

**XXV lat przeobrażeń  
w prawie finansowym  
i prawie podatkowym  
– ocena dokonań i wnioski  
na przyszłość**

Redakcja  
Zbigniew Ofiarski

Szczecin 2014

**Recenzenci:**

Dr Zenon Gorzała  
Dr Stanisław Kalina

**Projekt okładki:**

Mgr Paweł Mańczyk

**Korekta tekstów:**

Mgr Wojciech Bożek  
Mgr Ewa Kowalewska  
Mgr Paweł Mańczyk

**Druk:**

PPH ZAPOL

ISBN 978-83-933087-5-0

**Wydawnictwo:**

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Prawa i Administracji

# SPIS TREŚCI

<b>Wprowadzenie</b> .....	11
<b>I. FUNDAMENTALNE ZAGADNIENIA PRAWA FINANSOWEGO</b>	
<i>Malwina Bartela</i> Przeobrażenia audytu wewnętrznego w Polsce – wybrane zagadnienia .....	15
<i>Wojciech Bożek</i> Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa .....	25
<i>Rafał Bucholski</i> Zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych – ewolucja regulacji prawnych i stan obecny .....	34
<i>Krzysztof Czarnecki</i> Dotacje przedmiotowe z budżetu państwa dla przedsiębiorców – konstrukcja prawna i tryb udzielania .....	47
<i>Andrzej Drwillo</i> Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa jako instrument finansów publicznych .....	57
<i>Piotr Woltanowski, Róża Kosińska</i> Specyficzne kryteria kontroli prawa finansowego przez Rzecznika Praw Obywatelskich .....	67
<i>Łukasz Laszczyński</i> Racjonalizacja wydatków publicznych w kontekście wybranych instrumentów z zakresu prawa zamówień publicznych .....	77
<i>Ewa Lotko</i> Wybrane aspekty państwowego długu publicznego w Polsce w świetle ostatnich zmian ustawy o finansach publicznych .....	85
<i>Alicja Młynarczyk</i> Dostosowanie polskich regulacji prawnych dotyczących finansów publicznych do nowych przepisów z zakresu prawa budżetowego Unii Europejskiej .....	95
<i>Krzysztyna Nizioł</i> Reguły fiskalne jako przykład ekonomizacji prawa finansowego – ewolucja oraz nowe tendencje w unormowaniach krajowych i unijnych .....	103

<i>Anna Ostrowska</i> Charakter prawny i rola dotacji w systemie wydatków publicznych – wybrane zagadnienia .....	113
<i>Przemysław Panfil</i> Wydatkowe reguły polityki fiskalnej w Polsce .....	125
<i>Krystyna Piotrowska-Marczak</i> Uwarunkowania przeobrażeń finansów publicznych w Polsce na przełomie XX i XXI wieku. ....	135
<i>Eugeniusz Ruśkowski</i> Rocznosc i wieloletniość w finansach publicznych (wstępne wyniki badań) .....	145
<i>Joanna M. Salachna, Marcin Tyniewicki</i> Wybrane problemy legislacji finansowej na przykładzie ustawy o finansach publicznych .....	155
<i>Janusz Stankiewicz</i> Ewolucja Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w Polsce. ....	165
<i>Urszula K. Zawadzka-Pąk</i> Wieloletniość w finansach publicznych Wielkiej Brytanii oraz Francji .....	175
<i>Marek Zdebel</i> Zasady prawne umarzania z urzędu publicznych należności budżetowych .....	185

## II. PRAWO FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<i>Andrzej Borodo</i> Znaczenie prawne uchwały budżetowej .....	199
<i>Irena Czaja-Hliniak</i> Ewolucja podstaw prawnych współpracy jednostek samorządu terytorialnego z NGOs na przykładzie Miasta Metropolitalnego. ....	207
<i>Rafał Dowgier</i> Ograniczenie władztwa podatkowego gmin związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej .....	219
<i>Edgar Drozdowski</i> Budżet partycypacyjny jako forma uczestnictwa społeczności lokalnej w tworzeniu budżetu gminy .....	227
<i>Kamil Dybiec</i> Opłata za wjazd do śródmieścia – postulat wprowadzenia do polskiego prawa finansowego nowej opłaty lokalnej .....	237
<i>Elżbieta Feret</i> Finansowanie gospodarki komunalnej .....	249

<i>Dominika Jocz</i>	
Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych – wybrane aspekty procesowe . . . . .	261
<i>Paweł Klimek</i>	
Prawnofinansowe aspekty współpracy tarnogórskich j.s.t. z NGOs w latach 2012 – 2014. . . . .	269
<i>Elżbieta Kornberger-Sokołowska</i>	
Podmiotowość jednostek sektora samorządowego w podatku od towarów i usług . . . . .	279
<i>Rafał Kowalczyk</i>	
Wydajność dochodowa wybranych opłat samorządowych . . . . .	285
<i>Jarosław Marczak</i>	
Dochody podatkowe gmin hiszpańskich - analiza finansowa i prawna . . . . .	295
<i>Małgorzata Ofiarska</i>	
Konstrukcja pozycji finansowoprawnej sołectwa – geneza, ewolucja i kierunki rozwoju . . . . .	315
<i>Przemysław Pest</i>	
Funkcja wyrównawcza udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków państwowych . . . . .	329
<i>Krystyna Sawicka</i>	
Wpływ reguł fiskalnych na konstrukcję i uchwalenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. . . . .	339

### III. PRAWO I POSTĘPOWANIE PODATKOWE

<i>Elżbieta Agnieszka Ambrożej</i>	
Doradca podatkowy jako pełnomocnik w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wybrane zagadnienia . . . . .	353
<i>Dobrosława Antonów</i>	
Pojęcie opłaty administracyjnej w polskim języku prawnym i prawniczym . . . . .	367
<i>Paweł Borszowski</i>	
Elastyczność a zmiany prawa podatkowego . . . . .	379
<i>Michalina Duda</i>	
Zmiany w konstrukcji podatku od gier – 22 lata doświadczeń . . . . .	389
<i>Hanna Filipczyk</i>	
Ingerencyjny charakter prawa podatkowego – jedna teza, dwie interpretacje . . . . .	399
<i>Andrzej Gomulowicz</i>	
Ekonomiczne a etyczne granice opodatkowania – rodowód problemu . . . . .	411
<i>Andrzej Huchla</i>	
Odliczenia jako forma ulg w podatkach dochodowych. . . . .	419

---

Ewa Janik Wątpliwości wokół kontroli rozliczeń podatkowych spółki kapitałowej po jej rozwiązaniu . . . . .	429
<i>Piotr Karwat</i> Podatek od czynności cywilnoprawnych od umowy sprzedaży udziałów w polskiej spółce kapitałowej . . . . .	439
<i>Marek Klink</i> Wybrane związki preferencji podatkowych z systemem społecznym w Polsce . . . . .	445
<i>Katarzyna Kopyściańska</i> Zasada pewności prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego . . . . .	457
<i>Cezary Kosikowski</i> Granice opodatkowania jako zasada konstytucyjna . . . . .	465
<i>Róża Kosińska, Piotr Woltanowski</i> Zakres ochrony praw przedsiębiorcy w trakcie kontroli podatkowej . . . . .	475
<i>Paweł Mańczyk</i> Podatek od spadków i darowizn – ewolucja konstrukcji prawnej. . . . .	485
<i>Adam Mariański</i> Zasada in dubio pro tributario w orzecznictwie NSA oraz Trybunału Konstytucyjnego . . . . .	501
<i>Dominik Mączyński</i> Przedawnienie opodatkowania dochodów nieujawnionych – uwagi <i>de lege ferenda</i> . . . . .	509
<i>Witold Modzelewski</i> Dziesięciolecie nowego podatku od towarów i usług – podsumowanie niektórych doświadczeń . . . . .	519
<i>Artur Mudrecki</i> Prawo podatnika do sądu – aspekt przedmiotowy . . . . .	523
<i>Jarosław Olesiak, Łukasz Pajor</i> Postacie świadczenia w konstrukcji opodatkowania wartości nieodpłatnych świadczeń . . . . .	533
<i>Anna Reiwer-Kaliszewska</i> Kontrowersje wokół ulgi meldunkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. . . . .	543
<i>Dariusz Strzelec</i> Kilka uwag o inkwizycyjnym charakterze postępowania podatkowego. . . . .	551
<i>Jarosław Szatkowski</i> Spór o wszczęcie postępowania podatkowego . . . . .	561
<i>Maciej Ślifirczyk</i> Problem zastosowania art. 2 Ordynacji podatkowej do opłat . . . . .	573

<i>Katarzyna Święch-Kujawska, Ewa Koniuszewska</i> Podatkowe następstwa sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej . . . . .	587
<i>Krzysztof Teszner</i> Stosowanie prawa podatkowego przez organ podatkowy w postępowaniu odwoławczym. . . . .	597
<i>Tomasz Turek</i> Wybrane problemy egzekucji zobowiązań podatkowych zabezpieczonych zastawem skarbowym na akcjach imiennych w świetle sporu o własność organów egzekucyjnych i skutków ogłoszenia upadłości podatnika . . . . .	613
<i>Jolanta Wilk</i> Instytucja pytań prejudycjalnych oraz wpływ orzeczeń prejudycjalnych na kształtowanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach podatkowych . . . . .	623
<i>Wanda Wójtowicz</i> Ulgi rehabilitacyjne w podatku dochodowym od osób fizycznych (zagadnienia wybrane). . . . .	635
<i>Robert Zieliński</i> Ulga z tytułu nabycia nowych technologii – ocena konstrukcji prawnej. Postulaty <i>de lege ferenda</i> . . . . .	641
<i>Лилия Абрамчик</i> СТАДИИ НАЛОГОВОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ. . . . .	651

#### IV. PRAWO RYNKU FINANSOWEGO

<i>Paweł Sebastian Bafia</i> Wspólne zadania stojące przed systemem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz systemem gwarantowania depozytów w UE . . . . .	659
<i>Iwona Ciepela</i> Zmiany prawne w organizacji i funkcjonowaniu spółdzielczych kas oszczędnościowo- -kredytowych w okresie dwudziestu pięciu lat od transformacji ustrojowej . . . . .	669
<i>Damian Cyman</i> Pojęcie pieniądza i kierunki jego rozwoju. . . . .	681
<i>Magdalena Fedorowicz</i> Stabilnościowe elementy Europejskiej Unii Bankowej jako podstawa reformy zadań i funkcji Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego . . . . .	691
<i>Wojciech Gonet</i> Skutki upadłości banku dla posiadacza mieszkaniowego rachunku powierniczego i nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego . . . . .	701

<i>Anna Jurkowska-Zeidler</i>	
Zmiany w otoczeniu regulacyjnym rynku finansowego Unii Europejskiej . . . . .	711
<i>Tomasz Kneпка</i>	
Zmiana roli Europejskiego Banku Centralnego na rynku finansowym Unii Europejskiej. . . . .	725
<i>Marek Kopyściański</i>	
Postulowany zakres nadzoru państwowego nad alternatywnymi systemami obrotu instrumentami finansowymi . . . . .	737
<i>Ewa Kowalewska</i>	
Pozycja prawna Prezesa Narodowego Banku Polskiego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim . . . . .	745
<i>Michał Mariański</i>	
Bezpieczeństwo i stabilizacja rynku finansowego a prawo właściwe dla instrumentów finansowych na przykładzie Konwencji Haskiej. . . . .	755
<i>Andrzej Michór</i>	
Bezpieczeństwo rynku finansowego Unii Europejskiej a ryzyko jego przeregulowania. . .	767
<i>Rafał Mroczkowski, Paweł Cioban</i>	
System ochrony instytucjonalnej jako nowa forma zrzeszania banków w Polsce . . . . .	775
<i>Aleksandra Nadolska</i>	
Nowy wymiar orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sferze prawa rynku finansowego (rozważania na przykładzie podstaw prawnych decyzji Europejskich Urzędów Nadzoru). . . . .	785
<i>Tomasz Nieborak</i>	
Przedawnienie odpowiedzialności administracyjnej podmiotu nadzorowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego – synteza problemu . . . . .	795
<i>Zbigniew Ofiarski</i>	
Nietypowe emisje obligacji skarbowych w Polsce po 1989 r. – prefiguracja pomocy udzielanej bankom przez Skarb Państwa . . . . .	807
<i>Julia Posyński</i>	
Bitcoin a aktualne uregulowania prawne środków płatniczych w Polsce. . . . .	821
<i>Edyta Rutkowska-Tomaszewska</i>	
Ewolucja zadań Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie ochrony klienta usług finansowych w świetle ostatnich zmian legislacyjnych. . . . .	829
<i>Witold Srokosz</i>	
Prawo a rozwój elektronicznych środków płatniczych w XXI wieku. . . . .	841
<i>Piotr Stanisławiszyn</i>	
Unia Bankowa – blaski i cienie nowego mechanizmu rynku finansowego . . . . .	851



*Dorota Szymczak*

Nowe zasady nadzoru nad shadow banking proponowane przez Unię Europejską  
we współpracy z Komitetem Stabilności Finansowej . . . . . 861

*Dorota Wojtczak-Samoraj*

Jednolity mechanizm nadzorczy . . . . . 871

*Patrycja Zawadzka*

Tendencje w zakresie przeobrażeń rynku obligacji komunalnych . . . . . 883

## **V. PRAWO FINANSOWE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH**

*Paulina Pieprzyk*

Prawnofinansowe instrumenty realizacji lokalnej polityki zdrowotnej. . . . . 895

*Tomasz Sowiński*

Ubezpieczenia emerytalne w okresie ostatnich dwudziestu pięciu lat przeobrażeń  
w prawie finansowym . . . . . 909

*Jacek Wantoch-Rekowski*

Dezaktualizacja znaczenia Funduszu Rezerwy Demograficznej jako funduszu  
rezerwowego w systemie finansowym ubezpieczenia emerytalnego . . . . . 919

*Paweł Marek Woroniecki*

Ustrój i działalność Narodowego Funduszu Zdrowia w ujęciu prawnofinansowym  
na tle wcześniejszych rozwiązań normatywnych . . . . . 927

## **VI. MIĘDZYNARODOWE PRAWO FINANSOWE**

*Małgorzata Cilak*

Rodzaje pomocy publicznej dla przemysłu stocznioowego w świetle prawa UE  
– wybrane aspekty . . . . . 937

*Dominik Gajewski*

Kilka refleksji na temat międzynarodowego holdingowego prawa podatkowego . . . . . 945

*Bartosz Kubista*

Rewizja umów o unikaniu podwójnego opodatkowania jako instrument uszczelniania  
systemu podatkowego . . . . . 955

*Joanna Mach*

Spontaniczna wymiana informacji z państwami Unii Europejskiej  
– problemy praktyczne . . . . . 967

*Ireneusz Mirek*

Rozbieżności między wersjami językowymi dyrektyw na przykładzie opodatkowania  
usług turystycznych . . . . . 977

*Alicja Pomorska*

Nowe instrumenty wsparcia finansowego dla przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w wybranych państwach OECD. . . . . 987

*Jan Szczepański*

Koncepcja zaliczenia zagranicznego podatku od spadku do długów i ciężarów w Polsce jako metoda unikania podwójnego opodatkowania a rozwiązanie niemieckie . . . . . 995

*Małgorzata Wróblewska*

Zasada swobody przepływu towarów w kontekście regulacji dotyczących opodatkowania bezpośredniego. . . . . 1007

**Wykaz literatury** . . . . . 1015

**Uczestnicy Konferencji Naukowej „XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość”** . . . . . 1039

# **KONSTRUKCJA POZYCJI FINANSOWOPRAWNEJ SOŁECTWA – GENEZA, EWOLUCJA I KIERUNKI ROZWOJU**

## **1. Uwagi wprowadzające**

Dokonując w 1990 r. restytucji samorządu gminnego w Polsce wprowadzono jednocześnie możliwość tworzenia przez gminy sołectw jako jednostek pomocniczych gminy<sup>1</sup>. Swoboda gmin w tworzeniu jednostek pomocniczych to wyraz ich ustrojowej samodzielności, gwarantowanej konstytucyjnie i podlegającej ochronie sądowej. Tworzenie jednostek pomocniczych jest fakultatywne i zależy od woli rady gminy samodzielnie decydującej o utworzeniu, połączeniu, podziale i zniesieniu tych jednostek, a także o ich utworzeniu na całym terytorium gminy lub jego części, o rodzaju i kolejności tworzonych jednostek.

W ustawie o samorządzie gminnym nie sformułowano legalnej definicji „sołectwo” (nie uczyniono tego również w odniesieniu do innych rodzajów jednostek pomocniczych gminy, np. „osiedla” lub „dzielniczy”) ani nie określono kategorii gminy, w której mogą być tworzone sołectwa. Podział na gminy wiejskie, miejsko - wiejskie oraz miejskie stosowany jest tylko w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> w kontekście kryteriów ustalania i przekazywania gminom kwot należnych w ramach części równoważącej. W przepisach u.s.g. nie wprowadzono żadnych ograniczeń dotyczących tworzenia sołectw jedynie w gminach zakwalifikowanych do jednej z wyżej wymienionych kategorii. Jednak w orzecznictwie sądów w tym zakresie pojawiła się pewna tendencja, którą można uznać za ograniczającą możliwość tworzenia sołectw tylko w gminach o charakterze wiejskim.

Zauważono, że zarówno w przepisach u.s.g., jak i w przepisach innych ustaw nie wprowadzono postanowień wprost regulujących na jakich obszarach mogą być ustanawiane sołectwa, to jednak w kontekście całości regulacji dotyczącej tego zagadnienia uznać należy, iż sołectwa mogą być powoływane wyłącznie na obszarach o charakterze wiejskim, to jest przestrzenie wyodrębnionych obszarach zabudowy zwartej lub rozproszonej o istniejących funkcjach rolniczych, przy czym irrelevantnym prawnie jest czy obszary te znajdują się w granicach administracyjnych miasta, czy też poza tymi granicami. Z kontekstu językowego wynika, że sołectwo historycznie jest formą samorządu mieszkańców wsi. Niniejsza konstatacja znajduje dodatkowe potwierdzenie

---

<sup>1</sup> Por. art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), dalej u.s.g.

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

w przyjętej przez ustawodawcę nazwie organu uchwałodawczego sołectwa, jakim jest „zebranie wiejskie”. W związku z tym uznano, że sołectwa, odmiennie niż dzielnice i osiedla, mogą być tworzone wyłącznie na terenach o charakterze wiejskim. Jednocześnie wykluczono generalne stwierdzenie, że sołectwa nie mogą być tworzone na obszarach wchodzących formalnie w skład miast. Przepisy u.s.g. nie definiują nie tylko pojęcia sołectwa, lecz także pojęcia wsi, czy też obszaru o charakterze wiejskim. Pojęcie terenu o charakterze wiejskim powinno być zatem rozumiane analogicznie jak w języku polskim. Zgodnie z powszechnym rozumieniem wieś jest osadą, w której ludność zajmuje się uprawą roślin i chowem zwierząt. Jest zbiorowiskiem ludzi z należącymi do nich gruntami rolnymi, tworzącymi stosunkowo zwartą społeczność lokalną. W związku z tym obszar o charakterze wiejskim to wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej zamieszkały przez ludność trudniącą się produkcją rolną. Nie można przy tym z góry wykluczyć, iż taki wyodrębniony przestrzennie obszar o charakterze wiejskim znaleźć się może w administracyjnych granicach miasta<sup>3</sup>. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń prawnych do tworzenia w jednej miejscowości dwóch lub więcej sołectw o różnych nazwach<sup>4</sup>.

Regulacje u.s.g. odnoszące się wprost do instytucji jednostki pomocniczej (w tym sołectw) nie są rozbudowane i dotyczą przede wszystkim spraw o charakterze strukturalno-organizacyjnym.

## **2. Status finansowopravny sołectwa w okresie przed wprowadzeniem funduszu sołeckiego**

Od 1990 r. tj. od momentu restytucji w Polsce samorządu gminnego status finansowopravny sołectwa poddawany był określonym zmianom. Cezurę czasową wyznacza dzień 1 kwietnia 2009 r., tj. moment wejścia w życie postanowień ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim<sup>5</sup>. Do momentu wejścia w życie przepisów tej ustawy sołectwo nie posiadało żadnych atrybutów samodzielności finansowej. Podkreśleniem tego stanu były pierwotne postanowienia art. 51 ust. 3 u.s.g., według którego sołectwa nie tworzyły własnych budżetów, a statut gminy określał ich uprawnienia do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Dnia 18 listopada 1995 r. znowelizowano cytowany przepis u.s.g. rezygnując z kategorycznego stwierdzenia o braku możliwości tworzenia własnego budżetu przez sołectwo<sup>6</sup>, ale pozostawiono zastrzeżenie, według którego sołectwo prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Porównywalne rozwiązanie zawierał art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe<sup>7</sup>, obowiązującej do dnia 31 grudnia 1998 r.

Z analizy dorobku orzeczniczego regionalnych izb obrachunkowych, pochodzącego z tego okresu, można wyprowadzić wniosek o bezwzględny brak jakichkolwiek atrybutów samodzielności finansowej sołectwa. Wydatki tej jednostki pomocniczej stanowiły bowiem wydatki budżetu gminy. W związku z tym brak było podstaw prawnych do przyznawania dotacji tym jednostkom, ponieważ byłoby to przyznaniem dotacji dla własnego budżetu. W budżecie gminy środki wyodrębnione do dyspozycji sołectw należało planować jako rezerwę celową, a po

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 682/13, LEX nr 1373850; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., II SA/Po 681/13, LEX nr 1366018.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 19 września 2000 r., II SA 1416/00, LEX nr 54147.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601 ze zm.).

<sup>7</sup> T.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.

podjęciu uchwał przez zebrania wiejskie rada gminy dokonywała ich przeniesienia do podziałek klasyfikacji budżetowej właściwych ze względu na rodzaj wydatków określonych w uchwałach zebrań wiejskich<sup>8</sup>. Na tej podstawie oceniano, że rada gminy to jedyny organ uprawniony do określenia przeznaczenia środków do dyspozycji sołectw. Niniejsze uprawnienie polegało na ich ujmowaniu w konkretnych podziałkach budżetu gminy, na wniosek dysponentów tych środków, tj. organów sołectw<sup>9</sup>. Ponadto wskazywano, że środki budżetowe do dyspozycji sołectw nie mogły być przekazywane z budżetu gminy na odrębne rachunki zakładane przez sołectwa. Wykorzystanie tych środków powinno następować na wniosek sołectw w granicach ustalonej kwoty i zgodnie z przeznaczeniem określonym przez radę gminy, natomiast ich uruchamianie – finansowanie wskazanych przez sołectwa wydatków oraz ich ewidencja i księgowość z tym związana powinny być prowadzone w urzędzie gminy i w ramach budżetu gminy<sup>10</sup>.

W następnych latach również odmawiano jednostkom pomocniczym gminy (sołectwom) prawa do posiadania własnych rachunków bankowych, jak również zakładania dla sołectw dodatkowych rachunków pomocniczych dających możliwość prowadzenia gospodarki finansowej w systemie pozabudżetowym. Możliwe jest wyodrębnienie w księgach rachunkowych urzędu gminy kont pomocniczych służących do ewidencji gospodarki finansowej sołectw prowadzonej w ramach budżetu gminy. Wpłaty od sponsorów, darowizny i inne kwoty pozyskane na potrzeby sołectw powinny być wpłacane do budżetu gminy, a wydatki sołectw z wymienionych tytułów należy określać w uchwale budżetowej gminy<sup>11</sup>.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>12</sup> utrzymano dotychczasową zasadę o dopuszczalności prowadzenia gospodarki finansowej przez sołectwo wyłącznie w ramach budżetu gminy. Niniejszą zasadę potwierdzono również w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>13</sup>. Akcentowano jednak, że w celu identyfikacji rodzaju przewidzianych do wydatkowania środków przez jednostki pomocnicze gminy niezbędne było przyporządkowanie wydatków do odpowiednich działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z zachowaniem wymogu art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych 1998 r., bowiem określenie jedynie kwoty wydatków, a nie ich rodzajowego przeznaczenia pozbawiało radę gminy kompetencji do określenia kierunku wydatku i było sprzeczne z art. 128 ust. 1 pkt 2 u.f.p., który upoważniał organ wykonawczy gminy do przenoszenia wydatków z rezerw budżetowych – zgodnie z planowanym przeznaczeniem wydatków<sup>14</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budżetowe z 1991 r. oraz ustaw o finansach publicznych z 1998 r. i z 2005 r., wyodrębnienie – w ramach budżetu gminy – środków do dyspozycji jednostek pomocniczych (pierwotnie tylko sołectw) zależało wyłącznie od woli rady gminy, która mogła również nie skorzystać z przysługującej jej w tym zakresie kompetencji. W związku z powyższym postanowienia dotyczące wydatków jednostek pomocniczych gminy oraz uprawnienia tych jednostek do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy można określić jako dodatkowe (fakultatywne) elementy treści uchwały budżetowej gminy. Zamieszczenie tych

<sup>8</sup> Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r., 440/95, OwSS 1996, z. 3, poz. 95.

<sup>9</sup> Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 15 kwietnia 1998 r., XIV/721/98, OwSS 1998, z. 4, poz. 129.

<sup>10</sup> Uchwała RIO w Białymstoku z dnia 25 marca 1994 r., 15/94, OwSS 1994, z. 2, poz. 112.

<sup>11</sup> Pismo RIO w Szczecinie z dnia 3 grudnia 2007 r., K-0542/83/MK/07 (Tworzenie rachunków pomocniczych dla sołectw), Biuletyn RIO w Szczecinie 2008, nr 1, s. 79.

<sup>12</sup> T.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>14</sup> Uchwała RIO w Opolu z dnia 2 lutego 2001 r., 3/42/2001, OwSS 2001, z. 3, poz. 95.

elementów treści w uchwale budżetowej wywołuje skutek w postaci wyodrębnienia środków dla jednostek pomocniczych, które mogą je samodzielnie wykorzystywać na realizację określonych zadań<sup>15</sup>. W doktrynie ocenia się, że jednostka pomocnicza uzyskuje w ten sposób pewien obszar samodzielności, ponieważ jej organy decydują o wykorzystaniu wyodrębnionych środków budżetowych zgodnie z uchwalonym planem. Organy gminy nie mogą natomiast zdecydować o zmianie przeznaczenia tych środków bez zgody jednostki pomocniczej<sup>16</sup>.

### 3. Fundusz sołecki a problem samodzielności finansowej sołectwa

Drugi okres, zapoczątkowany wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, charakteryzuje się wprowadzaniem rozwiązań wzmacniających pozycję sołectwa, w aspekcie finansowoprawnym, wobec macierzystej gminy. Od dnia 20 marca 2014 r. obowiązują przepisy nowej ustawy o funduszu sołeckim<sup>17</sup>, które powtarzają większość dotychczasowych rozwiązań, jak i wprowadzają rozwiązania wzmacniające przede wszystkim możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć przez sołectwa. Trudno jednak uznać, że stworzyły one chociażby enklawę *quasi* samodzielności finansowej sołectwa. Podobnie, jak w latach 1990–2009, również w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup> obowiązuje zasada, według której jednostka pomocnicza prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy. Jednostki pomocnicze gminy w aspekcie finansowoprawnym formalnie nie uzyskały samodzielności<sup>19</sup>.

Po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. dokonano jednak istotnej zmiany jakościowej, ponieważ w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2010 r. postanowienia w tym zakresie mogły stanowić dodatkowy (fakultatywny) element treści uchwały budżetowej gminy. Aktualnie w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. użyto kategorię stwierdzenia „uchwała budżetowa określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”. Oznacza to, że w przypadku, gdy w danej gminie uprzednio utworzono jednostki pomocnicze, to w uchwale budżetowej należy zamieścić odpowiednie postanowienia dotyczące ich uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. W takiej sytuacji ten element treści uchwały budżetowej staje się jej obligatoryjnym elementem. Postanowienia art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. oceniane są jako względnie obligatoryjne, ponieważ powinny być zamieszczone w części ogólnej uchwały budżetowej, o ile z innych aktów rady gminy wynika, że jednostkom pomocniczym nadano uprawnienia do realizacji zadań finansowanych ze środków budżetu gminy<sup>20</sup>.

Nie doprowadzono jednak do określonego stanu spójności pomiędzy regulacjami u.s.g. oraz u.f.p. Brak spójności rozwiązań pomiędzy art. 51 ust. 3 u.s.g. oraz odpowiednimi postanowieniami kolejno obowiązujących ustaw o finansach publicznych trwa już od szesnastu lat, tj. od momentu

<sup>15</sup> G. Bednarska, Analiza treści statutów samorządów gminnych. Raport z badań, (w:) W. Kisiel (red.), Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie, Kraków 2005, s. 144.

<sup>16</sup> K. Sawicka, Finanse jednostek pomocniczych, „Wspólnota” 1997, nr 1, s. 22.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301).

<sup>18</sup> T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej u.f.p.

<sup>19</sup> A. Gorgol, Komentarz do art. 212, (w:) P. Smoleń (red.), Ustawa o finansach publicznych - komentarz, Warszawa 2012, s. 957.

<sup>20</sup> J. M. Salachna, Komentarz do art. 212, (w:) E. Ruśkowski i J. M. Salachna (red.), Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą - komentarz praktyczny, Gdańsk 2010, s. 648.

wejścia w życie przepisów ustawy o finansach publicznych z 1998 r. Według art. 51 ust. 3 u.s.g. jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, z tym że ich uprawnienia w tym zakresie określa statut gminy. W myśl postanowień art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. to uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Pierwszy z wyżej cytowanych przepisów odwołuje się do statutu gminy, natomiast drugi wskazuje uchwałę budżetową gminy, jako akt właściwy do uregulowania uprawnień jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej. Równoległe uregulowanie tej kwestii w dwóch odrębnych ustawach nie jest zgodne z § 4 Zasad techniki prawodawczej<sup>21</sup>, według którego ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. W tym przypadku nie tylko powtarza takie uregulowania, ale czyni to w sposób chaotyczny i niespójny.

Problem tej niespójności ma również inne istotne reperkusje. Uregulowanie takich uprawnień jednostki pomocniczej w statucie gminy nadaje im walor względnej stabilizacji w aspekcie czasowym, natomiast przyjmowanie ich w uchwalanej corocznie uchwale budżetowej kreuje niebezpieczeństwo zmiany zakresu uprawnień w każdym kolejnym roku budżetowym, a więc jest potencjalnym źródłem destabilizacji oraz przypadkowości (doraźności) rozwiązań prawnych. W piśmiennictwie pojawił się pogląd, według którego art. 51 ust. 3 u.s.g. nie powinien być obecnie stosowany do sołectw, ale należy go pozostawić w systemie prawa ze względu na możliwość tworzenia innego rodzaju jednostek pomocniczych (osiedli, dzielnic)<sup>22</sup>, które nie mogą być wyposażane w uprawnienia finansowe na podstawie ustawy o funduszu sołeckim. Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby jednak wprowadzenie do postanowień art. 51 ust. 3 u.s.g. zastrzeżenia, że wyłącza się jego stosowanie wobec sołectw. Uzasadnieniem dla przyjęcia takiego zastrzeżenia jest przede wszystkim obowiązywanie ustawy o funduszu sołeckim. Jedynie w stosunku do sołectw prawodawca w odrębnej ustawie przewidział wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących tzw. fundusz sołecki, metodę jego obliczania oraz możliwość otrzymania przez gminę z budżetu państwa zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że podstawę wyodrębnienia w budżecie gminy środków do dyspozycji jednostek pomocniczych stanowią uregulowania ustawowe oraz statutowe lub zawarte w uchwale budżetowej. W każdym natomiast przypadku określenie zakresu działania jednostek pomocniczych i zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki należy do wyłącznej właściwości rady gminy<sup>23</sup>. Organ wykonawczy gminy nie może więc zwiększyć ogólnej kwoty środków wyodrębnionych w uchwale rady gminy przeznaczonych do dyspozycji jednostek pomocniczych, ponieważ naruszyłby wyłączną kompetencję rady gminy do określenia wysokości środków dla jednostek pomocniczych na ich działalność statutową<sup>24</sup>.

Prowadzenie przez jednostki pomocnicze gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy po wejściu w życie przepisów dopuszczających wyodrębnianie funduszy sołeckich stało się problemem złożonym. Należy wyraźnie podkreślić, że fundusz sołecki nie jest rozwiązaniem obligatoryjnie stosowanym w każdej gminie, a jego przyjęcie uzależniono od corocznego rozstrzygnięcia rady

<sup>21</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

<sup>22</sup> R. Trykozko, Zmiany, których wymaga ustawa o funduszu sołeckim, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 3, s. 1; R. Trykozko, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 283.

<sup>23</sup> M. Augustyniak, Jednostki pomocnicze gminy, Warszawa 2010, s. 72 - 73.

<sup>24</sup> Uchwała RIO w Łodzi z dnia 8 grudnia 1997 r., XXVIII/79/97, OwSS 1998, z. 1, poz. 22.

gminy. W związku z tym mogą być stosowane dotychczasowe rozwiązania statutowe kształtowane przez radę gminy w oparciu o przepisy art. 51 ust. 3 u.s.g. lub rozwiązania wynikające z ustawy o funduszu sołeckim. Możliwe jest także równoległe stosowanie w danej gminie każdego z tych rozwiązań. W związku z tym w gminach mogą być stosowane następujące modele gospodarki finansowej sołectw:

- bez jakiejkolwiek formy prowadzenia gospodarki finansowej sołectw, tzn. bez funduszu sołeckiego (jeżeli rada gminy podejmie uchwałę o nieuruchamianiu na dany rok funduszu sołeckiego), a także bez gospodarki finansowej sołectw opartej na statucie gminy (w wypadku gdy statut gminy nie zawiera w tym zakresie żadnych unormowań),
- ograniczenie gospodarki finansowej sołectw tylko do zasad określonych w statucie gminy (w wypadku gdy rada gminy nie uchyliła dotychczasowych postanowień statutowych i równocześnie podjęła na dany rok uchwałę o nieuruchamianiu funduszu sołeckiego),
- ograniczenie gospodarki finansowej sołectw tylko do funduszu sołeckiego (w wypadku gdy rada gminy podjęła na dany rok uchwałę o jego wyodrębnieniu, a jednocześnie brak postanowień statutu o możliwości prowadzenia gospodarki finansowej sołectw na podstawie art. 51 ust. 3 u.s.g.),
- oparcie gospodarki finansowej sołectw jednocześnie na zasadach wynikających ze statutu gminy oraz z wyodrębnieniem funduszu sołeckiego w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o uruchomieniu na dany rok tego funduszu.

Wyodrębnienie środków funduszu sołeckiego nie eliminuje innych form finansowania działalności sołectw. Poprzednio obowiązująca, jak i aktualnie obowiązująca ustawa o funduszu sołeckim nie uchyliły ani nie zmieniły przepisów u.s.g. dotyczących prowadzenia przez jednostki pomocnicze (w tym sołectwa) gospodarki finansowej. Wyodrębnienie środków funduszu sołeckiego służy wykonywaniu konkretnych ściśle określonych przedsięwzięć opisanych we wniosku sołectwa, a nie zadań przekazanych sołectwu w statucie czy korzystaniu z mienia przekazanego sołectwu. O przyjęciu w gminie określonego modelu gospodarki finansowej sołectw rozstrzyga zawsze rada gminy<sup>25</sup>.

Sołectwa, w porównaniu do innych jednostek pomocniczych gminy, uzyskały w tym zakresie określone nowe możliwości. Uznawane są one bowiem za jednostki niedoinwestowane<sup>26</sup>. Z drugiej strony, jako najmniejsze jednostki pomocnicze kreują z reguły najsilniejsze więzy łączące mieszkańców, głównie na terenach o charakterze wiejskim. Pod względem funkcjonalnym, społecznym i gospodarczym sołectw nie można zrównywać z innymi jednostkami pomocniczymi, które powstały na terenach miejskich (osiedla, dzielnice) i które w stosunku do sołectw dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym<sup>27</sup>.

Z przepisów ustawy jednoznacznie wynika, że fundusz sołecki jest elementem składowym budżetu gminy. Nie może być traktowany jako wyodrębniony fundusz celowy<sup>28</sup>, również z tego względu, że po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. nie można już tworzyć samorządowych funduszy celowych. W związku z tym rada gminy zachowuje, w zakresie

<sup>25</sup> Pismo Kolegium RIO w Szczecinie z dnia 6 sierpnia 2009 r., K-0542/61/JJ/09 (Stosowanie ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim), Biuletyn RIO w Szczecinie 2009, nr 3, s. 100–101.

<sup>26</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 5 listopada 2009 r., KN.Ka.I-5.0911-73/2009, (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2009 r. Nr 217, poz. 3765).

<sup>27</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o funduszu sołeckim – druk nr 1278 Sejmu RP VI kadencji.

<sup>28</sup> M. Paczocha, Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7–8, s. 7.



uregulowanym ustawą o funduszu sołeckim, kontrolę nad przeznaczeniem tych środków przez sołectwa. Ustawodawca nie wskazał więc w sposób jednoznaczny, czym jest fundusz sołecki, tylko czym w swej istocie nie jest. Nie będąc funduszem celowym w znaczeniu określonym przez przepisy u.f.p., w efekcie nie stanowi odrębnej formy organizacyjno-prawnej sektora finansów publicznych<sup>29</sup>.

Wyłącznie radę gminy uprawniono do wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Stosowną w tej sprawie uchwałę – na wniosek sołectwa – podejmuje w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie tego funduszu w roku budżetowym. Na gruncie przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim wyodrębnienie tego funduszu w roku poprzednim nie oznaczało, że w kolejnych latach istniał obowiązek jego wyodrębnienia. Zmiany jakościowej dokonano w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, ponieważ zgodnie z jej art. 2 ust. 3 i 4 uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta. Z kolei uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie tego funduszu ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta. Podjęcie pozytywnej uchwały oznacza zatem obowiązek wyodrębniania w kolejnych latach budżetowych funduszy sołeckich, natomiast rezygnacja z tej formy gospodarki finansowej wymaga podjęcia uchwały negatywnej przez radę gminy.

Wyżej wspomniany termin przewidziany do podjęcia stosownej uchwały jest nieprzekraczalny<sup>30</sup>. W art. 2 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o funduszu sołeckim wprost stanowi się, że uchwała podjęta po dniu 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy jest nieważna. Po upływie tego terminu rada gminy traci zatem uprawnienie do podjęcia uchwały, co skutkuje brakiem możliwości wyodrębnienia funduszu w budżecie dotyczącym roku budżetowego w odniesieniu do którego uchwała została podjęta. Niedotrzymanie ustawowego terminu oznacza, że czynność dokonana po terminie (podjęcie uchwały) będzie bezskuteczna<sup>31</sup>.

Dotychczas uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia zgody bądź odmowy w przedmiocie utworzenia funduszu sołeckiego dotyczyć mogła tylko danego roku budżetowego<sup>32</sup>, a więc jedną uchwałą nie można było rozstrzygnąć o tworzeniu lub braku możliwości tworzenia funduszu sołeckiego w kilku następujących po sobie latach. Generalnie zatem obligatoryjne było podjęcie uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w tym sensie, że w przedmiocie rozstrzygnięcia organ stanowiący wyrażał zgodę lub nie wyrażał zgody, na wyodrębnienie takiego funduszu w danym roku w budżecie gminy<sup>33</sup>. Po wejściu w życie przepisów nowej ustawy o funduszu sołeckim uchwała pozytywna oznacza nie tylko możliwość, ale wręcz obowiązek wyodrębniania funduszy sołeckich w latach następnych, a zmiana tego rozwiązania możliwa jest dopiero po podjęciu uchwały negatywnej w tym zakresie.

Z przepisów ustawowych nie wynika, czy uchwała odmawiająca wyodrębnienie funduszu sołeckiego powinna zawierać stosowane uzasadnienie. Uznano jednak, że adresat uchwały powinien

<sup>29</sup> I. Ciepła, Procedura wyodrębniania w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w świetle senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw z 2011 r., „Finanse Komunalne” 2012, nr 7–8, s. 15.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., I SA/Bd 951/09, LEX nr 599955.

<sup>31</sup> Uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2013 r., XIII/30/2013, LEX nr 1330518.

<sup>32</sup> Uchwała RIO w Rzeszowie z dnia 2 czerwca 2009 r., XII/3805/2009, OwSS 2009, z. 3, poz. 64.

<sup>33</sup> C. Kociński, Ustanowienie funduszu sołeckiego, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 1, s. 2.

wiedzieć z jakich powodów rada gminy odrzuca konkretny wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie funduszu sołeckiego. W związku z tym uchwała powinna zawierać uzasadnienie, w którym znajdują się odniesienia do ustawowych kryteriów oceny wniosku o wyodrębnienie funduszu sołeckiego. Precyzyjnego uzasadnienia w tym zakresie nie może zastąpić ogólne sformułowanie, że wniosek budzi wiele kontrowersji i zastrzeżeń co do zgodności ze strategią rozwoju gminy<sup>34</sup>. Można jednak wskazać, tytułem przykładu, uchwały odmawiające wyodrębnienia funduszy sołeckich, które nie zawierały żadnego uzasadnienia tej odmowy<sup>35</sup>.

Już od 2009 r. wprowadzono niezmienną regułę, zgodnie z którą środki funduszu sołeckiego przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone są we wniosku sołectwa. Niniejsze przedsięwzięcia są zadaniami własnymi gminy i służą poprawie warunków życia mieszkańców oraz są zgodne ze strategią rozwoju gminy<sup>36</sup>. Środki funduszu sołeckiego mogą być przeznaczone także na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej<sup>37</sup>. Na tle tej reguły ustawowej został sformułowany pogląd, według którego instytucję funduszu sołeckiego określono jako wyodrębnioną, za zgodą rady gminy, pulę środków pieniężnych, wobec której sołectwom (zebraniom wiejskim) przysługuje prawo ustalenia celu ich wydatkowania. Podjęcie przez sołectwo decyzji w tej sprawie w sposób zgodny z wymogami ustawowymi kreuje obowiązek wykonania uchwalonych przedsięwzięć przez organy gminy, po uprzednim ujęciu ich w projekcie uchwały budżetowej i w uchwale budżetowej. Kompetencje sołectwa wynikające z ustawy o funduszu sołeckim obejmują proces decyzyjny (wskazanie celu przeznaczenia środków), a nie wykonawczy (dokonywanie wydatków na realizację przedsięwzięć, dysponowanie środkami pieniężnymi, wyłanianie wykonawców nie jest kompetencją sołectwa). Prawdopodobnie podjęta przez sołectwo decyzja o przeznaczeniu środków (zgodnie z przepisami ustawy o funduszu sołeckim) wiąże zatem organy gminy i może być niezależna od ich woli<sup>38</sup>.

Na etapie wykonywania określonego przedsięwzięcia sołectwu nie przysługują zatem kompetencje wykonawcze. Działania takie wykraczałyby poza uprawnienia przypisane sołectwom w ramach funduszu sołeckiego, ponieważ sołectwa są tylko jednostkami pomocniczymi, działającymi w ramach osobowości prawnej gminy i w ramach jej budżetu. Wyodrębnienie w budżecie gminy środków dla sołectw, w formie funduszu sołeckiego, stanowi podstawę dla organu wykonawczego gminy do podjęcia decyzji o sposobie wykonania planowanych zadań, gdyż sołectwa nie są i nie mogą być umocowane do zawierania umów i zaciągania zobowiązań<sup>39</sup>.

Przyjęty w ustawie algorytm obliczania kwoty funduszu sołeckiego powinien zapewniać utrzymanie równowagi interesów sołectw i gmin. Wysokość środków otrzymywanych przez sołectwo uzależniono od sytuacji finansowej gminy, której wyznacznikiem jest kwota przeliczonych na jednego mieszkańca dochodów bieżących gminy, które nie są dochodami majątkowymi. Z drugiej

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2012 r., I SA/Po 344/12, LEX nr 1223900.

<sup>35</sup> Np. uchwała Rady Gminy Zabierzów z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie wyodrębnienia w budżecie Gminy Zabierzów na 2014 rok środków stanowiących fundusz sołecki (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2013 r., poz. 2718); uchwała Rady Gminy Domanice z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2013 r., poz. 4896).

<sup>36</sup> M. Augustyniak, Fundusz sołecki - nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 58 - 69.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).

<sup>38</sup> R. Trykozko, Realizacja funduszu sołeckiego w świetle wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych, „Finanse Komunalne” 2013, nr 12, s. 53.

<sup>39</sup> Pismo Krajowej Rady RIO z dnia 18 listopada 2009 r., (Środki z funduszu sołeckiego jako wkład własny), [www.rio.opole.pl](http://www.rio.opole.pl)

strony powiązano wysokość środków ze skalą potrzeb sołectwa wyrażanych liczbą mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy.

Od momentu wprowadzenia instytucji funduszu sołeckiego upoważniono radę gminy do zwiększenia środków tego funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie algorytmu przyjętego w ustawie. Nie może to jednak nastąpić poprzez wskazanie kwotowego lub procentowego udziału sołectwa w źródle dochodów własnych gminy, np. ustalenie odpisu w wysokości procentowego we wpływach z podatku rolnego i podatku od nieruchomości dla rad sołeckich stanowiłoby istotne naruszenie art. 2 ustawy o funduszu sołeckim<sup>40</sup>. Rada gminy jest uprawniona jedynie do zwiększenia środków funduszu sołeckiego ponad wysokość obliczoną na podstawie algorytmu ustalonego w ustawie o funduszu sołeckim. Żaden z przepisów tej ustawy nie uprawnia rady gminy do zawierania w uchwałach innego rodzaju zastrzeżeń lub warunków, np. w postaci ustalenia kwotowego limitu środków przypadających na każde sołectwo<sup>41</sup>.

W porównaniu do przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, w aktualnie obowiązującej ustawie doprecyzowano rozwiązania proceduralne odnoszące się do zwiększania funduszu sołeckiego przez radę gminy. Stosowna uchwała powinna być podjęta w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy (uchwała podjęta po tym terminie jest nieważna). W uchwale należy ustalić zasady zwiększania środków funduszu sołeckiego przypadających na poszczególne sołectwa. Podobnie jak uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego, także niniejsza uchwała w sprawie zwiększenia środków tego funduszu ma zastosowanie do lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta.

Środki funduszu sołeckiego niewykorzystane w roku budżetowym wygasają z upływem tego roku. Jest to kolejny argument potwierdzający tezę, według której środki w postaci funduszu sołeckiego są wyodrębnione, ale nie pod względem organizacyjnym, a jedynie w aspekcie rachunkowo - ewidencyjnym. Pozostają w ramach budżetu gminy i podobnie jak zaplanowane, ale nie wykorzystane wydatki budżetu gminy, środki funduszu sołeckiego wygasają z upływem roku budżetowego. Powyższe rozwiązanie jest zatem zgodne z postanowieniami art. 263 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego. Nie wydaje się możliwe stosowanie do funduszu sołeckiego wyjątków wynikających z postanowień art. 263 ust. 2 i 4 u.f.p., według których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z upływem roku budżetowego, oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Ostateczny termin dokonania wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, upływa 30 czerwca roku następnego. Przepis art. 3 ust. 6 aktualnie obowiązującej ustawy o funduszu sołeckim, podobnie jak przepis art. 2 ust. 3 ustawy poprzednio obowiązującej należy traktować jako *lex specialis* wobec przepisu art. 263 u.f.p.

Od momentu wprowadzenia funduszu sołeckiego obowiązuje reguła częściowej refundacji wydatków ponoszonych w ramach tego funduszu przez gminę. Zwrotu wydatków dokonuje się w formie dotacji celowej przekazywanej gminie z budżetu państwa. Refundacja obejmuje wydatki wykonane w roku poprzedzającym rok budżetowy. Przyjęto model częściowego zwrotu wydatków poniesionych przez gminy w ramach funduszu. Przy zwrocie tym zastosowano algorytm, którego celem jest bardziej sprawiedliwa częściowa refundacja wydatków. Gminy relatywnie bogatsze

<sup>40</sup> Uchwała RIO w Gdańsku z dnia 17 grudnia 2009 r., 383/g223/I/09, Dz. Urz. Woj. Pomorskiego Nr 178, poz. 3562.

<sup>41</sup> Uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2012 r., X/31/12, OwSS 2012, z. 3, poz. 122.

otrzymują proporcjonalnie niższy zwrot. Nowa ustawa o funduszu sołeckim, w porównaniu do ustawy poprzednio obowiązującej, istotnie zwiększa wysokość refundacji wydatków dokonywanych w ramach tego funduszu (w poszczególnych kategoriach gmin, począwszy od gmin o najniższym potencjale dochodowym, wzrost ten wynosi z 30% do 40%, z 20% do 30% oraz z 10% do 20%). Mechanizmem refundacji nie obejmuje się wydatków sfinansowanych ze środków, o które rada gminy zwiększyła fundusz sołecki ponad algorytm przyjęty w ustawie.

Refundacji (zwrotu) wydatków dokonuje się na wniosek gminy na rachunek jej budżetu, w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków<sup>42</sup>. Gmina, która wyodrębni fundusz sołecki, lecz nie wystąpi o zwrot części środków wydanych w tej formie na przedsięwzięcia określone we wnioskach sołectw, nie otrzyma z urzędu wyżej wspomnianej dotacji celowej.

Wniosek o zwrot części wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego należy złożyć do właściwego wojewody, w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków. We wniosku gmina powinna wykazać wykonane wydatki według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który składany jest wniosek. Właściwy wojewoda sprawdza prawidłowość wniosku pod względem rachunkowym oraz formalnym. W przypadku stwierdzenia we wniosku braków lub błędów wojewoda wzywa gminę do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku nieusunięcia braków lub błędów w tym terminie wniosek pozostawia się bez rozpatrzenia. Zwrot wydatków następuje na rachunek budżetu gminy w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków. Dotacja celowa przybiera zatem postać częściowej refundacji poniesionych wydatków. Jest to szczególny typ dotacji celowej dla gminy, ponieważ jej przekazanie nie następuje przed przystąpieniem do realizacji określonego zadania, ale po wykonaniu takiego zadania.

Procedura uruchamiania środków z funduszu sołeckiego wymaga określonej aktywności ze strony sołectwa. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z tego funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. W ustawie o funduszu sołeckim wymieniono niezbędne elementy treści wniosku. Należy w nim wskazać przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji przekazanej sołtysom przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, o wysokości środków przypadających na dane sołectwo.

W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający warunków formalnych, informując jednocześnie o tym sołtysa. W terminie 7 dni od dnia otrzymania tej informacji sołtys może podtrzymać wniosek, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt nie posiada kompetencji do odrzucenia złożonego przez sołectwo wniosku z powodów merytorycznych, a jedynie z przesłanek formalnych<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz. U. Nr 21, poz. 106).

<sup>43</sup> M. Baraniecki, Nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie - fundusz sołecki, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 3, s. 35.

W przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Ustawa o funduszu sołeckim nie daje kompetencji radzie gminy do przywracania terminu do złożenia przez sołtysa wniosku o uzyskanie środków z funduszu sołeckiego. Nie przyznaje również kompetencji sołtysowi do modyfikacji złożonego wniosku. Rada gminy powinna zająć się tym samym wnioskiem, który odrzucił wójt<sup>44</sup>. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy w tym zakresie. Uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy, albo środki funduszu nie byłyby przeznaczane na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

Aktualnie obowiązująca ustawa o funduszu sołeckim wprowadza możliwość realizacji przez sołectwa wspólnego przedsięwzięcia. W takim przypadku każde z zainteresowanych sołectw odrębnie uchwała wniosek, który powinien wskazywać przedsięwzięcie planowane do realizacji na obszarze danego sołectwa lub innego sołectwa w danej gminie. Wynika z tego, że wspólne przedsięwzięcie mogą realizować tylko sołectwa z obszaru tej samej gminy. Nowym rozwiązaniem jest także możliwość złożenia przez sołectwo do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w trakcie roku budżetowego, wniosku o zmianę przedsięwzięcia lub jego zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Może to jednak nastąpić nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego (wniosek złożony z naruszeniem tych terminów podlega odrzuceniu). Realizacja takiego wniosku nie może jednak prowadzić do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie w uchwale budżetowej.

Kwoty wyodrębnianych w budżetach gmin funduszy sołeckich, na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów były zróżnicowane w poszczególnych gminach. W 2013 r. wynosiły np. 125.521 zł w Gminie Nagłowice<sup>45</sup>, 129.384 zł w Gminie Kuryłówka<sup>46</sup>, 147.198 zł w Gminie Goraj<sup>47</sup>, 174.793 zł w Gminie Jabłoń<sup>48</sup>, 178.136 zł w Gminie Kielczygłów<sup>49</sup>, 210.468 zł w Gminie Łambinowice<sup>50</sup>, 222.796 zł w Gminie Nowe Ostrowy<sup>51</sup>, 284.548 zł w Gminie Niemodlin<sup>52</sup>, 288.810 zł w Gminie Skarszewy<sup>53</sup>, 317.531 zł w Gminie Dwikozy<sup>54</sup>. W każdym przypadku kwoty były

<sup>44</sup> Uchwała RIO w Kielcach z dnia 30 grudnia 2009 r., 65/2009, Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2010 r. Nr 73, poz. 549.

<sup>45</sup> Uchwała Rady Gminy w Nagłowicach z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Nagłowice na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2013 r., poz. 546 ze zm.).

<sup>46</sup> Uchwała Rady Gminy Kuryłówka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2013 (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2013 r., poz. 519 ze zm.).

<sup>47</sup> Uchwała Rady Gminy Goraj z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2013 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r., poz. 1437 ze zm.).

<sup>48</sup> Uchwała Rady Gminy Jabłoń z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały budżetowej na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r., poz. 386 ze zm.).

<sup>49</sup> Uchwała Rady Gminy Kielczygłów z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie budżetu Gminy Kielczygłów na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r., poz. 1567 ze zm.).

<sup>50</sup> Uchwała Rady Gminy Łambinowice z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łambinowice na 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2013 r., poz. 441 ze zm.).

<sup>51</sup> Uchwała Rady Gminy Nowe Ostrowy z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r., poz. 2212 ze zm.).

<sup>52</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Niemodlinie z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Niemodlin na rok 2013 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2013 r., poz. 443 ze zm.).

<sup>53</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Skarszewach z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu gminy na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2013 r., poz. 800 ze zm.).

<sup>54</sup> Uchwała Rady Gminy w Dwikozach z dnia 30 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Dwikozy na 2013 rok (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2013 r., poz. 1088 ze zm.).

przeznaczone dla kilku lub nawet kilkunastu sołectw w danej gminie. Szczegółowy podział tych kwot określano w załącznikach do uchwał budżetowych. Podobnie jak w latach poprzednich, również w 2013 r. charakterystycznym zjawiskiem było nie tylko istotne zróżnicowanie kwot przeznaczonych dla poszczególnych jednostek pomocniczych w danej gminie, będące efektem różnej wartości przedsięwzięć sołeckich ujmowanych w ich wnioskach, ale również to, że w ramach danej gminy nie wszystkie jednostki pomocnicze występowały z wnioskami o wyodrębnienie na ich rzecz funduszu sołeckiego.

Przyjmując nową ustawę o funduszu sołeckim założono ambitne cele zmierzające do zwiększenia liczby gmin (tj. do około 70% wszystkich gmin), w których byłyby wyodrębniane takie fundusze. Jednocześnie bezpośrednio w tej ustawie określono maksymalne kwoty wydatków z budżetu państwa (limity) dokonywanych w poszczególnych latach z tytułu częściowej refundacji gminom kosztów przedsięwzięć finansowanych z funduszy sołeckich. W kolejnych latach wydatki takie mają być zwiększane, np. w 2014 r. powinny wynosić 68 mln zł, w 2015 r. wzrosną do 98 mln zł, a w 2023 r. wyniosą 152,5 mln zł. Zobowiązano ministra właściwego do spraw administracji publicznej do monitorowania wykorzystania tych limitów i wdrażania mechanizmu korygującego w przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków z tytułu wyżej wspomnianej refundacji.

Wprowadzenie nowych rozwiązań w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim uwzględnia uwagi zawarte w raporcie NIK z lutego 2013 r., dotyczącym różnych ułomności przepisów dotychczas obowiązującej ustawy. W związku z tym projekt tej ustawy zakłada możliwość Wzmocnieniem pozycji sołectwa jest przede wszystkim możliwość:

- dokonywania w trakcie roku budżetowego zmian przedsięwzięć zgłoszonych wnioskach,
- uzupełniania przez zebranie wiejskie wniosku, który nie spełnia wymogów formalnych określonych w ustawie,
- łączenia środków przysługujących kilku sołectwom w celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia w drodze zawieranego porozumienia między sołectwami.

Na pozytywną ocenę zasługuje również zwiększenie kwoty dotacji stanowiącej refundację wydatków realizowanych z funduszu sołeckiego. Powinno to przyczynić się do wyodrębniania funduszy sołeckich w większej niż dotychczas liczbie gmin oraz do poprawy warunków życia w tych najmniejszych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego.

#### 4. Uwagi końcowe

W samorządzie terytorialnym reaktywowanym w Polsce w 1990 r. sołectwa funkcjonują już 25 lat. Ich status prawny nie uległ w tym okresie zmianie. Są one tylko jednostkami pomocniczymi gminy i nie mogą istnieć poza ramami organizacyjnymi gmin. Nie posiadają samodzielności na gruncie finansowoprawnym w tradycyjnym ujęciu, tzn. nie tworzą własnych budżetów, jak również nie zostały im ustawowo przydzielone źródła dochodów własnych.

Równolegle stosowane są różne modele finansowania przedsięwzięć sołeckich. Historycznie najstarszy model, polegający na przyjęciu określonych rozwiązań w statucie gminy, nie został wyeliminowany po wejściu w życie przepisów ustawy o funduszu sołeckim. Analiza wybranych statutów gmin, pod kątem szczegółowości zasad gospodarki finansowej sołectw, wskazuje jednak na duże zróżnicowanie w tym zakresie. Można przywołać przykłady względnie obszernych regulacji, które jednak mogą wzbudzać wątpliwości z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej (np.

stanowią powtórzenie ustawowych regulacji o prowadzeniu przez jednostki pomocnicze gminy gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy), albo nie uwzględniają zasad odnoszących się do podziału kompetencji w zakresie uchwalania oraz wykonywania budżetu gminy (np. zamieszcza się postanowienia, według których jednostki pomocnicze gminy gospodarują samodzielnie środkami wydzielonymi do ich dyspozycji, przeznaczając te środki na realizację zadań spoczywających na tych jednostkach, a decydując o przeznaczeniu tych środków obowiązane są do przestrzegania podziału wynikającego z załącznika do budżetu gminy)<sup>55</sup>. Z przepisów u.s.g. oraz przepisów u.f.p. wynika natomiast wprost, że podmiotem odpowiedzialnym za wykonywanie budżetu gminy jest organ wykonawczy tej gminy, który nie może tych uprawnień scedować na inne podmioty.

W statutach gmin zamieszczane są również postanowienia o charakterze ogólnym, stanowiące powtórzenie regulacji ustawowych (np. określające, że sołectwo nie tworzy własnego budżetu, a jego gospodarka finansowa prowadzona jest w ramach budżetu gminy), z jednoczesną deklaracją, że rada gmin może wyodrębnić w budżecie gminy środki stanowiące fundusz sołecki na zasadach określonych w ustawie o funduszu sołeckim<sup>56</sup> albo, że rada gminy w drodze uchwały określi corocznie zasady ustalania wysokości i przekazania środków budżetowych na realizację zadań jednostce pomocniczej wraz z procedurą ich wydatkowania<sup>57</sup>.

W razie wyodrębniania w budżecie gminy funduszu sołeckiego postanowienia w tym zakresie są z reguły szczegółowe pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz kwotowym. Najczęściej ustala się fundusz sołecki w formie zestawienia wydatków z podziałem kwot oraz określeniem przedsięwzięć do realizacji dla poszczególnych sołectw, zgodnie z załącznikiem do uchwały budżetowej<sup>58</sup>.

W uchwałach budżetowych pojawiają się również postanowienia o charakterze informacyjnym, np. „w budżecie nie wyodrębniono wydatków na zadania jednostek pomocniczych gminy realizowanych na podstawie ustawy o funduszu sołeckim”<sup>59</sup>. Według postanowień art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. uchwała budżetowa określa „uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”. Można to zinterpretować w ten sposób, że odpowiednie postanowienia zostaną zawarte w uchwale budżetowej w przypadku wyodrębnienia środków dla jednostek pomocniczych gminy. Jeżeli rada gminy nie zamierza w danym roku wyodrębnić takich środków, to już sam brak takich postanowień powinien oznaczać, że dla jednostek pomocniczych nie przeznaczono żadnych środków budżetowych. Jednak w ustawie o funduszu sołeckim stanowi się, że rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. W tym przypadku nie odsyła się jednak do uchwały budżetowej, która musi być podjęta przez radę gminy w innym terminie (przed rozpoczęciem roku budżetowego lub nie

<sup>55</sup> Por. § 10 uchwały Rady Gminy Lubań z dnia 13 września 2013 r. w sprawie Statutu Gminy Lubań (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 5356) lub § 53 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Złoty Stok (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 4418 ze zm.).

<sup>56</sup> Por. § 85 uchwały Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminy Nowa Wieś Wielka (Dz. Urz. Woj. Kujawsko - Pomorskiego z 2013 r., poz. 3045).

<sup>57</sup> Por. § 10 uchwały Rady Gminy Golub - Dobrzyń z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie Statutu Gminy Golub - Dobrzyń (Dz. Urz. Woj. Kujawsko - Pomorskiego z 2013 r., poz. 1673).

<sup>58</sup> Por. np. uchwałę Rady Gminy Chełmża z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Chełmża na 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Kujawsko - Pomorskiego z 2013 r., poz. 3949).

<sup>59</sup> Por. § 5 uchwały Rady Miasta Wisły z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2013 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2013 r., poz. 276 ze zm.).

później niż do końca stycznia danego roku budżetowego), ale do odrębnej uchwały podejmowanej w tej sprawie po złożeniu wniosku przez sołectwo w trybie uregulowanym w ustawie o funduszu sołeckim.

Niezależnie od tego, czy środki finansowe są wyodrębnione dla sołectwa na podstawie zasad określonych w statucie gminy, czy przepisów ustawy o funduszu sołeckim, to planowane są w ramach budżetu gminy. Środki przekazane sołectwom są częścią finansów publicznych, a więc powinny podlegać wszystkim rygorom prawa określającym ich wykorzystanie. Wobec dużej liczby sołectw (ok. 40.000 w całym kraju) nie jest możliwe powierzenie wydatkowania środków bezpośrednio sołectwom. Przygotowując projekt nowej ustawy o funduszu sołeckim zwracano uwagę na kilka możliwych zagrożeń w przypadku wprowadzenia samodzielności finansowej sołectw. Oceniono, że nie w każdym sołectwie jego władze będą dysponowały wystarczającą wiedzą z zakresu prawa finansów publicznych gwarantującą uniknięcie błędów skutkujących odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z drugiej natomiast strony obawiano się o wydolność systemu kontroli i nadzoru w wykonaniu regionalnych izb obrachunkowych w sytuacji ponad dziesięciokrotnego wzrostu liczby podmiotów podlegających kontroli<sup>60</sup>.

#### **THE CONSTRUCTION OF THE FINANCIAL AND LEGAL POSITION OF VILLAGE COUNCILS – THE GENESIS, EVOLUTION AND TRENDS**

##### **Summary**

From the moment of the restitution of municipality self-government in Poland in 1990, village may be formed by a municipality council as the municipality's auxiliary unit, after conducting consultations with residents or on their initiative. Legislator has not made a village an independent legal entity, since it does not have legal capacity and the capacity to perform acts in law. Therefore it may not appear in legal transactions as an independent entity able to act efficiently on own behalf and on their own or on third party's behalf.

Village is not independent also in financial aspect, since it does not create own budget and does not have own income sources. However it may implement specified undertakings within the dedicated funds from the municipality's budget in accordance with the decisions of municipality's statute or in the form of a village fund which also constitutes a part of the municipality's budget. It is also possible that the municipality council do not make a decision to dedicate any funds to a village.

---

<sup>60</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o funduszu sołeckim - druk nr 1278 Sejmu RP VI kadencji.