścić się w kwocie środków wynikających z informacji (art. 4 ust. 3 u.f.s.). Wynika stąd jedna z podstawowych zasad funkcjonowania funduszu sołeckiego – to nie wysokość środków funduszu ma być dopasowywana do przedsięwzięć sołectwa³³³, lecz zakres uchwalonych przez zebranie wiejskie przedsięwzięć musi mieścić się w kwocie przyznanych środków. Na etapie zwiększania ustawowo zagwarantowanych środków nie ma więc żadnych przesłanek, aby różnicować zakres możliwości sołectw w wyniku zwiększenia kwoty, w oderwaniu od obiektywnych kryteriów. Tak samo należy ocenić zwiększenie kwoty funduszu o konkretną kwotę i pozostawienie jej wójtowi (burmistrzowi) do swobodnego rozdysponowania między sołectwa. Praktyki takie niewątpliwie stoją w sprzeczności z duchem ustawy.

3. Przedsięwzięcia podlegające finansowaniu w ramach funduszu sołeckiego

Określeniu przeznaczenia środków postawionych do dyspozycji w ramach funduszu sołeckiego służy uchwalony przez zebranie wiejskie i złożony przez sołtysa wniosek, wskazujący przedsięwzięcie (przedsięwzięcia), które w ramach funduszu ma być sfinansowane – art. 1 ust. 3 u.f.s. Definicja przedsięwzięcia jest kluczowym zagadnieniem dla funkcjonowania funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy, przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwo we wniosku muszą spełniać łącznie³³⁴ następujące warunki:

- mieścić się w katalogu zadań własnych gminy;
- służyć poprawie warunków życia mieszkańców;
- być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Jako odrębny rodzaj zadań ustawa w art. 1 ust. 4 wskazuje działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

Za podstawowy warunek, jaki powinno spełniać przedsięwzięcie zgłoszone przez sołectwo, należy uznać jego zgodność z zadaniami własnymi gminy. W sposób ogólny zadania gminy definiuje art. 6 ust. 1 u.s.g. określając, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wyjaśnienie znaczenia tak określonego zakresu działania gminy podaje m.in., przy wykorzystaniu dorobku literatury i orzecznictwa, A. Szewc³³⁵ wskazując, że art. 6 ust. 1 wyraża zasadę działania gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli z mocy przepisu szczególnego rangi ustawowej spraw tych nie przekazano do zakresu działania innego podmiotu. Wynika stąd zatem w szczególności taki wniosek, iż każde zadanie publiczne, któremu można przypisać lokalny charakter, a jednocześnie nie zastrzeżono kompetencji jego wykonania jednostkom samorządu terytorialnego wyższego szczebla bądź administracji

333 W praktyce można spotkać próby podejmowania przez gminy uchwał mających na celu zwiększenie środków funduszu już w roku jego realizacji, co słusznie spotyka się z negacją organów nadzoru – uchwała RIO w Białymstoku z dnia 24 marca 2010 r. (953/10), niepubl.

334 Tak R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeczkim...*, cyt. wyd., s. 21; M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd.,

335 A. Szewc w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawy o samorządzie gminnym...*, cyt., wyd., s. 93-98.

rządowej, należy do zadań gminy. Jeżeli chodzi o pojęcie „sprawy publicznej” – sprawa jest publiczna, jeżeli dotyczy interesu powszechnego, korzyści społecznej, tj. korzyści ogółu lub znacznej części mieszkańców gminy. Załatwianie takich spraw zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ta cecha nie może być jednak rozumiana zbyt ogólnie i bez związku z uregulowaniami szczegółowych ustaw. Warunek zaspokojenia potrzeb mieszkańców, a ponadto poprawy warunków życia, miałby bowiem np. zakup ciągnika czy maszyn rolniczych do dyspozycji mieszkańców wsi lub samochodu osobowego na potrzeby mieszkańców sołectwa położonego w znacznym oddaleniu od siedziby gminy. W istocie nie byłoby to jednak zaspokojenie publicznych potrzeb zbiorowych, lecz zaspokojenie potrzeb prywatnych członków zbiorowości³³⁶.

Kolejnym elementem definicji zakresu działania gminy nie wyjaśnionym przez ustawę jest pojęcie „lokalnego znaczenia” spraw publicznych. Jak wskazuje A. Szewc, odwołując się do etymologii tego określenia (łac. *localis* – miejscowy) i jego sensu w języku potocznym („danego miejsca dotyczący”), można powiedzieć, że znaczenie lokalne – w odniesieniu do szczebla gminnego – mają sprawy odnoszące się do jednej lub kilku gmin, lecz już nie sprawy całego powiatu czy województwa³³⁷.

Ostatnim wymogiem uznania zadania za zadanie własne gminy jest niezastrzeżenie go ustawą do kompetencji innego podmiotu. Jest to wymóg najbardziej wymierny spośród wskazanych w art. 6 ust. 1 ustawy – o tym, że dane zadanie nie jest zadaniem gminy będą świadczyły przepisy ustawowe przypisujące je do zadań innych podmiotów, w tym w szczególności powiatów i województw.

Na tle ogólnego określenia zakresu działania gminy ustawodawca sformułował, w art. 7 u.s.g., katalog wyliczający przykładowe zadania własne gminy, wskazując na sprawy (numeracja według zawartej w ustawie).

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji.
- 4) lokalnego transportu zbiorowego.
- 5) ochrony zdrowia.
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego.
- 8) edukacji publicznej.
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

336 Zob. R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołectkim...*, cyt. wyd., s. 22.

337 A. Szewc w: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławski, *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt., wyd., s. 93.

- 11) targowisk i hal targowych.
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień.
- 13) cmentarzy gminnych.
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.
- 18) promocji gminy.
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Katalog z art. 7 ust. 1 u.s.g. jest katalogiem otwartym, o czym świadczy użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” na określenie charakteru wyliczonych zadań oraz ogólny sposób określenia zakresu działania gminy w art. 6 ust. 1. Oznacza to, że dla uznania, iż dane przedsięwzięcie jest zadaniem własnym gminy nie jest niezbędnym warunkiem możliwość jednoznacznego przypisania go do któregoś z wymienionych wyżej punktów. Zadanie gminy zawsze musi natomiast mieć cechy „zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty”. Nasuwa się w tym momencie refleksja, iż bardzo bliskie znaczeniowo są: podstawowa cecha zadań własnych gminy – zaspokajanie potrzeb wspólnoty i kolejny wymagany element przedsięwzięcia zgłoszonego przez sołectwo – poprawa warunków życia mieszkańców.

Mając na uwadze cel wprowadzenia funduszu sołectkiego należy odmówić cechy przedsięwzięcia wszelkiego rodzaju bieżącym wydatkom, które należy uznać za niezbędne do poniesienia ze środków budżetu, czyli w pewnym stopniu obowiązkowe. Zapewnienie ogrzewania czy energii elektrycznej w świetlicy lub domu kultury albo odśnieżenie dróg gminnych trudno uznać za sprawy, o realizacji których winno decydować sołectwo przyznając na ten cel środki finansowe.

Jeżeli przedsięwzięcie nie jest zadaniem własnym gminy, sołectwo nie może złożyć skutecznego – wiążącego organy gminy – wniosku o jego realizację. W szczególności podstawą stwierdzenia wady przedsięwzięcia będzie:

- brak znamion zadania publicznego;
- przypisanie ustawą zadania o charakterze publicznym innym podmiotom.

Brak cech zadania publicznego bezwarunkowo uniemożliwia uwzględnienie przez organ wykonawczy gminy wniosku sołectwa zgłaszającego to przedsięwzięcie oraz jego sfinansowanie (także wówczas, jeżeli odrzucony wniosek zostanie bezpodstawnie podtrzymany przez radę gminy w trybie art. 4 ust. 6 u.f.s.). Oczywiście kwestia związku przedsięwzięcia z ogólnie pojętymi zadaniami publicznymi pozostawia pewne pole do subiektywnej oceny. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w stosunku do części zadań ustawy przypisują je wprost podmiotom

prywatnym. Do takich zadań należy np. poniesienie kosztów budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych³³⁸, czy obowiązki spoczywające na właścicielach nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³³⁹.

Podobnie należy ocenić zadania mieszczące się w zakresie zadań administracji rządowej, w tym zadania z tego zakresu zlecone gminie ustawami – nie są to zadania własne gminy. Przepisy ustaw nie przewidują możliwości finansowania przez gminy takich zadań w trybie udzielania pomocy finansowej państw. Zadania te finansowane są z dotacji otrzymywanej przez gminę z budżetu państwa.

Nieco inaczej należy ocenić przedsięwzięcia niestanowiące zadań gminy, lecz należące do zadań innych j.s.t. W praktyce kwestia ta będzie dotyczyła w szczególności nakładów na drogi powiatowe i wojewódzkie. Uchwalenie takiego zadania przez zebranie wiejskie formalnie powinno skutkować odrzuceniem wniosku przez organ wykonawczy jako niezgodnego z art. 1 ust. 3 u.f.s. Przepisy prawa stwarzają możliwość finansowania takich zadań przez gminy w trybie udzielenia pomocy finansowej innym j.s.t., jednakże decyzja w tym zakresie winna być podjęta przez radę gminy (art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p.). Teoretycznie możliwe jest więc wykonanie zadania zgodnie z wolą sołectwa. Nie zmienia to jednak faktu, że nie będzie to zadanie realizowane w trybie ustawy o funduszu sołeckim – wydatek nie będzie wydatkiem wykonanym w ramach funduszu.

Kolejnym warunkiem prawidłowego przedsięwzięcia w rozumieniu u.f.s. jest, aby posiadało ono cechę „służącego poprawie warunków życia mieszkańców”. Niestety jest to pojęcie subiektywne, którego znaczenie nie jest regulowane prawem. Ponadto występuje ono w systemie prawa niezwykle rzadko³⁴⁰, w związku z czym nie ma też możliwości zastosowania analogii do istniejącego dorobku orzecznictwa czy literatury prawniczej. Należy więc przyjąć, że przedsięwzięcia finansowane w ramach funduszu sołeckiego powinny służyć, przynajmniej potencjalnie, całej społeczności sołectwa i dać się powiązać ze skutkiem w postaci poprawy którejś z dziedzin życia. Z pewnością cechy te będą posiadały wszelkie zamierzenia infrastrukturalne na terenie sołectwa, mieszczące się w katalogu zadań własnych gminy, a także przedsięwzięcia w zakresie kultury, oświaty, ochrony zdrowia czy porządku i bezpieczeństwa publicznego³⁴¹. Mając na uwadze nieostrość pojęcia „służenia poprawie warunków życia mieszkańców” i możliwość jego subiektywnej oceny, w interesie sołectwa powinno leżeć odpowiednie uzasadnienie spełniania tego warunku przez planowane przedsięwzięcia. Odniesienie do realizacji wymogu poprawy warunków życia mieszkańców powinno być podstawową treścią uzasadnienia składanego wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3 u.f.s.

Trzecim warunkiem, którego spełnienie umożliwia sfinansowanie przedsięwzięcia z funduszu sołeckiego jest jego zgodność ze strategią rozwoju gminy. Wymóg ten był w toku prac legislacyjnych jednym z najbardziej dyskutowanych przepisów. W czasie wspólnych prac nad ustawą Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wskazywano m.in. na problem: co należy rozumieć pod pojęciem „strategia rozwoju gminy”? Czy to jest dokument, który wynika z ustawy? Jak rozumieć „zgodność ze strategią rozwoju gminy”, skoro takiego dokumentu formalnego nie ma?³⁴² Również opinia

338 Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

339 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 391).

340 Pojęcia tego ustawodawca użył w – nadal obowiązującej – ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-za-wodowych organizacjach rolników (Dz. U. Nr 32, poz. 217 ze zm.), stanowiąc w art. 1 ust. 2 oraz art. 11 ust. 1 pkt 9, iż organizacje rolników indywidualnych m.in. troszczą się o poprawę warunków życia i pracy ludności wiejskiej, inicjując działania zmierzające do osiągnięcia tych celów.

341 R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...*, cyt. wyd., s. 27–28.

342 Wypowiedź p. Krzysztofa Jurgieła na wspólnym posiedzeniu Komisji w dniu 22 stycznia 2009 r. (www.sejm.gov.pl).

prawna przygotowana przez Senat wskazywała, że pojęcie „strategia rozwoju gminy” nie jest zdefiniowane prawnie, w związku z czym właściwsze byłoby zapisanie kryterium zgodności z dokumentami dotyczącymi rozwoju gminy.³⁴³ W istocie pojęcie strategii rozwoju gminy występuje jedynie w kilku „starszych” aktach prawnych, jednakże przez żaden z nich nie jest definiowane³⁴⁴.

W ocenie strony rządowej będącej autorem projektu u.f.s., postanowienie o zgodności ze strategią rozwoju gminy należy rozumieć jako pewną „ogólną ramę”, która nie odnosi się do żadnego konkretnego dokumentu. Jeżeli są gminy, w których takowego dokumentu nie ma, to nie stanowi to żadnej przeszkody – nie występuje kwestia oceny zgodności. Tak więc nie jest to żadna przeszkoda, żeby ustanowić fundusz sołecki. Dokumenty strategiczne, które funkcjonują w gminach, są dokumentami o charakterze ogólnym i nie powinno być przeszkód, żeby fundusz sołecki był spójny z tym, co jest zapisane w strategii rozwoju gminy³⁴⁵.

Uwzględniając wolę ustawodawcy należy zatem przyjąć, że wymóg zgodności przedsięwzięcia zawartego we wniosku sołectwa ze strategią rozwoju gminy nie dotyczy tylko zgodności z konkretnym dokumentem o nazwie „strategia rozwoju gminy” (który może w danej gminie w ogóle nie istnieć)³⁴⁶. Wymóg ten ma zapewniać brak sprzeczności między przedsięwzięciem sołectwa (będącym zadaniem własnym gminy i służącym poprawie warunków życia mieszkańców) a ogółem dokumentów zawierających wyznaczenia co do kierunków rozwoju gminy, w tym m.in. dokumentów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, wieloletniego planowania inwestycyjnego czy strategii rozwoju wsi. Brak tego rodzaju dokumentów w zakresie dotyczącym danego przedsięwzięcia spowoduje, że kwestia niezgodności nie będzie mogła zaistnieć, w związku z czym nie będzie podstaw do odmowy finansowania przedsięwzięcia w ramach funduszu sołeckiego.

Oprócz ogólnych wymagań co do cech przedsięwzięcia, które może być finansowane z funduszu sołeckiego, wynikających z art. 1 ust. 3 u.f.s., ustawa wskazuje w art. 1 ust. 4 na szczególny cel przeznaczenia funduszu – działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej³⁴⁷. Ustalenie praktycznych zasad zastosowania tej regulacji jest niezwykle trudne.

343 H. Kaśnikowska, Opinia do ustawy o funduszu sołeckim z dnia 25 lutego 2009 r. Propozycja tej poprawki nie została zaaprobowana.

344 Można tu wskazać np. art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.), czy art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Natomiast od 20 grudnia 2008 r. pojęcie to usunięto z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.). Posłużenie się przez ustawodawcę tym pojęciem w u.f.s. nie było zatem najszcześniejszym posunięciem.

345 Wypowiedź ówczesnego Sekretarza Stanu w MSWiA Tomasza Siemoniaka na wspólnym posiedzeniu Komisji w dniu 22 stycznia 2009 r. (www.sejm.gov.pl).

346 Spotkać można jednak poglądy odwołujące się do dokumentu „strategia rozwoju gminy” jako jedyne wzorca kontroli przestrzegania tego wymogu – zob. M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd. Uważam, że pogląd ten nie jest właściwy, ponieważ jest sformułowany z pominięciem wyraźnej woli ustawodawcy, a ponadto nadaje temu sformułowaniu znaczenie niewynikające z przepisów prawa, a także odmienne od znaczenia, jakie posiada pojęcie „strategia rozwoju” w języku potocznym. Można wskazać także na znaczenie tego pojęcia w nauce zarządzania, określane jako stale odbywający się proces przygotowania i prowadzenia działań zmierzający do realizacji pożądanego celu przy uwzględnieniu istniejących warunków, określonego miejsca i czasu – Encyklopedia Zarządzania (źródło internetowe).

347 Według art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.) przez klęskę żywiołową rozumie się przez katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofą naturalną w rozumieniu cytowanej ustawy jest zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Z kolei awarią techniczną jest gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

Sformułowany w u.f.s. tryb zgłaszania przez sołectwa wniosków o przeznaczenie funduszu w roku poprzedzającym rok wydatkowania środków wydaje się oczywiście niefunkcyjny dla przeznaczenia środków funduszu na cel wskazany w art. 1 ust. 4. Trudno bowiem zakładać, aby planowanie sfinansowania działań w celu usunięcia skutków gwałtownych zjawisk, już zaistniałych, przesunąć na kolejny rok budżetowy. Na przykład, pozbawione byłoby sensu stosowanie trybu wnioskowania we wrześniu 2012 r. o przeznaczenie środków funduszu sołeckiego na naprawę drogi zniszczonej powodzią w lipcu 2012 r., jeżeli ten wydatek mógłby być poniesiony dopiero w 2013 roku. A dodatkowo błędne jest uzależnianie kwestii naprawy infrastruktury od decyzji sołectwa.

Przedstawione względy funkcjonalne, przemawiające za koniecznością poszukiwania odrębnego trybu wydatkowania funduszu na działania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, mają swoje uzasadnienie także w literalnym brzmieniu przepisów ustawy. Należy w szczególności zwrócić uwagę na fakt, że ustawa w art. 1 ust. 3 i 4 używa odmiennych zwrotów na określenie przedmiotu finansowania z funduszu sołeckiego:

- przedsięwzięcie zgłoszone we wniosku (art. 1 ust. 3);
- działania (art. 1 ust. 4).

Z art. 1 ust. 4 nie wynika, aby działania miały być zgłaszane we wniosku, co wskazuje, iż na ten cel środki funduszu sołeckiego mogą być wydatkowane w sposób niejako „doraźny”. O tym, że działania te nie mogą wynikać z wniosku świadczą także przepisy art. 4 ust. 3 i ust. 7 u.f.s. Pierwszy z nich stanowi, że wniosek winien określać „przedsięwzięcia” przewidziane do realizacji, drugi zaś, że podstawę odrzucenia wniosku przez radę gminy na etapie uchwalania budżetu stanowi jedynie niezgodność zamierzonych zadań z art. 1 ust. 3 ustawy.

Skuteczne przeznaczenie środków na te działania musiałyby odbyć się niezwłocznie po wystąpieniu skutków zdarzenia o charakterze klęski żywiołowej. Z u.f.s. nie wynika zaś, aby sołectwo miało prawo zmiany raz podjętej decyzji. Określenia sposobu przeznaczenia i wydatkowania środków na działania w celu wskazanym w art. 1 ust. 4 u.f.s. można poszukiwać w ramach realizacji kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wynikającej z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o stanie klęski żywiołowej, aczkolwiek jest on z założenia zawodny, co wynika z niezwykle wyjątkowych sytuacji ogłaszania stanu klęski żywiołowej³⁴⁸. Zgodnie z tymi przepisami, w czasie stanu klęski żywiołowej właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na obszarze gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia. W zakresie tych działań posiada m.in. prawo wydawania poleceń wiążących organom jednostek pomocniczych. Można w takiej sytuacji zaryzykować przyjęcie konstrukcji, w której organ wykonawczy samodzielnie dokonuje zmiany przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w czasie stanu klęski żywiołowej i finansuje z nich działania związane z usuwaniem skutków klęski (w praktyce likwiduje więc fundusz sołecki jako środki wydawane zgodnie z wolą sołectwa). Wydatkowanie środków na tych zasadach mogłoby jednak dotyczyć środków tylko tych sołectw, dla których został utworzony fundusz na podstawie złożonych rok wcześniej wniosków (przyjęto do realizacji przedsięwzięcia) i środki te jeszcze nie zostało wydatkowane.

Powyższe rozważania nie zmieniają zatem oceny, że art. 1 ust. 4 u.f.s. jest przepisem nieprzemyślanym z punktu widzenia zasad funkcjonowania funduszu sołeckiego i powinien być usunięty z treści ustawy. Przemawia za tym także porównanie zakresu szkód, jakie zwykle powodują zdarzenia o cechach klęski żywiołowej z kwotą środków należnych sołectwom w ramach funduszu sołeckiego³⁴⁹.

348 Stan ten nie został ogłoszony m.in. podczas powodzi w 2010 r.

349 Ponadto R. Kowalczyk wskazuje na istotną wątpliwość, czy środki funduszu sołeckiego można przeznaczyć na usu-

Ostatnim już przepisem kształtującym cechy przedsięwzięcia, jako dopuszczalnego celu przeznaczenia funduszu sołeckiego jest art. 4 ust. 3 u.f.s. Wskazano w nim, że wniosek ma zawierać przedsięwzięcia „przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa”. Regulacja ta powoduje wiele wątpliwości i postulowane jest jej usunięcie, jako nieuzasadnionej bariery w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców sołectwa³⁵⁰. Wyklucza ona bowiem np. przeznaczenie środków funduszu na remont szkoły czy świetlicy położonej w innej wsi, z której korzystają mieszkańcy sąsiedniego sołectwa.

4. Postępowanie w sprawie określenia przeznaczenia środków funduszu sołeckiego

4.1. Uchwalanie wniosku sołectwa i jego treść

W przypadku wyrażenia przez radę gminy zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie następnego roku, organ wykonawczy gminy jest obowiązany przekazać sołtysom, w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, informację o wysokości środków przypadających ich sołectwom na następny rok budżetowy³⁵¹. Przepis art. 2 ust. 2 u.f.s. ustanawiający obowiązek przekazania informacji nie zawiera żadnych wskazań co do formy i treści, którą ma posiadać informacja. Z regulacji tej wynika jedynie, że informacja ma być skierowana do sołtysa i określać kwotę postawioną do dyspozycji sołectwa na następny rok³⁵².

Informacja stanowi podstawę podjęcia przez sołectwa działań w celu uchwalenia wniosku, w którym określą przeznaczenie przyznanych środków funduszu. Procedurę uchwalania wniosku określa art. 4 u.f.s.

Złożenie zgodnego z ustawą wniosku jest niezbędnym warunkiem wykorzystania środków przypadających sołectwu w ramach funduszu sołeckiego. Procedura określenia przeznaczenia środków funduszu ma być przeprowadzona w roku poprzedzającym rok budżetowy, w czasie poprzedzającym finalizację prac nad oficjalną wersją projektu uchwały budżetowej. Takie określenie trybu wyodrębnienia, określenia wysokości i przeznaczenia funduszu sołeckiego

wanie skutków każdego zdarzenia, wykazującego cechy zdarzenia zdefiniowanego w ustawie o stanie kłęski żywiołowej, czy też będzie to możliwe tylko w sytuacji wystąpienia tego zdarzenia i wprowadzenia stanu kłęski – *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...*, cyt. wyd.

350 Zob. R. Trykozko, *Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołeckim*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 3. Usunięcie zwrotu o wymogu realizacji przedsięwzięcia „na obszarze sołectwa” przewidywano w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r.

351 Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na wynikającą z art. 2 ust. 2 u.f.s. wątpliwości co do kwoty środków będącej przedmiotem informacji. W art. 2 ust. 2 u.f.s. wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje informację o wysokości środków „o których mowa w ust. 1”. W art. 2 ust. 1 jest zaś mowa jedynie o sposobie obliczenia ustawowo zagwarantowanej kwoty środków dla sołectwa. Może to stwarzać błędne przekonanie, że środki funduszu w części zwiększonej przez radę na podstawie art. 3 ust. 1 u.f.s. nie są przedmiotem informacji. Stwierdzenie takie jest jednak nie do przyjęcia, ponieważ ustawa nie określa odrębnego trybu informowania o wysokości zwiększenia oraz zasad jego przeznaczenia. Omawiane sformułowanie należy traktować raczej jako przeoczenie ustawodawcy, ponieważ art. 2 ust. 2 w tym brzmieniu został zamieszczony już w pierwotnej wersji projektu i pozostał niezmienny mimo wprowadzenia w toku prac sejmowych możliwości zwiększenia funduszu przez radę. Informacja powinna zatem zawierać całą kwotę funduszu przypadającą sołectwu na rok budżetowy, wraz z ewentualnym zwiększeniem przez radę gminy – zob. R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...*, cyt. wyd., s. 40-41.

W treści nieuchwalonego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. planowana była stosowna zmiana art. 2 ust. 2, polegająca na usunięciu odesłania do kwoty środków „o których mowa w ust. 1”.

352 Podanie w treści informacji tylko kwoty funduszu należy jednak uznać za niedostateczny zakres danych. Właściwym byłoby, aby informacja zawierała pouczenie o podstawowych warunkach wykorzystania przyznanych środków. Pozwoli to ograniczyć nieporozumienia dotyczące spełnienia przez sołectwo formalnych obowiązków wynikających z ustawy, od których zależy uwzględnienie w budżecie zamierzeń istotnych dla sołectwa. Informacja powinna zatem również stanowić materiał pomocniczy w zakresie przeprowadzenia procedury wykorzystania środków funduszu.

należy uznać za właściwe, ponieważ daje możliwość ustalenia przed opracowaniem projektu kwoty środków budżetowych „związanych” w następstwie złożenia przez sołectwa wniosków.

Kompetencję uchwalenia wniosku w sprawie realizacji przedsięwzięcia ze środków funduszu sołectkiego posiada zebranie wiejskie (art. 4 ust. 2 u.f.s.). Nieprzekraczalny termin złożenia wniosków, wynikający z art. 4 ust. 4 u.f.s., wymusza zwołanie zebrania w odpowiednim terminie, umożliwiającym złożenie uchwalonego wniosku do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W zakresie zasad i trybu zwołania, przeprowadzenia, a także oceny ważności zebrania wiejskiego w sprawie uchwalenia wniosku obowiązują generalnie ogólne postanowienia statutu sołectwa. Przepisy u.f.s. zawierają tylko jedną specyficzną regulację w zakresie procedowania nad uchwaleniem wniosku, wskazując w art. 4 ust. 2, komu przysługuje prawo zgłoszenia inicjatywy w zakresie treści wniosku, czyli, inaczej mówiąc, wskazania przedsięwzięcia (przedsięwzięć), którego przyjęcie do realizacji z funduszu sołectkiego będzie przedmiotem głosowania przez zebranie wiejskie. Ustawa przyznaje to prawo: sołtysowi, radzie sołectkiej³⁵³, 15 pełnoletnim mieszkańcom sołectwa.

Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę ma zapobiec nadmiernej ilości propozycji co do treści wniosku i usprawnić proces jego uchwalania. Przyznanie prawa inicjatywy sołtysowi i radzie sołectkiej nie wymaga szczególnych uwag. Kwestia inicjatywy 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa może rodzić pewne wątpliwości praktyczne. Wymóg inicjatywy 15 pełnoletnich mieszkańców w sprawie propozycji wniosku do uchwalenia nie powinien być źródłem problemów o charakterze formalnym. Inicjatywa może zostać zgłoszona w trakcie zebrania, np. jako wstępne poparcie grupy 15 uczestników zebrania dla propozycji zgłoszonej przez jedną osobę. Generalnie można uznać, że w sposób dorozumiany wymagane poparcie będzie posiadała każda inicjatywa spoza kręgu sołtysa i rady sołectkiej, która następnie zyska w głosowaniu 15 głosów, aczkolwiek właściwe jest, aby poddanie jej pod głosowanie było poprzedzone wstępną kwalifikacją w celu potwierdzenia poparcia przez co najmniej 15 uczestników zebrania.

Z ustawy o funduszu sołectkim nie wynikają żadne uwarunkowania, które wskazywałyby na szczególny tryb podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia wniosku – uchwała taka powinna być podejmowana na ogólnych zasadach wynikających ze statutu sołectwa, z zastrzeżeniem opisanej wyżej kompetencji do zgłaszania propozycji wniosków, które mogą być poddane głosowaniu³⁵⁴.

Ustawa zezwala na uchwalenie przez zebranie wiejskie więcej niż jednego przedsięwzięcia do realizacji w ramach funduszu, pod warunkiem, iż łączny koszt tych przedsięwzięć będzie się mieścił w kwocie postawionej do dyspozycji sołectwa na dany rok³⁵⁵. Wynika to wprost z liczby

353 Senacki projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołectkim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. przewidywał usunięcie kompetencji rady sołectkiej w tym zakresie.

354 Uchwała ta będzie też przedmiotem ogólnych problemów co do możliwości jej zaskarżenia – przeciwko możliwości zaskarżenia uchwały zebrania wiejskiego do sądu administracyjnego opowiedział się NSA w Krakowie w postanowieniu z dnia 9 grudnia 2003 r. (II SA/Kr 2982/03), Lex nr 145012.

355 Z tego m.in. względu niezbędne wydaje się poprzedzenie uchwalenia wnioski kontaktem sołtysa z wójtem (burmistrzem, prezydentem) oraz pracownikami urzędu (np. zajmującymi się kosztorysowaniem robót budowlanych). Kontakt ten powinien służyć rozeznaniu, czy zamierzone przedsięwzięcia będą mogły być przedmiotem skutecznego wniosku, tzn. czy spełniają warunki z art. 1 ust. 3 ustawy, a także, czy realny koszt ich realizacji będzie się mieścił w kwocie funduszu postawionej do dyspozycji sołectwa, co jest jednym z warunków prawidłowości wniosku – art. 4 ust. 3 ustawy. Pozwoli to uniknąć rozczarowań i konfliktów na linii sołectwo – organy gminy, które mogą powstać w następstwie błędnych lub zbyt kosztownych decyzji podjętych przez zebranie wiejskie. Rolą sołtysa powinien być zatem pośredni, doradczy wpływ na decyzję zebrania poprzez popieranie takich przedsięwzięć, które wykazują zgodność z ustawą lub wskazywanie, w stosunku do innych zgłoszonych przedsięwzięć, zastrzeżeń popartych uzasadnieniem na tle wymagań ustawy. W efekcie podjęcia tych czynności przez sołtysa należy oczekiwać większego prawdopodobieństwa, że zebranie wiejskie uchwali wniosek, który pozwoli wykorzystać postawione do dyspozycji środki. Nadmierne, w stosunku do posiadanych środków, ambicje sołectwa w zakresie podejmowanych zamierzeń spowodują bowiem nieprawidłowość wniosku. W efekcie powinien on zostać odrzucony przez organy gminy, co spowoduje „zmarnowanie” środków z punktu widzenia sołectwa – zob. R. Trykocko,

mnożej użytej przez ustawodawcę w art. 4 ust. 3 u.f.s. – „wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć”. Ustalenia podjęte przez zebranie wiejskie wiążą sołtysa w zakresie obowiązku złożenia organowi wykonawczemu gminy wniosku zgodnego z treścią tych ustaleń. Także wtedy, jeżeli według wiedzy sołtysa wniosek jest sprzeczny z ustawą. Sołtys nie jest uprawniony do dokonywania modyfikacji w zakresie ustaleń podjętych przez zebranie wiejskie.

Dokument wniosku sołectwa powinien spełniać określone wymagania, aby ujęte w nim przedsięwzięcia mogły być przyjęte do realizacji. Wymagania te według art. 4 ust. 5 u.f.s. dotyczą następujących elementów:

1) terminu złożenia wniosku – wniosek musi być przedłożony przez sołtysa wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok wydatkowania środków; nic nie stoi na przeszkodzie, aby zebranie wiejskie zebrało się np. dwukrotnie w sprawie uchwalenia wniosku. Jeżeli pierwsze zebranie odbyło się odpowiednio wcześniej (np. jeszcze w sierpniu), a uchwalony przez nie wniosek został niezwłocznie wniesiony do wójta (burmistrza) i następnie odrzucony, to w sytuacji, gdy czas pozostały do 30 września pozwala na zwołanie kolejnego zebrania i uchwalenie prawidłowego wniosku, możliwe jest ponowienie decyzji³⁵⁶;

2) określenia przedsięwzięć – zgłoszone we wniosku przedsięwzięcia muszą posiadać wszystkie cechy wymagane przepisami art. 1 ust. 3 u.f.s., tj. mieścić się w katalogu zadań własnych gminy, służyć poprawie warunków życia mieszkańców oraz być zgodne ze strategią rozwoju gminy. Z przepisów ustawy nie wynika, aby każde przedsięwzięcie (jeżeli zebranie uchwali ich więcej niż jedno) było przedmiotem odrębnego wniosku. Ustawodawca w art. 4 konsekwentnie posługuje się liczbą pojedynczą – „wniosek”. Należy zatem przyjąć, że wniosek jest jednym dokumentem, odnoszącym się do całej przyznanej sołectwu kwoty środków, a nie odrębnie do każdego z przedsięwzięć, na które ta kwota ma być rozdysponowana. Każde z przedsięwzięć danego sołectwa jest tylko elementem wniosku, i to elementem bardzo istotnym – przepisy dotyczące weryfikacji wniosków nie przewidują odrzucenia jednego z przedsięwzięć lub części wniosku. Wynika stąd, że każdy błąd powinien skutkować odrzuceniem całości wniosku³⁵⁷;

3) uzasadnienia przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku – element ten powinien w szczególności posłużyć wskazaniu, iż przedsięwzięcie odpowiada wymogom służącego poprawie warunków życia mieszkańców;

4) oszacowania kosztów przedsięwzięć – koszt przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku ma mieścić się w kwocie środków wynikających z informacji przedstawionej przez organ wykonawczy³⁵⁸. Przy czym koszt ten winien być ustalony adekwatnie do planowanego przedsięwzięcia, w związku z czym nie można uznać za prawidłowy wniosek, który tylko formalnie wykazuje zgodność z wymogiem „zmięszczenia się” kosztów w przyznanej kwocie, mimo że przyznana kwota funduszu nie daje realnych podstaw do sfinansowania zgłoszonego przedsięwzięcia³⁵⁹. Jest to niezwykle istotny warunek ważności wniosku z punktu widzenia istoty instytucji funduszu sołectkiego. Wymóg uchwalenia przedsięwzięć, których koszty nie

Komentarz do ustawy o funduszu sołectkim..., cyt. wyd., s. 54.

356 Tak również M. Paczocha, *Fundusz sołectki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd.

357 Takie stanowisko zaprezentowało MSWiA w dokumencie „Fundusz Sołectki w pytaniach i odpowiedziach”, www.msw.gov.pl.

358 Obowiązek uchwalenia wniosku w ramach środków wskazuje, że w ramach funduszu nie mogą być wykonywane przedsięwzięcia o charakterze „wieloletnim”, co znacznie ogranicza katalog możliwych do podjęcia w tym trybie zamierzeń. Jest to jednak oczywisty efekt nadania funduszowi rocznego charakteru – nie można planować wydatków na zadania wykraczające poza przyznane środki, ponieważ nie jest wiadome, czy na kolejny rok budżetowy rada gminy postanowi o utworzeniu funduszu.

359 Jeżeli np. sołectwo zgłosi wykonanie nawierzchni asfaltowej na odcinku 1 kilometra drogi gminnej dysponując kwotą 15.000 zł i kwotę tę przewidzi jako koszty realizacji przedsięwzięcia, to wniosek taki należy uznać za zawierający nieprawidłowe oszacowanie kosztów w świetle art. 4 ust. 3 ustawy i podlegający w związku z tym odrzuceniu.

będą przekraczały przypadających sołectwu środków, jest rozwiązaniem ograniczającym kompetencje sołectwa w zakresie wpływu na kierunek wydatkowania środków w budżecie gminy do konkretnej kwoty. Regulacja ta zapewnia, że sołectwa nie mogą „wejść” w uprawnienia organów gminy np. poprzez ustalanie, które z kluczowych inwestycji będą ujęte w budżecie. Jest to zasada niezbędna dla funkcjonalności funduszu sołectkiego, rozpatrywanej pod kątem nie zachwiania prawidłowości procesu planowania budżetu i odpowiedzialności organów gminy, a także ich kluczowej roli w procesie planowania i wykonywania budżetu.

Oprócz przedstawionych wymagań ustawowych należy jeszcze wskazać, iż właściwe jest, aby w skład wniosku wchodził protokół zebrania wiejskiego, na którym został on uchwalony oraz stosowna uchwała zebrania wiejskiego – jako dowód prawidłowego zwołania i przeprowadzenia zebrania. Niezgodność trybu uchwalenia wniosku ze statutem sołectwa lub u.f.s. także powinno skutkować jego odrzuceniem.

Przedłożenie przez sołtysa wniosku prawidłowego formalnie oraz zawierającego właściwie określone przedsięwzięcia zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta) do uwzględnienia przedsięwzięcia w projekcie uchwały budżetowej na następny rok. Wniosek taki należy przyjąć, mimo braku wyraźnego przepisu w tym zakresie. W przeciwnym bowiem wypadku cała instytucja funduszu sołectkiego nie miałaby racji bytu, gdyż nie istniałyby żadne instrumenty pozwalające na osiągnięcie celu przyświecającego tej ustawie. Fundusz sołectki jest więc istotnym wyjątkiem wobec zastanych przez tę ustawę reguł opracowywania projektu uchwały budżetowej, przyznających wyłączną kompetencję opracowania pierwotnej wersji projektu organowi wykonawczemu gminy. Instytucja funduszu sołectkiego stwarza wyjątkowe, obwarowane formalnymi wymogami i ograniczone kwotowo, uprawnienie dla sołectw, którego wykonanie zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta) do przyjęcia wniosku sołectwa, a w efekcie zaplanowania i wykonania niektórych zadań gminy zgodnie z wolą sołectwa.

Omówienia w tym miejscu wymagają jeszcze konsekwencje nieuchwalenia wniosku przez zebranie wiejskie lub jego niezłożenie przez sołtysa w terminie. Zaniechanie podjęcia decyzji w sprawie przeznaczenia postawionych do dyspozycji sołectwa środków (nieskorzystanie przez sołectwo z tego uprawnienia) nie może być rozpatrywane w kategorii naruszenie prawa³⁶⁰. Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że w przypadku, gdy wniosek w sprawie przeznaczenia funduszu nie wpłynie do organu wykonawczego gminy do 30 września, środki funduszu przypadające na dane sołectwo pozostaną niewykorzystane. Czyli, mimo podjęcia przez radę uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu, nie będą one mogły być ujęte w projekcie uchwały budżetowej jako wydatki jednostek pomocniczych i „nie zwiążą” środków budżetowych. Środkami tymi swobodnie będzie mógł dysponować wójt (burmistrz, prezydent miasta) przy opracowywaniu projektu. Nie zwiększą one ewentualnej puli środków sołectwa w następnym roku budżetowym, ponieważ decyzja w sprawie wyodrębnienia funduszu podejmowana jest przez radę dla każdego roku oddzielnie.

4.2. Procedura weryfikacji wniosku

Ustawa o funduszu sołectkim określa w art. 4 ust. 5-7 procedurę weryfikacji prawidłowości wniosku złożonego przez sołectwo w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego. Złożone przez sołtysów wnioski podlegają weryfikacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pod kątem zgodności z przepisami ustawy – zarówno w zakresie prawidłowości

³⁶⁰ Brak decyzji sołectwa może jednakże wynikać nie tylko z niepodjęcia stosownej decyzji na zebraniu, ale też np. z winy sołtysa, który nie zwoła zebrania w stosownym terminie lub nie złoży wniosku. Jedyną konsekwencją niewykonania przez sołtysa czynności niezbędnych dla skorzystania ze środków funduszu może być odwołanie z funkcji przez społeczność sołectwa.

określonego w nich przeznaczenia środków, jak i wymagań formalnych. Ustalenie sprzeczności wniosku z ustawą musi skutkować jego odrzuceniem. Decyzja w tej sprawie powinna być przekazana sołtysowi w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku do urzędu gminy (art. 4 ust. 5 u.f.s.).

Jako podstawę odrzucenia wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) art. 4 ust. 5 wskazuje niespełnianie przez wniosek „warunków określonych w ust. 2-4”. Analiza tych przepisów nakazuje zatem odrzucenie wniosku następujących przypadkach³⁶¹:

- wniosek został doręczony wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) po upływie terminu, tj. później niż 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy;

- wniosek nie został uchwalony przez zebranie wiejskie, ale jego treść została sformułowana np. przez samego sołtysa, bez zwoływania zebrania wiejskiego, lub mimo zwołania zebrania nie został formalnie uchwalony;

- wniosek został uchwalony przez zebranie wiejskie zwołane lub przeprowadzone z naruszeniem przepisów statutu sołectwa skutkującym jego nieważnością;

- wniosek został uchwalony w następstwie inicjatywy zgłoszonej w sposób nieprzewidziany przepisami art. 4 ust. 2 ustawy;

- przynajmniej jedno z przedsięwzięć określonych we wniosku nie spełnia wymagań stawianych przez art. 1 ust. 3 ustawy, tj. nie należy do zadań własnych gminy, nie służy poprawie warunków życia mieszkańców lub jest niezgodne ze strategią rozwoju gminy³⁶². Należy w tym miejscu odnieść się do spotykanego poglądu, według którego wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie ma uprawnienia do odrzucenia wniosku z powodu nieprawidłowego określenia przedsięwzięcia, ponieważ art. 4 ust. 5 u.f.s. odwołuje się tylko do niezgodności wniosku z przepisami art. 4 ust. 2-4, pomijając jego niezgodność z art. 1 ust. 3 ustawy³⁶³. Nie podzielałam poglądu, aby w sytuacji zgłoszenia przez sołectwo przedsięwzięcia niezgodnego z art. 1 ust. 3 u.f.s. organ wykonawczy gminy musiał uwzględnić wniosek (i ująć go w projekcie uchwały budżetowej), zamiast go odrzucić. Należy mieć na uwadze, że z art. 4 ust. 3 u.f.s. wynika obowiązek wskazania we wniosku „przedsięwzięcia”. Określenie cech przedsięwzięcia zawiera natomiast art. 1 ust. 3 u.f.s., który stanowi także, iż środki funduszu sołectwa przeznacza się wyłącznie na realizację przedsięwzięć posiadających te cechy. Jeżeli więc wniosek przewiduje realizację zadania nie posiadającego cech z art. 1 ust. 3, to nie wskazuje on „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 3, a przez to jest niezgodny z art. 4 ust. 3. Pogląd odwrotny zakłada, że odrzucenia wniosku ze względu na brak cech przedsięwzięcia może dokonać wyłącznie rada gminy uchwalając budżet³⁶⁴, co uważam za niewłaściwą interpretację art. 4 ust. 7 u.f.s. w kontekście całości procedury rozpatrywania wniosku, omówionej poniżej;

- wniosek nie zawiera uzasadnienia;

- wniosek nie zawiera oszacowania kosztów;

- wniosek przewiduje koszty realizacji przedsięwzięcia (przedsięwzięć) w kwocie wyższej niż kwota postawiona do dyspozycji sołectwa na dany rok; zasadę tę należy traktować restrykcyjnie,

361 R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołectkim...*, cyt. wyd., s. 58-60.

362 Jak wcześniej wskazano, ustawa nie przewiduje, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) miał możliwość „wyboru” któregoś z przedsięwzięć, spośród kilku uchwalonych. Przedmiotem oceny jest wniosek jako całość, a nie konkretne przedsięwzięcia w nim zawarte – art. 4 ust. 5 ustawy. Wynika stąd, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie jest uprawniony np. do wyłączenia z wniosku jednego z przedsięwzięć jako sprzecznego z ustawą, albo wyłączenia jednego z przedsięwzięć przez co spowoduje, że łączny koszt realizacji wniosku zmieści się w kwocie przyznanej sołectwu, czyli zostanie wyeliminowana niezgodność z przepisami ustawy. Wnioski takie podlegają odrzuceniu.

363 Tak M. Paczocha, *Fundusz sołectki jako narzędzie realizacji zadań gminy...* cyt. wyd., a także H. Kaśnikowska, *Opinia do ustawy o funduszu sołectkim...*, op. cit.

364 M. Paczocha, *Fundusz sołectki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd.

ponieważ stosowanie jakichkolwiek wyjątków jest sprzeczne z ustawą; jak wcześniej wskazano, w przypadku gdy wniosek zawiera kilka przedsięwzięć, których koszty w sumie przekraczają przyznaną kwotę, również powinien być odrzucony, ponieważ ustawa nie przewiduje, aby wójt (burmistrz, prezydent) miał samodzielnie dokonywać wyboru przedsięwzięć mieszczących się w przyznanej kwocie lub odrzucać wniosek tylko w części, albo też by sołectwo mogło zmienić swoją decyzję;

– wniosek zawiera oszacowanie kosztów zaniżone w celu zachowania jego formalnej poprawności, jednakże w sposób oczywisty realne koszty przedsięwzięcia będą przekraczać przyznaną kwotę.

Jak wskazano, wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje decyzję w sprawie odrzucenia wniosku w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku od sołtysa. O fakcie odrzucenia wniosku informuje sołtysa. Przepisy ustawy nie wskazują wprost, w jakim terminie ma być przekazana sołtysowi informacja o odrzuceniu wniosku. Stanowią jedynie, że podejmując decyzję o odrzuceniu wniosku, organ wykonawczy czyni to „informując jednocześnie o tym sołtysa”. W związku z tym należy przyjąć, że informacja ta ma być przekazana nie później niż do czasu upływu 7-dniowego terminu biegnącego od czasu złożenia wniosku i powinna mieć formę pisemną. Mimo braku wskazania w ustawie co do treści informacji o odrzuceniu wniosku, właściwe jest aby zawierała ona uzasadnienie odnoszące się do podstaw odrzucenia wniosku, a także zawierała pouczenie o przysługującym sołtysowi prawie podtrzymania wniosku odrzuconego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poprzez skierowanie go (w trybie „odwoławczym”) do rady, za pośrednictwem organu wykonawczego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku.

Ustawa nie przewiduje, aby pozytywne rozpatrzenie wniosku miało być przedmiotem informacji skierowanej do sołtysa. Jednakże powiadomienie sołtysa o uwzględnieniu wniosku, w dowolnej formie, np. telefonicznej, należy uznać za wskazane. Złożenie prawidłowego wniosku, zawierającego przedsięwzięcia posiadające cechy wymagane ustawą, zobowiązuje organ wykonawczy do jego przyjęcia. Stwierdzenie to stanowi jeden z podstawowych filarów instytucji funduszu sołeckiego. Gwarantuje bowiem niezależność od woli organów gminy zgodnej z prawem decyzji sołectwa³⁶⁵.

W przypadku odrzucenia wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sołtys jest uprawniony do podtrzymania odrzuconego wniosku, kierując go do rady gminy, za pośrednictwem organu wykonawczego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o przyczynach odrzucenia wniosku. Uchybienie 7-dniowemu terminowi na podtrzymanie wniosku należy uznać za okoliczność niweczącą czynność podtrzymania wniosku – w takiej sytuacji nie powinien on być rozpatrywany przez radę³⁶⁶. Wprowadzanie wyjątków w tym zakresie może bowiem prowadzić do zniweczenia wyraźnego zamiaru ustawodawcy – aby procedura rozpatrywania wniosków kończyła się przed ustawowym terminem przedłożenia projektu budżetu radzie i r.i.o.³⁶⁷ Ustawowe terminy przeprowadzenia procedury weryfikacji wniosków dają bowiem zapewnienie pełnej wiedzy organu wykonawczego gminy na temat

365 Z tego względu nie podzielam poglądu, iż pozycja organu wykonawczego w procedurze rozpatrzenia wniosku jest „dziwna”, ponieważ ogranicza się do sprawdzania strony formalnej, bez możliwości wypowiedzenia się na temat zamierzonych przedsięwzięć i ich przydatności dla gminy, choćby poprzez wyrażenie opinii w tym zakresie (P. Chmielnicki w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, cyt. wyd., s. 430-431).

366 M. Paczocha wskazuje, że w takiej sytuacji podtrzymanie powinno być przekazane radzie, jednakże ta automatycznie je odrzuca – M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd.

367 Termin złożenia wniosku upływa 30 września. W stosunku do wniosków złożonych ostatniego dnia terminu, informacja o odrzuceniu może być podjęta maksymalnie 7 października. Złożone ostatniego dnia terminu podtrzymanie wniosku przez sołtysa będzie datowane na 14 października. Rada winna rozpatrzyć podtrzymanie wniosku w terminie 30 dni, czyli w przykładzie do 14 listopada. Termin przekazania projektu uchwały budżetowej radzie gminy i r.i.o. wyznaczony jest na 15 listopada – art. 238 ust. 1 u.f.p.

kwoty „wolnych” środków budżetowych, które mimo wyodrębnienia funduszu sołeckiego nie zostały rozdysponowane przez sołectwa prawidłowymi wnioskami.

Terminowo skierowane odwołanie rada rozpatruje w terminie 30 dni. Efektem rozpatrzenia odwołania jest uchwała w sprawie jego podtrzymania lub odrzucenia. Rozstrzygnięcie rady w zakresie uznania wniosku za prawidłowy wiąże organ wykonawczy – art. 4 ust. 6 u.f.s. Mając na uwadze czas podejmowania uchwały w tej sprawie przez radę gminy należy przyjąć, iż „związanie rozstrzygnięciem rady” może oznaczać jedynie obowiązek ujęcia przedsięwzięcia w projekcie uchwały budżetowej, jako planowanego wydatku w ramach funduszu sołeckiego.

Przyznanie radzie gminy kompetencji rozpatrzenia zasadności odrzucenia wniosku czyni ją organem decydującym ostatecznie o uwzględnieniu lub odrzuceniu wniosku. Podstawą rozstrzygnięcia podjętego przez radę musi być ocena prawidłowości decyzji organu wykonawczego dokonana pod kątem zgodności z przepisami u.f.s. W świetle art. 4 ust. 6 u.f.s. uchwała rady uwzględniająca błędny wniosek będzie bowiem skutkować nieprawidłowymi postanowieniami projektu uchwały budżetowej³⁶⁸. Ponadto – o czym w dalszej części tego rozdziału – przyjęcie przez radę wniosków niezgodnych z ustawą (zarówno formalnie jak i merytorycznie) grozi późniejszą negacją przez organy kontroli poniesionych wydatków jako wykonanych w ramach funduszu i kwestionowaniem uzyskanego zwrotu części wydatków z budżetu państwa. W praktyce można spotkać się m.in. z przypadkami uzurpowania przez radę prawa do przywrócenia sołtysowi terminu na wniesienie wniosku, który wpłynął po 30 września³⁶⁹.

Jeżeli zdaniem społeczności sołectwa negatywne rozpatrzenie przez radę gminy odwołania narusza przepisy u.f.s., mieszkańcy sołectwa posiadają prawo zaskarżenia uchwały rady w tej sprawie. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Natomiast art. 101 ust. 3 u.s.g. stanowi, że skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Zacytowane regulacje wskazują na możliwość zaskarżenia przez mieszkańców sołectwa uchwały rady odrzucającej wniosek³⁷⁰. Zgodnie z postanowieniem NSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 1991 r.³⁷¹, organem właściwym do wniesienia skargi i reprezentowania sołectwa jest sołtys, działający na podstawie stosownej uchwały zebrania wiejskiego.

W art. 4 ust. 7 u.f.s. zamieszczony został jeszcze jeden aspekt kontroli wniosku sołectwa, wskazujący dodatkowo na decydującą rolę rady gminy w procesie akceptacji lub negacji decyzji zebrania wiejskiego. Ustawa stanowi, że uchwalając budżet rada gminy odrzuca wniosek

368 W przypadku przyjęcia przez radę wniosku przewidującego przedsięwzięcia niebędące zadaniami publicznymi i tak wydatek na ten cel nie będzie mógł być poniesiony z budżetu. Funduszu sołecki nie stanowi instrumentu, który w jakikolwiek sposób liberalizowałby zasad wydatkowania środków z budżetu.

369 Uchwała RIO w Kielcach z dnia 30 grudnia 2009 r. (65/2009), www.funduszesoleckie.pl.

370 Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 22 lutego 2008 r. (II SA/Rz 412/07), Lex nr 356091. Sąd uwzględnił skargę wniesioną przez sołtysa w imieniu mieszkańców sołectwa, którzy wyrazili pisemnie zgodę na wniesieniu skargi w ich imieniu. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd zdefiniował także pojęcie naruszenia interesu prawnego, wskazując na jego złożony, dwuelementowy charakter, obejmujący:

- negatywny skutek w sferze prawnej skarżącego, poprzez zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia wynikającego z normy prawnej, bądź z aktu stosowania prawa,
- niezgodność z prawem zachowania kompetencyjnego organu gminy, które owe negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego wywołało.

Odrzucenie przez organy gminy prawidłowo uchwalonego i sporządzonego wniosku sołectwa, w następstwie czego zgłoszone przedsięwzięcie nie zostało przewidziane do realizacji, należy uznać za mieszczące się w pojęciu naruszenia interesu prawnego mieszkańców sołectwa uzasadniającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu organu gminy do usunięcia naruszenia.

371 SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991, nr 29; w tym samym duchu postanowienie NSA w Łodzi z 14 lipca 1995 r. (Sa/Łd 1280/95), „Wspólnota” 1996, nr 17-18.

sołectwa w przypadku, gdy zamierzone zadania nie spełniają wymogów określonych w art. 1 ust. 3. Odnosząc tę regulację do pozostałych przepisów ustawy należy sformułować **dwie zasadnicze tezy**:

– w trybie art. 4 ust. 7 rada gminy może odrzucić tylko taki wniosek, który został uznany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za prawidłowy w następstwie weryfikacji na podstawie art. 4 ust. 5. Taka konkluzja wynika stąd, że wniosek odrzucony przez organ wykonawczy mógł albo zostać podtrzymany przez sołtysa – a więc był już przedmiotem rozstrzygnięcia rady w trybie art. 4 ust. 6, co powoduje bezprzedmiotowość kolejnego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie, albo nie zostać podtrzymany przez sołtysa – wówczas wynikające z niego przedsięwzięcie nie zostało ujęte w projekcie uchwały budżetowej przygotowanym przez organ wykonawczy jako wydatek jednostek pomocniczych, a więc rada nie ma czego odrzucić uchwalając budżet;

– w trybie art. 4 ust. 7 rada gminy może odrzucić wniosek tylko w przypadku jego sprzeczności z art. 1 ust. 3 ustawy, tj. wówczas, gdy zgłoszone w nim przedsięwzięcie nie stanowi zadania własnego gminy, nie służy poprawie warunków życia mieszkańców albo jest niezgodne ze strategią rozwoju gminy.

Przepis art. 4 ust. 7 można więc określić jako wykonywaną przez radę kontrolę prawidłowości decyzji organu wykonawczego uznającej wniosek za prawidłowy. Przy czym zakres możliwości zanegowania wniosku i usunięcia przedsięwzięcia z projektu uchwały budżetowej został przez ustawodawcę ograniczony do nieprawidłowości polegającej na zgłoszeniu we wniosku przedsięwzięcia niezgodnego z art. 1 ust. 3. Rada nie może więc na tym etapie odrzucić wniosku, który uchybia innym przepisom ustawy, a w szczególności: został złożony po terminie, zawiera błędne oszacowanie kosztów lub nie zawiera w ogóle ich oszacowania, nie zawiera uzasadnienia, został nieprawidłowo uchwalony w świetle art. 4 ust. 2 u.f.s. Za taką interpretacją przemawia również zagadnienie źródła wiedzy rady gminy na temat przedsięwzięcia wynikającego z wniosku, która jest niezbędną dla skorzystania z kompetencji określonej w art. 4 ust. 7 ustawy. Z jednej strony ustawa nie przewiduje przekazywania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zaakceptowanych wniosków radzie, z drugiej zaś odrzucenie wniosku przez radę w trybie art. 4 ust. 7 nie wymaga posiadania całości dokumentacji z nim związanej, a jedynie wiedzy na temat zgłoszonego przedsięwzięcia. Wystarczy zatem, aby rada miała informację, że poszczególne sołectwa planują w ramach funduszu wykonać określone przedsięwzięcia. Dla osiągnięcia tego celu nie jest potrzebne przekazywanie radzie wniosków. Najprostszym sposobem przekazania tej wiedzy radzie gminy wydaje się opisanie zgłoszonych przedsięwzięć w uzasadnieniu i materiałach informacyjnych do projektu uchwały budżetowej, które muszą być sporządzone na podstawie art. 234 pkt 3 u.f.p. Byłyby to objaśnienia precyzujące informacje zawarte w projekcie uchwały budżetowej określającym wydatki jednostek pomocniczych. Często też przyjęty w gminie sposób formułowania treści uchwały budżetowej polega na wymienieniu przedsięwzięć bezpośrednio w jej treści (a więc także i w projekcie).

Czynność odrzucenia wniosku rada wykonuje „uchwalając budżet”. A zatem odrzucenie w trybie art. 4 ust. 7 następuje na sesji budżetowej, zaś przejawem tej decyzji rady jest brak wydatków na realizację przedsięwzięcia w uchwale budżetowej, mimo że znajdowały się w projekcie przedłożonym przez organ wykonawczy.

5. Fundusz sołecki w uchwale budżetowej – prezentacja danych i ich zmiany

W związku z uchwaleniem ustawy o funduszu sołeckim nie zaszły praktycznie żadne zmiany w przepisach u.f.p. określających treść uchwały budżetowej, co omówiono szerzej w rozdziale III. Brak zmian w tym zakresie w u.f.p. można uzasadniać tym, że instytucja funduszu sołeckiego

w sensie ustrojowym nie wykazuje odrębności od akceptowanych dotychczasowych przez r.i.o. zasad dysponowania środkami wyodrębnionymi do dyspozycji jednostek pomocniczych – w dalszym ciągu są to wydatki budżetu, zaś możliwość określenia ich przeznaczenia pozostawiono sołectwom³⁷².

Jak jednak pokazuje praktyka, zagadnienie prezentacji przedsięwzięć finansowanych z funduszu sołeckiego w uchwale budżetowej oraz ewentualnych ich zmian urasta do rangi kluczowego problemu tej instytucji. Źródłem wątpliwości jest przede wszystkim nieunikniona konfrontacja „autonomii” decyzji sołectwa podjętej w trybie u.f.s. z kompetencjami organów gminy do wprowadzania zmian w treści uchwały budżetowej, której podłożem jest brak jakichkolwiek regulacji w u.f.s. i u.f.p. umiejscawiających tę specyficzną instytucję w procesach budżetowych.

Postanowienia znajdujące się w podjętej przez radę gminy uchwale budżetowej, w zakresie dotyczącym funduszu sołeckiego, powinny zasadniczo stanowić odzwierciedlenie decyzji podjętych przez zebrania wiejskie i uwidocznionych w złożonych przez sołtysów wnioskach w sprawie przeznaczenia funduszu. Przedstawiony wcześniej charakter prawny wniosku sołectwa i rodzaj danych podlegających zawarciu w jego treści mają zasadnicze znaczenie dla późniejszej oceny dopuszczalności zmian w uchwale budżetowej. Prawidłowo uchwalony wniosek sołectwa, spełniający wymogi formalne i złożony do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy musi bowiem być uwzględniony w projekcie uchwały budżetowej przez organ wykonawczy.

Miejszem ujęcia w uchwale budżetowej postanowień dotyczących wydatków z funduszu sołeckiego jest część tej uchwały zamieszczana zwyczajowo na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p.³⁷³ Szczegółowość tego elementu uchwały nie jest określona przepisami prawa. Nie jest to element budżetu (planu wydatków), zatem nie znajdują tu wprost zastosowania przepisy o szczegółowości wydatków w uchwale budżetowej (art. 236 u.f.p.). O szczegółowości tego elementu uchwały budżetowej decyduje akceptowany przez daną r.i.o. zwyczaj³⁷⁴.

Powszechną praktyką jest wskazywanie nazwy sołectwa, określenie przedsięwzięcia i podanie (z różną szczegółowością klasyfikacji budżetowej) kwoty wydatków na jego realizację, której ogólna wielkość powinna wynikać z treści wniosku sołectwa.

Przyjęty w uchwale budżetowej podział wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego według podziałek klasyfikacji budżetowej nie może wprost wynikać z wniosku sołectwa. Z prostej przyczyny – nie jest to wymagany prawem element wniosku. Sołectwu nie przyznano ani uprawnień ani obowiązków w tym zakresie, a poza tym zebranie wiejskie lub sołtys nie jest organem władnym do określania takich kwestii – trudno zakładać posiadanie przez organy sołectwa niezbędnej wiedzy w tym zakresie. Jeżeli więc sołectwo zgłosiło zamiar realizacji remontu drogi polegającego na nawiezieniu i rozplantowaniu żwiru za 10.000 zł, to tylko od organu wykonawczego zależy, czy cała kwota zostanie zaplanowana w paragrafie

372 W związku z tym, że funduszu sołecki nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, w uchwale budżetowej nie powinny być zamieszczane żadne plany finansowe dotyczące wydatków w ramach funduszu.

373 Jak wskazano w rozdziale III rozprawy, przepis ten stanowi o „uprawnieniach jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu”, jako rzekomo obligatoryjnym elemencie uchwały budżetowej (do końca 2009 r. był to załącznik do tej uchwały). Jest to przepis niezmienny od lat. Jeszcze przed wprowadzeniem funduszu sołeckiego (w latach 90-tych XX wieku) orzecznictwo r.i.o. jednoznacznie opowiedziało się za brakiem możliwości przypisywania jednostkom pomocniczym gminy jakichkolwiek faktycznych uprawnień w zakresie realizacji budżetu. Przywołany przepis wykorzystywany jest z reguły jako podstawa wskazywania celów wydatkowania środków określonych przez jednostki pomocnicze.

374 Przed 2010 r. funkcjonował swego rodzaju wzór tego elementu uchwały budżetowej, jako załącznik do wzoru uchwały budżetowej zaakceptowanego przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych w celu ujednoczenia formy uchwał budżetowych na użytek programu „BeSTi@”. Wzór załącznika dotyczącego wydatków jednostek pomocniczych przewidywał, w odniesieniu do każdej z jednostek pomocniczych, wskazanie: podziałek klasyfikacji budżetowej wydatku, nazwy jednostki pomocniczej i kwoty wydatku.

zakupu usług remontowych (§ 4270) czy zostanie rozdzielona na paragrafy zakupu materiałów (zakup żwiru, § 4210) i zakupu usług (wynajęcie sprzętu, § 4300). Sołectwu należy odmówić prawa decydowania o tych kwestiach również z tego względu, że to organ wykonawczy gminy odpowiada za realizację wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.). To wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa ostatecznie sposób (formę) realizacji przedsięwzięcia w celu osiągnięcia efektu zgodnego z wolą sołectwa. Wola ta może zaś wiązać organy gminy tylko co do celu, który ma być zrealizowany. Ustawa o funduszu sołeckim nie wyposażyła sołectw w prawo wskazywania kto, jak i kiedy ma wykonać zadanie, a tym bardziej w jaki sposób przedsięwzięcie ma być ujęte w budżecie. Takie też stanowisko prezentuje Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, która w interpretacji z 18 listopada 2009 r.³⁷⁵ wskazała m.in., że „potrzebę realizacji określonych przedsięwzięć na obszarze sołectwa winno określać sołectwo we wniosku składanym w trybie art. 4 ustawy o funduszu sołeckim. (...) Na tym etapie postępowania wydaje się niemożliwym postanowienie przez sołectwo o sposobie realizacji przedsięwzięcia i wskazanie, że będzie ono realizowane poprzez zlecenie go stowarzyszeniu. Działanie takie wykraczałoby poza uprawnienia przypisane sołectwom w ramach funduszu sołeckiego. (...) Ujęcie w budżecie gminy środków dla sołectw stanowić będzie podstawę dla organu wykonawczego do podjęcia decyzji o sposobie wykonania planowanych zadań, gdyż sołectwa nie są i nie mogą być umocowane do zawierania umów i zaciągania zobowiązań. Jednym ze sposobów, dopuszczonym przez prawo, może być zlecenie ich realizacji stowarzyszeniom.

Dodać jeszcze należy, że brak dostatecznych podstaw na tle przepisów u.f.p., aby dane tej części uchwały budżetowej, która wskazuje przedsięwzięcia sołectw, traktować jako nieprzekraczalne limity wydatków. Jest to jedynie wskazanie celów (a i to w sposób nienakazany prawem), na które będzie wydatkowana część środków stanowiąca jedynie ułamek ogólnej sumy planowanych wydatków w danej podziałce klasyfikacyjnej, przyjętej w planie wydatków budżetu. Limity wydatków budżetu wynikają z danych planu wydatków, ujętych w wymaganych ustawą podziałkach klasyfikacyjnych, a nie z „sołeckiej” części uchwały budżetowej (która zresztą może wykazywać różnorodną szczegółowość – jako nieregulowana prawem).

Odnosząc się zaś ogólnie do zagadnienia podstaw merytorycznych do wprowadzania modyfikacji w omawianej części uchwały budżetowej, jako źródło potencjalnych zmian należy zidentyfikować:

- podjęcie przez sołectwo próby zmiany decyzji wynikającej z wniosku co do wykonywanych przedsięwzięć, oraz
- konieczne modyfikacje wynikających z przebiegu procesu realizacji przedsięwzięcia.

Sytuacje te wymagają diametralnie innej oceny przy rozpatrywaniu dopuszczalności wprowadzenia zmian. Podejmowane w praktyce przez sołectwa próby dokonania w trakcie roku budżetowego zmian przedsięwzięć (zmian wniosków) mogą skutkować tym, że organy gminy podejmą decyzję o wprowadzeniu wskazanych przez sołectwo modyfikacji w uchwale budżetowej. Wówczas próba zmiany przejawiałaby się zmianą przedsięwzięcia w uchwale budżetowej – np. zamiast remontu drogi pojawia się zakup sprzętu sportowego. Na tle ustawy o funduszu sołeckim zmiany przez sołectwo przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego należy uznać za niedopuszczalne. Zmian takich nie przewidują bowiem przepisy u.f.s. Wynika stąd brak trybu, w jakim takie zmiany miałyby być wprowadzane, a przede wszystkim brak możliwości przypisania przedsięwzięciu uchwalonemu w wyniku zmiany podstawowej cechy funduszu sołeckiego – swobody decyzji sołectwa i obowiązku wprowadzenia jej do uchwały

375 Dotyczyła ona możliwości wykorzystania środków pochodzących z funduszu sołeckiego na finansowanie wkładu własnego w małych projektach realizowanych w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (www.funduszesoleckie.pl).

budżetowej przez organy gminy. Jeżeli to rada miałaby decydować, czy uwzględnić na sesji propozycję zmiany wniosku złożoną przez sołectwo, to nie da się takiej procedurze przypisać cech funduszu sołeckiego. W konsekwencji przyjęcie w trakcie roku tego typu zmiany w uchwale budżetowej (zmiany przedsięwzięcia na inne) należy uznać za niedopuszczalne, niemające podstaw w przepisach ustawy o funduszu sołeckim³⁷⁶. Dokonanie takiej zmiany powinno niweczyć uznanie poniesionych na jej podstawie wydatków jako wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Za wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego należy bowiem uznać wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć ujętych we wniosku sołectwa uchwalonym i złożonym przez sołectwo zgodnie z przepisami art. 4 u.f.s.³⁷⁷

Konstrukcja nieprzewidująca zmiany przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w trakcie roku budżetowego jest słuszna. Dodatkowo umożliwia podjęcie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwych działań w procesie realizacji budżetu, w tym m.in. ustalenia zakresu innych planowanych zadań, ustalenia dostaw, robót i usług, dla których wymagane będzie przeprowadzenie postępowania w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

Inaczej należy ocenić zmiany w uchwale budżetowej polegające tylko na zmianie podziałek klasyfikacyjnych w roku realizacji przedsięwzięcia. Należy je uznać za dopuszczalne, jeżeli nie prowadzą do zmiany przedsięwzięcia. Takie zmiany nie powinny być oceniane jako zmiana wniosku sołectwa, ponieważ są zwykłą konsekwencją procesu wykonywania budżetu³⁷⁸. Zastosowanie przez organy gminy właściwych podziałek klasyfikacyjnych na ujęcie wydatków służących realizacji przedsięwzięcia uchwalonego przez zebranie wiejskie nie ma cech zmiany wniosku, a przez to nie powoduje sprzeczności z ustawą o funduszu sołeckim. Zmiany o takim charakterze są nieuniknione, ponieważ trudno racjonalnie zakładać, iż sołectwo składając wniosek, w sposób ostateczny, nieodwołalny (i profesjonalny) oceni koszty wszystkich elementów składających się na wykonanie uchwalonego przedsięwzięcia³⁷⁹.

W praktyce spotkać się można także z przypadkami zmniejszenia środków przewidzianych w uchwale budżetowej na jedno zadanie z jednoczesnym przeniesieniem ich na inne zadanie (przy zachowaniu ogólnej kwoty środków należnych sołectwu). Ocena tej kwestii będzie wynikiem interpretacji przede wszystkim znaczenia szacunkowych kwot wskazanych we wniosku sołectwa na każde z przedsięwzięć (ponieważ to one determinują postanowienia uchwały budżetowej). Wprowadzanie tego typu zmian może wydawać się zagrożeniem dla realizacji wniosku sołectwa. Warto jednak zwrócić uwagę na interpretację RIO we Wrocławiu z 21 lipca 2010 r., w której wskazano, że „nie ma przeszkód prawnych do przesunięcia środków funduszu między przedsięwzięciami w ramach sołectwa, albowiem planowane środki na dane przedsięwzięcie nie są kwotami obligatoryjnymi, lecz stanowią wartości szacunkowe (art. 4

376 Nadzwyczajnej drogi zmiany przeznaczenia środków funduszu na tle obowiązujących przepisów można poszukiwać jedynie w odniesieniu do wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej, o których mowa w art. 1 ust. 4 u.f.s.

377 R. Trykozko, *Wydatkowanie środków w ramach funduszu sołeckiego – podstawowe problemy*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2010, nr 6. W tym kierunku ukształtowała się też główna linia interpretacji r.i.o. Jednoznacznie zakaz zmiany przedsięwzięć w trakcie roku wynika m.in. z interpretacji wydanych przez RIO w Olsztynie, uchwały RIO w Warszawie z dnia 23 czerwca 2010 r. (nr 147/K/10), interpretacji RIO we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2010 r. (www.funduszesoleckie.pl), a także stanowiska MSWiA z dnia 9 sierpnia 2010 r. dotyczącego ewentualnej zmiany przeznaczenia środków przyznanych sołectwu w ramach funduszu sołeckiego (www.mswia.gov.pl), w którym wskazano m.in., że „ewentualna zmiana środków funduszu poza procedurami przewidzianymi ustawą o funduszu sołeckim może skutkować uznaniem, iż dane środki tracą charakter funduszu sołeckiego w znaczeniu ustawy.” Wyjątkiem jest interpretacja wydana przez Kolegium RIO w Lublinie z dnia 30 marca 2010 r., która przewiduje możliwość dokonywania zmian wniosków sołectw, a w konsekwencji i przedsięwzięć w uchwale budżetowej, jeżeli zebranie wiejskie uchwaliło zmianę przeznaczenia środków. Jest to jednak stanowisko odosobnione.

378 R. Trykozko, *Wydatek wykonany w ramach funduszu sołeckiego a kwestia zmian wniosków w roku realizacji funduszu*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.

379 R. Trykozko, *Wydatkowanie środków w ramach funduszu...*, cyt. wyd. Takie stanowisko prezentowane jest też z reguły w interpretacjach r.i.o. (m.in. przywołanych w poprzednim przypisie wyjaśnieniach RIO w Olsztynie i Wrocławiu).

ust. 3 uofs).³⁸⁰ Uważam, że interpretacja ta jest zgodna z przepisami u.f.s., mimo pozornie bardzo liberalnego charakteru. Dotyczy bowiem wyłącznie procesu realizacji budżetu. Ewentualna zmiana w tym zakresie nie może jednak naruszać woli sołectwa co do realizacji zamierzonych celów.

Szereg problemów rodzi także próba interpretacji kompetencji rady lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wprowadzenia danej zmiany w „sołeckiej” części uchwały budżetowej. Prawo nie reguluje tego zagadnienia, a jest to wynikiem braku przepisów przewidujących samą możliwość zmian. W związku z brakiem przepisów prawnych, a także ze względu na fakt, że jakakolwiek zmiana w tym zakresie jest zmianą uchwały budżetowej (a nie tylko budżetu – planu wydatków), w praktyce dominuje podejście, że zmian tych powinna dokonywać rada gminy. Za dopuszczalne należałoby jednak uznać dokonanie zmiany zarządzeniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sytuacji, gdy zmiana polega tylko na przesunięciu między paragrafami klasyfikacji budżetowej, a zatem mieści się w kompetencji organu wykonawczego z mocy art. 257 pkt 3 u.f.p. Podstawą tego wniosku jest, że przepisy prawa nie określają szczegółowości „sołeckiej” części uchwały budżetowej – z żadnych regulacji nie wynika, czy w ogóle ma ona być sporządzana w szczególności klasyfikacji budżetowej, a jeżeli już ją zastosowano, to czy ma być to szczególność pełna.

6. Realizacja przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego (wydatkowanie środków)

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że fundusz sołecki ma wyłącznie roczny charakter. Wynika to zarówno z obowiązku corocznego podejmowania uchwały w sprawie funduszu sołeckiego, jak też z art. 2 ust. 3 u.f.s., który postanawia, że „środki funduszu niewykorzystane w roku budżetowym wygasają z upływem roku”³⁸¹. Regulację tę należy odczytywać ogólnie jako zakaz „przesuwania” niewykorzystanych w danym roku środków funduszu na rok następny i w efekcie kumulowanie jego wysokości ponad ustawowo określony poziom. Na tle konstrukcji funduszu oraz ogólnych zasad wykonywania budżetu art. 2 ust. 3 u.f.s. budzi jednak wątpliwości interpretacyjne³⁸².

Umieszczenie zacytowanego przepisu art. 2 ust. 3 w ustawie, po regulacji dotyczącej poinformowania sołtysa o wysokości przyznanych środków, może sugerować, że jego istotą jest wskazanie, że w przypadku braku działań sołectwa co do przeznaczenia całości przypadającej mu kwoty funduszu lub określenia przeznaczenia tylko części tej kwoty, niewykorzystane środki nie „przechodzą” do wykorzystania w następnym roku. Taka interpretacja byłaby spójna z konstrukcją funduszu. Fundusz sołecki ma bowiem wyraźny charakter roczny³⁸³.

Inne rozumienie niewykorzystania środków funduszu wiąże się z sytuacją, gdy środki których przeznaczenie określono wnioskiem sołectwa zostały ujęte w uchwale budżetowej, ale nie zostały w całości lub w części wydatkowane. Brzmienie art. 2 ust. 3 u.f.s. nasuwa bowiem skojarzenia z przepisami u.f.p. regulującymi zasady roczności budżetu i wygasania wydatków z upływem

380 www.wroclaw.rio.gov.pl

381 O niewykorzystaniu środków można mówić dwojako. Po pierwsze w sytuacji, gdy środki, których przeznaczenie określono wnioskiem sołectwa zostały ujęte w uchwale budżetowej, ale nie zostały w całości wydatkowane. Inne rozumienie niewykorzystania środków funduszu dotyczy nieokreślenia przez sołectwo przeznaczenia środków, które zostały im przyznane w związku z wyrażeniem przez radę zgody na wyodrębnienie funduszu (brak wniosku sołectwa lub jego odrzucenie).

382 Uzasadnienie do projektu ustawy nie odnosi się do zamiaru, jaki przyświecał ustawodawcy przy ujęciu tego przepisu w ustawie.

383 Jeżeli taki był cel ustawodawcy to należy stwierdzić, że normę sformułowano w sposób dość nieprecyzyjny. Przepis stanowi bowiem o środkach funduszu niewykorzystanych „w roku budżetowym”, a nie środkach niewykorzystanych, przypadających „na dany rok budżetowy”. Różnica jest subtelna, lecz istotna. „W roku budżetowym” sołectwo nie może bowiem „nie wykorzystać” przyznanych środków funduszu, ponieważ procedura ich wykorzystania toczy się w roku poprzedzającym rok budżetowy. Możliwe jest natomiast, że sołectwo nie wykorzysta środków „na rok budżetowy”.

roku budżetowego – art. 211 ust. 1 i art. 263 ust. 1 u.f.p. Artykuł 263 ust. 1 u.f.p. ustanawia zasadę, iż niezrealizowane kwoty wydatków zamieszczonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wygasają z upływem roku budżetowego. Głębsza analiza art. 2 ust. 3 u.f.s. na tle zasad wykonywania budżetu gminy wykazuje jednakże brak dostatecznego związku między tymi regulacjami³⁸⁴. Przede wszystkim, zagadnienie wygasania z upływem roku budżetowego dotyczy wydatków budżetu, zaś art. 2 ust. 3 stanowi, iż wygasają z upływem roku „niewykorzystane środki funduszu”. Mając na uwadze, że wydatki dokonywane w ramach funduszu sołeckiego stanowią, w zakresie ich realizacji, „normalne” wydatki budżetu gminy, jak to wynika z uzasadnienia projektu ustawy, przepis art. 2 ust. 3, przy zamiarze jego powiązania z regulacją zawartą obecnie w art. 263 u.f.p., winien brzmieć „wydatki ze środków funduszu, niewykorzystane w roku budżetowym, wygasają z upływem roku”. Przyjęcie, że w art. 2 ust. 3 chodziło ustawodawcy o zasady wydatkowania środków ujętych już w budżecie gminy w ramach funduszu sołeckiego, musi zaś skutkować stwierdzeniem, że ustawodawca nie wprowadził de facto żadnego rozwiązania, które wyróżniałoby te wydatki spośród innych wydatków budżetu³⁸⁵. Potwierdza bowiem tylko zasadę odnoszącą się do wszystkich wydatków budżetu na mocy art. 263 ust. 1 u.f.p., nie wskazując na brak możliwości zastosowania reguł niewygasania wydatków określonych w art. 263 u.f.p.

Okoliczność, iż projektodawca ustawy nie uzewnętrzniał swojego zamiaru co do art. 2 ust. 3 u.f.s., a także spójność dwóch możliwych kierunków interpretacji tego przepisu z pozostałymi przepisami u.f.s. oraz z przepisami u.f.p., prowadzi do następujących wniosków:

a) środki, których przeznaczenia sołectwo nie określi we wniosku (chodzi tu zarówno o brak jakiegokolwiek wniosku, złożenie wniosku nieprawidłowego, jak i nierozdysponowanie we wniosku całej przyznanej kwoty), nie mogą być wykorzystane w późniejszych latach,

b) ujęte w budżecie gminy wydatki na realizację przedsięwzięć, zgłoszonych przez sołectwa we wnioskach, podlegają tym samym ogólnym zasadom w zakresie wygasania z upływem roku budżetowego i możliwości uznania ich za niewygasające, co pozostałe wydatki budżetu; przy czym na tle zasad ustalania kwoty wydatków wykonanych w ramach funduszu na potrzeby uzyskania częściowego ich zwrotu z budżetu państwa wniosek ten powoduje szereg problemów praktycznych, o których mowa w następnym punkcie tego rozdziału.

Ustawa o funduszu sołeckim nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się do zasad wydatkowania środków, których przeznaczenie zostało określone przez zebrania wiejskie. Nie jest to przeoczenie, lecz wyraźny zamiar ustawodawcy wynikający z właściwej oceny zasad ponoszenia wydatków ze środków publicznych. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, środki przekazane sołectwom są częścią finansów publicznych i jako takie muszą podlegać wszystkim rygorom prawa. W związku z tym nie jest możliwe powierzenie wydatkowania środków bezpośrednio sołectwom. Nie można zagwarantować, że władze sołectwa będą miały na tyle dobrą znajomość przepisów prawa finansów publicznych, by działając samodzielnie nie popełnić nieświadomie błędów, w tym skutkujących odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W efekcie zaproponowano, by dysponowanie środkami funduszu sołeckiego odbywało się na zasadach ogólnych. Przyjęto w związku z tym, że nie ma potrzeby wskazywania w ustawie podmiotu odpowiedzialnego za dysponowanie środkami funduszu, bowiem stosowne unormowania zawiera obowiązujące prawo.

Przytoczone wyżej tezy uzasadnienia są bardzo trafne. Przyznanie środków sołectwom w ramach funduszu może oznaczać tylko możliwość decydowania o ich przeznaczeniu, a nie

384 Kwestia wygasania wydatków z funduszu sołeckiego powinna być jednak jasno rozstrzygnięta ze względu na swoje znaczenie dla ustalania kwoty wydatków wykonanych w ramach funduszu na potrzeby uzyskania częściowego ich zwrotu z budżetu państwa.

385 Inaczej M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy...*, cyt. wyd. oraz R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim...*, cyt. wyd., którzy przepisowi art. 2 ust. 3 u.f.s. przypisują znaczenie zakazujące uznawania za niewygasłe wydatków na realizację przedsięwzięć zgłoszonych w ramach funduszu sołeckiego.

fizyczne przekazywanie im pieniędzy. Wtedy bowiem powstałyby istotne wątpliwości co do zasad ich wydatkowania (w tym przekazywania kompetencji i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej) wynikające z ustawy o finansach publicznych, a także standardów kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych³⁸⁶. W idei funduszu sołeckiego nie chodziło bowiem o stworzenie kolejnego podmiotu prowadzącego gospodarkę finansową przy pomocy środków budżetowych, ale o przyznanie możliwości wiążącego organy gminy decydowania o przeznaczeniu wydzielonej części środków budżetowych, które zostaną wydatkowane jak „normalny” wydatek budżetowy, z zachowaniem kompetencji ich realizacji i wykonywania procedur weryfikacyjnych. Na podstawie budżetu, w którym został ujęty wydatek na zgłoszone przez sołectwo przedsięwzięcie, wójt (burmistrz, prezydent miasta) zadysponuje środkami przy zachowaniu procedur kontrolnych, wykonywanych przez skarbnika i pracowników merytorycznych, oraz przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Realizowany z budżetu wydatek wykonywany jako wydatek w ramach funduszu sołeckiego musi być poniesiony zgodnie z przepisami dotyczącymi danego rodzaju wydatku, jeżeli ustawodawca takie przepisy ustanowił. Z punktu widzenia legalności niektórych dokonywanych z budżetu wydatków za wystarczające należy uznać stwierdzenie rzeczywistego powiązania między wydatkiem a realizacją jednego z zadań przypisanych gminie w ustawie ustrojowej. Wniosek taki można odnieść wprost do wydatków, których wysokości i sposobu ustalania nie regulują szczegółowe przepisy – np. do wszelkiego rodzaju wydatków na promocję gminy.

Kategorie wydatków posiadające szczegółowe regulacje podlegają natomiast ocenie według art. 44 ust. 2 u.f.p. stanowiącego, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Zatem wskazanie we wniosku, iż sołectwo zamierza przeznaczyć środki funduszu np. na remont zabytkowego kościoła w danej wsi nie wyłączy obowiązku stosowania procedury wymaganej przez art. 81 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁸⁷ w celu przekazania parafii dotacji na ten cel. Jeżeli parafia nie złoży w danym roku wniosku wymaganego zasadami udzielania dotacji, to organ wykonawczy nie ma prawa wydatkować tych środków.

Podsumowując tą część rozważań – określenie we wniosku sołectwa przeznaczenia środków postawionych do dyspozycji w ramach funduszu nie może skutkować jakkolwiek liberalizacją zasad wydatkowania tych środków z budżetu. Rola sołectwa kończy się bowiem na określeniu przeznaczenia środków, zaś wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien podjąć prawem przewidziane działania dla uruchomienia danego wydatku, mając na uwadze, że reżim wydatkowania środków w ramach funduszu jest taki sam jak w przypadku innych środków. W roku budżetowym, w którym dokonywane są wydatki w ramach funduszu, nie da się wskazać żadnych konkretnych kompetencji oraz obowiązków sołectw w odniesieniu do wydatków na realizację zgłoszonych przedsięwzięć (np. wskazywania terminu ich realizacji czy zatwierdzania dokumentów dotyczących operacji gospodarczych).

Sołectwu należy też odmówić prawa do wysuwania roszczeń o wydatkowanie całej kwoty, na którą rozpisano we wniosku przedsięwzięcia i ujęto w uchwale budżetowej. Realizacja jakichkolwiek propozycji sołectwa, składanych w trakcie roku budżetowego w odniesieniu do środków pozostałych po realizacji przedsięwzięcia (jeżeli zostało ono zrealizowane taniej niż to wynikało z wniosku sołectwa), zależy tylko od woli organu wykonawczego. Jak wcześniej wskazano, nie można przyjąć założenia, iż sołectwo w każdym czasie i okolicznościach może zobowiązywać organy gminy do realizacji swoich zamierzeń. Pozytywne rozpatrzenie przez

386 Ogłoszone komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. Zarówno standardy, jak i art. 53 ust. 2 u.f.p. nie przewidują możliwości powierzenia uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności w zakresie przeprowadzania funkcjonalnej kontroli procesów składających się na gospodarkę finansową jednostki osobom innym niż pracownicy jednostki.

387 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.).

organy gminy propozycji przeznaczenia pozostałych po realizacji przedsięwzięcia środków i dokonanie wydatków nie będzie już „wydatkami wykonanymi w ramach funduszu” (zostaną wydane na cel nieprzewidziany we wniosku złożonym w trybie u.f.s.). W efekcie należy przyjąć istotną dla konstrukcji funduszu tezę, iż błędne jest założenie, że kwota przypadająca sołectwu na dany rok budżetowy oznacza kwotę wydatków, która ma być poniesiona. Kwota ta wyznacza jedynie zakres kosztowy przedsięwzięć, które sołectwo może uchwalić we wniosku³⁸⁸.

Uwagi wymaga także sytuacja, w której organ wykonawczy mimo zawarcia w uchwale budżetowej przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwa nie dokona ich realizacji. Trudno wskazać instrumenty realnego oddziaływania sołectwa na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w tym zakresie. Zaniechanie realizacji przyjętych wniosków w całości lub w części jest oczywiście sprzeczne z u.f.s., jak również z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Oprócz skargi sołectwa do rady na działania organu wykonawczego w trybie art. 229 pkt 3 k.p.a., niewykonanie budżetu w części przedsięwzięć sołeckich może być także podnoszone przy ocenie wykonania budżetu w toku procedury absolutoryjnej³⁸⁹.

7. Instytucja częściowego zwrotu z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego

W art. 2 ust. 4-9 u.f.s. uregulowano system zwrotu gminie części wydatków wykonanych w ramach funduszu. Rozwiązanie to ma stanowić zachętę dla organów gminy do uchwalania funduszu sołeckiego. Zwrot wynosi od 10 do 30% wykonanych wydatków, zaś jego wysokość jest zależna od stosunku kwoty bazowej obliczonej dla danej gminy do średniej kwoty bazowej obliczonej dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przez Ministra Finansów, podanej w Biuletynie Informacji Publicznej do 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy³⁹⁰, a więc roku poprzedzającego rok, w którym będą dokonywane zwroty³⁹¹.

Przy ustalaniu kwoty wydatków podlegających zwrotowi z budżetu państwa uwzględniane są tylko wydatki poniesione w ramach kwot funduszu ustalonych w trybie art. 2 ust. 1 u.f.s. Ewentualne zwiększenia kwoty funduszu przez radę gminy na podstawie art. 3 ust. 1 u.f.s., skutkujące wydatkami w ramach funduszu wyższymi niż „maksymalny próg ustawowy” w danej gminie³⁹², nie są uwzględniane przy obliczaniu kwoty refundacji – art. 3 ust. 2 u.f.s.³⁹³

388 R. Trykozko, *Wydatkowanie środków w ramach funduszu...*, cyt. wyd.

389 Podstawą oceny wykonania budżetu w toku procedury absolutoryjnej powinno być w szczególności: realizacja dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu w stosunku do założonego planu, stopień realizacji zadań inwestycyjnych i innych zadań mających szczególne znaczenie dla społeczności lokalnej – zob. K. Sawicka w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych...*, cyt. wyd., s. 751.

390 Średnią kwotę bazową w kraju Minister Finansów oblicza dzieląc łączną kwotę wykonanych dochodów bieżących gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (mają to być dochody bieżące ustalone na podstawie u.f.p., analogicznie jak dochody bieżące na potrzeby obliczenia kwoty bazowej gminy), wynikających ze sprawozdań Rb-27S za rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata (z uwzględnieniem korekt złożonych do r.i.o. do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy), przez liczbę mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa GUS (jest to więc analogiczne określenie źródła informacji o liczbie mieszkańców jak w odniesieniu do ustalania kwoty bazowej przez każdą z gmin). Ogłoszona przez Ministra Finansów średnia kwota bazowa w kraju K_{bk} na 2011 rok wynosiła 2.399,29 zł na mieszkańca, a na 2010 r. – 2.312,09 zł.

391 Zwrot w wysokości 30% wykonanych wydatków dotyczy gmin, których kwota bazowa jest niższa od średniej krajowej, 20% wykonanych wydatków zostanie zwrócone gminom, których kwota bazowa kształtuje się na poziomie 100-120% średniej krajowej, zaś 10%-owy zwrot otrzymują gmin, których kwota bazowa przekracza 120% średniej krajowej.

392 Z przepisów nie wynika wprost, czy przy zwrocie nie będą uwzględniane wydatki poniesionych ponad próg ustawowy w zakresie dotyczącym poszczególnych sołectw, czy też ponad ogólną sumę funduszu dla wszystkich sołectw w danej gminie. Za właściwe należy przyjąć obliczanie kwoty zwrotu przy uwzględnieniu wynikającego z art. 2 ust. 1 u.f.s. poziomu środków dla każdego z sołectw.

393 Regulacja ta ma zapobiegać niekontrolowanemu obciążeniu budżetu państwa z tytułu refundacji w następstwie dokonywania przez rady gmin zwiększeń środków funduszu sołeckiego. Zwiększając środki rada gminy godzi się zatem, iż koszt ekonomiczny wydatków poniesionych w ramach kwoty przewyższającej fundusz ustalony na podstawie art. 2 ust. 1 zostanie sfinansowane w całości przez gminę.

Częściowemu zwrotowi podlegają tylko „wydatki wykonane w ramach funduszu”. Wynika stąd po pierwsze, że dla określenia kwoty zwrotu nie ma znaczenia: w jakiej wysokości ustalony został fundusz w związku z wyrażeniem zgody przez radę na jego wyodrębnienie, na jaką kwotę przekazano informacje sołtysom, na jaką kwotę zostały złożone wnioski, w jakiej wysokości ujęto wydatki jednostek pomocniczych na podstawie wniosków w uchwale budżetowej. Podstawę zwrotu będą stanowiły tylko wydatki faktycznie poniesione. Głównym problemem tej instytucji jest interpretacja warunku wykonania wydatków „w ramach funduszu”. Należy przyjąć, że zwrotowi będą podlegały wyłącznie wydatki zrealizowane na podstawie prawidłowych wniosków uchwalonych przez zebrania wiejskie i złożonych w trybie ustawy i na przedsięwzięcia ujęte w tych wnioskach³⁹⁴. Nakazuje to dołożenie przez organy gminy starań w celu zapewnienia formalnej poprawności wniosków, a jednocześnie neguje możliwość wprowadzania w trakcie roku budżetowego zmian przedsięwzięć. Wydatki poniesione na ich realizację nie będą bowiem wynikały z wniosków sołectw złożonych w trybie ustawy³⁹⁵, o czym była już mowa w niniejszym rozdziale. Poprzez nieuregulowanie tej kwestii powstaje jednak realne zagrożenie, że gminy będą występowały o częściowy zwrot wydatków poniesionych z istotnym naruszeniem przepisów u.f.s. Niezbędnym jest zatem wyraźne wskazanie w ustawie, że sołectwo nie ma prawa zmienić wniosku po 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy³⁹⁶.

W art. 2 ust. 4 u.f.s. wskazano, że zwrot części poniesionych wydatków w ramach funduszu sołectkiego następuje w formie dotacji celowej przekazanej gminie w roku następującym po roku poniesienia wydatków objętych częściowym zwrotem. Zastosowanie takiej formy zwrotu sprawia, że otrzymane przez gminę kwoty z jednej strony nie będą mogły być kwalifikowane jako zwrot wydatków, z drugiej zaś – po ujęciu po stronie dochodów budżetu – będą mogły być rozdysponowane na dowolne wydatki budżetu. Podstawę w tym zakresie stanowi art. 50a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, według którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu dotacji otrzymanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, stanowiących zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych.

Tryb zwrotu części wydatków gmin poniesionych w ramach funduszu sołectkiego został określony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołectkiego³⁹⁷. Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia gmina składa wniosek o zwrot wydatków do właściwego wojewody w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków. We wniosku (którego wzór zawiera rozporządzenie) gmina wykazuje wykonane wydatki według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który składany jest wniosek³⁹⁸. Wojewoda po sprawdzeniu prawidłowości wniosku pod względem rachunkowym oraz formalnym dokonuje zwrotu wydatków na rachunek budżetu gminy w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków. W przypadku stwierdzenia we wniosku braków lub błędów wojewoda wzywa gminę do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

394 R. Trykozko, *Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołectkim...*, cyt. wyd.

395 R. Trykozko, *Wydatek wykonany w ramach funduszu sołectkiego...*, cyt. wyd.; R. Kowalczyk, *Komentarz do ustawy...*, cyt. wyd.

396 R. Trykozko, *Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołectkim...*

397 Dz. U. Nr 21, poz. 106. Rozporządzenie to również nie określa, które wydatki należy uznawać za wydatki wykonane w ramach funduszu.

398 Z przepisów rozporządzenia nie wynika, aby wykazana we wniosku kwota musiała odpowiadać kwocie wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego wykazanej w kol. 10 sprawozdania Rb-28S o wydatkach budżetu. Rozporządzenie nie odnosi się też do oceny ewentualnych wydatków planowanych do realizacji w ramach funduszu, które zostałyby uznane za niewygasłe z końcem roku – zob. pkt 5 niniejszego rozdziału.

8. Fundusz sołecki jako źródło uprawnień sołectwa na etapie planowania i wykonywania budżetu - wnioski

Fundusz sołecki wprowadził niezwykle istotne zmiany w postrzeganiu pozycji i uprawnień sołectw w zakresie spraw budżetowych gminy. Przyznał bowiem sołectwom w miarę czytelne, zestandaryzowane dla wszystkich sołectw i dość precyzyjnie (względem przepisów u.s.g.) uregulowane kompetencje, stanowiąc rzeczywistą zachętę do aktywnego udziału w planowaniu i realizacji zadań gminy służących mieszkańcom poszczególnych sołectw. W pełni pozytywną ocenę tej instytucji blokuje jednak brak niezbędnych regulacji określających jej odniesienie do obowiązujących w dalszym ciągu przepisów u.s.g., a przede wszystkim do przepisów u.f.p. regulujących procesy planowania i wykonywania budżetu gminy. Niemniej jednak założenia przyjęte w ustawie o funduszu sołeckim powinny stanowić fundament formułowania modelowych propozycji uprawnień jednostek pomocniczych w procesach budżetowych. Ustawa o funduszu sołeckim pokazała bowiem, że uregulowanie w formie przepisów powszechnie obowiązujących realnych, decyzyjnych uprawnień tych jednostek jest możliwe bez szkody dla finansów samorządowych, kompetencji organów gminy i wynikającej stąd ich odpowiedzialności.

Założenia modelu uprawnień jednostki pomocniczej w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy

1. Podstawowe determinanty instytucjonalno-prawne modelu uprawnień jednostki pomocniczej

1.1. Cel wyposażania jednostek pomocniczych w uprawnienia realizowane w ramach procesów planowania i wykonywania budżetu

Jako założenie rozprawy przyjęto, że jednostki pomocnicze powinny posiadać konkretne uprawnienia w procesach składających się na planowanie i wykonywanie budżetu gminy. Niezbędne jest jednak przeprowadzenie rozważań na ten temat, których przedmiotem będzie przeanalizowanie stopnia istotności celu kształtowania tych kompetencji w wybranych obszarach.

Nie jest zadaniem niniejszej pracy formułowanie kompetencji jednostek pomocniczych w połączeniu z modulowaniem ich obecnego statusu prawnego czy struktury organizacyjnej. Koncepcje takie musiałyby bowiem nieuchronnie prowadzić do propozycji skutkujących zwiększeniem pozycji ustrojowej tych jednostek, zmiany ich statusu prawnego, nadania dodatkowych kompetencji ich organom, przypisania im odpowiedzialności, większego zinstytucjonalizowania³⁹⁹. Formułowanie takich postulatów w okresie kryzysu finansów publicznych byłoby błędem. Wiązałoby się w szczególności z dodatkowymi kosztami sektora publicznego – trudno bowiem wyposażać podmioty w konkretne instrumenty prawne i przypisywać wynikającą z ich stosowania odpowiedzialność bez zapewnienia majątkowego i osobowego substratu funkcjonowania, generującego dodatkowe koszty publiczne. Krytycznie trzeba też ocenić nieunikniony w konsekwencji efekt decentralizacji finansów. Dlatego też identyfikacja celów kształtowania uprawnień jednostek pomocniczych w obrębie spraw budżetowych musi być oparta o ich aktualny status, który wprawdzie znacząco ogranicza możliwości formułowania propozycji prawnych, ale też z drugiej strony umożliwia przyznanie kompetencji niemających cech obowiązku działania. Korzystanie z nadanych uprawnień może być uzależnione wyłącznie od wykazania inicjatywy, aktywności i zdolności do samoorganizowania się członków społeczności lokalnej.

Stawiając pytanie: w jakim celu jednostki pomocnicze mają posiadać uprawnienia skutkujące wpływem na planowanie czy realizację budżetu gminy, nie można pominąć – niekoniecznie merytorycznego – aspektu wieloletniej tradycji istnienia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego regulacji przewidujących kompetencje w tym obszarze⁴⁰⁰. Jakość tych regulacji oraz stosowanie ich w praktyce zasługuje niejednokrotnie na szereg krytycznych ocen. Nie zmienia to jednak faktu, że obowiązywanie rozwiązań prawnych w tym zakresie stało się niejako standardem. Trudno zakładać, aby koncepcje ustrojowe co do roli i statusu jednostek pomocniczych zmierzały w przyszłości w kierunku osłabienia ich roli, i tak marginalnej w systemie prawa⁴⁰¹. Można więc przyjąć, że przepisy regulujące kompetencje finansowe

399 Np. nadania statusu jednostki sektora finansów publicznych.

400 Zob. analizę historyczną ewolucji przepisów odnoszących się do finansowych uprawnień jednostek pomocniczych przeprowadzoną w rozdziale III.

401 Potwierdzają to w szczególności założenia wstępnego prezydenckiego projektu ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustawy (www.prezydent.pl).

jednostek pomocniczych będą w polskim systemie prawa zjawiskiem trwałym. Zadaniem stojącym przed ustawodawcą jest zaś sformułowanie ich wreszcie przy należyтым uwzględnieniu przepisów (zasad) prawa finansowego, który to aspekt wydaje się być dotychczas albo zupełnie pomijany (przepisy zawarte w u.s.g.) albo niedopracowany (instytucja funduszu sołeckiego).

Z punktu widzenia finansów gminy posiadanie przez jednostki pomocnicze znaczących uprawnień skutkujących wpływem tych jednostek na planowanie czy wykonywanie budżetu nie może być rozpatrywane wyłącznie w kategorii płynących stąd korzyści. Co więcej, bliższa analiza tego obszaru prowadzi wręcz do wniosku, że istotne (wiążące) uprawnienia jednostek pomocniczych w procesach budżetowych są niekorzystne. Zarówno z perspektywy elastyczności działania organów gminy, jak i ogólnych reguł rządzących finansami publicznymi.

Dopuszczenie jednostek pomocniczych do współdecydowania o kształcie projektowanego (uchwalanego) budżetu stanowi istotne zagrożenie dla racjonalnego planowania wydatków budżetowych. Przyjęte w projekcie uchwały budżetowej zadania nie będą wówczas wyrazem przemyślanej, kompletnej koncepcji organu wykonawczego, lecz w części zbiorem partykularnych decyzji i interesów mieszkańców poszczególnych (często kilkudziesięciu) jednostek pomocniczych. Zakres tych decyzji będzie ponadto, w stopniu dalece wykraczającym poza środki faktycznie postawione do dyspozycji jednostek pomocniczych, wpływać na proces planowania budżetu przez organy gminy.

W aspekcie wykonywania budżetu przyznanie jednostkom pomocniczym uprawnień może prowadzić do dezorganizacji procesu wykonawczego. Niebezpieczeństwo to daje się zauważyć zarówno jeśli chodzi o kompetencje dotyczące modyfikowania uchwały budżetowej w toku jej realizacji, jak i umiejscowione w procesie realizacji dochodów i wydatków. Wykonywanie budżetu składa się z szeregu czynności obwarowanych regulacjami szczegółowymi, jak np. udzielaniem zamówień publicznych, zasadami wylaniania dotowanych podmiotów, limitami zaciągania zobowiązań. Nieprawidłowości w tym zakresie obciążają organ wykonawczy i kierowników jednostek budżetowych – jako podmioty realizujące postanowienia budżetu. Ewentualne uprawnienia jednostek pomocniczych nie mogą wpływać na zaburzenie tych procesów, a niebezpieczeństwo takie łatwo zidentyfikować rozważając praktyczne skutki jakichkolwiek wiążących decyzji jednostek pomocniczych co do faktycznych czynności z zakresu realizacji dochodów i wydatków.

Posiadanie przez jednostki pomocnicze uprawnień kreujących przeznaczenie środków budżetowych należy uznać za korzystne i istotne rozwiązanie z punktu widzenia interesów społeczności tych jednostek. Kompetencje w tym zakresie umożliwiają bowiem mieszkańcom bezpośrednie zadecydowanie o kształcie części budżetu i doborze finansowanych z niego zadań. Decyzja podejmowana jest na najniższym szczeblu i stanowi rzeczywisty wyraz aktualnych potrzeb społecznych. Oczekiwania te nie zawsze są spełniane przez wybranych w wyborach przedstawicieli – radnych i organ wykonawczy, których kierunki działania uzależnione są od wielu dodatkowych czynników.

I właśnie w obszarze aktywizacji i samodecydowania społeczności lokalnej należy poszukiwać celu kreowania uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych gminy. Jest to w zasadzie jedyny racjonalny powód uzasadniający poszukiwanie rozwiązań prawnych cechujących się przyznaniem jednostkom pomocniczym gminy względnie autonomicznych uprawnień decyzyjnych mających wpływ na planowanie i wykonywanie budżetu gminy. Ingerowanie w budżetowe kompetencje organów gminy nie powinno następować z innych powodów. Wprowadzanie dodatkowego decyzyjnego podmiotu w tych procesach nie niesie bowiem żadnego usprawnienia procedury planowania i wykonywania budżetu (a wręcz przeciwnie), osłabia pozycję organów gminy i związaną z tym odpowiedzialność, nie racjonalizuje tych procesów ani od strony formalnej ani merytorycznej. Na tym tle ewentualny cel przyznawania uprawnień do podejmowania decyzji niewiążących (opiniowania czy

wnioskowania) w zakresie zagadnień budżetowych jest niewyraźny – nie zapewnia realizacji zamierzeń jednostki pomocniczej, trudno też go uznać za niezbędny dla prawidłowego przebiegu procesów budżetowych⁴⁰².

1.2. Obligatoryjność czy fakultatywność uprawnień jednostek pomocniczych; ustawowe czy statutowe zasady określania zakresu uprawnień

Odpowiedź na pytania postawione w tytule podrozdziału należy do kluczowych zagadnień modelu uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy. Przedmiotowe zagadnienia wyznaczają bowiem ustrojową pozycję tej instytucji.

Pierwszy z problemów sprowadza się do tego, czy podejmowanie przez jednostkę pomocniczą działań w sferze zagadnień budżetowych ma być kompetencją, z której skorzystanie jest zagwarantowane wprost przepisami prawa powszechnie obowiązującego, czy też ma być uzależnione od odpowiedniej decyzji organów gminy, niejako uruchamiających możliwość skorzystania z tych uprawnień. Ten aspekt kompetencji jednostek pomocniczych stał się już przedmiotem dyskusji w procesie kształtowania treści ustawy o funduszu sołeckim⁴⁰³ – doprowadzając do wycofania się projektodawców z założenia obowiązkowego tworzenia funduszu sołeckiego, a następnie w toku prac nad senackim projektem zamian w u.f.s., przewidującym wprowadzenie domniemania istnienia funduszu sołeckiego (czyli obowiązku jego wyodrębniania w budżecie, jeżeli rada gminy nie zrezygnuje w formie uchwały z jego wyodrębniania⁴⁰⁴). Krytyka przede wszystkim tego rozwiązania przyczyniła się do spowolnienia prac nad nowelizacją u.f.s. i w efekcie jego nieuchwalenia do końca prac Sejmu VI kadencji.

U podstaw krytyki rozwiązań przewidujących jakiegokolwiek regulacje zobowiązujące⁴⁰⁵ organy gminy do zapewnienia decyzyjnego udziału jednostek pomocniczych w procesie budżetowym leży przede wszystkim zasada samodzielności finansowej gminy.

Jak wynika z analizy art. 51 ust. 3 u.s.g., przeprowadzonej w rozdziale III rozprawy, przepis ten w istocie jest regulacją zobowiązującą organy gminy do określenia w statucie uprawnień jednostek pomocniczych do „prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”. Przywołany przepis wyraźnie sugeruje, że uprawnienia takie są obowiązkowym elementem statutu. Sposób oceny przez organy nadzoru wypełnienia tego obowiązku w treści statutu jest jednak liberalny do tego stopnia, że za zgodne z prawem uznawane są statuty, które w praktyce nie określają żadnych uprawnień, a jedynie wzmiankują o posiadaniu takich uprawnień, nie konkretyzując ich w żaden sposób. Mimo więc dość jasnego brzmienia art. 51 ust. 3 u.s.g., nie jest on realnym instrumentem kreowania uprawnień jednostek pomocniczych, wykonywanych – posługując się terminologią ustawową – „w ramach budżetu gminy”. Przyjęty w u.s.g. sposób zobowiązania organów gminy do określenia kompetencji jednostek pomocniczych w zakresie spraw budżetowych okazał się rozwiązaniem błędnym.

Wnioski sformułowane w poprzednim akapicie mają decydujący wpływ na ocenę, czy źródłem uprawnień jednostek pomocniczych powinny być akty prawa miejscowego uchwalane przez radę gminy (statuty), czy też uprawnienia powinny być skonkretyzowane w akcie powszechnie

402 Zwłaszcza, że wyrażenie opinii przez przedstawiciela jednostki pomocniczej o poszczególnych założeniach budżetu może nastąpić każdorazowo podczas sesji rady gminy. Należy ponadto oczekiwać nikłego zainteresowania mieszkańców uczestnictwem w zebraniach, których przedmiotem ma być tylko wyrażenie opinii czy wskazanie na oczekiwania w zakresie zagadnień budżetowych.

403 Zob. A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasad jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy...*, cyt. wyd.

404 Zob. A. Gorgol, *Opinia do senackiego projektu ustawy...*, op. cit.

405 Lub stanowiące pośrednią formę zobowiązania – tj. obowiązku, z którego można zrezygnować poprzez podjęcie stosownej uchwały, jak w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim... z dnia 27 stycznia 2011 r.

obowiązującym, tj. ustawie (przynajmniej w zakresie kluczowych zagadnień, określających zasady funkcjonowania tej instytucji, kompetencje i obowiązki jednostki pomocniczej i organów gminy).

Porównanie funkcjonowania przepisów u.s.g. i u.f.p. z treścią uprawnień, jakie przypadły sołectwom po uchwaleniu u.f.s. (i praktyką ich stosowania) prowadzi do wniosku, że jedyną koncepcją rokującą stworzeniem modelu przejrzystego, umiejscowionego właściwie w systemie finansów samorządowych i dającego realne kompetencje jednostkom pomocniczym, jest uregulowanie jego założeń w formie odrębnej ustawy. Tylko takie założenie daje możliwość stworzenia instrumentu należycie skorelowanego z obowiązującym prawem. Specyficzny status prawny jednostek pomocniczych jest bowiem okolicznością wymuszającą formułowanie kompetencji należycie wyważonych i umiejscowionych w procesach budżetowych gminy. Ustawowe określenie zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w procesach budżetowych umożliwia osiągnięcie następujących celów:

- skonstruowania kompetencji tych jednostek i związanych z nimi obowiązków organów gminy w sposób zapewniający praktyczną funkcjonalność, tj. zgodny z przepisami prawa finansowego i dostosowany do statusu jednostek pomocniczych;
- nadania kompetencjom jednostek pomocniczych odpowiedniej rangi, dostosowanej do poszczególnych faz planowania i wykonywania budżetu gminy, oraz stworzenie instrumentów ochrony tych kompetencji;
- stworzenia zestandaryzowanych reguł korzystania z kompetencji poprzez określenie formalnych wymagań podejmowanych czynności, ich terminów i skutków. Rozwiązanie takie uniezależnia w znacznym stopniu zasady korzystania z kompetencji przez jednostki pomocnicze od poglądów organów nadzoru.

Uzależnienie decyzji w sprawie przyznania kompetencji jednostkom pomocniczym od woli organów gminy wymaga rozstrzygnięcia, jaki ma być okres obowiązywania decyzji wyrażającej zgodę na uruchomienie kompetencji bądź nie. Prawidłowa – z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń – wydaje się koncepcja przyjęta w u.f.s., wymagająca corocznego podejmowania przez radę gminy uchwały w tej sprawie dla każdego roku budżetowego. Pozwala to bowiem na ciągłe podtrzymywanie tematu środków dla jednostek pomocniczych na forum gminy. Jest to istotne w sytuacji braku zgody na uruchomienie kompetencji jednostek pomocniczych. W przypadku, gdy rada gminy wyraża wolę bezterminowego (do odwołania) przyznania jednostkom kompetencji określonych ustawowo, możliwość taka powinna być dopuszczona. Istnieje bowiem część gmin, w których środki dla jednostek pomocniczych wyodrębniane są zawsze – nie ma zatem potrzeby, aby corocznie podejmować uchwałę pozytywną z punktu widzenia jednostek pomocniczych⁴⁰⁶.

Reasumując powyższe rozważania należy przyjąć, że **właściwą koncepcją wyposażania jednostek pomocniczych w uprawnienia dotyczące sfery planowania i wykonywania budżetu gminy jest określenie wszelkich aspektów instytucjonalnych i funkcjonalnych tej instytucji w akcie rangi ustawowej**. Niemożliwe wydaje się przy tym – w obowiązującym porządku prawnym – odgórne odebranie w drodze ustawy organom gminy części kompetencji dotyczących planowania i wykonywania budżetu. Przekazanie konkretnych kompetencji w ramach tych procesów jednostkom pomocniczym powinno więc być uzależnione od wewnętrznej decyzji organów gminy, a nie nakazane ustawą. Za pożądane należy zaś przyjąć zobowiązanie organów gminy do jasnego wyrażania swojej woli w sprawie środków dla jednostek pomocniczych w odniesieniu do każdego budżetu. Sformułowanie powyższych wniosków ułatwia skonfrontowanie praktyki, funkcjonalności i przejrzystości rozwiązań statutowych wprowadzanych przez gminy na podstawie u.s.g. i w uchwałach budżetowych na podstawie u.f.p. (rozdział III) oraz przepisów u.f.s. (przeanalizowanych w rozdziale IV).

406 Rozwiązanie takie proponowano w nieuchwalonym ostatecznie senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim... z dnia 27 stycznia 2011 r.

1.3. Uwarunkowania wynikające z obszaru funkcjonowania jednostki pomocniczej (jednostki pomocnicze miejskie i wiejskie)

Okolicznością, która nie może być pominięta przy konstruowaniu uprawnień jednostek pomocniczych w sferze finansów gminy jest wewnętrzne zróżnicowanie jednostek pomocniczych. Niewielkie przy tym znaczenie ma okoliczność różnego nazewnictwa stosowanego na określenie jednostek pomocniczych. Główny nacisk należy położyć na zróżnicowanie jednostek pomocniczych ze względu na ich wielkość (liczebność), będącą pochodną ich miejskiego albo wiejskiego charakteru. Charakter ten z reguły skutkuje także odmiennością celów społeczności miejskich i wiejskich jednostek pomocniczych, różnym natężeniem wspólnoty interesów, stopniem więzi między mieszkańcami. Populacja społeczności miejskich jednostek pomocniczych stała się w u.s.g. przyczyną określenia odrębnych zasad funkcjonowania i wyboru organów jednostek, odejścia od formy demokracji bezpośredniej. Z kolei specyfika jednostek wiejskich (sołectw) przyjęta została jako fundament stworzenia funduszu sołectkiego – oryginalnej instytucji przyznającej kompetencje wiejskim jednostkom pomocniczym w planowaniu budżetu gminy⁴⁰⁷.

Niepodlegające wątpliwości odrębności w obszarze socjologicznym i organizacyjnym między jednostkami pomocniczymi wiejskimi i miejskimi nie stanowią jednakże powodu wyposażania tylko jednego ich rodzaju w uprawnienia w sferze budżetu gminy. Istniejący obecnie rozdźwięk w obszarze tego zagadnienia – wynikający z ograniczenia zakresu funduszu sołectkiego tylko do sołectw – nie jest zjawiskiem właściwym ani do końca uzasadnionym. Ustawowo określone kompetencje w zakresie spraw finansowych gminy powinny być w ogólnym (instytucjonalno-prawnym) zarysie wspólne dla jednostek wiejskich i miejskich. Mimo pewnych różnic co do organizacji i wyboru organów tych jednostek cechują się one bowiem analogicznym w zasadzie statusem prawnym. Największe zróżnicowanie w statusie tych jednostek wprowadziła dopiero ustawa o funduszu sołectkim.

O ile w zakresie podstawowym jednostki miejskie i wiejskie powinny być potraktowane tak samo – powinny być wyposażone w podobnie określone ustawowe kompetencje w zakresie spraw budżetowych, których wdrożenie zależne jest od decyzji organów gminy – o tyle w wielu aspektach funkcjonalnych różnice między nimi muszą być uwzględniane przy konstruowaniu poszczególnych rozwiązań.

Na pierwszy plan wysuwają się pod tym względem kwestie związane z określaniem wysokości środków budżetowych do dyspozycji jednostek pomocniczych. W przypadku zapewnienia przez ustawodawcę obiektywnych zasad obliczania wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych nieuniknione wydaje się **przyjęcie odrębnych rozwiązań dla jednostek miejskich i wiejskich**. Jest to uzasadnione zarówno zakresem zadań poszczególnych jednostek, jak i potencjałem ekonomicznym gmin, na terenie których działają jednostki wiejskie i miejskie. Specyfika jednostek wiejskich i miejskich powinna być uwzględniana także przy konstruowaniu ewentualnych instrumentów motywujących organy gminy do wyposażania jednostek pomocniczych w kompetencje budżetowe. Wniosek taki wynika z doświadczeń i problemów związanych z instytucją częściowego zwrotu z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu.

1.4. Przedmiot uprawnień jednostek pomocniczych w kontekście ogólnej konstrukcji budżetu gminy

Rozważając kwestię wyposażenia jednostek pomocniczych w realne uprawnienia dotyczące procesów planowania i wykonywania budżetu – celów, szans i zagrożeń związanych z wprowadzeniem tych podmiotów w procesy budżetowe gminy – nieuniknione jest odniesienie potencjalnych kompetencji tych jednostek do elementów konstrukcyjnych budżetu.

407 Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołectkim, który wpłynął do Sejmu 31 października 2008 r.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego stanowi roczny plan dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. Pojawia się zatem pytanie, których z planowanych w budżecie (realizowanych na podstawie budżetu) kwot powinny dotyczyć uprawnienia jednostek pomocniczych.

Na wstępie należy dokonać eliminacji potencjalnej możliwości formułowania kompetencji jednostek pomocniczych w obszarze przychodów i rozchodów budżetu. Operacje skutkujące gromadzeniem przychodów budżetu i finansowaniem rozchodów są – w uproszczeniu – pochodną operacji zaciągania długu na finansowanie budżetu i spłaty zobowiązań dłużnych⁴⁰⁸. Podejmowanie jakichkolwiek decyzji w tym zakresie jest efektem ogólnych założeń konstrukcji budżetu, w szczególności planowanego deficytu i jako takie nie może być dokonywane z perspektywy ewentualnych interesów jednostki pomocniczej. Nie da się bowiem wskazać jakichkolwiek racjonalnych celów, które jednostka pomocnicza mogłaby osiągnąć wpływając na źródła czy wysokość przychodów i związanych z nimi rozchodów. Operacje te nie są ponadto powiązane – co do zasady – z realizacją konkretnych zadań gminy⁴⁰⁹.

W odniesieniu do strony dochodowej budżetu gminy należy zwrócić uwagę, że obowiązujące regulacje prawne określające źródła dochodów budżetu, zasady ich ustalania i gromadzenia są w większości ściśle sformalizowane. Przepisy prawa regulują precyzyjnie uprawnienia i obowiązki organów gminy w zakresie ustalania i gromadzenia przewidzianych nimi dochodów. Wskazać tu można np. na kompetencje organu stanowiącego do ustalania stawek podatków i opłat na terenie gminy⁴¹⁰, stawek opłaty adiacenckiej⁴¹¹, uchwalania wysokości taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁴¹², opłat za usługi użyteczności publicznej⁴¹³ czy organu wykonawczego do ustalania stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych⁴¹⁴. Podkreślenia wymaga, że w ramach uprawnień do kreowania wysokości świadczeń obywateli, składających się na dochody z poszczególnych źródeł, organy gminy pozbawione są pełnej swobody⁴¹⁵. Prawo powszechnie obowiązujące ogranicza możliwość nadmiernego obciążania obywateli podatkami i opłatami, określając górne granice świadczeń, lub też uzależnia wysokość uchwalanych obciążeń od uzasadnionych kosztów świadczenia usług (jak w przypadku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków); wysokość dochodów uzależniana jest też od wyniku przetargu lub wysokości wyceny rzeczoznawcy majątkowego (w zakresie sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej)⁴¹⁶.

408 W szczególności art. 89 i art. 217 ust. 2 u.f.p.

409 Wyjątkiem w tym zakresie jest możliwość zaciągania zobowiązań finansowych na wyprzedzające finansowanie konkretnych projektów finansowanych z udziałem środków pomocowych – art. 89 ust. 1 pkt 4 u.f.p.

410 Artykuł 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.), art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.), art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.).

411 Artykuł 98a ust. 1 i art. 146 ust. 2 u.g.n.

412 Artykuł 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

413 Artykuł 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

414 Na podstawie zasad polityki czynszowej określonych przez radę gminy – art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

415 Ponadto szereg źródeł dochodów – i to tych najistotniejszym z ekonomicznego punktu widzenia – jest ustalane i gromadzone bez udziału organów gminy – subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, dochody z podatków pobieranych przez urzędy skarbowe.

416 Można założyć wyposażenie jednostek pomocniczych w pewne instrumenty pośrednio wpływające na realizację dochodów budżetowych – np. wymóg zaopiniowania zamiaru zbycia nieruchomości gminnej położonej na terenie jednostki pomocniczej przez organ stanowiący tej jednostki. Nie będzie to jednakże miało realnego wpływu na wysokość dochodu. Tego typu kompetencję należałoby zaliczyć raczej do sfery gospodarowania nieruchomościami a nie planowania czy wykonywania budżetu.

Ustalanie wysokości obciążeń obywateli nie może być przedmiotem kompetencji jednostek pomocniczych. Decyzje podejmowane w tym zakresie przez organy gminy posiadają cechy aktów prawa miejscowego – odnoszą się do terenu całej gminy. Trudno zatem poszukiwać zarówno prawnej możliwości, jaki i celu posiadania przez poszczególne jednostki pomocnicze możliwości kreowania czy nawet opiniowania wysokości dochodów własnych gminy z poszczególnych źródeł.

Przedmiotem ewentualnych kompetencji jednostek pomocniczych nie może być też kreowanie nowych źródeł dochodów. Zabrania tego art. 84 Konstytucji RP, wymagający ustawowego umocowania dla wszelkich obciążeń, które obowiązani są ponosić obywatele. Nierealne wydaje się zaś – przy obecnym statusie prawnym jednostek pomocniczych uniemożliwiającym w praktyce funkcjonowanie w sferze prawa cywilnego i administracyjnego – określenie prawem powszechnie obowiązującym źródeł dochodów budżetu gminy, za ustalenie i pobieranie których byłyby odpowiedzialne jednostki pomocnicze.

Niezależnie od przedstawionych wyżej realiów przebiegu procesów ustalania i gromadzenia dochodów budżetu gminy, wskazujących na brak obiektywnej możliwości formułowania kompetencji jednostek pomocniczych, należy ocenić potencjalne cele, które z punktu widzenia społeczności lokalnej mogłyby teoretycznie być osiągnięte poprzez wkroczenie w planowanie czy realizację dochodów budżetu gminy. Wydaje się, że cel takiej konstrukcji musiałby zasadzać się na możliwości korzystania przez jednostki pomocnicze z dochodów ustalonych czy zwiększonych działaniami tych jednostek. Założenie takie stoi jednak w opozycji do zasady niefunduszowania budżetu, czyli zakazu przeznaczenia dochodów z konkretnych źródeł na finansowanie określonych wydatków (w tym wypadku wydatków na cele określone przez jednostki pomocnicze). Doświadczenia ostatnich lat wskazują na odwrotną koncepcję w zakresie funkcjonowania finansów samorządowych, czego wynikiem jest likwidacja funduszy celowych w obrębie finansów j.s.t. dokonana w związku z uchwaleniem u.f.p. z 27 sierpnia 2009 r.⁴¹⁷

Sensu wyposażania jednostek pomocniczych w realne, decyzyjne kompetencje dotyczące strony dochodowej budżetu trudno się zatem doszukiwać. Po pierwsze, wpływa na to powszechnie obowiązujący charakter obciążeń obywateli na terenie gminy. Różnicowanie np. stawek podatków i opłat w zależności od woli poszczególnych jednostek pomocniczych godziłoby w fundamentalne podstawy funkcjonowania gminy i zasady prawa podatkowego. Po drugie, brak realnej możliwości wykonywania przez te jednostki czynności skutkujących powstaniem dochodów budżetu – i w sferze cywilnoprawnej i administracyjnoprawnej. Ich status prawny niweczy założenia o stworzeniu dodatkowych źródeł dochodów budżetowych, których ustalenie zostałoby im przekazane. Po trzecie wreszcie, aby kompetencje w sferze dochodowej posiadały jakiegokolwiek uzasadnienie z punktu widzenia realizacji celów (zadań) tych jednostek, niezbędne byłoby stworzenie w ramach budżetu samorządowego rozwiązań o cechach funduszu. Tylko wówczas można byłoby oczekiwać należytych działań jednostki pomocniczej w celu ustalenia i pozyskania środków.

Z powyższego wynika, że ewentualne zakładanie przyznania jednostkom pomocniczym jakichkolwiek uprawnień związanych z planowaniem czy realizacją dochodów budżetu gminy wydaje się pozbawione zasadności.

Ostatnim z obszarów potencjalnych uprawnień jednostek pomocniczych jest strona wydatkowa budżetu. Stosownie do art. 216 ust. 2 u.f.p. wydatki publicznych, wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczają się na realizację:

417 Nie można jedna nie zauważyć, że likwidacja funduszy celowych nie doprowadziła do likwidacji zjawiska funduszowania. Zmienił się jedynie jego charakter na wewnątrzbudżetowy, o czym przesądzają obowiązujące obecnie zasady przeznaczania na określone zadania środków stanowiących wcześniej przychody gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Świadczy to o pozornej tylko reformie finansów samorządowych w tym zakresie.

- zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
- zadań przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;
- zadań realizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- pomocy rzeczowej lub finansowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określonej odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego;
- programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi.

Przedmiotem planowania i realizacji wydatków jest zapewnienie finansowania zadań określonych jako zadania własne gminy albo jej zleconych, a także przejętych przez gminę. Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie publicznych, zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy o charakterze lokalnym, w sferze niezastrzeżonej do kompetencji innych podmiotów. Katalog tych zadań jest otwarty, nie w całości są też objęte przepisami prawa zasady ich finansowania, a także sposób, metody i czas ich realizacji. Przykładem mogą być zadania własne dotyczące promocji gminy czy wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej. Nie ma konkretnych regulacji ustalających zasady realizacji tych zadań (cele, sposób i wysokość realizowanych wydatków). Wniosek ten można odnieść także do zadań określonych bardziej precyzyjnie (w formie odrębnych ustaw), jak np. zadania w zakresie kultury i sztuki. Mimo szczegółowych regulacji co do sposobu organizacji wykonywania tego zadania, wynikających z ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie da się wysnuć wniosku, iż prawo wymusza w jakimkolwiek zakresie kierunek działań gminy związanych w wykonywaniem tego zadania.

Wybór sposobu, czasu, czy zakresu realizacji zadań własnych gminy jest okolicznością, która pozostawia szerokie pole decyzyjne, stanowiące w istocie kwintesencję samorządności lokalnej. Porównanie regulacji związanych z planowaniem i wykonywaniem dochodów a planowaniem i realizacją wydatków prowadzi do wniosku, że planowanie wydatków (zadań do realizacji i wysokości przeznaczonych na ten cel środków) jest procesem – w zakresie zadań własnych – dalece autonomicznym⁴¹⁸. Gmina ma szerokie możliwości korzystania z prawa wyboru przeznaczenia wydatków na zadania publiczne, brak zaś kompetencji tworzenia innych niż przewidziane prawem źródeł dochodów bądź pobierania ich w wyższej lub niższej wysokości niż określone prawem powszechnie obowiązującym lub miejscowym.

Nie zmienia wniosku z powyższych rozważań zamieszczenie w art. 44 ust. 2 u.f.p. zasady wymagającej realizacji wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi danego rodzaju wydatków. Regulacje określające wysokość, czy sposób ponoszenia wydatków dotyczą z reguły grupy wydatków, które można określić jako „pośrednie koszty” realizacji zadań gminy, takich jak wynagrodzenia pracowników, podróże służbowe, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatków ponoszonych w trybie administracyjnym (dodatki mieszkaniowe, świadczenia pomocy społecznej).

Podstawową różnicę z punktu widzenia przedmiotu rozprawy tworzy jednak rozpoznanie

⁴¹⁸ Jako wyjątki należy wskazać np. określone prawem zasady planowania w budżecie wysokości rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, wynikające z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.). Ponadto istnieje grupa celów, których sfinansowanie jest obowiązkiem gminy w sytuacji wystąpienia przesłanek świadczenia, jak np. wypłacenie dodatków mieszkaniowych osobom spełniającym kryteria do ich otrzymania, jako zadanie własne gminy.

celów, którym służą procesy gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków. Realizacja dochodów ma zapewnić przede wszystkim zgromadzenie środków finansowych, które zostaną rozdysponowane na zadania publiczne. Uwzględniając zasadę niefunduszowania budżetu oraz stopień sformalizowania procesów gromadzenia środków publicznych należy odmówić zasadności wprowadzania w ramach tych procesów uprawnień jednostek pomocniczych gminy. Ani udział jednostek pomocniczych w planowaniu dochodów budżetu, ani – wątpliwy nawet teoretycznie, ze względu na status tych jednostek – udział w ich realizacji nie będzie instrumentem służącym realizacji jakichkolwiek celów społeczności jednostki pomocniczej⁴¹⁹.

Za jedyny obszar formułowania uprawnień jednostek pomocniczych w procesach budżetowych należy zatem przyjąć stronę wydatkową budżetu gminy. Po pierwsze uzasadnia to możliwość realizacji celów istotnych dla mieszkańców jednostki pomocniczej. Po drugie zaś, konkretne cele wydatkowania środków budżetu gminy w ramach ogólnie określonych zadań własnych mogą być ustalane z daleko posuniętą swobodą. W związku z tym należy przyjąć, że społeczność jednostki pomocniczej może podjąć działania skutkujące pozytywnym wpływem na życie mieszkańców poprzez ukierunkowanie wydatków budżetowych na istotne dla tej społeczności cele. W odniesieniu do szeregu zadań własnych gminy nie występuje zaś prawna reglamentacja wysokości wydatków oraz sposobów realizacji tych zadań.

1.5. Miejsce i charakter prawny postanowień dotyczących uprawnień jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej

Podstawowe znaczenie dla właściwego wyważenia zakresu uprawnień jednostek pomocniczych na etapie planowania i wykonywania budżetu gminy ma określenie sposobu ujęcia w uchwale budżetowej środków postawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych i rangi zawartych w niej postanowień w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych. Przyjmuję bowiem założenie, że przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych powinno być w dalszym ciągu elementem uchwały budżetowej. Jego określenie powinno jednak zostać zmienione w treści u.f.p., ponieważ wskazanie, obecnie w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p., na „uprawnienia jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” jest niewłaściwe zarówno poprzez odwołanie się do „uprawnień” jako przedmiotu regulacji, jaki i sugestią, że jednostki pomocnicze władne są prowadzić gospodarkę finansową, o czym była mowa szerzej w rozdziale III. Proponowana regulacja opisująca ten element uchwały budżetowej, to „przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych”.

Pozostawienie w treści u.f.p. zadań realizowanych na podstawie wniosków jednostek pomocniczych jako elementu uchwały budżetowej, uzasadnia nie tylko swego rodzaju tradycja. Wymienienie tych zadań w uchwale podnosi rangę decyzji jednostek pomocniczych. Niewykonanie przyjętych przez organy gminy zadań może bowiem – jako częściowe niewykonanie budżetu – być podnoszone w toku procedury absolutoryjnej.

Ustawą o finansach publicznych powinna być też uregulowana szczegółowość tej części uchwały budżetowej. Od przyjętej w tym zakresie koncepcji zależy konstrukcja zasad wyrażania woli jednostek pomocniczych co do przeznaczenia środków postawionych im do dyspozycji, realizacji zgłoszonych zadań, a także wprowadzania ewentualnych ich zmian. Powinna być ona konsekwencją prawnego charakteru postanowień tej części uchwały budżetowej. **Charakter ten może być dwojaki:**

419 Zaplanowanie dochodów przez jednostkę pomocniczą nie daje żadnego przełożenia na możliwość realizacji zadań – dochody te musiałyby zostać najpierw wykonane. Przy czym jeszcze raz należy podkreślić brak możliwości podejmowania przez jednostki pomocnicze czynności skutkujących realizacją dochodów, zatem realizacja dochodów i tak należałaby do organu wykonawczego gminy i kierowników jednostek budżetowych.

- nieprzekraczalne limity wydatków ujęte według podziałek klasyfikacji budżetowej, w szczególności właściwej planowi wydatków budżetu;
- informacja o zadaniu (zadaniach) realizowanych zgodnie z decyzjami jednostek pomocniczych, z podaniem kwot, które były podstawą zgłoszenia zadań i – ewentualnie – wskazaniem podziałek klasyfikacji budżetowej, z których sfinansowane zostaną te przedsięwzięcia.

Już z dość krótkich doświadczeń w stosowaniu przepisów u.f.s. wynika, że któreś z przedstawionych wyżej rozwiązań powinno być jednoznacznie przyjęte w przepisach u.f.p. Uważam, że określenie w uchwale budżetowej zadań zgłoszonych przez jednostki pomocnicze nie musi wiązać się z formułowaniem w u.f.p. dodatkowego – obok planu wydatków – „podplanu” finansowego na potrzeby sfinansowania tych celów. Będzie to bowiem rodziło szereg komplikacji i wątpliwości na etapie realizacji budżetu, wymagając m.in. częstego dokonywania zmian w tej części uchwały budżetowej, a niekiedy uniemożliwiając wręcz właściwą realizację zadań, poprzez wynikającą z nieprzewidzianych okoliczności konieczność wydania na dane zadanie kwoty wyższej niż przyznana do dyspozycji jednostki. Postawienie do dyspozycji jednostki środków w określonej wysokości powinno służyć – jak to obecnie wynika z konstrukcji funduszu sołeckiego – **wyznaczeniu zakresu kosztowego celów, które może skutecznie zgłosić jednostka pomocnicza**, aby móc zobowiązać organy gminy do ich ujęcia w uchwale budżetowej, a nie limitować późniejsze wydatki na ich realizację, o czym w drugiej części niniejszego rozdziału. Przemawia za takim stwierdzeniem także przyjęcie, że konkretne decyzyjne kompetencje jednostek pomocniczych powinny być skupione przede wszystkim na etapie planowania budżetu, czyli w okresie znacznie oddalonym od faktycznej realizacji zadania i poniesienia wydatków na jego finansowanie. W przepisach ustawy o finansach publicznych winno zatem znajdować się wskazanie zarówno co do szczególności tego elementu uchwały budżetowej gminy, jak i rozstrzygnięcie, że kwoty wskazane dla poszczególnych jednostek pomocniczych i zgłoszonych przez nie zadań jako „przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych” nie stanowią limitu wydatków, zaś środki na sfinansowanie tych zadań powinny być zabezpieczone w odpowiednich podziałkach planu wydatków budżetu⁴²⁰. Zadania zgłoszone przez jednostki pomocnicze mają być celami, których finansowanie jest dopuszczalne z budżetu gminy także poprzez wprowadzenie ich przez organy gminy, zatem nie można odbierać organom gminy prawa wydania na realizację przedsięwzięć jednostek pomocniczych środków w wysokości wyższej niż kwota postawiona do dyspozycji jednostki, jeżeli wolą organu wykonawczego było zaakceptowanie propozycji jednostki na etapie projektowania uchwały budżetowej.

1.6. Zakres uprawnień w odniesieniu do etapów planowania i wykonywania budżetu

1.6.1. Uwagi wprowadzające

Następstwem rozstrzygnięcia kwestii, którego elementu budżetu gminy powinny dotyczyć uprawnienia jednostek pomocniczych (tj. wydatków) musi być określenie charakteru prawnego pożądaných i akceptowalnych uprawnień tych jednostek w odniesieniu do planowania i realizacji wydatków budżetu gminy. Będzie to polegało na rozpatrzeniu możliwości i zasadności umiejscowienia ich w poszczególnych fazach procedury budżetowej oraz nadania

420 Przyjęcie takiego rozwiązania nie neguje wskazania podziałek klasyfikacyjnych w części uchwały opisującej przeznaczenie środków. Podanie ich – przy istnieniu regulacji rozstrzygającej, że nie są to limity wydatków na realizację zadania – ułatwi wręcz spełnianie wymogu zabezpieczenia odpowiednich środków na realizację tych zadań poprzez możliwość porównania danych planu wydatków z częścią uchwały budżetowej określającą przedsięwzięcia jednostek pomocniczych.

odpowiedniej rangi decyzjom podejmowanym przez jednostki – odpowiedniej względem ich ułomnego statusu prawnego, konieczności zabezpieczenia prawidłowości procesów planowania i wykonywania budżetu, odpowiedzialności organów gminy za ich przebieg, a jednocześnie zapewniającej realizację postulatu wyposażenia jednostek pomocniczych w rzeczywiste instrumenty współzrządzenia w procesach realizacji zadań publicznych.

1.6.2. Etap planowania/tworzenia budżetu

1.6.2.1. Zakres przedmiotowy uprawnień na etapie planowania budżetu

Planowanie budżetu jest procesem, który zasadniczo podzielić można na dwie zasadnicze fazy. Pierwsza z nich obejmuje okres od rozpoczęcia prac nad projektem uchwały budżetowej i trwa do przedstawienia projektu radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej (czyli – zgodnie z art. 238 ust. 1 u.f.p. – nie dłużej niż do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy). Druga faza, rozpoczynająca się od przedstawienia projektu organowi stanowiącemu i organowi nadzoru, trwa do momentu podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący. Szczegółowa analiza procesu planowania budżetu została przedstawiona w rozdziale II rozprawy.

Do charakterystycznych cech procesu planowania budżetu należy zaliczyć – z punktu widzenia przedmiotu rozprawy – przede wszystkim niski stopień uregulowania jego przebiegu przepisami powszechnie obowiązującymi.

Stosownie do dyspozycji art. 234 u.f.p., organ stanowiący reguluje uchwałą tryb prac nad uchwałą budżetową. W praktyce uchwały podejmowane w tej materii wskazują – obok obowiązków jednostek organizacyjnych gminy – także tryb i terminy zgłaszania wniosków (zapotrzebowań) do organu wykonawczego przez określone podmioty, wśród których niekiedy wymieniane są jednostki pomocnicze. Uprawnienie to umiejscawiane jest w początkowej fazie procesu, na etapie przygotowywania podstaw (założeń) do projektu budżetu. Jest to w istocie element regulacji, które winny znaleźć się w statucie gminy na podstawie art. 51 ust. 3 u.s.g. Wynika stąd jednak dodatkowe potwierdzenie tezy, że przyjmowana przez same gminy koncepcja udziału jednostek pomocniczych w procesach budżetowych obejmuje zasadniczo zapoznanie się z propozycjami jednostek pomocniczych dotyczącymi budżetu na etapie poprzedzającym przedłożenie projektu właściwym organom.

Przepisy powszechnie obowiązujące nie określają podmiotów czy organów kompetentnych do wpływania (w tym wiążącego) na kształt projektu. Ustawa o finansach publicznych w art. 233 wskazuje jedynie na wyłączną kompetencję organu wykonawczego gminy co do inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu⁴²¹. Stworzyło to możliwość ingerencji ustawodawcy w ten etap, poprzez umiejscowienie w nim kompetencji sołectw przewidzianych przepisami ustawy o funduszu sołeckim.

Przedmiotem tej fazy postępowania zmierzającego do uchwalenia budżetu jest bowiem w szczególności identyfikowanie potrzeb społeczności lokalnej, których sfinansowanie ma zapewnić opracowywany akt budżetowy oraz gromadzenie informacji od jednostek organizacyjnych gminy, utworzonych w celu realizacji jej zadań. Oprócz tego, na tym etapie wykonywane są techniczne czynności przygotowania dokumentacji projektu uchwały budżetowej, tj., oprócz projektu, także uzasadnienia projektu i materiałów informacyjnych, których formę i zakres określa uchwała rady podjęta na podstawie art. 234 u.f.p.

⁴²¹ Zbliżone regulacje zawierały wcześniej obowiązujące przepisy w tej materii – art. 179 u.f.p. z 2005 r., art. 119 u.f.p. z 1998 r.

Ze względu na status jednostek pomocniczych należy odrzucić możliwość przyznawania im uprawnień w obszarze wykonywania czynności technicznych związanych z opracowaniem dokumentacji projektu uchwały budżetowej. Niecelowe jest rozważanie ewentualnych kompetencji polegających na „wyręczeniu” organu wykonawczego w przygotowaniu czy przedłożeniu projektu uchwały budżetowej. Zakres uprawnień jednostki pomocniczej musi być ograniczony do zagadnień związanych z obszarem działania poszczególnych jednostek pomocniczych, co dyskwalifikuje ich działanie w obszarze sporządzania jednolitego formalnie aktu budżetowego.

Obszarem konstruowania zasad uczestnictwa jednostek pomocniczych w procedurze zmierzającej do sporządzenia pierwotnej wersji projektu uchwały budżetowej powinno być wnioskowanie w sprawie wyboru zadań do realizacji. Uprawnienia w tym zakresie powinny być ograniczone do uzasadnionych interesów społeczności danej jednostki i polegać na określaniu zadań do realizacji w przyszłym roku budżetowym. Jako właściwie umiejscowione należy ocenić uprawnienia (okres i sposób ich realizacji) sołectw przyznane przepisami ustawy o funduszu sołectkim. Obejmują one bowiem okres poprzedzający sporządzenie „oficjalnej” wersji projektu uchwały budżetowej.

W odniesieniu do drugiej fazy planowania budżetu, czyli od przedstawienia projektu r.i.o. i radzie gminy do podjęcia uchwały budżetowej, również aktualność zachowuje wniosek o niewielkim zakresie jego regulacji przepisami powszechnie obowiązującym. Poza regulacjami określającymi tryb i terminy opracowywania planów finansowych jednostek organizacyjnych trudno wskazać przepisy określające prawa i obowiązki organów gminy lub innych podmiotów. Proces ten normowany jest – z różną szczegółowością – postanowieniami uchwały, o której mowa w art. 234 u.f.p. W praktyce fazę tą można scharakteryzować jako okres modyfikowania założeń pierwotnie przedstawionego projektu, czy to w wyniku uwag i wskazań organu stanowiącego, czy w następstwie uwzględnienia opinii r.i.o. o projekcie. Zastanowić się należy, czy specyfika tej fazy planowania budżetu umożliwi dalszy udział jednostek pomocniczych w kształtowaniu (modyfikowaniu) przewidzianych w nim zadań. Wydaje się, że istnieje możliwość umiejscowienia kompetencji jednostek pomocniczych w stosunku do wcześniej podjętych decyzji, a także formułowania na tym etapie nowych propozycji co do przypadającej im kwoty środków do dyspozycji. Jest to bowiem w dalszym ciągu proces planowania. Jednak ewentualne modyfikacje już ustalonych celów realizowanych przez jednostki pomocnicze, a zwłaszcza dopuszczenie wprowadzania przez jednostki pomocnicze dodatkowych zadań skutkujących zwiększeniem wydatków, w stosunku do pierwotnej wersji projektu, rodzą potencjalne zagrożenie integralności projektu ustalonego przez organy gminy.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest ewentualne prawo rezygnacji przez jednostkę pomocniczą z realizacji celów (ze sposobu przeznaczenia środków) wskazanego przed opracowaniem pierwotnej wersji projektu budżetu. Chodzi tu o podjęcie decyzji, której efektem będzie usunięcie z projektu uchwały budżetowej celów wydatkowania środków zgłoszonych wcześniej przez jednostkę pomocniczą. Wydaje się, że zakładanie takiej możliwości jest zbędne w konstrukcji zakresu uprawnień jednostek pomocniczych w procesie planowania budżetu gminy (a także jego wykonywania – poprzez usunięcie zadań jednostki w trybie zmiany uchwały budżetowej). Ewentualna rezygnacja wpisuje się bowiem w tryb zmian wcześniej podjętych postanowień przez jednostkę pomocniczą. Będą tu więc miały zastosowanie analogicznie zasady i warunki, jak przy modyfikowaniu decyzji jednostek pomocniczych. Niecelowe wydaje się zakładanie, że organy jednostek pomocniczych mogą z własnej woli rezygnować na tym etapie z prawa przeznaczenia środków, które przyznano im do dyspozycji, a co do których została już podjęta wcześniej decyzja o celu ich wydatkowania (przez opracowaniem projektu budżetu).

1.6.2.2. Stopień związania organów gminy decyzją jednostki pomocniczej na etapie planowania budżet.

Na tym etapie wiążąca ingerencja jednostki pomocniczej w treść projektu uchwały budżetowej jest możliwa, ponieważ nie występuje istotne zagrożenie zakłócenia założeń przyjętych już formalnie przez organ wykonawczy. Wyrażenie woli przez jednostki pomocnicze w okresie wczesnego projektowania założeń budżetu umożliwia prawidłowe skonstruowanie przez organ wykonawczy treści projektu uchwały budżetowej w pozostałym zakresie. Pozwala na uniknięcie sytuacji, w której zadania zgłoszone przez jednostki pomocnicze będą wykazywały sprzeczność z podjętymi już ustaleniami przez organ wykonawczy.

Gwarancją wiążącego charakteru decyzji jednostki pomocniczej powinien być wyraźny przepis ustawowy wskazujący na obowiązek uwzględnienia wniosku jednostki pomocniczej przez organ wykonawczy gminy w procesie opracowywania projektu uchwały budżetowej. Nie można oczywiście zakładać, że wszystkie propozycje jednostek pomocniczych muszą być uwzględnione przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w projekcie uchwały budżetowej. Groziłoby to bowiem sprzecznością projektu z prawem, a w konsekwencji – w związku z prawną ochroną decyzji jednostki pomocniczej – także uchwały budżetowej. Nadmiernie kosztowne propozycje jednostek powodowałyby zaś niebezpieczeństwo odebrania de facto organom gminy decydującej roli w planowaniu budżetu i prowadzeniu gospodarki finansowej. Niezbędne jest więc stworzenie mechanizmów zabezpieczających z jednej strony legalność budżetu, a z drugiej ograniczających wysokość środków budżetowych, których przedmiotem mogą być uprawnienia jednostek pomocniczych – czyli zachowanie ogólnych zasad wyrażania woli przez jednostki pomocnicze i jej weryfikacji obowiązujących na podstawie art. 4 u.f.s.

Czy jednostka w II fazie planowania może modyfikować swoje pierwotnie zgłoszone zamierzenia oraz czy ewentualne modyfikacje mogą zobowiązywać organy gminy od uwzględnienia ich przy podejmowaniu uchwały budżetowej?

Jeżeli zostanie przyjęty model niewiążącego charakteru kompetencji jednostek pomocniczych, czyli pełnego uzależnienia losów ich wniosków od decyzji organów gminy, to nie ma żadnych wyraźnych przeszkód, aby jednostki zgłaszały swe postulaty do czasu podjęcia uchwały budżetowej – ich przyjęcie zależałoby bowiem w dalszym ciągu od organów gminy.

Inaczej należałoby ocenić to zagadnienie w przypadku przyznania jednostkom pomocniczym prawa do wiążącego wpływania na treść projektu uchwały budżetowej w pierwotnej fazie jego opracowywania, czyli przyjęcia pożądanego – moim zdaniem – koncepcji uprawnień tych jednostek. Pewne zagrożenia niesie ze sobą jednak przyznanie jednostkom pomocniczym prawa określania przeznaczenia środków lub jego modyfikacji aż do czasu podjęcia uchwały budżetowej. Są to zagrożenia natury raczej funkcjonalnej – przepisy prawa nie regulują zasad i kompetencji co do wprowadzania zmian (autopoprawek) w treści projektu uchwały budżetowej, a dodatkowo zmiany takie nie mają mocy obowiązującej do czasu podjęcia uchwały budżetowej⁴²².

Przyznanie prawa wiążącego oddziaływania jednostki pomocniczej w II fazie nakazuje zakładać nieustanną zmienność projektowanego budżetu. Stąd też należy opowiedzieć się przeciwko możliwości wyposażania jednostek pomocniczych w wiążące organy gminy kompetencje, dotyczące wpływania na kształt projektu po jego „oficjalnym” zaprezentowaniu, jeżeli miałyby skutkować zwiększeniem puli środków do dyspozycji jednostek pomocniczych. Inaczej mówiąc, kompetencje o charakterze decyzyjnym w tej fazie nie powinny przysługiwać jednostkom, które nie złożyły propozycji przeznaczenia przypadających im środków w pierwszej

⁴²² Zgodnie z art. 240 ust. 1 u.f.p., w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, podstawą prowadzenia gospodarki finansowej gminy jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu, o którym mowa w art. 238 ust. 1 u.f.p., czyli projekt w jego pierwotnej wersji, przedłożony radzie i r.i.o. do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy – bez ewentualnych poprawek wprowadzonych w czasie prac nad przedstawionym projektem.

fazie planowania budżetu. Możliwe wydaje się zaś uzależnienie uwzględnienia decyzji jednostki pomocniczej w tej fazie od woli organów gminy.

Rozwiązanie takie chroniłoby swobodę organów gminy w pracach nad projektem, ponieważ zabezpieczałoby, że środki budżetowe przewidziane w pierwotnej wersji projektu nie zostaną dodatkowo uszczuplone na rzecz jednostek pomocniczych, co mogłoby utrudnić realizację założeń przyjętych przez organ wykonawczy w pierwotnej wersji projektu. Nie nasuwa natomiast dostatecznie silnych argumentów przeciwnych o charakterze instytucjonalnym rozciągnięcie na tę fazę możliwości podjęcia decyzji w sprawie zmiany przeznaczenia środków już zarezerwowanych w projekcie uchwały budżetowej. Dochodziłoby wówczas tylko do modyfikacji określenia zadania, przy przeznaczeniu na jego realizację takich samych środków budżetu. Więcej wątpliwości wzbudza aspekt funkcjonalny takiego rozwiązania. Należy wyrazić obawę o zaistnienie następujących zdarzeń:

- nacisków ze strony organów gminy, aby jednostka pomocnicza dokonała zmiany „niewygodnych” dla organów gminy zamierzeń;

- niekontrolowanej eskalacji działań na terenie jednostki pomocniczej na rzecz zmiany pierwotnego wniosku, mobilizacji mniejszości, której pomysły nie znalazły akceptacji przy uchwalaniu inicjatyw przed opracowaniem projektu budżetu, prób manipulacji czasem i sposobem podjęcia decyzji zmieniającej pierwotne przedłożenie, a w konsekwencji konfliktami.

Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być sformułowanie warunków podjęcia zmiany pierwotnej decyzji przez jednostkę pomocniczą. Na przykład uzależnienie jej od wystąpienia okoliczności powodujących obiektywny brak możliwości realizacji zgłoszonego pierwotnie zamierzenia. W ten sposób instytucja zmiany zamierzeń w trakcie prac nad przedłożonym radzie projektem uchwały budżetowej nabrałaby charakteru wyjątkowego, wymagającego wystąpienia obiektywnych okoliczności. Wzmocniłaby też wagę decyzji jednostki pomocniczej podejmowanej pierwotnie, przed opracowaniem pierwszej wersji projektu uchwały budżetowej i stanowiłoby szkołę odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Inne uwagi nasuwa koncepcja uzależnienia zmian w zakresie zadań jednostek pomocniczych, w okresie między przedstawieniem radzie projektu uchwały budżetowej a jej podjęciem, od akceptacji organów gminy. Niweczyłaby ona w znacznym stopniu rangę swobody podjęcia decyzji przez jednostkę pomocniczą w I fazie planowania. Instytucja taka mogłaby stanowić pole manipulacji i wywierania nacisków przez organy gminy na jednostki pomocnicze.

Ogólnie zaś należałoby zanegować formułowanie prawa organu stanowiącego do eliminacji z treści uchwały budżetowej przedsięwzięć zgłoszonych przez jednostki pomocnicze, poza przypadkami stanowiącymi naruszenie prawa. Stanowiłoby to podstawowe zagrożenie dla autonomii decyzji jednostek pomocniczych.

1.6.3. Etap wykonywania budżetu

1.6.3.1. Zakres przedmiotowy uprawnień na etapie wykonywania budżet.

Etap wykonywania budżetu obejmuje dwa zasadnicze procesy, zachodzące w roku budżetowym. Przede wszystkim oznacza on realizację postanowień budżetu poprzez dokonywanie wydatków i rozchodów oraz gromadzenie dochodów i przychodów, czyli prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu. Ponadto w czasie wykonywania budżetu dokonywane są

zmiany jego pierwotnych postanowień. Zakres i sposób wykonywania uprawnień przez jednostki pomocnicze na tym etapie musi być zatem adekwatny do podstawowych zasad wykonywania budżetu i wprowadzania zmian w uchwale budżetowej.

Aby uniknąć nadmiernego odbiegania od treści wyводу, którym zakończono poprzedni podrozdział, skupionego na możliwości i zakresie uprawnień jednostek pomocniczych do wprowadzania zmian w treści projektu uchwały budżetowej, omówienie zakresu uprawnień na etapie wykonywania budżetu rozpoczęte zostanie od zagadnienia potencjalnych uprawnień jednostek pomocniczych dotyczących zmian w uchwale budżetowej.

Kompetencje do zmian w uchwale budżetowej uzależnione są przepisami u.f.p. od ich zakresu przedmiotowego. Część zmian w budżecie będącym elementem uchwały budżetowej może być wprowadzana zarządzeniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – bądź z mocy prawa (art. 257 u.f.p.), bądź na podstawie upoważnienia rady gminy udzielonego na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 u.f.p. Pozostałe zmiany w budżecie oraz zmiany innych postanowień uchwały budżetowej należą do kompetencji rady gminy. Uchwały i zarządzenia w sprawie zmian w budżecie i innych elementach uchwały budżetowej podlegają nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej według kryterium legalności (art. 85 u.s.g.).

Rozpatrując zakres uprawnień jednostek pomocniczych do wywierania wpływu na zmiany uchwały budżetowej należy na wstępie odrzucić możliwość bezpośredniego dokonywania zmian uchwały budżetowej uchwałami (decyzjami) organów jednostek pomocniczych. Wymagałoby to bowiem poddania tych aktów nadzorowi, jako wprowadzających zmiany w treści uchwały budżetowej. Musiałoby w związku z tym skutkować szeregiem modyfikacji w fundamentalnych zasadach funkcjonowania samorządu terytorialnego i prowadzenia postępowania nadzorczego. Status jednostek pomocniczych i zoptymalizowany pod tym kątem zakres ich uprawnień w sprawach budżetu gminy nie uzasadnia tak dalece posuniętego modyfikowania systemu prawa samorządu terytorialnego. W efekcie odrzucić trzeba też zobowiązania organów gminy do zmian decyzjami jednostek pomocniczych.

Zasadnym jest natomiast rozważanie aspektów oddziaływania uchwał (decyzji) organów jednostek pomocniczych na zakres działań podejmowanych przez organy gminy w zakresie zmian uchwały budżetowej. Ze względów funkcjonalnych możliwość wprowadzenia zmian powinna istnieć. Konieczność rezygnacji przez jednostkę z wcześniej przyjętych zamierzeń i wprowadzenia innych celów przeznaczenia środków może bowiem wystąpić na etapie wykonywania budżetu z przyczyn obiektywnych.

Ze względu na postulat ochrony decyzji jednostek pomocniczych w sprawie przeznaczenia przyznanej im części środków budżetu, należy także zdecydowanie zanegować możliwość wprowadzania przez organy gminy zmian celu wydatkowania środków zaplanowanych zgodnie z wolą jednostek pomocniczych bez zgody tych jednostek (wyrażonej w trybie przewidzianym dla ewentualnych zmian). Rozwiązanie takie stanowi wprawdzie ograniczenie kompetencji organów gminy co do kształtowania treści budżetu i innych elementów uchwały budżetowej, ale wydaje się niezbędnym warunkiem, jaki musi spełniać model uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie procesów budżetowych. Jest to narzędzie zapewniające, że podjęte przez jednostki pomocnicze decyzje nie zostaną usunięte z treści uchwały budżetowej, a przez to chroniące autonomię ich działania w granicach określonych prawem.

Z drugiej strony jednak, ustawodawca winien przewidzieć sytuacje, w których organy gminy mogą samodzielnie – jednakże bez naruszenia woli jednostki pomocniczej – dokonywać niezbędnych modyfikacji w odniesieniu do postanowień budżetu czy uchwały budżetowej mających związek z zaplanowanymi zadaniami zgłoszonymi przez jednostki

pomocnicze. Wniosek ten nierozdzielnie wiąże się z problemem szczegółowości ujęcia zadań jednostek pomocniczych w uchwale budżetowej i charakterem kwot ujmowanych w uchwale budżetowej w związku ze zgłoszeniem zadań przez jednostki pomocnicze. Katalog przypadków, w których dokonanie modyfikacji nie wymaga odpowiednich działań jednostki pomocniczej jest w całości zależny od tego, czy kwoty przyjęte w uchwale mają dla poszczególnych zadań określać nieprzekraczalne limity (być istocie odrębnym planem finansowym), czy pełnić funkcję jedynie informacyjną, wskazując które jednostki pomocnicze zgłosiły przedsięwzięcia do realizacji i w ramach jakich środków postawionych do ich dyspozycji. Za pożądane trzeba uznać rozwiązanie pozwalające na dokonywanie przez organy gminy wszelkich zmian będących następstwem wykonywania zadania, czyli w szczególności dostosowywania klasyfikacji budżetowej do potrzeb realizacji przedsięwzięcia. Aczkolwiek taki wymóg powstanie jedynie wówczas, gdy zadania jednostek pomocniczych będą ujmowane w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, które to rozwiązanie – jak wskazałem w pkt 1.5 tego rozdziału – uważam za zbędne. Przyjęcie jedynie informacyjnej funkcji części uchwały budżetowej opisującej zadania zgłoszone przez jednostki pomocnicze oraz wskazania jedynie rozdziału klasyfikacji budżetowej, w którym w planie wydatków przewidywane jest wykonanie poszczególnych zadań zlikwiduje problemy zarysowane przez praktykę stosowania u.f.s.⁴²³ Zdecydowanie należy zaś odrzucić możliwość wprowadzania zmian zobowiązujących bezwzględnie organy gminy do zmian w uchwale budżetowej.

Reasumując, **na etapie wykonywania budżetu właściwe jest stworzenie mechanizmów umożliwiających wprowadzanie zmian w uchwale budżetowej na podstawie odpowiednio podjętych przez jednostkę pomocniczą decyzji.** W zależności od przyjętego sposobu opisu przedsięwzięć jednostek pomocniczych w uchwale i rangi przyjętych w tym zakresie postanowień pożądane jest także wskazanie przypadków, w których zmiany w uchwale, nie powodujące zmiany zasadniczej decyzji jednostki pomocniczej, mogą być wprowadzane samodzielnie przez organy gminy. Z precyzyjnym wskazaniem kompetencji organów gminy właściwych do wprowadzania zmian.

Zasadniczym elementem procesu wykonywania budżetu jest gromadzenie dochodów i przychodów budżetu oraz dokonywanie wydatków i rozchodów budżetu, czyli prowadzenie gospodarki finansowej⁴²⁴ na podstawie postanowień zawartych w uchwale budżetowej. Realizacja wydatków na cele zamieszczone w uchwale budżetowej zgodnie z decyzjami jednostek pomocniczych będzie się zatem mieściła w zakresie wykonywania budżetu. Rozważenia wymaga, czy okoliczność wprowadzenia podstawy dokonania tych wydatków do budżetu przez jednostki pomocnicze może skutkować specyficznymi kompetencjami tych jednostek na etapie realizacji zadania (ponoszenia wydatków).

Dokonywanie poszczególnych czynności w ramach prowadzenia gospodarki finansowej gminy objęte jest grupą fundamentalnych dla tego procesu zasad, omówionych szerzej w rozdziale II, do których należy zaliczyć w szczególności:

- odpowiedzialność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za prowadzenie gospodarki finansowej gminy i wykonywanie budżetu (art. 60 ust. 1 u.s.g., art. 247 ust. 1 i 2 u.f.p.);
- możliwość powierzenia określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej jednostki pracownikom tej jednostki (art. 53 ust. 2 u.f.p.);

⁴²³ Do problemów takich należy zaliczyć np. zmiany w uchwale budżetowej między paragrafami ze względu na inwestycyjny czy remontowy charakter zadania, zmiany sposobu wykonania zadania – np. zamiast zakupu usługi remontowej oddzielnie wystąpi zakup materiałów i usługi, co wymusza zmiany klasyfikacyjne, zmiany wynikające z faktu konieczności udzielenia dotacji czy realizacji zadania jednostki pomocniczej poprzez wniesienia przypadających jej środków jako wkładu do projektu realizowanego ze środków UE.

⁴²⁴ Na temat pojęcia gospodarki finansowej zob. wywód zawarty w rozdziale III rozprawy, dotyczący interpretacji art. 51 ust. 3 u.s.g.

- standardy przebiegu (realizacji, dokumentowania i kontroli) procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych określone komunikatem Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych;

- wymóg poddania wstępnej kontroli głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych wszystkich dokumentów potwierdzających realizację operacji gospodarczych, której przedmiotem jest m.in. zgodność operacji z planem finansowym oraz prawo dokonania przez głównego księgowego zwrotu dokumentów w razie stwierdzenia nieprawidłowości wymienionych w zakresie wskazanym w art. 54 ust. 3 u.f.p.⁴²⁵;

- obowiązek wyłaniania wykonawców dostaw, robót i usług finansowanych z budżetu w trybie przepisów o zamówieniach publicznych (art. 44 ust. 4 u.f.p.);

- zasadę kasowego ustalania wyniku budżetu, polegającą na ustalaniu dochodów i wydatków jako faktycznych wpływów i wypływów na rachunkach bankowych jednostek wykonujących budżet⁴²⁶, czyli jednostek budżetowych (w tym urzędu gminy), w których planach wydatków powinny być ujęte wszystkie wydatki zaplanowane w budżecie gminy (art. 249 ust. 3 u.f.p.);

- ustawowe określenie podmiotów, które mogą być beneficjentami dotacji z budżetu gminy na realizację – też wskazanych ustawą (bardziej lub mniej szczegółowo) – zadań gminy⁴²⁷ lub własnych zadań⁴²⁸, czyli mogą otrzymywać z budżetu gminy środki z obowiązkiem rozliczenia się z ich wykorzystania.

Wszystkie te podstawowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej gminy wytyczają zakres dopuszczalności formułowania kompetencji jednostek pomocniczych na etapie wykonywania budżetu. Jak bowiem zastrzeżono na początku tego rozdziału, nie jest zamiarem prowadzonych rozważań proponowanie założeń modelu uprawnień jednostek pomocniczych opartego o modyfikację fundamentalnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy czy gruntownej zmiany statusu prawnego tych jednostek. Zakres uprawnień jednostek pomocniczych w ramach planowania i wykonywania budżetu gminy jest mimo wszystko zagadnieniem o zbyt nikłym znaczeniu – w stosunku do ogólnych zasad funkcjonowania finansów samorządowych – aby w związku z jego regulowaniem dokonywać głębokiej przebudowy struktur samorządu terytorialnego czy zasadniczych prawnych reguł planowania i realizacji budżetu.

Już pobieżna analiza statusu jednostek pomocniczych pod kątem wymienionych wcześniej zasad wykonywania budżetu prowadzi do wniosku, że zakres obszarów umożliwiających formułowanie potencjalnych uprawnień jednostek pomocniczych w toku realizacji procesów gromadzenia i rozdysponowania środków budżetu gminy nie może być rozległy. Przede wszystkim jednostki pomocnicze nie są jednostkami budżetowymi, ani innymi jednostkami sektora finansów publicznych. Jest to rozwiązanie właściwe, ponieważ brak argumentów, aby na podmiot o takim statusie i zadaniach (a praktycznie braku obu z nich) nakładać obowiązki i reguły funkcjonowania według przepisów ustawy o finansach publicznych, o czym była mowa w rozdziale I rozprawy. Wynika stąd, że jednostka pomocnicza nie może być podmiotem faktycznie wykonującym budżet – gromadzącym dochody budżetu i realizującym jego wydatki. Nie może też w jakikolwiek sposób rozliczać się z budżetem za pomocą własnego rachunku bankowego. Wydatkiem budżetu będzie zawsze przekazanie środków z rachunku jednostki budżetowej, a nie moment wydania otrzymanych środków przez jednostkę pomocniczą.

425 Z przepisów art. 54 ust. 3 i 4 u.f.p. wynika także, iż każdy dokument poddawany kontroli głównego księgowego musi być uprzednio poddany kontroli pracownika właściwego merytorycznie,

426 Zob. § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont...

427 Np. zakłady budżetowe na podstawie art. 15 ust. 3 u.f.p., organizacje pozarządowe na podstawie art. 221 u.f.p. i przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

428 Np. spółki wodne na podstawie art. 164 ust. 5a-5d ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

Nie ma też na tle obowiązujących przepisów możliwości, aby jednostka pomocnicza była podmiotem władającym faktycznie środkami przekazanymi jej z budżetu w formie dotacji na realizację zadania zgłoszonego przez tę jednostkę czy jakikolwiek inny cel. Reguły kontroli procesów składających się na gospodarkę finansową nie pozwalają uznać za właściwe także przekazywania jednostkom (przedstawicielom ich organów, np. sołtysowi) środków budżetowych w formie zaliczki na realizację zadania. Obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych (np. urzędu gminy) mogą realizować wyłącznie pracownicy tej jednostki. Zasada ta umożliwi m.in. wyciągnięcie przez kierownika jednostki odpowiedzialności za nieprawidłowości w zakresie gospodarki finansowej od podległych sobie pracowników⁴²⁹. Fizyczne przekazanie (powierzenie) środków budżetowych osobom działającym w imieniu jednostki pomocniczej „nie przenosi” na te osoby odpowiedzialności za prawidłowość dokonania wydatku, tj. zgodność z przepisami prawa regulującymi zasady poniesienia wydatku i planem finansowym. Standardy kontroli zarządczej, stanowiące podstawę opracowywania wewnętrznych procedur kontrolnych jednostek publicznych, nie przewidują ewentualności realizacji tych procesów przez osoby niebędące pracownikami tych jednostek. Sołtys czy przewodniczący zarządu osiedla (dzielnicy), mimo korzystania z ochrony właściwej funkcjonariuszowi publicznemu, nie są osobami, których status z punktu widzenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej gminy różni się od przysłowiowego „człowieka z ulicy”.

Jednostka pomocnicza nie może także decydować o tym, jaki podmiot będzie realizował zadanie, którego potrzebę wykonania zgłosiła do budżetu jednostka. Organ wykonawczy gminy, ponoszący odpowiedzialność za jej gospodarkę finansową, jest obowiązany dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady osiągnięcia najlepszych efektów z danych nakładów (art. 44 ust. 3 pkt 1 u.f.p.). Okoliczność realizacji wydatków budżetowych na cel zgłoszony przez jednostkę pomocniczą nie może zwalniać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) od przestrzegania tej zasady poprzez obowiązek zawierania umów z podmiotami wskazanymi przez jednostkę pomocniczą.

Osobom reprezentującym organy jednostek pomocniczych nie można też powierzyć obowiązków polegających na zatwierdzaniu (autoryzacji) dokumentów finansowo-księgowych dotyczących realizacji zadania zgłoszonego przez jednostkę pomocniczą. Kontrola merytoryczna oraz formalno-rachunkowa dowodów księgowych oraz ich zatwierdzanie do wypłaty należą do obowiązków pracowników jednostki budżetowej. Niezasadne wydaje się także powierzenie sołtysowi czy przewodniczącemu zarządu osiedla (dzielnicy) jakichkolwiek kompetencji polegających na dodatkowym – obok pracowników jednostki budżetowej realizującej wydatki – autoryzowaniu dokumentów potwierdzających realizację zadania. Podpisanie dokumentu przez osobę reprezentującą jednostkę pomocniczą nie zwalnia w żadnym wypadku odpowiedzialnych za określone zagadnienia pracowników od wykonania czynności kontrolnych i potwierdzenia prawidłowości dokumentacji podpisem. Teoretycznie można byłoby zakładać rozwiązanie, w którym podpis złożony na dowodzie przez osobę reprezentującą jednostkę pomocniczą stanowi dowód zgodności realizacji przedsięwzięcia z wnioskiem jednostki pomocniczej. W praktyce mogłoby ono jednak być źródłem szeregu problemów, wynikających z łatwości negacji sposobu realizacji zadań przez gminę, niezagrożonej jakąkolwiek odpowiedzialnością przedstawicieli jednostek pomocniczych.

W tym miejscu należy w pełni zgodzić się z założeniami przyjętymi w toku prac nad ustawą o funduszu sołeckim. W uzasadnieniu do projektu u.f.s. wskazano bowiem, że środki postawione do dyspozycji sołectw są częścią finansów publicznych i jako takie muszą podlegać wszystkim rygorom prawa. W związku z tym nie jest możliwe powierzenie wydatkowania środków bezpośrednio sołectwom.

429 Por. art. 4 u.o.n.d.f.p.

Z powyższych wywodów wynika, że niezasadne jest formułowanie w toku realizacji budżetu jakichkolwiek uprawnień jednostek pomocniczych, które polegałyby na faktycznym (osobistym) dokonywaniu czynności wykonawczych skutkujących ponoszeniem wydatków lub kontrolowaniem (autoryzacją) tych procesów. Ochrona procesów gospodarowania środkami publicznymi nie uzasadnia tworzenia wyjątków poprzez dopuszczanie do ich realizacji osób de facto postronnych. Założyć można jedynie koncepcję prawa wnioskowania organu wykonawczego jednostki pomocniczej⁴³⁰, np. o przyspieszenie realizacji przedsięwzięcia czy w sprawie wskazania pożądanego terminu jego realizacji.

1.6.3.2. Stopień związania organów gminy decyzją jednostki pomocniczej na etapie wykonywania budżetu

Przedmiotem rozstrzygnięcia kwestii stopnia związania organów gminy decyzją jednostki pomocniczej podjętej na etapie realizacji budżetu jest przede wszystkim zagadnienie zmian w uchwale budżetowej wynikających ze stosownych decyzji jednostek pomocniczych. W odniesieniu do prowadzenia gospodarki finansowej gminy, w tym realizacji przedsięwzięć zgłoszonych przez jednostki pomocnicze i ujętych w uchwale budżetowej, problem mocy decyzji jednostki jest marginalny ze względu na ogólny brak zasadności wyposażania jednostek pomocniczych w kompetencje dotyczące tych procesów. Jedynie zasygnalizowana w zakończeniu poprzedniego punktu możliwość ewentualnego wnioskowania w trakcie roku budżetowego co do czasu wykonania ujętego w uchwale budżetowej zadania jednostki mogłaby stać się kompetencją będącą przedmiotem regulacji ustawowej. Nie ma przy tym wątpliwości, że wskazania jednostki pomocniczej w tym zakresie nie mogą mieć charakteru wiążącego. Kompetencja w tym zakresie powinna ograniczać się ewentualnie do przekazania organowi wykonawczemu stosownych uwag, które jednakże nie mogą być traktowane jako ustanawiające obowiązek działania bądź zaniechania w zakresie realizacji przedsięwzięcia. Wiążące organy gminy wyznaczanie przez jednostkę pomocniczą okresu przebiegu poszczególnych procesów skutkujących dokonywaniem wydatków i realizacją zadania nie jest możliwe, przede wszystkim ze względu na obowiązujące wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przepisy prawa dotyczące danego rodzaju wydatku czy postanowienia już zawartych umów.

Jako istotny problem w konstrukcji modelu uprawnień jednostek pomocniczych dotyczących procesów budżetowych jawi się natomiast określenie stopnia związania organów gminy decyzjami tych jednostek, podjętymi w trakcie roku budżetowego, których uwzględnienie wymagałoby wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej w zakresie postanowień opisujących pierwotnie podjęte przez te jednostki decyzje. Zgodnie z wcześniej przyjętymi wnioskami, zagadnienie to dotyczy zmiany celu przeznaczenia środków, które mają być wydatkowane zgodnie z wolą jednostki pomocniczej.

Rozważenia wymagają dwie konstrukcje:

- obowiązek wprowadzenia przez organy gminy zmian w uchwale budżetowej w następstwie zmiany pierwotnej decyzji przez jednostkę pomocniczą,
- uzależnienie dokonania zmian w uchwale budżetowej od akceptacji propozycji jednostki pomocniczej w sprawie zmiany zadania do realizacji.

Przyjęcie modelu zobowiązującego organy gminy do dokonania stosownych zmian w uchwale budżetowej jawi się jako najbardziej korzystny z punktu widzenia interesów jednostek pomocniczych. Umożliwia bowiem swobodne dysponowanie celem wydatkowania środków aż do czasu realizacji przedsięwzięcia (poniesienia wydatków). Jednakże rozpatrując to założenie

430 Brak potrzeby, aby uwagi zgłaszane organom gminy w toku realizacji budżetu musiały mieć oparcie w odpowiednich uchwałach organów stanowiących jednostek pomocniczych.

z perspektywy funkcjonalności procesu wykonania budżetu zidentyfikować można istotne zagrożenia⁴³¹. Przede wszystkim, jeżeli wniosek jednostki pomocniczej w sprawie zmian miałby zobowiązywać do zmiany uchwały budżetowej, to jest to konstrukcja budząca obawy o destabilizację procesu wykonania budżetu gminy. Ogranicza ona bowiem możliwość racjonalnego i logicznego planowania zadań przez organy gminy. Nietrudno wyobrazić sytuację, w której w gminie, na terenie której utworzono np. 30 sołectw, każda z jednostek pomocniczych wyrazi dwukrotnie wolę zmiany przeznaczenia środków w trakcie roku budżetowego. Oznacza to 60 zmian, których wprowadzenie przez organy gminy do uchwały budżetowej powinno mieć ustaloną prawem formę, wskazanie kompetencji właściwego organu gminy oraz termin uzależniony od powzięcia informacji o podjęciu decyzji w sprawie zmiany przez jednostkę. Niezbędne byłoby uregulowanie zależności między dopuszczalnością zmiany a takimi okolicznościami jak:

- rozpoczęcie przez organ wykonawczy działań w celu wyłonienia wykonawcy pierwotnie zgłoszonego zadania, np. w trybie Prawa zamówień publicznych wraz z innymi zadaniami o tym samym charakterze, czy wszczęcie procedury w sprawie udzielenia dotacji na realizację pierwotnie zgłoszonego zadania;
- zawarcie umowy na realizację pierwotnie ujętego w uchwale budżetowej zadania;
- zrealizowanie pierwotnie przewidzianego zadania, lecz niedokonanie jeszcze jego opłacenia (nieponiesienie wydatku)⁴³².

Z przytoczonych uwarunkowań praktycznych wynika zatem, że wyposażenie jednostek pomocniczych w prawo wiążącego organy gminy decydowania o zmianie celu wydatkowania przyznanych im środków w trakcie roku budżetowego jest konstrukcją karkołomną z legislacyjnego punktu widzenia, a dodatkowo mogącą destabilizować pracę organów gminy. Za niepożądane należy więc uznać przyznawanie takiej mocy decyzjom jednostek pomocniczych podejmowanym w stosunku do już podjętej uchwały budżetowej, niezależnie od czasu ich podjęcia, ilości i merytorycznego uzasadnienia. Posiadanie tak ważkich kompetencji przez jednostki pomocnicze oczywiście ma jednak swoje racje w określonych sytuacjach, poprzez które to należy zdefiniować warunki podejmowania decyzji wiążących organy gminy na etapie wykonywania budżetu. Warunkami wiążącej decyzji, które muszą być uwzględnione przy konstruowaniu takiego uprawnienia, są:

- wskazanie okoliczności uzasadniających zmianę przedsięwzięcia; w szczególności powinno to być wystąpienie zdarzeń o cechach klęski żywiołowej lub zdarzeń losowych powodujących zniszczenie lub uszkodzenie istniejącej infrastruktury lub ruchomych składników mienia; rozwiązanie takie z jednej strony gwarantuje uniknięcie negatywnych, dla jednostki pomocniczej, konsekwencji obiektywnych zdarzeń uniemożliwiających realizację zadania lub czyniących realizację pierwotnie zaplanowanego zadania oczywiście niezasadnym;
- termin w roku budżetowym, do którego cel wydatkowania środków może być zmieniony przez jednostkę w związku z wystąpieniem wskazanych wyżej okoliczności; może to być termin np. 30 września roku budżetowego; jego określenie powinno pełnić dwie funkcje: po pierwsze umożliwiać jednostce pomocniczej podjęcie decyzji w sprawie zmiany przeznaczenia środków (nie może więc być wyznaczony zbyt wcześnie), a po drugie dawać szansę ujęcia w uchwale budżetowej i wykonania zadania do końca roku budżetowego (nie może zatem być wyznaczony zbyt późno – zwrócenie się o zmianę przedsięwzięcia np. 30 grudnia uniemożliwia bowiem zarówno ujęcie zadania w uchwale budżetowej, jak i jego realizację);

431 Konstrukcję taką zakładano w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r.; została ona poddana krytyce – zob. R. Trykozko, Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim...

432 Poza wątpliwościami pozostaje bowiem, że zmianę przeznaczenia środków postawionych do dyspozycji jednostki można rozważać tylko do czasu fizycznego wydatkowania środków na zgłoszony cel.

– wskazanie, że cel wydatkowania środków może być zmieniony przez daną jednostkę tylko jeden raz; jakiegokolwiek okoliczności, nawet obiektywne, nie mogą stwarzać sytuacji zagrażającej nadmierną ilością zmian.

Wystąpienie okoliczności uzasadniających podjęcie przez jednostkę pomocniczą decyzji, która będzie wiązać organy gminy powinno skutkować obowiązkiem dokonania zmian w uchwale budżetowej uchwałą rady gminy. Przygotowanie projektu w tej sprawie należałoby uznać za obowiązek organu wykonawczego.

Wszelkie inne zmiany celów wydatkowania środków zgłoszone przez jednostki powinny być uzależnione od zgody organów gminy⁴³³. W związku z tym, że za wykonanie budżetu odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta), to właśnie organ wykonawczy gminy powinien być kompetentny do akceptacji bądź nie propozycji jednostki pomocniczej w trakcie roku budżetowego skutkującej koniecznością zmiany uchwały budżetowej. Przyznanie organowi wykonawczemu prawa akceptacji bądź odrzucenia proponowanych przez jednostkę zmian jest zgodne z wyłączną kompetencją organu wykonawczego gminy do inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej (art. 233 pkt 3 u.f.p.). Pozytywne rozpatrzenie propozycji zmiany celu wydatkowania środków winno skutkować przedłożeniem radzie gminy projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej. W związku z przyjętą wcześniej koncepcją, że element uchwały budżetowej określający przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostek pomocniczych nie powinien być uszczegółowieniem planu wydatków budżetu zawierającym nieprzekraczalne limity wydatków, a pełnić jedynie funkcję informacyjną, prawo wprowadzenia do uchwały budżetowej zmian w tym zakresie musi przysługiwać radzie gminy. Będzie to jednocześnie element kontroli przez radę gminy decyzji organu wykonawczego o zaakceptowaniu zmiany. W przypadku odmowy uwzględnienia propozycji zmian przez organ wykonawczy, jednostce pomocniczej nie powinien przysługiwać tryb odwołania się do rady gminy. Rozwiązanie takie wymusza postulat ochrony procesu wykonania budżetu, a także bardzo długi okres, w którym ewentualne propozycje zmian mogą być wnoszone (tj. większość roku budżetowego). Będzie to jednocześnie instrument budujący poczucie odpowiedzialności organów jednostki pomocniczej za decyzje podejmowane na etapie projektowania uchwały budżetowej. Brak gwarancji wprowadzenia zmian w trakcie roku budżetowego wpłynie na ograniczenie pochopnych decyzji o przeznaczeniu środków, podejmowanych tylko w celu formalnego zaangażowania środków na rzecz jednostki pomocniczej w pierwotnej wersji projektowanego budżetu.

Ważnym elementem procedury wprowadzania zmian jest wskazanie okresu, w jakim organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej – zarówno w przypadku zmian wynikających z okoliczności zobowiązujących do uwzględnienia decyzji jednostki pomocniczej, jak i zmian, których podstawą jest akceptacja propozycji zgłoszonej przez jednostkę. Istotne znaczenie ma w tym przypadku przyjęty w statucie gminy termin przygotowywania i rozsyłania radnym materiałów dotyczących sesji. Właściwe wydaje się, aby propozycja zmian zadań jednostek pomocniczych była przedmiotem najbliższej sesji, pod warunkiem jej wpływu do urzędu gminy na nie mniej niż 3 dni przed terminem przekazania radnym dokumentacji spraw będących przedmiotem sesji. Jeżeli nie zostanie spełniony ten warunek, wówczas sprawa zmiany powinna być przedmiotem kolejnej sesji.

433 Uwagi sformułowane odnośnie zmian celów przez jednostki pomocnicze za zgodą organów dotyczą „czystej” postaci uprawnień jednostek pomocniczych w ramach procesów budżetowych. Na ocenę tego zagadnienia może bowiem wpływać wykorzystywanie wydatków na zadania zgłoszone przez jednostki pomocnicze do innych celów, jak to ma miejsce w ustawie o funduszu sołeckim. Przyjęcie w u.f.s., że podstawą obliczania dotacji dla gminy przekazywanej z budżetu państwa są „wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego” powoduje, że zmian wprowadzonych do uchwały budżetowej w wyniku decyzji uzależnionych od woli organów nie można uznać za zgodne z przepisami u.f.s., a wydatków poniesionych na zmienione przedsięwzięcia za wydatki, które ustawodawca zamierzał gminom częściowo refundować, o czym mowa w rozdziale IV.

2. Funkcjonalne założenia modelu uprawnień jednostki pomocniczej

2.1. Uwagi wprowadzające

Nie mniejsze znaczenie – niż rozstrzygnięcie podstawowych zagadnień instytucjonalnych – w konstruowaniu założeń modelu będącego przedmiotem rozprawy mają szczegółowe rozwiązania określające zasady wykonywania uprawnień jednostek pomocniczych. Błędne rozwiązania mogą skutkować albo nieuzasadnionym sformalizowaniem postępowania albo tworzyć luki wykorzystywane do omijania przepisów prawa, wywoływania skutków niepożądanych w gospodarce finansowej gminy bądź marginalizowania kompetencji jednostek pomocniczych. Poniższe rozważania dotyczą wybranych elementów znaczących dla praktycznej funkcjonalności modelu. Nieuniknione jest przeplatanie się ich w większym lub mniejszym stopniu z tezami zaprezentowanymi w poprzednim podrozdziale; w stosunku do części z nich elementy funkcjonalne modelu są w istocie uszczegółowieniem wniosków o charakterze instytucjonalnym.

2.2. Określanie wysokości środków budżetu postawionych do dyspozycji jednostki pomocniczej

Jednym z podstawowych zagadnień, którego właściwe uregulowanie warunkuje prawidłowe funkcjonowanie instytucji uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie budżetu gminy, jest określenie wysokości środków budżetu gminy, którymi może dysponować jednostka pomocnicza w sytuacji wyrażenia przez radę gminy zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych na dany rok budżetowy. Przyjąć należy ogólne założenia, według których zasady ustalania wysokości środków budżetowych do dyspozycji jednostek pomocniczych powinny charakteryzować się następującymi cechami:

- być uregulowane w ustawie;
- gwarantować obiektywne zasady ustalania wysokości środków dla wszystkich jednostek pomocniczych z terenu gminy;
- ustanawiać uprawnienie organów gminy do kształtowania wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych (uprawnienie organów gminy do ustalania wysokości środków powinno być realizowane w granicach między zagwarantowaną ustawą minimalną wysokością środków dla jednostek, a maksymalną kwotą, którą można postawić do dyspozycji jednostek, np. w stosunku do planu wydatków budżetu);
- uwzględniać odrębne zasady ustalania wysokości środków dla jednostek pomocniczych utworzonych na terenach wiejskich i miejskich.

Istotnych argumentów przy identyfikowaniu pożądanych regulacji określających wysokość środków do dyspozycji jednostek pomocniczych dostarczają rozwiązania przyjęte w ustawie o funduszu sołeckim. Pozwalają bowiem precyzyjnie i obiektywnie ustalić wysokości środków dla sołectw, aczkolwiek zaobserwować można też pewne mankamenty w przepisach art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 u.f.s. Przede wszystkim, ustalanie wysokości środków dla sołectw na podstawie u.f.s. jest w znacznym stopniu zdeterminowane instytucją częściowego zwrotu z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, której to instytucji nie można uznać za niezbędny element konstrukcyjny modelu uprawnień jednostek pomocniczych.

Po pierwsze, ustawa regulująca uprawnienia jednostek pomocniczych w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy powinna gwarantować obiektywne ustalanie wysokości środków dla jednostek pomocniczych. Przyjęte przez radę gminy – w ramach określonych ustawowo kompetencji – podstawy ustalania wysokości środków na dany rok budżetowy muszą być

takie same dla wszystkich jednostek na terenie gminy⁴³⁴. Rozwiązanie takie ogranicza niebezpieczeństwo, że wyrażenie przez radę gminy zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych będzie związane z „szermowaniem” kwotami dla poszczególnych jednostek w zależności od takich, czy innych zamierzeń organów gminy na dany rok budżetowy⁴³⁵.

Odpowiednie regulacje powinny zapewniać, że w przypadku wyrażenia zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych w danym roku budżetowym wszystkie jednostki z terenu gminy „otrzymają” środki do dyspozycji ustalone na tych samych zasadach. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych argumentów, aby z góry różnicować pozycję jednostek na obszarze gminy.

Niezwykle istotną rolę, zarówno w funkcjonalnych jak i instytucjonalnych aspektach nakreślanego modelu, pełni zagadnienie minimalnej i maksymalnej wysokości środków dla jednostek pomocniczych, czyli rozpiętości ram, w których organy gminy będą mogły ustalić wysokość środków dla jednostek pomocniczych na dany rok budżetowy. Ustawa winna gwarantować minimalną wysokość środków dla jednostek pomocniczych. Konstrukcja taka ma mieć na celu zapewnienie, aby wyrażenie woli przyznania jednostkom pomocniczym uprawnień do określenia przeznaczenia części środków budżetu wiązało się z rzeczywistą możliwością zaplanowania, wykonania i sfinansowania konkretnego zadania, które będzie służyło społeczności danej jednostki pomocniczej. Z drugiej strony, zakres ewentualnej decyzji w sprawie wysokości środków do dyspozycji jednostek pomocniczych musi być ograniczony wartością maksymalną. Chodzi o zabezpieczenie przed – co prawda w zasadzie tylko teoretycznym – niebezpieczeństwem przyznania jednostkom środków w wysokości zagrażającej realizacji podstawowych zadań gminy czy sfinansowania „sztywnych” wydatków budżetu, a także wysokości budzącej wątpliwości co do realizacji obowiązków i ponoszenia odpowiedzialności organów gminy za gospodarkę finansową gminy.

Za właściwe z punktu widzenia obiektywizmu ustalania wysokości środków dla jednostek pomocniczych należy uznać obliczanie postawionych im do dyspozycji środków budżetu jako iloczynu liczby mieszkańców i kwoty na jednego mieszkańca. Przyjąć można np., że minimalna wysokość środków na jednego mieszkańca wiejskiej jednostki pomocniczej wynosi 10 zł, a na mieszkańca jednostki utworzonej na terenie miasta 1 zł na osobę. Zróżnicowanie gwarantowanej ustawą wysokości środków na mieszkańca dla jednostek miejskich i wiejskich jest niezbędne, ze względu na liczbę mieszkańców osiedli i dzielnic wydzielonych na terenie miast. Niewłaściwe będzie przyjęcie kwoty jednolitej, ponieważ grozi albo przyznaniem tylko symbolicznych środków dla jednostek wiejskich albo zobowiązaniem gmin miejskich do przyznawania osiedlom i dzielnicom horrendalnych kwot. Jednocześnie winna zostać określona minimalna kwota dla jednostki, dzięki której mało liczne społeczności również będą miały możliwość zrealizowania konkretnych zadań. Przykładowo, dla jednostek wiejskich gwarantowaną sumę można przyjąć na poziomie 5.000 zł, a dla jednostek miejskich 10.000 zł.

Jeżeli chodzi o ograniczenie maksymalnej wysokości środków, właściwe będzie przyjęcie wskaźnika odnoszącego się do ogólnej kwoty wydatków budżetu gminy z roku poprzedzającego rok budżetowy (rok ujęcia zadań budżecie) o 2 lata. Na etapie uruchamiania uprawnień jednostek i obliczania wysokości środków (czyli w roku poprzedzającym rok budżetowy) możliwe będzie bowiem stwierdzenie, czy warunek maksymalnej wysokości środków dla jednostek pomocniczych został zachowany. Maksimum sumy środków postawionych do dyspozycji wszystkich jednostek pomocniczych można przyjąć na poziomie np. 2% wydatków wykonanych za rok poprzedzający rok budżetowy o 2 lata w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich i 1% tej wartości w gminach miejskich.

434 Z ewentualnym wyjątkiem dla jednostek na terenie miasta i na terenach wiejskich w gminach miejsko-wiejskich.

435 Można tu zidentyfikować np. takie zagrożenia jak np. przyznanie jednostce takiej kwoty, aby wystarczyło na opracowanie dokumentacji inwestycji. Od takiego a nie innego przeznaczenia środków organy gminy potrafią uzależniać fakt przyjęcia w budżecie środków na realizację danej inwestycji. Można też spotkać przypadki uzależniania ujęcia zadań inwestycyjnych w budżecie od wkładu własnego mieszkańców.

Wysokość środków dla jednostek pomocniczych powinna być określana w uchwale w sprawie wyrażenia zgody na postawienie środków do dyspozycji jednostek pomocniczych w roku budżetowym. Przedmiotem decyzji rady gminy powinno być określenie wysokości środków na mieszkańca każdej jednostki pomocniczej. Prawo winno wyrażnie zakazywać różnicowania wysokości środków dla poszczególnych jednostek – za wyjątkiem gmin miejsko-wiejskich, w których winny być uchwalone dwie stawki – dla jednostek wiejskich i miejskich (jeżeli na terenie miasta jednostki zostały utworzone).

2.3. Przeznaczenie środków postawionych do dyspozycji jednostki pomocniczej

Ustawa określająca zasady wykonywania uprawnień przez jednostki pomocnicze na etapie planowania i wykonywania budżetu gminy powinna zawierać regulacje precyzyjnie wyznaczające przedmiotowy zakres decyzji jednostki pomocniczej co do przeznaczenia środków postawionych jej do dyspozycji. Mając na uwadze przeznaczenie środków budżetu samorządowego, cele wydatków wskazane w art. 216 ust. 2 u.f.p., przepisy prawa regulujące poszczególne rodzaje wydatków, stopień obowiązkowości finansowania danych zadań, zakres ich dotowania, i tym podobne wyznaczenia, należy przyjąć, że jednostki pomocnicze decydując o celu wydatkowania środków mogą je przeznaczać wyłącznie na zadania stanowiące zadania własne gminy.

Ogólne wskazanie na zadania własne gminy jako cel przeznaczenia środków wydaje się jednak zbyt mało precyzyjne. Wniosek ten wynika zarówno z teoretycznych problemów co do określenia zakresu tych zadań na podstawie art. 6 u.s.g., jak i braku zasadności tworzenia potencjalnej możliwości decydowania o pewnych aspektach funkcjonowania gminy. Uzasadnione byłoby podjęcie próby określenia zarówno pozytywnego katalogu celów, na jakie jednostki pomocnicze mogą przeznaczać środki budżetowe, jak i wskazanie tych, na jakie nie mogą być przeznaczone. Opierając się na katalogu zadań własnych gminy określonym w art. 7 u.s.g., jako przeznaczenie środków jednostek pomocniczych można wskazać zadania dotyczące:

- gminnych dróg, ulic, mostów i placów;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- ochrony zdrowia;
- edukacji publicznej;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- promocji gminy.

Ponadto wyartykułowania wprost wymagają takie cele jak inwestycje i remonty obiektów komunalnych oraz zakup wyposażenia, z którego będą korzystać mieszkańcy danej jednostki.

Zaproponowany zakres zadań stanowi okrojenie katalogu z art. 7 u.s.g. Podstawą eliminacji wybranych zadań jest w szczególności ich zakres, nieprzystający do zakresu działania jednostek pomocniczych, kwoty środków, które mogą być im przyznane w ramach realizacji uprawnień budżetowych, oraz związanej z tym możliwości zaspokojenia potencjalnych potrzeb obywateli (np. współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, zadania z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego czy targowisk i hal targowych). Ponadto można też w katalogu z art. 7 u.s.g. wskazać zadania z zakresu pomocy społecznej, na realizację których wydatki ponoszone są według ściśle określonych reguł, po odpowiednim udokumentowaniu podstaw do ich realizacji i wydaniu na tej podstawie decyzji administracyjnej. Możliwość przeznaczania środków na ich realizację przez jednostki pomocnicze wydaje się zbędna. Negatywnie należy też ocenić możliwość wydatkowania środków w następstwie decyzji jednostek pomocniczych na zadanie wskazane w art. 7 ust. 2 pkt 15 u.s.g., tj. utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych. Wobec wyżej przewidzianej propozycji zastrzeżenia odrębnie możliwości wydatkowania środków na inwestycje, remonty i zakupy wyposażenia dotyczące obiektów komunalnych, przywoływanie tego zadania jest zbędne. Jak bowiem pokazuje praktyka funkcjonowania funduszu sołectkiego, niejednokrotnie sołectwa są niejako zmuszane do przeznaczania środków funduszu na pokrycie kosztów ogrzewania czy energii elektrycznej w świetlicach lub innych obiektach położonych na terenie sołectwa. Pokrycie kosztów funkcjonowania tych obiektów, przy pomocy których gmina realizuje swoje zadania, jest obowiązkiem gminy, więc trudno zakładać zasadność decydowania jednostki pomocniczej o uregulowaniu zobowiązań np. za energię elektryczną.

W związku z poczynionymi wyżej uwagami właściwe byłoby zatem uregulowanie także **katalogu celów, na które jednostki pomocnicze nie mogą przeznaczać środków postawionych do ich dyspozycji, np.:**

- na regulowanie zobowiązań dotyczących korzystania z mediów i zużycia energii w obiektach komunalnych, wynikających z umów zawartych przez organ wykonawczy gminy lub kierowników jednostek organizacyjnych;
- na finansowanie wynagrodzeń osobowych i innych świadczeń na rzecz pracowników zatrudnionych w urzędzie gminy i gminnych jednostkach organizacyjnych.

Niezbędnym warunkiem prawidłowego określenia zakresu zadań, na które jednostka pomocnicza może przeznaczyć środki budżetu postawione do jej dyspozycji jest także odwołanie się do niesprzeczności z obowiązującymi na terenie gminy przepisami określonymi przez radę gminy. Chodzi tu o ową słusznie zauważoną przez ustawodawcę w u.f.s., aczkolwiek wysoce nieszczęśliwie nazwaną „zgodność ze strategią rozwoju gminy”⁴³⁶. Zasady określania zadań przeznaczonych do realizacji z budżetu powinny uwzględniać wymóg niesprzeczności tych zadań z aktami podjętymi przez radę gminy, w szczególności planem zagospodarowania przestrzennego czy planem odnowy miejscowości. Wymóg zgodności w tym zakresie powinien być powiązany zwłaszcza z przedsięwzięciami o charakterze inwestycyjnym.

Nie mniej istotne jest, aby oprócz przedmiotowych cech, przedsięwzięcie jednostki pomocniczej, które ma skutecznie wiązać organy gminy, spełniało warunek prawdopodobieństwa sfinansowania w ramach środków postawionych do dyspozycji jednostki. Założenie to stoi na straży zachowania kompetencji organów gminy do planowania i prowadzenia gospodarki finansowej. Wyjątkowa w systemie finansów samorządowych instytucja, przewidująca dopuszczenie jednostek pomocniczych do procesów planowania i wykonywania budżetu,

436 Zob. rozdział IV rozprawy.

musi podlegać ściśle określonym ograniczeniom. Jej wykonywanie, przy zagwarantowaniu, że decyzje jednostek pomocniczych mają moc wiążącą organy gminy, nie może stwarzać nawet teoretycznej możliwości skutecznego, samodzielnego decydowania przez jednostki o realizacji zadań, których koszty (wydatki budżetu na ich finansowanie) przekraczają kwotę przypadającą do ich dyspozycji. Wyraźny zakaz przeznaczania środków na zadania, które nie mogą zostać sfinansowane w ramach posiadanej przez jednostkę puli leży także w interesie jednostki pomocniczej. W praktyce funduszu sołeckiego można spotkać uchwalenie przez sołectwa przedsięwzięć w rodzaju „dofinansowanie budowy kanalizacji”, „dofinansowanie wykonania nawierzchni asfaltowej”, czyli zadań, których realizacji w roku budżetowym sołectwo nie może stwierdzić w momencie uchwalania wniosku. Wszystko wskazuje na to, że „przedsięwzięcia” takie uchwalane są pod naciskami organów gminy, jako warunek późniejszego ujęcia inwestycji w budżecie. Właściwe byłoby więc uregulowanie, że jednostki pomocnicze nie mogą przeznaczać środków postawionych do ich dyspozycji na realizację przedsięwzięcia wieloletniego lub innego zadania o charakterze inwestycyjnym lub remontowym, którego koszty, dla uzyskania efektu użytkowego, przekraczają kwotę środków postawionych do dyspozycji jednostki⁴³⁷.

2.4. Przebieg procesu wykonywania uprawnień jednostki pomocniczej z uwzględnieniem kompetencji organów jednostki pomocniczej

Sposób uregulowania procedury wykonywania uprawnień jednostki pomocniczej w zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy powinien zapewniać skuteczne i dostosowane do terminów obowiązujących w toku procedury budżetowej wyrażenie decyzji w sprawach przypisanych do zakresu uprawnień jednostek. Podobnie jak w przypadku szeregu innych omawianych wyżej zagadnień przy formułowaniu reguł proceduralnych należy skorzystać z doświadczeń, jakich dostarcza praktyka funduszu sołeckiego. Szereg regulacji u.f.s. należy uznać w tym zakresie za właściwe, w związku z czym niektóre z założeń modelu oparte są na rozwiązaniach przyjętych w u.f.s., omówionych w rozdziale IV.

Podstawą podjęcia czynności przez jednostkę pomocniczą, mających na celu określenia przeznaczenia środków budżetowych postawionych do jej dyspozycji, powinna być informacja wskazująca wyraźnie, w ramach jakich środków powinna być podjęta decyzja jednostki. Koncepcja wyrażania zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych w terminie do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy pozwala na wykorzystanie także terminu przekazywania informacji dla sołectw z u.f.s. – 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Kolejnym etapem procesu wykonywania uprawnień przez jednostkę pomocniczą winno być wyrażenie woli co do przeznaczenia środków postawionych do jej dyspozycji. Kompetencja ta powinna należeć do organu stanowiącego jednostki pomocniczej – zarówno w przypadku jednostek wiejskich jak i miejskich. Rozwiązanie takie zapewnia należyłą demokratyzację decyzji. W jednostkach wiejskich (co do zasady sołectwach) umożliwia udział każdemu mieszkańcowi jednostki w procesie podjęcia decyzji. W dużych liczebnie jednostkach miejskich rozwiązanie polegające na podejmowaniu decyzji w formach demokracji bezpośredniej nie będzie właściwe ze względów funkcjonalnych. Przeznaczenie środków winien określić organ stanowiący, w skład którego wchodzi radni wybrani w wyborach przez społeczność osiedla czy dzielnicy.

Z powodów omówionych w rozdziale IV – wynikających z faz prac nad projektem uchwały budżetowej – należy postulować podtrzymanie rozwiązania przewidującego przedstawienie dokumentacji poświadczającej podjęcie decyzji przez jednostkę pomocniczą organowi wykonawczemu gminy w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

437 Zob. R. Trykozko, Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim..., op. cit.

Zasadność przyjęcia takiego terminu ujawnia się przy przyjęciu koncepcji obowiązku organów gminy do uwzględnienia w uchwale budżetowej decyzji jednostki pomocniczej podjętej zgodnie z prawem. Decyzja wiążąca nie powinna bowiem wkraczać w już ustaloną materię budżetową. Cele i zadania uchwalone przez szereg jednostek pomocniczych nie mogą ani teoretycznie ani praktycznie kolidować z istniejącym już formalnie projektem budżetu, nie mogą też stwarzać zagrożenia konieczności dokonywania zmian przez organ wykonawczy w treści projektu. Założenie, że decyzje jednostek pomocniczych nie wiążą organów gminy – ich przyjęcie do budżetu zależy w całości od woli organów gminy – powodowałoby, że rozważanie terminu podjęcia decyzji i przekazania jej organowi wykonawczemu byłoby bezpodstawne. Jednostki pomocnicze mogłyby wówczas określać przeznaczenie środków także dopiero w roku budżetowym – realizacja wskazanych celów i tak zależałaby od woli organów gminy, czy to na etapie sporządzania projektu, czy już wykonywania budżetu. Teoretycznie można rozważać konstrukcję, w której dla zobowiązania organów gminy zgodną z prawem decyzją jednostki pomocniczej niezbędne jest wskazanie celu przeznaczenia środków do 30 września, natomiast cele wskazane po upływie tego terminu (np. do czasu uchwalenia budżetu) mogą być uwzględnione w projekcie uchwały budżetowej za zgodą organu wykonawczego⁴³⁸. Budzi ona jednak wątpliwości ze względów funkcjonalnych, ponieważ grozi „rozmyciem” głównego elementu konstrukcyjnego uprawnień jednostek pomocniczych w zakresie planowania i wykonywania budżetu – prawa do zobowiązania organów gminy do uwzględnienia decyzji jednostki. Może w szczególności zmniejszyć determinację społeczności jednostek do określania przeznaczenia środków w „pierwszym” terminie, a organom gminy stwarzać możliwość współdecydowania o przeznaczeniu środków.

Przedstawienie organowi wykonawczemu celów wybranych przez jednostkę pomocniczą do realizacji w ramach przypadających jej środków powinno następować poprzez przedłożenie do urzędu gminy stosownego wniosku. Jako jego niezbędne elementy należy wskazać:

- opis zadania (zadań), które powinny być sfinansowane z budżetu;
- dokumentację potwierdzającą prawidłowość uchwalenia zadania (zadań) przez jednostkę pomocniczą (przedłożenie uchwały organu stanowiącego jednostki i protokołu z posiedzenia tego organu);
- przewidywaną kwotę na realizację zadania (zadań), która nie może być wyższa niż kwota przypadająca do dyspozycji jednostki.

Terminowe przedłożenie wniosku winno należeć do obowiązków organu wykonawczego sołectwa (sołtysa) lub przewodniczącego zarządu osiedla czy dzielnicy.

Jednostkom pomocniczym powinien przysługiwać środek odwoławczy, z którego mają prawo skorzystać w przypadku odrzucenia ich wniosku. Uważam, że właściwy tryb i terminy postępowania w sprawie odrzucenia wniosku przez organ wykonawczy gminy i odwołania jednostki pomocniczej od tej decyzji określają obecnie przepisy u.f.s. Pomijając w tym miejscu zagadnienie obowiązków organów gminy w toku tej procedury, o których będzie mowa w kolejnym punkcie, należy opowiedzieć się za utrzymaniem konstrukcji przyznającej prawo decyzji w sprawie wniesienia odwołania organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej oraz rozstrzygnięcie tego odwołania przez radę gminy. Niezbędne jest również pozostawienie

438 Rozwiązanie takie nie jest możliwe do przyjęcia w instytucji funduszu sołectkiego, funkcjonującego w obecnej formie. Wniosek ten wynika z konieczności zdefiniowania pojęcia „wydatki wykonane w ramach funduszu sołectkiego”, którymi mogą być tylko wydatki poniesione na cele określone zgodnie z przepisami u.f.s. Złożenie wniosku z sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego nie może zaś nastąpić po 30 września, ponieważ wniosek taki nie może zobowiązywać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do jego uwzględnienia. Zastosowanie rozważanego w tekście głównym rozwiązania powodowałoby, że „wydatkami w ramach funduszu sołectkiego” (i podstawą do wyliczania dotacji z budżetu państwa) byłyby zarówno wydatki na cele wybrane autonomicznie przez sołectwa, jak i na cele uchwalone pod warunkiem akceptacji przez organy gminy.

możliwości usunięcia przez radę gminy sprzecznych z prawem zadań jednostek pomocniczych przy podejmowaniu uchwały budżetowej.

Dalszych uprawnień jednostki pomocniczej należy poszukiwać już na etapie wykonywania budżetu gminy. Dotyczą one zarysowanej wcześniej w niniejszym rozdziale konstrukcji zasad wprowadzania zmian co do przeznaczania środków przyznanych do dyspozycji jednostki z uwzględnieniem przypadków, kiedy zmiany te mogą wiązać organy, a kiedy nie.

Za pożądane rozwiązanie należy uznać przyjęcie obostrzeń w sprawie wyrażania przez jednostkę pomocniczą woli zmiany pierwotnie uchwalonych – na etapie planowania budżetu – zadań. W trakcie procesu wykonywania budżetu nie może istnieć dowolność zarówno w podstawach jak i częstotliwości formułowania propozycji zmian. Postulat ten uzasadniają nie tylko przedstawione już w tym rozdziale względy ochrony przebiegu wykonywania budżetu, ale także ochrona decyzji podjętej przez mieszkańców jednostki pomocniczej. Nieograniczenie jakimikolwiek warunkami możliwości podejmowania decyzji w sprawie zmiany zadania może być zarzewiem konfliktów, zwłaszcza w jednostkach wiejskich.

Podjęcie przez wiejską jednostkę pomocniczą decyzji w sprawie ewentualnej zmiany zadania w roku jego realizacji (wykonywania budżetu) powinno być uzależnione od obecności na zebraniu wiejskim odpowiedniej liczby uprawnionych do głosowania mieszkańców. O ile bowiem trudno wskazywać na formułowanie innych – poza wynikającymi ze statutu sołectwa czy innej jednostki pomocniczej – warunków ważności zebrania dla uchwalenia zadań w terminie ustawowym (do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy) o tyle możliwość zmiany późniejszej decyzji powinna być wyrazem rzeczywistej determinacji mieszkańców. Rozważyć można różne warunki, jednakże powinny one istotnie ograniczać możliwość swobody uchwalenia zmian. Warunkiem takim będzie np. wprowadzenie wymogu obecność na zebraniu uchwalającym zmianę odpowiedniej liczby mieszkańców wiejskiej jednostki pomocniczej (np. 30 czy 50% uprawnionych do głosowania).

Warunki utrudniające zmianę zadania w roku budżetowym powinny być ustanowione w odniesieniu do zmian, których uwzględnienie w uchwale budżetowej zależeć będzie od zgody organów gminy. Czyli zmian, których ewentualne wprowadzenie nie ma uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach uniemożliwiających wykonanie pierwotnie zaplanowanego zadania⁴³⁹. W sytuacji obiektywnej niemożliwości wykonania zadania – wskazanej wcześniej jako okoliczność umożliwiająca dokonanie zmiany wiążącej organy gminy – zasady podejmowania decyzji o zmianie mogą być ogólne, jak przy podejmowaniu pierwotnej decyzji.

Prawo do wprowadzenia zmian zadania bez obiektywnych podstaw tej decyzji powinno służyć jedynie zapewnieniu realizacji zadania popieranego przez rzeczywistą większość zainteresowanych życiem publicznym mieszkańców, a nie stanowić instrument wprowadzania anarchii zarówno w życiu społecznym, jak i w procesie wykonywania budżetu⁴⁴⁰. Ponadto występuje też niebezpieczeństwo inicjowania zwoływania zebrań w sprawie zmiany przez wójta (burmistrza), który nie popiera pierwotnego celu wydatkowania środków.

W przypadku miejskich jednostek pomocniczych, których organy stanowiące tworzą wyłonieni w wyborach przedstawiciele, za właściwe rozwiązanie należy przyjąć kwalifikowaną większość głosów, jako warunek ważności uchwały w sprawie proponowanych organom gminy zmian zadań na etapie wykonywania budżetu.

Udokumentowanie w formie wniosku, wymagane elementy wniosku i zasada przedstawienia

439 Przedstawionych w pkt 1.6.2.1. niniejszego rozdziału.

440 Nietrudno wyobrazić sobie sytuację istnienia na terenie wsi dwóch stronnictw, mających odrębny pogląd na cel przeznaczenia środków, zwołujących jedno po drugim zebrania w celu zmiany wcześniejszej decyzji i przedstawiających np. co miesiąc propozycję zmiany organowi wykonawczemu gminy. Prawo nie powinno stwarzać nawet teoretycznej możliwości występowania takich zjawisk.

wniosku wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przez organ wykonawczy jednostki pomocniczej (lub przewodniczącego organu – w przypadku kolegialnych organów wykonawczych) powinny obowiązywać przy dokonywaniu zmian, analogicznie jak przy podejmowaniu pierwotnych założeń co do przeznaczenia środków budżetowych przypadających jednostce.

2.5. Obowiązki i odpowiedzialność organów gminy związane z realizacją uprawnień jednostek pomocniczych

Z argumentacji przeprowadzonych we wcześniejszych rozdziałach, a także przy omawianiu instytucjonalnych wyznaczników modelu uprawnień jednostek pomocniczych w rozdziale niniejszym, wynika, że jednostki pomocnicze gminy nie są podmiotami władnymi do wykonywania samodzielnie czynności wchodzących w skład procesów planowania i wykonywania budżetu gminy. Procesy techniczne i wykonawcze dotyczące budżetu gminy muszą być realizowane przez organy gminy – także w zakresie dotyczącym uwzględnienia i wykonania zadań określonych przez jednostki pomocnicze w granicach przyznanych im uprawnień.

Przy konstruowaniu przepisów prawnych regulujących uprawnienia jednostek pomocniczych umiejscowione w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy, niezbędnym zabiegiem jest precyzyjne określenie obowiązków i odpowiedzialności organów gminy związanych z wykonywaniem czynności urzeczywistniających przyznane jednostkom pomocniczym uprawnienia. Winny one w dostatecznym przynajmniej stopniu gwarantować rzeczywistą autonomię decyzji jednostek pomocniczych co do przeznaczenia środków i realizację wynikających z niej zamierzeń. **Wyraźnego wskazania w przepisach prawa wymagają w szczególności następujące obowiązki:**

- coroczne podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych na dany rok budżetowy⁴⁴¹;
- przekazanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej, w określonym terminie, informacji o wysokości środków należnych w związku z wyrażeniem zgody na uruchomienie uprawnień na przyszły rok budżetowy;
- wykonywanie przez pracowników urzędu gminy czynności doradczych i informacyjnych na rzecz organów jednostek pomocniczych w sprawach związanych ze skorzystaniem z przyznanych uprawnień (w tym m.in. sporządzenia dokumentacji, oszacowania kosztów planowanych do uchwalenia zadań);
- obowiązek uwzględnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w projekcie uchwały budżetowej zadań zgłoszonych przez jednostki w terminie i wykazujących zgodność z ustawowymi wymogami określonymi dla zadań uchwalanych przez jednostki pomocnicze (rodzaj zadania własnego, wysokość jego kosztów, niesprzeczność z obowiązującymi na terenie gminy aktami miejscowymi);
- przedstawienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) odwołania organu wykonawczego jednostki pomocniczej wniesionego w sprzeciwie na odrzucenie wniosku;
- przyjęcie przez radę gminy w uchwalanym budżecie zadań zgłoszonych przez jednostki pomocnicze i ujętych w projekcie uchwały budżetowej, których cechy merytoryczne są zgodne z przepisami prawa;

441 Z zastrzeżeniem sygnalizowanej wcześniej możliwości podjęcia uchwały pozytywnej na okres dłuższy niż rok budżetowy lub bez określenia terminu (do odwołania uchwałą przeciwną).

– obowiązek uwzględnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta) przedłożonej zmiany zadania w roku budżetowym, jeżeli wystąpiły wyjątkowe okoliczności uniemożliwiające realizację pierwotnego zadania i zachowane zostały formalne wymogi prawne warunkujące wiążący charakter takiej zmiany; konsekwencją tego obowiązku powinno być wskazanie na obowiązek sporządzenia i przedłożenia radzie gminy projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały budżetowej;

– obowiązek wykonania zadań wskazanych przez jednostki pomocnicze i ujętych w uchwale budżetowej.

Jeżeli chodzi o ewentualną odpowiedzialność organów gminy za prawidłowe przeprowadzenie procesów związanych z wykonywaniem uprawnień jednostek pomocniczych, wydaje się, że nie ma potrzeby nadmiernego rozbudowywania istniejącego systemu. Zwłaszcza w zakresie dotyczącym zagadnień zrealizowania zadań przyjętych w uchwale budżetowej. Istotnego znaczenia nabiera w tym miejscu sposób ujęcia w uchwale budżetowej zadań zgłoszonych przez jednostki pomocnicze. Wskazanie celów wydatkowania środków w uchwale budżetowej stanowi bowiem okoliczność umożliwiającą podnoszenie ewentualnych zaniechań organu wykonawczego gminy czy nieprawidłowości w toku realizacji budżetu w procedurze absolutoryjnej – jako niewykonanie postanowień uchwały budżetowej. Rozważyć można przyznanie organom wykonawczym jednostek pomocniczych „miękkiego” środka weryfikacji wykonania uchwalonych przez te jednostki zadań. Może on polegać na przyznaniu organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej prawa zgłoszenia do komisji rewizyjnej rady gminy uwag do realizacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zadań zgłoszonych przez jednostkę pomocniczą. Uwagi te powinny być wnoszone po zakończeniu roku budżetowego. Ustosunkowanie się do tych uwag i uwzględnienie ich przy formułowaniu wniosku w sprawie udzielenia absolutorium należałoby wówczas przypisać do obowiązków komisji rewizyjnej w procesie analizy wykonania budżetu.

Trudniej sformułować ewentualne konstrukcje wpływające na odpowiedzialność organów gminy za nieprawidłowości związane z procesem ujmowania w uchwale budżetowej propozycji jednostek pomocniczych (np. odrzucenie prawidłowych wniosków). Z dużą ostrożnością można teoretycznie rozważyć możliwość wywarcia wpływu przez jednostkę pomocniczą na proces wykonywania nadzoru nad uchwałą budżetową. Mogłoby to nastąpić poprzez przyznanie im prawa poinformowania r.i.o. o niesłusznym – zdaniem jednostki – odrzuceniu wniosku. Działanie organu nadzoru w następstwie potwierdzenia stanowiska jednostki pomocniczej mogłoby polegać na nakazaniu ujęcia w uchwale budżetowej zadań wynikających z prawidłowego wniosku w wyznaczonym terminie. Niedokonanie zmiany uchwały musiałoby zaś być związane z ustaleniem przez r.i.o. w trybie nadzorczym treści elementu uchwały budżetowej określającego zadania jednostek pomocniczych, poprzez dodanie celów wynikających z niesłuszenie odrzuconego wniosku.

Generalnie za podstawowy rodzaj odpowiedzialności organów gminy za działania utrudniające lub niweczące przyznane jednostkom pomocniczym uprawnienia należy uznać odpowiedzialność o charakterze politycznym, którą mieszkańcy mogą wyciągnąć dokonując kolejnego wyboru organów gminy.

2.6. Zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych w następstwie dyspozycji jednostki pomocniczej lub inne mechanizmy zachęcające do przyznawania uprawnień jednostkom pomocniczym, a konstrukcja modelu uprawnień jednostki pomocniczej

Zagadnienie wpływu ewentualnych mechanizmów zachęcających organy gminy do przyznawania jednostkom pomocniczym uprawnień w zakresie planowania i wykonywania budżetu nie

pojawiłoby się w niniejszej rozprawie, gdyby nie doświadczenia wynikające ze stosowania przepisów ustawy o funduszu sołeckim. Nie jest to bowiem niezbędny element konstrukcji modelu uprawnień jednostek pomocniczych. Jak jednak pokazała instytucja funduszu sołeckiego, powiązanie okoliczności przyznania uprawnień jednostkom pomocniczym i sposobu realizacji tych uprawnień z ustaleniem podstaw do dokonania częściowego zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych „w ramach funduszu sołeckiego” urosła do rangi głównego problemu interpretacyjnego, jaki wynika z u.f.s., co zostało przedstawione w rozdziale IV.

Niezaprzeczalnym jest, że wszelkie finansowe bodźce, skutkujące korzyścią ekonomiczną dla gminy w związku z wyrażeniem zgody na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych, przyczynią się do większej popularności tej instytucji. Widać to wyraźnie po liczbie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które wyraziły zgodę na wyodrębnienie w budżecie funduszu sołeckiego⁴⁴². Jednocześnie wszelkie mechanizmy skierowane na przyznanie gminie pewnych korzyści finansowych, w związku z dopuszczeniem jednostek pomocniczych do udziału w planowaniu i wykonywaniu budżetu, muszą powodować usztywnienie zasad wykonywania uprawnień przez jednostki. Wniosek powyższy jest efektem zapewnienia możliwości weryfikacji prawidłowości procesów wykonywania uprawnień przez te jednostki. Jeżeli bowiem gmina miałaby osiągać korzyści finansowe z powodu uruchomienia uprawnień jednostek pomocniczych – i z tego powodu wyposażać jednostki w uprawnienia – to źródłem tych korzyści muszą być środki otrzymywane z zewnątrz (kosztem budżetu państwa), a nie dodatkowe obciążanie mieszkańców gminy. Skorzystanie z gwarantowanej ustawą korzyści nie może zaś odbyć się bez ustalenia, czy faktycznie zaistniały podstawy do otrzymania środków, co wymaga pewnych sztywnych reguł postępowania. Trudno przy tym zakładać, aby zasadne było przyznawanie gminie jakichkolwiek korzyści przy innej konstrukcji modelu uprawnień niż zakładająca prawo podejmowania przez jednostki pomocnicze decyzji wiążących organy gminy i w następstwie faktycznego podjęcia tych decyzji. Tylko taki model służy bowiem urzeczywistnianiu idei partycypacji obywatelskiej, udziału we współrządzeniu i może wywierać pozytywne skutki polegające na wzmożeniu zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi.

Rozważając ewentualne mechanizmy zapewniające gminie ekonomiczne korzyści we wskazanym zakresie trzeba przyjąć, że każdy z nich musiałby odwoływać się do okoliczności, czy jednostki pomocnicze w rzeczywistości skorzystały z przyznanych im uprawnień na zasadach gwarantowanych ustawą, tj. czy podjęły formalnie autonomiczną decyzję, która została zaakceptowana i zrealizowana przez organy gminy. Jak pokazuje instytucja funduszu sołeckiego, takie założenie wymusza z jednej strony precyzyjne określenie zasad ustalania wysokości środków do dyspozycji jednostek (w szczególności ograniczenie ich górnej wysokości). Z drugiej zaś zawęża pole modyfikacji podjętych postanowień w drodze konsensusu między jednostką pomocniczą a organami gminy, ponieważ ustalenia takie powodują niejasny charakter realizowanych postanowień uchwały budżetowej – nie są to już zadania podjęte w trybie i okolicznościach zapewniających wiążący charakter decyzji jednostki dla organów gminy, zatem są to zadania, na określenie których wpływ miało stanowisko organów gminy.

Zasady finansowego motywowania gmin do przyznawania uprawnień budżetowych jednostkom pomocniczym nie powinny być uzależniane wyłącznie od faktu wyrażenia zgody na uruchomienie uprawnień⁴⁴³. Gwarantowałyby to z pewnością blisko stuprocentowy odsetek gmin, które wyraziłyby zgodę na uruchomienie uprawnień jednostek pomocniczych, jednakże

442 Szczególnie jaskrawym przykładem jest województwo podlaskie, w którym w 2009 r. na podstawie regulacji statutowych podjętych w oparciu o art. 51 ust. 3 u.s.g. w 2009 r. w budżecie tylko jednej gminy przewidziano środki na wydatki jednostek pomocniczych, natomiast zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie na 2011 r. wyraziło 27 gmin, a na 2012 r. 42 gminy (dane RIO w Białymstoku).

443 Można założyć teoretycznie np. konstrukcję przyznawania gminom zwiększonego o określony ułamek procenta udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, w następstwie wyrażenia zgody na przyznanie jednostkom pomocniczym środków budżetowych do dyspozycji.

w żaden sposób nie chroniłoby zgodności z prawem przebiegu procesu korzystania z uprawnień i mogłoby prowadzić do wypaczenia celu tej instytucji. Mimo szeregu mankamentów wynikających z obecnego sposobu uregulowania instytucji częściowego zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego – omówionych w rozdziale IV – wydaje się, że jakiegokolwiek (ewentualne) próby konstruowania mechanizmów zachęcających organy gminy do rezygnacji z części uprawnień budżetowych na rzecz jednostek pomocniczych powinny iść w kierunku wytyczonym tą instytucją. Uzależnia ona bowiem korzyści gminy od faktycznego zrealizowania decyzji podjętych przez jednostki pomocnicze w warunkach gwarantujących ochronę ich swobody.

Wnioski oraz postulaty de lege ferenda

Sformułowanie ogólnych wniosków na tle przeprowadzonych rozważań wymaga powiązania ze sobą wniosków częściowych, stanowiących podsumowanie poszczególnych rozdziałów, w odniesieniu do postawionych problemów badawczych i nakreślonego celu rozprawy.

Odpowiedź na podstawowe pytania składające się na problem badawczy – dotyczące rozpoznania możliwości formułowania uprawnień jednostek pomocniczych w procesach budżetowych oraz celu ich uwzględnienia w systemie prawa – musi być wspólna, ponieważ i jedno i drugie wymaga oceny zależności między ogólnym statusem jednostek pomocniczych a istniejącymi regulacjami prawnymi dotyczącymi procesów planowania i wykonywania budżetu gminy. Nie ulega wątpliwości, iż status prawny oraz zasady organizacji i funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy są na tyle specyficzne, że stanowią same w sobie silną barierę dla formułowania ich uprawnień względem innych podmiotów. Zarówno uprawnień w sferze prawa finansów publicznych i prawa administracyjnego, jak i – a może przede wszystkim – w obrębie prawa cywilnego. Wylacza to zwłaszcza zakładanie możliwości przypisania im szeregu potencjalnych kompetencji w zakresie wykonywania budżetu. W sferze prawa finansowego na ocenę potencjalnych uprawnień i obowiązków wpływa także okoliczność braku statusu jednostki sektora finansów publicznych, czyli podmiotu prowadzącego gospodarkę finansową (uczestniczącego w realizacji budżetu) w rozumieniu przepisów u.f.p. Ze względu na społeczny charakter funkcji pełnionych przez osoby wchodzące w skład organów jednostek pomocniczych (brak zatrudnienia i wynagrodzenia w związku z pełnionymi funkcjami) niemożliwe jest formułowanie realnych zasad odpowiedzialności tych osób za podejmowane decyzje. **Przyznanie jednostce pomocniczej prawa decyzji musi zatem być powiązane z jej weryfikacją przez organy gminy, które w dalszym ciągu powinny być podmiotami całkowicie odpowiedzialnymi za zgodność z prawem procesów budżetowych, w tym także w zakresie dotyczącym decyzji podejmowanych przez jednostki pomocnicze.**

Drugim źródłem ograniczeń są normatywnie określone zasady planowania i wykonywania budżetu, wyznaczające podział uprawnień i obowiązków w sferze finansów gminy oraz zasady ich ewentualnego przekazywania. Są one ściśle powiązane z odpowiedzialnością za prawidłową realizację poszczególnych faz postępowania budżetowego. Determinanty te wykluczają szereg obszarów mogących stanowić potencjalne pole formułowania kompetencji jednostek pomocniczych. Ogólne zasady funkcjonowania gminy, nakładające obowiązki i odpowiedzialność na jej organy, nakazują również uwzględnić przy formułowaniu kompetencji jednostek pomocniczych (obowiązków organów gminy) ochronę jej samodzielności w sprawach finansowych, co niejednokrotnie było podkreślane w toku procesu ustawodawczego, zwłaszcza dotyczącego uchwalenia i nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim. Wynika stąd wniosek, iż **ostateczna decyzja o uruchomieniu określonych prawem kompetencji jednostek pomocniczych powinna należeć do organów gminy**, w szczególności organu stanowiącego. Za nieprawidłowe należałoby uznać wyłączenie przez ustawodawcę określonych kompetencji organów gminy w zakresie spraw budżetowych na rzecz jednostek pomocniczych, które następowaloby bez względu na wolę organów gminy – na mocy regulacji ustawowej.

Rozpoznane bariery nie blokują jednak całkowicie możliwości przyznania jednostkom pomocniczym kompetencji decyzyjnych, wiążących w ściśle określonych sytuacjach organy gminy w zakresie spraw budżetowych. Świadczy o tym najlepiej funkcjonująca od 2009 r. instytucja funduszu sołectkiego, wyposażająca sołectwa – choć nie dosłownie – w takie uprawnienia. Miejsca tych kompetencji należy poszukiwać raczej na etapie przygotowywania projektu

uchwały budżetowej (przed jego przedłożeniem organowi stanowiącemu i organowi nadzoru), a nie wykonywania budżetu. Jest to bowiem okres nieregulowany prawem powszechnie obowiązującym, umożliwiający modyfikacje decyzji podjętych przez jednostki pomocnicze i minimalizujący zagrożenie zdeorganizowania procesu budżetowego przez dopuszczenie jednostek pomocniczych do planowania zadań (wydatków na ich realizację). Podobny wniosek można sformułować w odniesieniu do etapu prac nad projektem przygotowanym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i przedłożonym już radzie i r.i.o. Etap ten, poza procedurą opracowywania planów finansowych jednostek organizacyjnych, również nie jest regulowany prawem powszechnie obowiązującym. Obie fazy prac związanych z projektem uchwały budżetowej przebiegają na zasadach określonych – bardziej lub mniej szczegółowo – przez radę gminy, umożliwiając przez to różnorakie sposoby kształtowania przebiegu tej procedury. **Za dopuszczalne należy uznać nadanie jednostkom pomocniczym przez ustawodawcę odpowiednio wyważonych kompetencji w procesie opracowywania projektu budżetu.**

Etap wykonywania budżetu należy, co do zasady, uznać za niestanowiący pola dla przyznawania jednostkom pomocniczym kompetencji decyzyjnych wiążących organy gminy. Jednostki te nie posiadają niezbędnych cech umożliwiających przypisanie im uprawnień, obowiązków i związanej z tym odpowiedzialności, aby gromadzić środki publiczne i fizycznie nimi dysponować, a także dokonywać czynności prawnych poprzedzających te działania, tj. czynności skutkujących powstaniem należności czy zaciągnięciem zobowiązań. Z innych względów – w szczególności dla zapewnienia prawidłowości procesu realizacji budżetu – należy też odrzucić możliwość podejmowania przez jednostki pomocnicze decyzji zobowiązujących organy gminy do dokonywania zmian w budżecie. **Ewentualne zmiany na wniosek jednostek pomocniczych musiałyby być uzależnione od akceptacji organów gminy**, stosownie do określonego prawem podziału kompetencji w zakresie dokonywania zmian w budżecie. Rozważać można jedynie bardzo wyjątkowe, obwarowane szczególnymi warunkami, sytuacje, w których podjęcie stosownej decyzji przez jednostkę pomocniczą zobowiązywałoby do wprowadzenia zmian w uchwale budżetowej (np. obiektywny brak możliwości realizacji zadania wytypowanego wcześniej przez jednostkę pomocniczą).

Wszystkie te uwarunkowania powodują, że **jakakolwiek ingerencja w tradycyjny (między organy gminy) podział kompetencji decyzyjnych w procesie budżetowym musi być uregulowana normami precyzyjnymi, bez pozostawiania miejsca na pozaliteralne reguły wykładni**. Mając na uwadze ogólne zasady funkcjonowania gminy wszelkie wątpliwości należałoby bowiem rozstrzygać na niekorzyść jednostek pomocniczych. Przyznanie uprawnień jednostkom pomocniczym winno być sprzężone z jednoczesnym precyzyjnym wskazaniem konsekwencji dla organu gminy, w którego uprawnienia lub obowiązki ingeruje dana regulacja. Wyposażenie jednostek pomocniczych w instrumenty wiążącego oddziaływania na kształt uchwały budżetowej powinno następować **z jednoczesnym rozstrzygnięciem wszelkich wątpliwości instytucjonalno-prawnych, w szczególności:**

- kosztem jakiej kompetencji, którego z organów gminy i w jakiej fazie postępowania uprawnienie zostaje przyznane;
- w jakim zakresie i pod jakimi warunkami organy gminy są związane decyzją jednostki pomocniczej;
- jakie obowiązki po stronie organów gminy rodzi podjęcie przez jednostkę pomocniczą odpowiedniej decyzji.

Na tle przeprowadzonych rozważań nie ma uzasadnienia przyznawanie jednostkom pomocniczym konkretnych kompetencji w sferze planowania czy realizacji dochodów budżetu. Ani dokonywanie czynności cywilnoprawnych, ani wydawanie decyzji administracyjnych nie

mieści się w prawnych czy realnych możliwościach jednostek pomocniczych. Zasady ustalania wysokości i pobierania dochodów regulowane są co do zasady ściśle prawem powszechnie obowiązującym lub miejscowym, trudno więc znaleźć cel wyposażania jednostek pomocniczych w jakiegokolwiek kompetencje w tym zakresie.

Przyjęta w rozprawie jako założenie powinność posiadania przez jednostki pomocnicze gminy realnych kompetencji w sferze spraw budżetowych musi być powiązana z celem przyznania im tego typu uprawnień. Jedynym racjonalnym powodem uszczuplenia na rzecz jednostek pomocniczych kompetencji organów gminy wydaje się być **realizacja idei partycypacji obywatelskiej**, rozumianej jako aktywizacja obywateli poprzez dopuszczenie ich do udziału w realizacji zadań gminy, polegająca na przyznaniu prawa do wskazywania zadań do realizacji (kierunku wydatkowania środków budżetowych). Jednostki pomocnicze gminy wydają się być najbardziej naturalną formą organizacyjną do urzeczywistniania tej idei, dotychczas niezbyt zauważaną w tym wymiarze. Zasady ich działania wykazują cechy w pełni bezpośredniej demokracji, a przy tym możliwe jest nadanie im konkretnych kompetencji. Nie są one podmiotami działającymi tylko na określonej płaszczyźnie interesów, jak np. powstające w różnych celach organizacje pozarządowe wymieniane powszechnie jako instytucje partycypacji obywatelskiej.

Pomijanie jednostek pomocniczych jako instytucji partycypacji społecznej może być wynikiem przestarzałego – moim zdaniem – pojmowania funkcji tych jednostek w doktrynie, tj. jako podmiotu quasi publicznego stanowiącego „przedłużenie” władzy lokalnej i istniejącego w celu realizacji jej zadań. Podejście takie wydaje się być formułowane pod wpływem regulacji prawnych, dorobku doktryny i doświadczeń z czasów PRL. Ani z przepisów u.s.g., ani z przeprowadzonej analizy obowiązujących statutów sołectw nie wynika, aby jednostki te bardziej miały służyć realizacji celów organów gminy niż być formą organizacji i działania obywateli, w tym także i w opozycji do organów gminy. Do skutecznego działania na rzecz danej społeczności niezbędne są jednak regulacje prawne określające precyzyjne i przede wszystkim realne (decyzyjne) kompetencje tych jednostek oraz wyposażające je w możliwość pewnego dysponowania środkami finansowymi (budżetowymi). Konkludując ten fragment wniosków należy zweryfikować dość jednoznacznie spotykane dotychczas poglądy, iż jednostka pomocnicza to wyłącznie podmiot potrzebny gminie w celu wspomaganie realizacji jej zadań i taki jest główny cel jej istnienia. **Jednostka pomocnicza to podmiot, który winien posiadać prawne umocowanie do swobodnego, wiążącego organy gminy podejmowania decyzji** – w granicach ściśle określonych prawem – w ramach działania na rzecz wspólnoty zamieszkującej jej obszar. Przyznanie określonej swobody może powodować konflikt interesów między zamierzeniami organów gminy a zamierzeniami mieszkańców, co przesądza o swego rodzaju „uwolnieniu” statusu jednostki pomocniczej i konieczności zweryfikowania dotychczas forsowanego celu ich istnienia.

Przed sformułowaniem wniosków *de lege ferenda* należy dokonać **weryfikacji przyjętej tezy pracy**, odnoszącej się do konieczności głębokich zmian istniejących regulacji prawnych, mających w założeniu normować uprawnienia jednostek pomocniczych w sferze gospodarki finansowej gminy. Przeprowadzona w rozdziale III i IV analiza obecnych przepisów prawa weryfikuje tezę jednoznacznie pozytywnie. *Poza cząstkowymi – bo dotyczącymi tylko sołectw – i niedostatecznie precyzyjnymi regulacjami u.f.s. brak w polskim systemie prawa regulacji określających realne uprawnienia jednostek pomocniczych w procesie planowania i wykonywania budżetu gminy. Nie można bowiem za takie uznać delegacji zawartych w u.s.g. i u.f.p. dla rady gminy do określenia uprawnień tych jednostek.*

Postanowienia uchwały budżetowej podejmowane na podstawie u.f.p. nie mają w praktyce charakteru nadania uprawnień jednostkom pomocniczym. Przepis zawarty obecnie w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. nie jest zatem normą, która umożliwi radzie gminy nadanie jednostkom

pomocniczym jakichkolwiek realnych uprawnień w sferze gospodarki finansowej. Winien on zostać zmieniony tak aby wskazywał, że elementem uchwały budżetowej może być wykaz przedsięwzięć (ewentualnie limitów wydatków) realizowanych zgodnie z decyzjami jednostek pomocniczych – ma więc stanowić podstawę do uwidocznienia w uchwale budżetowej efektu realizacji uprawnień jednostek pomocniczych, a nie stanowić ich źródło. Niezbędne jest przy tym określenie w przepisach u.f.p. charakteru pranych wskazanych w tej części uchwały budżetowej zadań i kwot wydatków na ich realizację – w szczególności czy stanowią one nieprzekraczalne limity oraz czy i w jaki sposób, mogą być w tej części dokonywane zmiany.

Uchylenia wymagają wszystkie regulacje zawarte w u.s.g., których przedmiotem jest wskazanie na kompetencję rady gminy do określenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze czy uprawnień w tym zakresie (zasad przekazywania im środków finansowych). Jak pokazuje analiza prawa miejscowego, której wyniki podano w rozdziale III, przyjęta konstrukcja regulowania w statutach tego zagadnienia nie sprawdziła się. Złożyło się na to kilka wymienionych poniżej czynników:

1) Specyficzny charakter prawny jednostek pomocniczych, powodujący trudności w umiejscowieniu ich w systemie prawa, a przy tym i określenia ich zadań i kompetencji.

2) Przedmiot regulacji, czyli określenie prerogatyw tych jednostek w zakresie gospodarki finansowej gminy, gdzie przepisy prawa finansowego ograniczają do minimum możliwość formułowania kompetencji podmiotów innych niż organy gminy czy jednostki sektora finansów publicznych. Tak samo należy odnieść się do tworzenia przez radę gminy zasad prowadzenia „własnej” gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze, której praktycznie prowadzić nie mogą ze względu na brak podmiotowości prawnej w niezbędnym zakresie. Wyposażenie jednostek pomocniczych w uprawnienia w tej sferze jest zbyt skomplikowanym zagadnieniem prawnym, aby pozostawić je do regulacji radzie gminy.

3) Sprawowanie nadzoru nad przepisami miejscowymi określającymi m.in. „zasady prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy” przez wojewodę, a nie przez r.i.o., co jest konsekwencją wskazania w u.s.g. na regulowanie tych kwestii w statutach. Analiza obowiązujących statutów prowadzi do wniosku, że nadzór wojewody nie zapewnia nie tylko zgodności zasad przyjmowanych w tym zakresie przez gminy z przepisami u.f.p., lecz również samego faktu ich ujęcia w statucie w sposób wskazujący na rzeczywiste przyznanie jakichkolwiek (w tym niewiążących) kompetencji jednostkom pomocniczym.

* * *

Jako główną konkluzję należy przyjąć, że zakres uprawnień wszystkich rodzajów jednostek pomocniczych w obrębie szeroko pojętej gospodarki finansowej gminy powinien być uregulowany w akcie rangi ustawowej. Jaką bazę ustawy normującej te zagadnienia należy przyjąć obowiązujące przepisy u.f.s., które przewidują realne kompetencje decyzyjne sołectw w procesie planowania budżetu gminy. Niezbędnym jest rozszerzenie ich na jednostki pomocnicze działające na terenach miejskich, z zastrzeżeniem konieczności uwzględnienia różnic między jednostkami wiejskimi i miejskimi. **Podstawowe zasady ustawy**, którą można na tym etapie określić „ustawą o uprawnieniach jednostek pomocniczych w zakresie gospodarki finansowej gminy”, **można sformułować następująco:**

1) Podjęcie decyzji o przyznaniu jednostkom pomocniczym określonych w ustawie uprawnień należy do organu stanowiącego, co zabezpiecza zgodność przyjętej konstrukcji z zasadą samodzielności gminy. Korzystanie przez jednostki pomocnicze z uprawnień ustawowych w sferze planowania i wykonywania budżetu gminy nie może odbywać się z pominięciem woli organów gminy. Za przyjęciem takiego modelu przemawia także, iż nie wszystkie gminy mogą

być zainteresowane uruchamianiem uprawnień jednostek pomocniczych ze względu np. na trudną sytuację finansową.

2) Przynajmniej część uprawnień jednostek pomocniczych w obrębie gospodarki finansowej gminy musi mieć charakter wiążący organy gminy po spełnieniu określonych warunków prawnych podjętej przez nie decyzji. Ustawa musi konkretnie wskazywać, które decyzje jednostek pomocniczych zobowiązują organy gminy do podjęcia określonych zachowań, a które mogą być realizowane po wyrażeniu zgody przez organy gminy. Obowiązek uwzględnienia przez organy gminy tych decyzji jednostek pomocniczych, które mają je wiązać w myśl ustawy, musi być zabezpieczony odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi chroniącymi interes jednostki pomocniczej.

3) Uprawnienia jednostek pomocniczych dotyczą jedynie strony wydatkowej budżetu, tylko w tym wymiarze można bowiem ustalić związek między przyznanymi uprawnieniami a realizacją zadań istotnych dla mieszkańców, urzeczywistnianiem idei współrzędzenia, aktywizacją obywateli. W kontekście zasady niefunduszowania budżetu oraz braku możliwości tworzenia funduszy celowych w budżetach samorządowych formułowanie uprawnień jednostek pomocniczych po stronie dochodowej budżetu nie będzie służyło realizacji jakichkolwiek celów.

4) Uprawnienia jednostek pomocniczych dotyczą wyłącznie sfery podejmowania decyzji o realizowanych zadaniach (ich zmiany oraz rezygnacji z nich), a nie faktycznych czynności składających się na wykonywanie budżetu (ponoszenia wydatków, zaciągania zobowiązań, wyboru wykonawców zadań). W związku z tym winny być skupione przede wszystkim na etapie planowania budżetu. Ustawa winna precyzyjnie wskazywać, w jaki sposób następuje wykonanie zadań wprowadzonych do budżetu w następstwie decyzji jednostek pomocniczych.

Obok ogólnych wyznaczeń instytucjonalno-prawnych nie mniejsze znaczenie należy przypisać regulacjom szczegółowym, o znaczeniu funkcjonalnym, których nieprawidłowe sformułowanie może zablokować skuteczne korzystanie przez jednostki pomocnicze z kompetencji w sferze planowania i wykonywania budżetu. Przykładem może być zwłaszcza obowiązująca w u.f.s. instytucja częściowego zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, która – poprzez swoje niedoregulowanie – jest głównym źródłem problemów w praktyce. Do podstawowych kwestii w sferze funkcjonalnej należy zaliczyć ustawowe zabezpieczenie wysokości środków, w ramach których jednostki pomocnicze mogą określać zadania po uruchomieniu ich uprawnień przez organ stanowiący. Prawo winno zarówno gwarantować minimalną wysokość środków – aby przyznane jednostkom uprawnienia mogły „przełożyć się” na realizację konkretnych celów jednostki, jak i wysokość górną – w celu zabezpieczenia przed nadmiernym wyzbywaniem się przez organy gminy odpowiedzialności za realizację zadań własnych.

Stworzenie przejrzystych, zestandaryzowanych zasad uczestnictwa jednostek pomocniczych w planowaniu i wykonywaniu budżetu gminy wydaje się zagadnieniem, które nie może być odwlekane w czasie. Pierwszy krok w tym kierunku, którym była ustawa o funduszu sołeckim ukazał zakres zapotrzebowania na tego typu rozwiązania, a jednocześnie niefunkcjonalność zasad ustanowionych przepisami u.s.g. Uregulowanie tych zagadnień w formie odpowiednio wyważonych przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ustawy) powinno uczynić z jednostek pomocniczych wiodące instytucje partycypacji obywatelskiej.

LITERATURA

- Adamiak B., *Statut gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8
- Adamiak B., *Właściwość terenowych organów administracji publicznej do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999
- Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010
- Augustyniak M., *Status prawny jednostki pomocniczej gminy w sferze prawa prywatnego*, „Administracja” 2008, nr 3
- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Mączyński M., Płażek S., *Jednostki pomocnicze*, Kraków 2002
- Błażejczyk M., Jurcewicz A., Kozłowska B., Strózczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2006
- Boruckowski M., *Wybierany bezpośrednio przewodniczący zarządu jednostki pomocniczej jako pracownik samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3
- Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006
- Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004
- Chmielnicki P., *Statuty jednostek pomocniczych. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2004
- Chmielnicki P., *Likwidacja jednostki pomocniczej*, „Wspólnota” 2004, nr 5
- Chmielnicki P., *Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004
- Czechowski P., *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem. Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1994
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Dojwa K., Placety J., *Wybrane aspekty statusu i roli sołtysa w świetle badań własnych*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2003
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Dmowski S., Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011
- Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 4
- Glumińska-Pawlic J., K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002
- Gołdyn P., *Rzeczpospolita sołecka*, Konin 2010

- Hanusz A., Niezgodą A., *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011
- Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawa ustroju i działalności*, Warszawa 2006
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010
- Kidyba A., *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Lex 2009
- Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2
- Kisiel W. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006
- Kociński C., *Ustanowienie funduszu sołeckiego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1
- Kowalczyk R., *Komentarz do ustawy o funduszu sołecim*, Lex 2010
- Krawczyk R.P., *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 10 lipca 2007 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2
- Kubot Z., *Czynności upoważniające w zakresie gospodarki finansowej*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 7–8
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986
- Kurowski L., Sochacka-Krysiak H., *System kontroli finansowej*, Warszawa 1979
- Łaszczycza G., *Sołectwo*, „Sejmik Samorządowy” 1995, nr 12
- Malinowska-Misiąg E., W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa-Rzeszów 2006
- Mazurkiewicz M., *Zakres finansów lokalnych, ich gwarancje konstytucyjne*, w: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 rok. Zagadnienia ustrojowe i prawnofinansowe*, Warszawa 1996
- Murzydło J., *Reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego w obrocie cywilnoprawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001
- Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006
- Olejniczak-Szałowska E., *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2
- Paczocho M., *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7–8
- Paczocho M., *Projekt uchwały budżetowej jako podstawa prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1
- Pater J., *Postępowanie administracyjne w nowym układzie władz terenowych*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4
- Radwański Z., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2007

- M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*, Warszawa 2009
- Regulski J., Kulesza M., *Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009
- E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007
- Salachna J.M., *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
- Salachna J.M., *Procedura uchwalania budżetu i jego zmian – kompetencje organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 5
- Sawicka K., Głosa do wyroku NSA z 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10
- Sawicka K., *Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania budżetu*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4
- Sawicka K., *Finanse jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1997, nr 1
- Schindler J., *Konteksty aktywizowania społeczności lokalnych*, w: Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010
- Srocki S., *Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu*, w: W. Miemiec (red.), *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2006
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne*, Łódź 2000
- Surówka K., *Kompetencje rady i wójta gminy w procedurze budżetowej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2
- Szarek R., Głosa do wyroku NSA z dnia 17 grudnia 1996 r. (I SA/Kr 1766/96), „Radca Prawny” 1998, nr 3
- Szarek R., Głosa do uchwały SN z dnia 25 kwietnia 1996 r. (II CZP 34/96), „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6
- Szczepaniak R., *W kwestii cywilnoprawnej reprezentacji gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7-8
- Szenc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010
- Szenc A., *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, „Administracja” 2006, nr 3
- Szenc A., *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 6
- Śpionek E., *Finansowanie jednostek pomocniczych gminy*, „Wspólnota” 1998, nr 6
- Theiss M., *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, w: Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa 2010
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010
- Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007
- Trykozko R., *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim*, Warszawa 2009

Trykozko R., *Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołeckim*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 3

Trykozko R., *Wydatek wykonany w ramach funduszu sołeckiego a kwestia zmian wniosków w roku realizacji funduszu*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 12

Trykozko R., *Wydatkowanie środków w ramach funduszu sołeckiego – podstawowe problemy*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2010, nr 6.

Wagner P., Glosa do uchwały SN z dnia 16 kwietnia 1991 r. (III CZP 23/91), OSP 1993, nr 2

Wiktorowska U., Kaczmarek B., *Procedura uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4

Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967

Zawadzka B., *Status prawny jednostek pomocniczych*, „Wspólnota” 1995, nr 6

INNE ŹRÓDŁA

Augustyniak-Górna T., Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim z dnia 8 grudnia 2008 r., www.sejm.gov.pl

Bandarzewski K., Opinia na temat „Zakres kontroli komisji rewizyjnej w gminie z punktu widzenia kontroli i nadzoru nad sołectwami”, www.funduszesoleckie.pl

Gorgol A., Opinia prawna do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 4192), Biuro Analiz Sejmowych, www.sejm.gov.pl

Kaśnikowska H., Opinia do ustawy o funduszu sołeckim z dnia 25 lutego 2009 r., www.senat.gov.pl

Strzelecka J., Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim w zakresie skutków ekonomicznych z dnia 8 grudnia 2008 r., www.sejm.gov.pl

Trykozko R., Opinia o w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r., www.funduszesoleckie.pl

Fundusz Sołecki w pytaniach i odpowiedziach, www.msw.gov.pl

interpelacja nr 16561 posła Henryka Siedlaczka z dnia 8 czerwca 2010 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie funduszu sołeckiego, www.sejm.gov.pl

interpretacja RIO w Lublinie z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie możliwości dokonywania zmian wniosków sołectw, www.funduszesoleckie.pl

interpretacja RIO we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2010 r. dotycząca stosowania przepisów ustawy o funduszu sołeckim, www.wroclaw.rio.gov.pl

pismo Departamentu ds. Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów do KR RIO z dnia 4 września 1996 r., „Wspólnota” 1997, nr 1

pismo RIO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2007 r., „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2008, nr 1

pismo RIO w Szczecinie z dnia 30 października 2008 r., „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2008, nr 4

pismo RIO w Szczecinie z 6 lipca 2009 r., „Biuletyn RIO w Szczecinie” 2009, nr 3

poselski projekt ustawy o bezpośrednim wyborze wójta gminy, który wpłynął do Sejmu 22 listopada 2001, druk sejmowy nr 154, www.sejm.gov.pl

poselski projekt ustawy o funduszu sołeckim, który wpłynął do Sejmu 20 listopada 2006 r., druk sejmowy nr 1172, www.sejm.gov.pl

poselski projekt ustawy o funduszu sołeckim, który wpłynął do Sejmu 16 października 2008 r., druk sejmowy nr 1341, www.sejm.gov.pl

protokół wspólnego posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 22 stycznia 2009 r., www.sejm.gov.pl

rządowy projekt ustawy o funduszu sołeckim, który wpłynął do Sejmu 31 października 2008 r., druk sejmowy nr 1278, www.sejm.gov.pl

senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r., druk senacki nr 1098, www.senat.gov.pl

standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84)

stanowisko Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 18 listopada 2009 r. dotyczące możliwości wykorzystania środków pochodzących z funduszu sołeckiego na finansowanie wkładu własnego w małych projektach realizowanych w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, www.funduszesoleckie.pl

stanowisko MSWiA z dnia 9 sierpnia 2010 r. dotyczące zmiany przeznaczenia środków przyznanych sołectwu w ramach funduszu sołeckiego, www.mswia.gov.pl

wstępny prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 25 marca 2011 r., www.prezydent.pl

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Akty powszechnie obowiązujące

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107)
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 78, poz. 1071 ze zm.)
- ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o funduszu gminnym (Dz. U. Nr 49, poz. 313 ze zm.)
- ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.)
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1974 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
- ustawie z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. Nr 32, poz. 217 ze zm.)
- ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.)
- ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.)
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i miejskim (Dz. U. Nr 53, poz. 269 ze zm.)
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.)
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
- ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.)
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)
- ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)
- ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601).
- ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 ze zm.).
- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391)
- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
- ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.)
- ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.)
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.)
- ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.)
- ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.)
- ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.)
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.)
- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539)
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.)
- ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)
- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.)
- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).
- ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832)
- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.)
- ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.)
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
- ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr 217, poz. 1427)

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz obowiązków i praw sołtysa i podsołtysa (Dz. U. Nr 49, poz. 319 ze zm.)

rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 29 grudnia 1976 r. w sprawie zmiany granic niektórych miast w województwach białostockim, krośnieńskim, legnickim, nowosądeckim, piotrkowskim, rzeszowskim, tarnowskim i włocławskim (Dz. U. z 1977 r. Nr 2, poz. 12)

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 1977 r. w sprawie wart przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 23, poz. 98)

rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 1999 r. w sprawie trybu i form ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych (Dz. U. Nr 75, poz. 842)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz. U. Nr 21, poz. 106)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.)

rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616)

uchwała Rady Państwa z dnia 19 marca 1981 r. w sprawie umocnienia roli samorządu mieszkańców wsi (M. P. Nr 10, poz. 78)

uchwała Nr 154 Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie praw i obowiązków sołtysa w realizacji zadań z zakresu administracji państwowej (M.P. Nr 35, poz. 295)

Prawo miejscowe i inne akty gminne

statuty gmin i jednostek pomocniczych gmin województwa lubuskiego w wersji dostępnej w serwisie informacji prawnej Lex według stanu na 31 maja 2011 r.

statuty gmin i jednostek pomocniczych gmin województwa opolskiego w wersji dostępnej w serwisie informacji prawnej Lex według stanu na 31 maja 2011 r.

statuty gmin i jednostek pomocniczych gmin województwa podlaskiego w wersji dostępnej w serwisie informacji prawnej Lex według stanu na 31 maja 2011 r.

uchwała Nr XXI/382/04 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie zasad finansowania sołectw Gminy Nysa (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 82, poz. 2448 ze zm.)

uchwała Nr XIII/80/2007 Rady Gminy Skąpe z dnia 29 października 2007 r. w sprawie określenia zasad finansowania sołectw na terenie Gminy Skąpe (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2008 r. Nr 12, poz. 296)

uchwała Nr XLIII/256/2009 Rady Miejskiej w Witnicy z dnia 17 września 2009 r. w sprawie

zasad przekazywania środków budżetowych sołectwom Gminy Witnica (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 110, poz. 1485)

statut miasta Zawiercie z dnia 30 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 172, poz. 2811)

uchwała Nr XXXVII/223/10 Rady Miasta Hajnówka z dnia 12 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu

uchwała Nr 163/XXXV/10 Rady Gminy Rutki z dnia 20 września 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej

WYKAZ ORZECZEŃ I ROZSTRZYGNIEĆ

Sądu Najwyższego i sądów powszechnych

uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNC 1992, nr 2
uchwała SN z dnia 19 stycznia 1993 r., III CZP 160/92, OSNC 1993, nr 6
wyrok SN z dnia 11 października 2001 r., II CKN 327/99, Lex nr 52727
wyrok SN z dnia 20 września 2002 r., III RN 144/2001, OSNP 2003, nr 15
postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., II CKN 193/01, OSNC 2004, nr 7-8
uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12
postanowienie SN z dnia 23 czerwca 2005 r., II CK 367/05, Lex nr 180867
wyrok SN z dnia 15 lutego 2008 r., I CSK 427/07, Lex nr 465918
wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 października 2002 r., II AKa 258/02,
„Prokuratura i Prawo” 2003, nr 6

Sądów administracyjnych

postanowienie NSA z dnia 20 maja 1991 r., SA/Wr 381/91, „Wspólnota” 1991, nr 29
wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992, nr 33
wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93, ONSA 1995 nr 3
wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 4
postanowienie NSA z dnia 14 lipca 1995 r., SA/Łd 1280/95, „Wspólnota” 1996, nr 17-18
wyrok NSA z 17 sierpnia 1995 r., II SA 1592/95, Lex nr 24079
wyrok NSA z dnia 19 marca 1999 r., II SA 1255/98, Lex nr 47214
wyrok NSA z 14 października 1999 r., II SA Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1
wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00, ONSA 2001, nr 4
wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, Lex nr 100090
wyrok NSA z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, Lex nr 166987
postanowienie NSA z dnia 9 grudnia 2003 r., II SA/Kr 2982/03, Lex nr 145012
wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2005 r., II OSK 325/05, Lex nr 190943
postanowienie NSA z dnia 11 marca 2008 r., I OW 122/07, Lex nr 470973
wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/07, Lex nr 466154
wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2010 r., II GSK 276/09, „Finanse Komunalne” 2010, nr 10

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2004 r., I SA/Wr 2544/03, ZNSA 2005, nr 1
 wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2004 r., I Sa/Wr 3239/03, „Wspólnota” 2004, nr 24
 wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, Lex nr 138349
 wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2006 r., I SA/Op 268/05, OwSS 2006, nr 3
 wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 sierpnia 2006 r., II SA/Go 449/06 (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego Nr 104, poz. 1863)
 wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2006 r., I Sa/Łd 1544/06, OwSS 2007, nr 2
 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 listopada 2006 r., II SA/Bk 414/06, ZNSA 2007, nr 2
 wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2007 r., IV SA/Wa 383/07, Lex nr 345940
 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 lipca 2007 r., I SA/Bk 361/07, OwSS 2007, nr 4
 wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, Lex nr 365185
 wyrok WSA w Opolu z dnia 12 lutego 2008 r., II SA/Op 563/07, Lex nr 357473
 wyrok WSA w Rzeszowie z 22 lutego 2008 r., II SA/Rz 412/07, Lex nr 356091
 wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2008 r., II SA/Op 561/07, Lex nr 494388
 wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., III SA/Lu 178/08, Lex nr 511466
 wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 września 2008 r., II SA/Kr 599/08, Lex nr 515955
 wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2008 r., I SA/Bk 554/08, OwSS 2009, nr 1
 wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r., I SA/Kr 1526/09, www.funduszesoleckie.pl
 wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., I SA/Bd 951/09, www.funduszesoleckie.pl

Organów administracji, w tym:

1) regionalnych izb obrachunkowych

uchwała RIO w Krakowie z dnia 18 sierpnia 1993 r., XII/38/93, OwSS 1994, nr 2
 uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 2 marca 1994 r., V/22/94, OwSS 1994, nr 3
 uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 9 marca 1994 r., VI/30/94, OwSS 1994, nr 3
 uchwała RIO w Białymstoku z dnia 25 marca 1994 r., 15/94, OwSS 1994, nr 2
 uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r., 440/95, OwSS 1996, nr 6
 uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 6 listopada 1995 r., XXXI/1393/95, „Finanse Komunalne” 1996, nr 3
 uchwała RIO w Poznaniu z dnia 4 sierpnia 1999 r., 3094/98, OwSS 1999, nr 4
 uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2000 r., 49/2000, OwSS 2000, nr 2
 uchwała RIO z Rzeszowie z dnia 4 lutego 2003 r., V/1065/2003, OwSS 2003, nr 4
 uchwała RIO w Warszawie z dnia 5 marca 2003 r., 68/K/2003, OwSS 2003, nr 3
 uchwała RIO w Łodzi z dnia 31 maja 2004 r., 17/70/2004, Lex nr 144792

uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2004 r., 77/2004, Lex nr 127237
 uchwała RIO w Gdańsku z 17 lutego 2005 r., 99/2005, OwSS 2005, nr 3
 uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 26 kwietnia 2005 r., XVII/2325/2005, OwSS 2006, nr 1
 uchwała RIO w Opolu z dnia 8 maja 2005 r., 9/31/2005, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12
 uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 2 listopada 2005 r., 81/2005, „Wspólnota” 2005, nr 25
 uchwała RIO w Białymstoku z dnia 21 marca 2007 r., 828/07, niepubl.
 uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2007 r., 44/07, OwSS 2007, nr 3
 uchwała RIO w Łodzi z dnia 26 października 2007 r., 26/155/2007, OwSS 2008, nr 1
 uchwała RIO w Katowicach z dnia 31 lipca 2008 r., 80/XVIII/08, OwSS 2008, nr 4
 uchwała RIO w Łodzi z dnia 14 sierpnia 2008 r., 25/102/08, OwSS 2008, nr 4
 uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 2 września 2009 r., XII/3805/09, OwSS 2009, nr 3
 uchwała RIO w Gdańsku z dnia 17 grudnia 2009 r., 383/g223/1//09, Lex nr 560298
 uchwała RIO w Kielcach z dnia 30 grudnia 2009 r., 65/2009, www.funduszesoleckie.pl
 uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 23 marca 2010 r., VII/1191/2010, OwSS 2010, nr 3
 uchwały RIO w Warszawie z dnia 23 czerwca 2010 r., 147/K/10, www.funduszesoleckie.pl
 uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 27 lipca 2010 r., XVIII/3348/2010, www.funduszesoleckie.pl.

2) wojewodów

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 7 marca 2003 r., PN.III.AB-0911-1-26/03, OwSS 2004, nr 2
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 19 maja 2008 r., NK.II.JS.0911/108/08, Lex nr 492678
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 21 sierpnia 2008 r., ON-I-0911/392/08, „Wspólnota” 2008, nr 37
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 7 lipca 2009 r. (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 143, poz. 2408)
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 9 października 2009 r., KN.I-4.0911-49/09 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego Nr 192, poz. 3332).
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 października 2009 r., NK.II.0911-3/478/09 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 189, poz. 3326)
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2009 r., NK.II.0911-6/513/09, (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 210, poz. 3898)
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 grudnia 2009 r., PN.0911-357/09 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego Nr 194, poz. 2682)
 rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 21 grudnia 2009 r., PN.0911-371/09 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2010 r. Nr 1, poz. 20)

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 6 stycznia 2010 r., NK.II.0911/446/09 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego Nr 35, poz. 794)

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 stycznia 2010 r., NK.II.AM5.0911-1/10 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 22, poz. 321)

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 26 kwietnia 2010 r., NK.4.SA.0911/37/10 (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 53, poz. 1086).

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 kwietnia 2010 r., NP/II/0911/162/10 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego Nr 89, poz. 1453)