

**Niniejsza opinia prawna dotyczy prawnych uwarunkowań udziału społeczności lokalnych w procesie konstruowania i wykonywania budżetu gminy**

**Opinia ta została przygotowana w formie odpowiedzi na postawione przez Zamawiającego pytania**

**Pytanie 1:**

*Czy i ewentualnie jakie zmiany prawa powinny zostać wprowadzone, aby mieszkańcy na poziomie gminy mogli w sposób wiążący decydować o części budżetu gminy?*

**Odpowiedź:**

Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup> budżet gminy jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów danej gminy. Istotą budżetu jest jego perspektywiczny charakter, uwarunkowany tym, że budżet jest planem finansowym określającym przyszłe wydatki i dochody.

Podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu budżetu jest jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) i żaden inny organ samorządu nie może zastąpić w tym organu wykonawczego gminy<sup>2</sup>. Nie oznacza to jednak braku wpływu mieszkańców na treść propozycji uchwały budżetowej.

Zakres udziału mieszkańców w przygotowywaniu projektu budżetu może przybrać następujące formy: 1) zagwarantowany mocą ustawy<sup>3</sup> udział w postaci złożenia wniosku o uwzględnienie określonych przedsięwzięć w ramach tak zwanego funduszu sołectkiego; 2) zagwarantowany treścią przepisów prawa miejscowego udział mieszkańców lub jednostek pomocniczych w przygotowaniu budżetu; 3) referendum; 4) konsultacje.

Poniżej przedstawione zostaną te formy.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), zwana dalej „u.f.p.”.

<sup>2</sup> Art. 233 u.f.p.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim (Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 ze zmianą z 2009 r. Dz. U. Nr 157, poz. 1241), zwana dalej „ustawą o funduszu sołectkim” lub w skrócie „u.f.s.”.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

## 1. Udział mieszkańców w procedurze uchwalania budżetu gminy w oparciu o ustawę o funduszu sołeckim

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.f.s. rada gminy i tylko rada gminy może podjąć do końca marca danego roku budżetowego uchwałę w przedmiocie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w przyszłym budżecie gminy (czyli budżecie na kolejny rok budżetowy) środków, które zostaną nazwane funduszem sołeckim. Ustawodawca wskazuje na jedynie fakultatywny charakter funduszu sołeckiego, a tym samym tylko od rady gminy zależy podjęcie w tym zakresie uchwały. Projekt uchwały w sprawie wyodrębnienia takiego funduszu może złożyć nie tylko wójt gminy, ale także każdy podmiot posiadający inicjatywę uchwałodawczą w danej gminie. O tym jednak, czy mieszkańcom lub organom jednostki pomocniczej przysługuje inicjatywa złożenia projektu uchwały, decyduje statut danej gminy.

Samo jednak złożenie projektu uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w przyszłym budżecie funduszu sołeckiego nie oznacza obowiązku rady gminy do wyrażenia takiej zgody. Rada gminy samodzielnie decyduje o tym, czy wyrazić zgodę lub odmówić wyrażenia zgody na wyodrębnienie tego funduszu. W literaturze zgłoszono wprawdzie postulat, zgodnie z którym obligatoryjnie rada gminy podejmuje co roku uchwałę o wyrażeniu zgody lub odmowie wyrażenia zgody na wyodrębnienie tego funduszu, argumentując to wykładnią gramatyczną tego przepisu nakazującego rozstrzygnięcie w tym przedmiocie<sup>4</sup>, tym niemniej ten pogląd nie wydaje się zasadny. Rada gminy tylko wówczas ma obowiązek podjąć uchwałę, jeżeli zostanie złożony projekt uchwały. Skoro żaden przepis nie nakłada obowiązku przedłożenia projektu uchwały w przedmiocie wyodrębnienie funduszu sołeckiego, tym samym w razie braku przedłożenia takiego projektu rada gminy nie będzie zdolna do podjęcia jakiegokolwiek uchwały.

W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie w przyszłym budżecie gminy funduszu sołeckiego, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek poinformowania sołtysów jednostek pomocniczych w danej gminie o wysokości środków przypadających na każde sołectwo zgodnie ze wzorem określonym w art. 2 ust. 1 u.f.s. do dnia 31 lipca danego roku.

Zaniechanie poinformowania sołtysów o wysokości wyżej wymienionych środków nie zamyka dalszego postępowania w przedmiocie przyznania środków z funduszu sołeckiego. W

---

<sup>4</sup> C. Kociński, *Ustanowienie funduszu sołeckiego*, NZS 2010, nr 1, s. 2; P. Chmielnicki, [w:], *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki (red.), P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Maczyński, S. Płażek, Warszawa 2010, s. 429-430; M. Cyrankiewicz, *Nieprzekraczalny termin dla rad*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 3, s. 20.  
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego, zebranie wiejskie może w nieprzekraczalnym terminie do dnia 30 września danego roku podjąć uchwałę w sprawie złożenia do wójta wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego. Taka uchwała musi jednak być przekazana wójtowi także najpóźniej do dnia 30 września, a przekroczenie tego terminu będzie skutkowało odrzuceniem wniosku<sup>5</sup>.

**Tym samym uprawnienie zebrania wiejskiego do samodzielnego wskazania przedsięwzięć, które mają być sfinansowane w przyszłym roku budżetowym, stanowi niewątpliwie przykład udziału społeczności lokalnych w procedurze uchwalania budżetu i jest to forma partycypacji obywatelskiej.**

Zebranie wiejskie w sprawie podjęcia uchwały w przedmiocie złożenia wniosku może być zwołane przez sołtysa, radę sołecką lub co najmniej 15 mieszkańców sołectwa. Mieszkańcy sołectwa mają ustawowo zagwarantowane prawo zwołania zebrania wiejskiego wraz z inicjatywą przedłożenia projektu uchwały w sprawie złożenia wniosku. Pewną wadą obecnej regulacji jest **brak obowiązku podania przez wójta do publicznej wiadomości informacji o wysokości środków przypadających na dane sołectwo**. Taką informację wójt przekazuje sołtysowi, ale skoro zebranie wiejskie w tej sprawie mogą zwołać mieszkańcy niezależnie od sołtysa, to może się zdarzyć, że nie będą oni wiedzieli o kwotach przypadających dla danego sołectwa. Sołtys powinien uprzednio poinformować o tym mieszkańców, ale takiego obowiązku nie nakłada ustawodawca.

Mieszkańcy, występując jako zebranie wiejskie, podejmują uchwałę, wskazując przedsięwzięcia<sup>6</sup> do realizacji na terenie sołectwa wraz z oszacowaniem kosztów przedsięwzięcia w ramach kwot wskazanych przez wójta oraz z uzasadnieniem.

Skutecznie złożony wniosek jest wiążący dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy opracowywaniu budżetu gminy.

## **2. Zagwarantowany treścią przepisów prawa miejscowego udział mieszkańców lub jednostek pomocniczych w przygotowaniu budżetu**

---

<sup>5</sup> Art. 4 ust. 5 u.f.s. w związku z art. 4 ust. 4 u.f.s.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.f.s. środki funduszu przeznacza się na realizację tylko tych przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku spełniają następujące kryteria: 1) są zadaniami własnymi gminy, 2) służą poprawie warunków życia mieszkańców, 3) są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batorego.org.pl](mailto:maszglos@batorego.org.pl)

Zasady i tryb określenia tego udziału mogą określać przepisy statutu gminy, statutu jednostki pomocniczej lub uchwały rady gminy w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej<sup>7</sup>.

Każdorazowo rada gminy może przyznać mieszkańcom gminy lub organom jednostek pomocniczych (bez zróżnicowania na sołectwa, osiedla, dzielnice itp.) uprawnienia do udziału w przygotowywaniu projektu budżetu.

Uprawnienia te mogą polegać w szczególności na prawie do złożenia w wyznaczonym terminie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) propozycji określonych wydatków na realizację zadań publicznych, obejmujących obszar danej jednostki pomocnej do sfinansowania w kolejnym roku budżetowym<sup>8</sup>; tworzenie zespołów opiniujących propozycje budżetu, opiniowanie propozycji zadań zaproponowanych do objęcia ich finansowania w przyszłym budżecie gminy, ustalanie kolejności zadań do sfinansowania w przyszłym budżecie gminy itp.

Mimo wielu różnych możliwości, w praktyce wielu gmin nie są wprowadzane regulacje przez rady gmin, zwiększające lub chociażby przyznające społeczności lokalnym lub jednostkom pomocniczym gmin uprawnienia do udziału w przygotowywaniu budżetu.

Jako błędny pogląd należałoby uznać zamieszczoną na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup> informację, zgodnie z którą zapewnienie udziału społeczności lokalnych w tworzeniu budżetu (tzw. budżetu partycypacyjnego, w czym mowa w dalszej części opinii) może nastąpić w oparciu o tak zwaną „umowę społeczną”, zawieraną między mieszkańcami i radnymi. Tak zawierane umowy są nieważne i nie wiążą żadnej ze stron. W szczególności nawet gdyby doszło do zawarcia takiej „umowy społecznej”, to radni nieprzestrzegający jej zapisów nie ponosiliby żadnych konsekwencji. Zawarcie takiej umowy miałoby sens tylko wówczas, gdyby radni za jej nieprzestrzeganie (np. za brak popierania wniosków mieszkańców co do wprowadzenia pod obrady rady gminy propozycji budżetowych zgodnych z taką umową) ponosili konsekwencje związane z pełnieniem mandatu. Mandat radnego jest jednak mandatem

---

<sup>7</sup> Art. 234 u.f.p.

<sup>8</sup> Nietrafne wydaje się w tym zakresie stanowisko zajęte w uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 23 marca 2010 r., znak VII/1191/2010, opub. w OwSS 2010, nr 3, s. 89-90, zgodnie z którym z art. 234 u.f.p. wynika, że uchwała podejmowana na tej podstawie ma regulować tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, a więc nie obejmuje ten przepis podstaw do regulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego etapu prac poprzedzających sporządzenie projektu uchwały budżetowej.

<sup>9</sup> <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>

wolnym i niedopuszczalne jest zawieranie umów dotyczących sposobu wykonywania mandatu przez radnego<sup>10</sup>.

### 3. Referendum

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym<sup>11</sup>, w drodze referendum gminnego mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty i mieszczącej się w zakresie zadań oraz kompetencji organów danej jednostki lub w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę<sup>12</sup>.

W związku z tym, że w budżecie gminy określone są, między innymi, wydatki na konkretne zadania, wydaje się dopuszczalne przeprowadzenie referendum w sprawie zobowiązania organów gminy do uwzględnienia w przyszłym budżecie danych zadań do wykonywania. Wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum będzie stanowił podstawę do podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli: 1) wniosek ten zostanie poparty przynajmniej przez 10% mieszkańców danej gminy; 2) poparcie to zostanie prawidłowo udzielone w określonym terminie (60 dni od chwili wszczęcia postępowania w sprawie referendum); 3) pytanie lub pytania postawione we wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum nie będą prowadziły do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; 4) w referendum weźmie udział przynajmniej 30% uprawnionych mieszkańców, przy czym wynik referendum będzie rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddanych zostanie więcej niż połowa ważnych głosów<sup>13</sup>.

Spośród wskazanych warunków istotne znaczenie ma przesłanka polegająca na tym, że wynik referendum nie może prowadzić do rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem. Referendum w sprawie zobowiązania organów samorządu gminnego do umieszczenia danego zadania w przyszłym budżecie gminy nie naruszy prawa, jeżeli będzie obejmowało zadanie własne gminy, na których realizację gmina będzie posiadała środki. Oznacza to, że tylko wówczas referendum może zostać skutecznie przeprowadzone, jeżeli będzie ono obejmowało

---

<sup>10</sup> W. Kisiel, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), Warszawa 2006, s. 205-206

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.)

<sup>12</sup> W doktrynie poglądy co do dopuszczalności przeprowadzenia referendum w sprawie budżetu są podzielone, ale wydaje się przeważać stanowisko pozwalające na przeprowadzenie referendum także i w tym zakresie, szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 130-137.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 1, art. 14, art. 55 ust. 1 i art. 56 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

zadanie (zadania), które mogą się znaleźć w budżecie gminy i na których realizację gmina posiada środki finansowe. W praktyce sama procedura referendum jest bardzo trudna do przeprowadzenia przed zakończeniem procedury uchwalania budżetu, ponieważ dopiero prace nad budżetem gminy i to najczęściej na ostatnim etapie opracowywania projektu tego budżetu pozwalają na uzyskanie wiedzy co do projektowanych środków pozostających do dyspozycji danej gminy. Stąd referenda takie nie są przeprowadzane.

#### 4. Konsultacje

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>14</sup> w każdej sprawie ważnej dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terenie konsultacje z mieszkańcami gminy (lub mieszkańcami części gminy), a zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że projekt uchwały w sprawie budżetu jest taką ważną sprawą, i nie ma przeszkód, aby w tym zakresie mogły być przeprowadzane konsultacje w mieszkańcami. Wynik konsultacji nie ma jednak charakteru wiążącego, ale pozwala na zapoznanie się z opinią wspólnoty mieszkańców i winien być uwzględniany przez organy samorządu gminnego<sup>15</sup>.

Wprowadzenie obowiązku obligatoryjnego przeprowadzania konsultacji w sprawie projektu budżetu mogłoby być pożądanym, ale zarazem trudnym do wykonania w praktyce. Skoro projekt budżetu gminy winien być przedłożony przez wójta radzie gminy do 15 listopada roku poprzedzającego kolejny rok budżetowy, a sama uchwała powinna być przegłosowana do końca grudnia danego roku, to uzupełnienie tego okresu o dodatkowy czas na przeprowadzenie konsultacji mógłby realnie utrudnić uchwalenie budżetu nie tyle do końca grudnia, co nawet do 31 stycznia roku budżetowego. Przekroczenie tej ostatniej daty skutkowałoby pozbawieniem prawa do ustalenia budżetu przez radę gminy<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594).

<sup>15</sup> Tak też trafnie interpretują konsultacje organy nadzoru nad samorządem terytorialnym. W rozstrzygnięciu nadzorczym wojewody łódzkiego z dnia 5 maja 2000 r., znak PR-01374/15/00, opub. w OwSS 2000, nr 4, poz. 101, stwierdzono, że wymóg podejmowania uchwał po konsultacji z mieszkańcami ma być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii, a nie tylko jako zorganizowanie pewnej liczby spotkań i uznanie, bez względu na liczbę uczestników tych spotkań, spełnienia wymogu konsultacji. Za jedynie opiniodawczym, a nie wiążącym charakterem konsultacji szeroko opowiedzieli się przedstawiciele literatury, por. E. Olejniczak-Szałowska, *Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo samorządowe i administracyjne*, pod red. S. Dolaty, Opole 2002, s. 127, a także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, opub. w OTK-A 2003 r., nr 2, poz. 16.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113), w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do dnia 31 stycznia roku budżetowego izba ustala budżet tej jednostki w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

## 5. Konkluzje

Przedstawione rozwiązania wyraźnie wskazują, że obecnie obowiązujące rozwiązania prawne tylko częściowo umożliwiają realne zaangażowanie mieszkańców i jednostki pomocnicze w konstruowaniu budżetu gminnego. To zaangażowanie uwypuklone zostało w procedurze objętej ustawą o funduszu sołeckim, która jednak z uwagi na jej zastosowanie tylko do tych gmin, w których jednostki pomocnicze noszą nazwę sołectw, ma ograniczone znaczenie i nie obejmuje większości mieszkańców podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozwiązaniem pozwalającym na najdalej idące uwzględnienie stanowiska mieszkańców jest referendum, które jednak może być w praktyce trudne do przeprowadzenia w związku z koniecznością uwzględnienia przez jego organizatorów możliwości sfinansowania w budżecie zadań samorządowych i powiązań z procedurą uchwalania samego budżetu. W drodze referendum zasadniczo można byłoby zobowiązać organy samorządu do podjęcia działań w zakresie ujęcia w budżecie drobnych zadań, niewymagających istotniejszych nakładów finansowych.

Kwestia zapewnienia mieszkańcom gmin prawa do decydowania o budżecie gminy stanowi niezwykle trudne zagadnienie. Tak zwany **budżet partycypacyjny** interpretowany jako współuczestniczenie mieszkańców gminy, dzielnicy, osiedla lub sołectwa w projektowaniu lokalnych wydatków, polegający na zapewnieniu mieszkańcom prawa do podejmowania wiążących decyzji co do tworzenia części budżetu i określania części jego wydatków<sup>17</sup>, może być stosowany w prawie polskim tylko w ograniczonym zakresie.

Ten ograniczony zakres wynika z podstawowej ustrojowej zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jaką jest zasada decentralizacji władzy publicznej<sup>18</sup>. Samorząd terytorialny (w tym także gminny) zobowiązany został do wykonywania zadań publicznych przekazywanych mu jako zadania własne lub zlecone przez ustawodawcę. Wraz z przekazaniem zadań, samorząd ma obowiązek otrzymania środków finansowych lub określenia źródeł ich pozyskania w zakresie pozwalającym na ich realizację. W odniesieniu do zadań własnych, źródła finansowania samorządu powinny być przynajmniej adekwatne<sup>19</sup>,

---

<sup>17</sup> Taka definicja została zamieszczona na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji RP, <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>.

<sup>18</sup> Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zwana dalej „Konstytucją RP”.

<sup>19</sup> Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

co nie oznacza, że muszą to być środki pozwalające na pełne pokrycie kosztów realizacji tych zadań.

Dodatkowo samorząd gminny nie ma swobody w kreowaniu swoich dochodów. Katalog podatków i opłat lokalnych jest ustalany w drodze ustawowej, a rady gmin jedynie konkretyzują wysokość podatków lokalnych w ramach stawek (minimalnych i maksymalnych), określanych najczęściej przez organy administracji rządowej. Tym samym proste przenoszenie trybu budżetu partycypacyjnego z państw, w których samorząd działa na podstawie zasady autonomii (np. Hiszpania, Brazylia), do Polski jako państwa unitarnego nie może mieć charakteru bezpośredniego.

**Zapewnienie mieszkańcom wiążącego wpływu na kształt budżetu gmin może jednak być uwarunkowane charakterem wydatków samych gmin.**

Zgodnie z art. 216 ust. 2 u.f.p. wydatki budżetu gminy są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na: 1) zadania własne gminy; 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami gminom; 3) zadania przejęte przez gminę do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; 4) zadania realizowane wspólnie z innymi gminami; 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez radę gminy; 6) programy finansowane z udziałem środków Unii Europejskiej lub innych zagranicznych źródeł.

**Podstawowy zakres wydatków gmin to zadania własne obligatoryjne i zadania zlecone. Tym samym w tym zakresie udział mieszkańców w kształtowaniu treści budżetu gminy lub jego wydatkowaniu jest wyłączony. Nie ma podstaw prawnych, aby mieszkańcy decydowali np. o wysokości środków zawartych w budżecie na wynagrodzenia nauczycieli szkół prowadzonych przez gminę lub inne wydatki, których poniesienie jest obligatoryjne.**

**Co do pozostałego zakresu zadań (np. zadania własne nieobowiązkowe), nie ma przeszkód przed zapewnieniem udziału mieszkańców w udziale tak na etapie przygotowywania projektu budżetu, jak i jego wykonania.**

Najbardziej efektywnym rozwiązaniem wydaje się rozszerzenie obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim na pozostałe jednostki pomocnicze. Szerzej zostanie to omówione w następnej części opinii. W tym miejscu należy wskazać, że w obecnie



obowiązującej ustawie o funduszu sołeckim brakuje regulacji umożliwiającej złożenie przez mieszkańców lub organy jednostek pomocniczych projektu uchwały w sprawie utworzenia funduszu sołeckiego, a w konsekwencji samo utworzenie tego funduszu nie jest uzależnione od mieszkańców.

Dla umożliwienia społecznościom lokalnym zainicjowania postępowania w sprawie podjęcia uchwały o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki proponuje się nowelizację ustawy o funduszu sołeckim poprzez dodanie do art. 1 ust. 5 o następującej treści:

„5. Projekt uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki może także złożyć sołtys na podstawie uchwały zebrania wiejskiego lub 30% mieszkańców danego sołectwa”. Projekt ten winien być złożony do przewodniczącego rady gminy w terminie pozwalającym na jego rozpoznanie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, ale nie później niż do końca lutego roku poprzedzającego rok budżetowy”.

Powołana propozycja pozwoli na umożliwienie mieszkańcom złożenie projektu uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego, aczkolwiek i tak ostateczna decyzja danej należeć będzie do rady gminy.

Także dla wzmocnienia wpływu zebrania wiejskiego na wybór określonych przedsięwzięć, które mogą być sfinansowane ze środków funduszu sołeckiego, zasadnym wydaje się ustawowe zobowiązanie sołtysa do przekazania informacji o wysokości środków przypadających na dane sołectwo. W art. 2 ust. 2 proponuje się dodanie zdania drugiego:

„Sołtys w terminie nie późniejszym niż 14 dni przekazuje tę informację na zwołanym zebraniu wiejskim oraz w tym terminie podaje ją w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie danego sołectwa”.

Inne sposoby zapewnienia mieszkańcom udziału w przygotowywaniu projektu budżetu wymagają także zmian ustawowych. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie zawierają komplementarnej w tym zakresie regulacji. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. uchwała budżetowa obligatoryjnie określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Natomiast art. 234 u.f.p. dość ogólnie nakazuje ustalanie trybu prac nad projektem budżetu gminy. Żadne przepisy nie określają, w jaki sposób rada gminy ma określić wydatki i zadania, na sfinansowanie których mają być przekazane środki finansowe do dyspozycji jednostkom pomocniczym. Tym

samym należałoby zaproponować zmianę art. 234 u.f.p. poprzez doprecyzowanie zakresu uchwały rady gminy w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej poprzez dodanie pkt. 4 o treści:

4) określenia zasad i terminów udziału organów stanowiące jednostek pomocniczych w zgłaszaniu wniosków do projektu budżetu gminy, przy czym wnioski te mogą obejmować tylko takie wydatki, które stanowią zadania gminy.

Dodatkowo należy wskazać, że powołany art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p. bardzo ogólnie posługuje się sformułowaniem „uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy”. Pozostawiono swobodnemu uznaniu rad gmin określenie zakresu tejże gospodarki finansowej. Wątpliwe jest samo uprawnienie do prowadzenia gospodarki finansowej i określenie, na czym owa gospodarka finansowa miałaby polegać. Tym niemniej istniejąca w takim kształcie regulacja pozwala na przyznanie w budżecie gminy jednostkom pomocniczym kwot pozwalających na realizację nie tylko wydatków bieżących związanych z ich funkcjonowaniem, a także i wydatków majątkowych pozwalających na realizację określonych zadań (np. budowę placu zabaw, remont szkoły, chodnika itd.). Czy w takim razie organ wykonawczy jednostki pomocniczej jest dysponentem części budżetu gminy, przeznaczonym do wprowadzenia gospodarki finansowej tejże jednostki? Odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca. W związku z obowiązkiem określenia w załączniku do budżetu gminy uprawnień organów jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej, jeden z organów takiej jednostki (z reguły będzie nim organ wykonawczy) winien być traktowany jako dysponent co najmniej drugiego stopnia części budżetu (w przypadku budżetu gminy dysponentem pierwszego stopnia jest wójt/burmistrz/prezydent miasta).

Sama kwestia uznania organu wykonawczego jednostki pomocniczej za dysponenta części budżetu nie jest jednak jednolicie postrzegana w literaturze, podkreśla się bowiem, że w samej uchwale budżetowej nie można w odrębnych podziałkach klasyfikacji budżetowej wskazać wydatków przeznaczonych na działalność jednostek pomocniczych<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> W. Miemiec, [w:] A. Babczuk, P. Ciszewski, B. Cybulski, L. Etel, W. Miemiec, Z. Mykowski, M. Paczocha, S. Płazek, D. Repczyński, J.M. Salachna, M. Stec, R. Trykozo, W. Witalec, Z. Wójcik, W. Wróbel, *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, s. 327-328. Także w orzecznictwie organów nadzoru finansowego wskazuje się na brak zasad gospodarki finansowej jednostek pomocniczych – pismo Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 6 sierpnia 2009 r., nr K-0542/61/JJ/09, opub. w Biuletynie RIO Szczecin z 2009 r., nr 3, poz. 100. Zgłaszane są poglądy dopuszczające sporządzanie przez jednostki pomocnicze planów finansowych i ich wykonywanie, M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 217-219.

W związku z tak niejasnym stanem prawnym wydaje się zasadne wyraźne uregulowanie w ustawie o finansach publicznych dopuszczalności traktowania jednostek pomocniczych na podobnych zasadach jak jednostki organizacyjne gminy. Pozwoliłoby to na eliminowanie wątpliwości co do dopuszczalności prowadzenia w ramach budżetu gminy gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze i tym samym przyznanie tym jednostkom realnego wpływu na wykonanie części budżetu gminy.

W związku z tym proponuje się dodanie do ustawy o finansach publicznych art. 246a w następującym brzmieniu:

„Przepisy dotyczące gminnych jednostek budżetowych stosuje się odpowiednio do jednostek pomocniczych prowadzących gospodarkę finansową”.

Należy odnieść się do jeszcze jednej formy udziału jednostek pomocniczych (lub mieszkańców), jaką jest uczestnictwo w wykonywaniu budżetu. Zgodnie z art. 247 ust. 1 u.f.p. budżet gminy wykonywany jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt opracowuje plan finansowy urzędu gminy, a pozostali kierownicy gminnych jednostek budżetowych, będących dysponentami części budżetu gminy, opracowują plany finansowe kierowanych przez siebie jednostek organizacyjnych zgodnie z ostatecznie uchwaloną treścią budżetu gminy. Wprawdzie w budżecie należy szczegółowo podać wydatki z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe, a wydatki majątkowe wyodrębnić się w układzie działów i rozdziałów planowanych kwot wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na, między innymi, inwestycje i zakupy inwestycyjne<sup>21</sup>, to jednak precyzyjne określenie takich wydatków z uwzględnieniem np. planowanych ilości wybudowanych placów zabaw, długości wyremontowanych chodników lub innych mniejszych zadań inwestycyjnych nie jest konieczne.

Wówczas w wielu gminach rezerwuje się miejsce na udział mieszkańców lub jednostki pomocnicze w procedurze wykonywania budżetu. **Udział ten polega na wskazaniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) lub innemu dysponentowi części budżetu gminy tych konkretnych zadań lub zakupów inwestycyjnych, które mają zostać sfinansowane ze środków budżetowych.** Przykładowo, jeżeli w budżecie gminy przeznaczono określoną kwotę środków jako wydatki majątkowe związane z remontami dróg

---

<sup>21</sup> Art. 236 u.f.p.

lub placówek oświatowych, to wskazanie, która droga lub która szkoła ma zostać wyremontowana, może być dokonane przez społeczność lokalną lub z jej udziałem.

Dopuszczalne byłoby także zapisanie w budżecie gminy określonej kwoty jako rezerwy celowej, przeznaczonej na zadania wskazane przez jednostki pomocnicze lub społeczności lokalne.

Obowiązujące ustawy nie gwarantują jednak jednostkom pomocniczym udziału w decydowaniu czy współdecydowaniu o wyborze zadań przeznaczanych do realizacji na ich terenie. Pozostawienie tego swobodnemu uznaniu rad gmin, które w drodze uchwał mogłyby takie uprawnienia przyznać społecznościom lokalnym, niewątpliwie nie jest rozwiązaniem polecanym. Wprowadzenie zaś sztywnych ustawowych zasad obligatoryjnie obowiązujących w każdej gminie co do modelu uczestniczenia w wykonywaniu budżetu przez społeczności lokalne także wydaje się przedwczesne.

Tym niemniej można zaproponować, aby regulacja ustawy o finansach publicznych obejmowała także i taki sposób wskazywania zadań do wykonywania. W tym celu proponuje się dodanie do art. 249 u.f.p. ustępu 7 o treści:

„7. Rada gminy zobowiązana jest w drodze uchwały zapewnić udział jednostki pomocniczej o wyborze zadań finansowanych w ramach wydatków majątkowych, realizowanych na terenie tej jednostki”.

## **Pytanie 2.**

*Jakie zmiany prawa należałoby wprowadzić, aby mechanizm wynikający z ustawy o funduszu sołeckim miał zastosowanie do innych jednostek pomocniczych gminy?*

## **Odpowiedź:**

Istnieje kilka możliwości objęcia mocą obowiązywania mechanizmu określonego w ustawie o funduszu sołeckim na inne jednostki pomocnicze gmin.

### **1. Rozciągnięcie mocy obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim na pozostałe jednostki pomocnicze gmin**

Pierwszą możliwością jest dodanie do ustawy o funduszu sołeckim odrębnego przepisu, rozciągającego moc obowiązywania tej ustawy na pozostałe jednostki pomocnicze

gmin. Przykładowo taki artykuł mógłby mieć następującą treść:

Art. 4a. Zasady i tryb wyodrębniania w budżecie gminy funduszu sołeckiego stosuje się odpowiednio do innych niż sołectwo jednostek pomocniczych gmin.

Wówczas jednak należałoby dokonać precyzyjnego wyliczenia kwot wydatków z budżetu państwa w zakresie zwrotu części środków finansowych przekazanych na fundusze osiedli/dzielnicy. Ta formuła wprowadzenia zmiany w najpełniejszy sposób zapewniałaby równość zasad finansowania jednostek pomocniczych, niezależnie od ich nazwy.

## 2. Nowelizacja ustawy o funduszu sołecznym

Drugą możliwością stanowi głębsza nowelizacja ustawy o funduszu sołecznym, począwszy od zmiany samego tytułu, zamiast „ustawy o funduszu sołecznym” można zasugerować nazwę „ustawa o funduszu jednostki pomocniczej” lub „ustawa o finansowaniu jednostek pomocniczych”.

### Ustawa o funduszu jednostki pomocniczej

**Art. 1. 1.** Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz ~~sołecki~~ **jednostki pomocniczej**, zwany dalej "funduszem", do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym.

2. <sup>(1)</sup> Fundusz nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

3. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 4, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

4. Środki funduszu mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62, poz. 558, z późn. zm.<sup>1)</sup>).

5. Projekt uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki może także złożyć sołtys na podstawie uchwały zebrania wiejskiego lub 30-% mieszkańców danego sołectwa. Projekt ten winien być złożony do przewodniczącego rady gminy w terminie pozwalającym na jego rozpoznanie do dnia 31 marca roku poprzedzającego

rok budżetowy, ale nie później niż do końca lutego roku poprzedzającego rok budżetowy.  
(uzasadnienie tego ustępu – pkt 5 odpowiedzi na pytanie pierwsze opinii).

**Art. 2.** 1. Wysokość środków przypadających na daną jednostkę pomocniczą sołectwo wynosi:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- F – wysokość środków przeznaczonych na daną jednostkę pomocniczą sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność  $K_b$ ,
- $L_m$  – liczbę mieszkańców jednostki pomocniczej sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, z późn. zm.<sup>2)</sup>),
- $K_b$  – kwotę bazową – obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje organom wykonawczym jednostek pomocniczych sołectw informację o wysokości środków, o których mowa w ust. 1. Sołtys w terminie nie późniejszym niż 14 dni przekazuje tę informację na zwołanym zebraniu wiejskim oraz w tym terminie podaje ją w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie danego sołectwa. (uzasadnienie tego ustępu – pkt 5 odpowiedzi na pytanie pierwsze opinii).

3. Środki funduszu niewykorzystane w roku budżetowym wygasają z upływem roku.

4. Gmina otrzymuje z budżetu państwa zwrot, w formie dotacji celowej, części wydatków wykonanych w ramach funduszu. Zwrot obejmuje wydatki wykonane w roku poprzedzającym rok budżetowy.

5. Wydatki wykonane w ramach funduszu podlegają zwrotowi, o którym mowa w ust. 4,

w następującej wysokości:

- 1) 30% wykonanych wydatków – dla gmin, w których  $K_b$  jest mniejsze od średniego  $K_{bk}$  w skali kraju,
- 2) 20% wykonanych wydatków – dla gmin, w których  $K_b$  wynosi od 100% do 120% średniego  $K_{bk}$  w skali kraju,
- 3) 10% wykonanych wydatków – dla gmin, w których  $K_b$  jest większe od 120% średniego  $K_{bk}$  w skali kraju,

gdzie  $K_{bk}$  oznacza –

średnią kwotę bazową w kraju – obliczaną dla gmin wiejskich, **†** miejsko-wiejskich, **miejskich i miast na prawach powiatu**, ujętych w rejestrze terytorialnym, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.<sup>3)</sup>), według stanu na dzień 1 stycznia roku poprzedzającego rok budżetowy.

6. Średnią kwotę bazową w kraju oblicza się, dzieląc łączną kwotę wykonanych dochodów bieżących gmin wiejskich, **†** miejsko-wiejskich, **miejskich i miast na prawach powiatu**, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, przez liczbę mieszkańców gmin wiejskich, **†** miejsko-wiejskich, **miejskich i miast na prawach powiatu** według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

7. Podstawę do wyliczenia średniej kwoty bazowej w kraju stanowią wykonane dochody bieżące wykazane za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata w sprawozdaniach gmin wiejskich, **†** miejsko-wiejskich, **miejskich i miast na prawach powiatu**, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.

8. Minister właściwy do spraw finansów publicznych oblicza na dany rok średnią kwotę bazową w kraju i podaje ją do wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 31 sierpnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

9. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, tryb zwrotu części wydatków gmin w ramach funduszu, kierując się potrzebą zapewnienia środków finansowych dla gmin.

**Art. 3.** 1. Rada gminy może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1.

2. Zwiększona wysokość środków funduszu nie jest wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu, od których przysługuje częściowy zwrot na podstawie art. 2 ust. 4.

**Art. 4.** 1. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez ~~jednostkę pomocniczą sołectwa~~ wniosku.

2. Wniosek danej ~~jednostki pomocniczej sołectwa~~ uchwała ~~organ stanowiący jednostki pomocniczej zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.~~

3. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danej ~~jednostki pomocniczej sołectwa~~ na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

4. W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, ~~organ wykonawczy jednostki pomocniczej sołtysa~~ przekazuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.

5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od dnia otrzymania odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4, informując jednocześnie o tym ~~organ wykonawczy jednostki pomocniczej sołtysa~~. ~~Organ wykonawczy jednostki pomocniczej sołtysa~~ może w terminie 7 dni od dnia otrzymania tej informacji podtrzymać wniosek, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

6. W przypadku podtrzymania wniosku przez ~~organ wykonawczy jednostki pomocniczej sołtysa~~, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy w tym zakresie.

7. Uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek ~~organu stanowiącego jednostki pomocniczej sołectwa~~, w przypadku gdy zamierzone zadania nie spełniają wymogów określonych w art. 1 ust. 3.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr



142, poz. 1591, z późn. zm.<sup>4)</sup>) w art. 7 w ust. 1 pkt 17 otrzymuje brzmienie:

"17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;"

**Art. 6.** W 2009 r. rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 1 ust. 1, do dnia 30 czerwca.

**Art. 7.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2009 r.

Przytoczony projekt nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim precyzuje jej treść w zakresie rozciągnięcia mocy obowiązywania na wszystkie jednostki pomocnicze gmin.

### **3. Uchwalenie odrębnej ustawy regulującej zasady gospodarki finansowej innych niż sołectwo jednostek pomocniczych gmin**

Trzecią możliwością jest uchwalenie odrębnej ustawy o funduszach innych jednostek niż sołectwo lub nowelizacja samej ustawy o funduszu sołeckim, polegająca na wprowadzeniu odrębnych zasad gospodarki finansowej dzielnic/osiedli. Przyjęcie tego modelu pozwala na dostosowanie zasad finansowania jednostek pomocniczych do ewentualnej specyfiki osiedli i dzielnic. Wraz z tą zasadą należałoby przyjąć, że finansowanie sołectw i innych jednostek pomocniczych nie musi być analogiczne i dopuszczalne są pewne zróżnicowanie zasad finansowania różnych typów jednostek pomocniczych.

Do podstawowych założeń przyjęcia tej formy regulacji należałoby zaliczyć:

- 1) możliwość określenia innego terminu wyodrębnienia w budżecie gminy funduszu osiedlowego/dzielnicowego lub wprowadzenie obligatoryjności podejmowania uchwał w sprawie wyodrębnienia takiego funduszu z jednoczesnym zobowiązaniem np. burmistrza (prezydenta miasta) do złożenia w określonym terminie projektu uchwały w tym przedmiocie;
- 2) odrębne ustalenie, na jakie zadania mogą być wydatkowane środki zapisane w funduszu osiedlowym/dzielnicowym;
- 3) przyjęcie odmiennego algorytmu wyliczania środków przypadających na daną jednostkę pomocniczą;
- 4) odmienne ustalenie zasad dokonywania zwrotu wydatków z funduszu

- osiedlowego/dzielniczowego w innej proporcji niż w przypadku funduszu sołeckiego;
- 5) wprowadzenie ewentualnych modyfikacji co do procedury zgłaszania wniosku w przedmiocie przyznania środków z funduszu osiedlowego/dzielniczowego;
- 6) uregulowanie zasad i terminów dokonania zwrotu części wydatków z budżetu państwa.

#### **4. Konstytucyjność odrębnej regulacji finansowania sołectw**

Podstawowym zagadnieniem warunkującym rozciągnięcie mechanizmu funduszu sołeckiego na pozostałe gminy jest jednak ocena zgodności obecnie obowiązującej ustawy o funduszu sołecim z konstytucyjną zasadą równości.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zawierającym zasadę równości, nakazane jest jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Zgodnie z tą zasadą wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną istotną cechą (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez jakichkolwiek różnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie i bez wątpliwości podkreśla się, że zawarta w Konstytucji RP zasada równości dopuszcza różnicowanie podmiotów, ale to różnicowanie winno pozostawać w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów norm prawnych. Tym samym równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, a różne traktowanie powinno być dostatecznie uzasadnione<sup>22</sup>.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o funduszu sołecim<sup>23</sup> wskazano, że odrębne uregulowanie zasad finansowania sołectw nie narusza zasady równości, ponieważ sołectwa charakteryzują się następującą specyfiką: a) są one zasadniczo jednymi z najmniejszych jednostek pomocniczych o najsilniejszych więzach łączących mieszkańców, usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim; b) osiedla i dzielnice dysponują znacznym potencjałem demograficznym i ekonomicznym w stosunku do sołectw; c) sołectwa pokrywają się z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólną interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej i te interesy – ze względu na swoją skalę – są często możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż

---

<sup>22</sup> Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/06, opub. w OTK ZU 1996 r., nr 4, poz. 33; wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97, opub. w OTK ZU 1997 r., nr 5-6, poz. 70; wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98, opub. w OTK ZU 1999 r., nr 3, poz. 40; wyrok TK z 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07, opub. w OTK-A 2009 r., nr 7, poz. 114.

<sup>23</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AB07A14150759E26C12574F800420421/\\$file/1278-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AB07A14150759E26C12574F800420421/$file/1278-uzas.doc)



poziom gminy. Tym samym wskazano, że uchwalając ustawę o funduszu sołeckim, nie można mówić o nierównym traktowaniu sołectw, tylko o zapewnieniu im adekwatnych instrumentów rozwoju, które umożliwią skrócenie dystansu pomiędzy nimi a innymi jednostkami pomocniczymi.

Mając na uwadze powyższe uzasadnienie, należy wyraźnie wskazać, że powołane w uzasadnieniu projektu ustawy o funduszu sołeckim przesłanki nie stanowią cech istotnych sołectw, które nie występują w innych jednostkach samorządu gminnego i które uzasadniałyby przyznanie tylko sołectwom szczególnych zasad finansowania. Wielkość jednostek pomocniczych nie stanowi cechy istotnej, pozwalającej na odmienne określenie zasad ich finansowania. Skoro także i gminy różnią się potencjałem demograficznym, a mimo to nie stosuje się odrębnych zasad finansowania z uwagi na ilość mieszkańców, to nie ma powodów do uzasadniania takiej odrębności wobec jednostek pomocniczych.

Przesłanka korzystania przez osiedla i dzielnice z większego potencjału ekonomicznego nie ma uzasadnienia prawnego, ponieważ tak jak sołectwo, osiedla i dzielnice nie są odrębnymi podmiotami prawa i nie posiadają własnego „potencjału ekonomicznego” i to niezależnie od tego, co pod tym pojęciem jest rozumiane. Możliwość skuteczniejszego zaspokajania potrzeb mieszkańców na poziomie niższym niż gmina (poprzez jednostki pomocnicze) odgrywa taką samą rolę w sołectwach, jak i w osiedlach lub dzielnicach.

Tym samym ustawowe zawężenie zasad finansowania w postaci funduszu sołeckiego tylko do gmin, w których jednostki pomocnicze noszą nazwę sołectw, narusza zasady równego traktowania gmin. Nawet wśród gmin wiejskich niektóre jednostki pomocnicze mogą nosić nazwy inne niż sołectwo (np. kolonia, przysiółek itp.) i wówczas są one wyłączone spod obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim<sup>24</sup>. Nie ma zaś formalnych przeszkód, aby w gminie miejskiej nazwy jednostek pomocniczych także nosiły nazwy sołectw<sup>25</sup> i wówczas także i te gminy powinny mieć możliwość korzystania z ustawy o funduszu sołeckim<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> I. Ciepela, *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. 13 i następn.

<sup>25</sup> Sołectwa są w następujących miastach: Miasteczko Śląskie, Jastrzębie – Zdrój, Zawiercie, Mikołów, Orzesze, Krasnystaw, Sejny, Suwałki, Świnoujście, Kalisz, Pieszyce, Władysławowo, Czarna Woda.

<sup>26</sup> W sześciu gminach miejskich w 2013 roku podjęta została uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego na 2014 r. Były to Miasteczko Śląskie, Orzesze, Jastrzębie-Zdrój, Krasnystaw, Czarna Woda oraz Zawiercie, dane za [http://www.funduszesoleckie.pl/13,675,solectwa\\_i\\_fundusz\\_solecki\\_w\\_gminach\\_miejskich.html](http://www.funduszesoleckie.pl/13,675,solectwa_i_fundusz_solecki_w_gminach_miejskich.html).

Z pomysłem utworzenia kilkunastu sołectw w Krakowie jako mieście na prawach powiatu wystąpiła także Rada Miasta Krakowa. Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

**Pytanie 3.**

*Jakie może być źródło częściowego zwrotu wydatków poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu obywatelskiego? Czy mogłoby to być możliwe w oparciu o zmiany w zakresie subwencji z budżetu państwa?*

**Odpowiedź:**

Zwrot części wydatków gmin z budżetu państwa, wydawanych w ramach funduszu sołeckiego, następuje na podstawie art. 2 ust. 5 u.f.s. Zwrot części tak poniesionych wydatków traktowany jest jako dotacja z budżetu państwa. Zgodnie z art. 50a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup> rada gminy decyduje o przeznaczeniu dotacji, otrzymanej z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów i stanowiącej zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach.

Środki przekazywane gminom pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa.

Przykładowo, decyzjami z dnia 28 sierpnia 2012 r. Minister Finansów wprowadził zmiany w budżecie państwa na rok 2012 w ten sposób, że w wydatkach budżetu państwa w części 83, pozycji 51 dziale 758 zwiększono plan dotacji celowych pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa i przeznaczonych dla gmin w zakresie zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2011 r.

Wydaje się, że nie byłoby możliwe objęcie zwrotu części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego z subwencji ogólnej przekazywanej gminom.

Dochodem gminy jest, między innymi, subwencja ogólna składająca się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej<sup>28</sup>. Zgodnie z art. 19 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla gmin określa ustawa budżetowa. Analogicznie wysokość części oświatowej subwencji ogólnej także ustala corocznie ustawa budżetowa<sup>29</sup>. W okresie uchwalania budżetu państwa nie jest znana wielkość wydatków ponoszonych w ramach funduszy sołeckich, tym samym w dacie uchwalania budżetu państwa nie można jeszcze określić wielkości zwrotu części tych funduszy, a więc środki rezerwowane na zwrot części wydatków z funduszy sołeckich trafnie są zapisywane w zakresie rezerwy celowej budżetu państwa. Zapewniona zostaje konieczna w

---

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>29</sup> Art. 27 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

tym zakresie elastyczność wydatków ponoszonych przez budżet państwa, których wielkości nie można oszacować w chwili uchwalania tego budżetu.

Zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 u.f.p. w budżecie państwa mogą być utworzone rezerwy celowe na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie jest możliwy do dokonania w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej, których suma nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu.

Ewentualne rozszerzenie mechanizmu analogicznego do funduszu sołeckiego na pozostałe gminy skutkowałoby zwiększeniem wydatków z rezerwy celowej budżetu państwa, co nie oznacza automatycznie zwiększenia samej kwoty nominalnej rezerwy celowej.

Przykładowo, w ustawie budżetowej na 2011 r. rezerwy celowe zostały zaplanowane w kwocie 17.825.089 tys. zł<sup>30</sup> (bez rezerw w budżecie środków europejskich). Z tej kwoty rezerw celowych suma tych rezerw przeznaczona na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie był możliwy w okresie opracowywania projektu ustawy budżetowej (a właśnie z takich rezerw są wypłacane kwoty tytułem zwrotu części wydatków ponoszonych w ramach funduszy sołeckich) oraz na wydatki związane z odrębnymi ustawami, wyniosła 9.415.942,0 tys. zł (prawie 9,5 mld zł), co stanowiło 3,0% wydatków budżetu państwa. W 2012 r. zwrot wydatków w ramach funduszu sołeckiego wynosił zaś 51 mln 291 tys. zł<sup>31</sup>, co odpowiadało wielkości ok. 0,5% ww. kwoty rezerwy celowej budżetu państwa. Można więc założyć, że nawet zwiększenie mechanizmu funduszu sołeckiego na pozostałe gminy byłoby możliwe do poniesienia przez budżet państwa w ramach rezerwy celowej. Przy czym nawet w uzasadnieniu do projektu ustawy o funduszu sołeckim przyjęto, że obciążenie dla budżetu państwa będzie wynosiło ok. 100 mln zł w skali roku<sup>32</sup>, co jak dotychczas się nie potwierdziło.

## Zakończenie

Obowiązujący system prawny we fragmentarycznym zakresie umożliwia jednostkom pomocniczym udział w procedurze przygotowania projektu budżetu gminy i jego wydatkowania. Nie tylko nie ma przeszkód dla zapewnienia takiego udziału społecznościom lokalnym, ale ponadto byłoby to zgodne z zasadą pomocniczości.

<sup>30</sup> Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 29, poz. 150).

<sup>31</sup> P. Dziurdzia, *Fundusz sołecki to szansa dla społeczności lokalnych*, „Wspólnota” 2013, nr 15.

<sup>32</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AB07A14150759E26C12574F800420421/\\$file/1278-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AB07A14150759E26C12574F800420421/$file/1278-uzas.doc).

Przedstawione rozwiązania prawne zapewniają akceptowalny poziom partycypacji poprzez fundusz sołecki, które to rozwiązanie powinno być rozszerzone na wszystkie gminy. Obowiązująca regulacja w tym zakresie narusza bowiem zasadę równości finansowej gmin, zapewniając gminom tylko w przypadku nazwania jednostek pomocniczych sołectwami korzystne zasady finansowania wobec pozostałych jednostek samorządu. Zaproponowane rozwiązania rozszerzające mechanizm funduszu sołeckiego na pozostałe gminy nie muszą być identyczne, można zróżnicować zasady finansowania poszczególnych typów jednostek pomocniczych. Tym niemniej nie powinno się *a limie* pozbawiać niektórych z nich możliwości skorzystania z ustawy o funduszu sołeckim. Na aprobatę zasługuje rozwiązanie pozwalające radzie gminy na swobodne decydowanie o przeznaczeniu środków otrzymanych z budżetu państwa jako zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego.

Proponuje się dokonanie doprecyzowania przepisów ustawy o finansach publicznych tak, aby umożliwić realne prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze. W tym celu pozycja takich jednostek powinna być jeśli nie analogiczna, to przynajmniej zbliżona do jednostek organizacyjnych gminy.

## Uzupełnienie

### Pytanie:

***Jaka jest dopuszczalność wyodrębnienia w budżecie gminy tak zwanego budżetu partycypacyjnego?***

### Odpowiedź:

Wbrew nieraz występującym opiniom, obowiązujące w polskim systemie prawnym przepisy w zakresie tworzenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują wprost instytucji budżetu partycypacyjnego. Na przykładzie gmin wyraźnie widać, że projekt uchwały budżetowej przygotowuje tylko wójt (burmistrz, prezydent miasta), a sam budżet uchwała rada gminy i – poza wyjątkiem na rzecz kolegium regionalnej izby obrachunkowej – nikt inny nie może tych organów w tym zakresie wyręczyć. Tym samym samo stanowienie w uchwale budżetowej o wielkości wydatków i, o czym niżej, ich przeznaczeniu nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia przez organy jednostek pomocniczych, a tym bardziej przez społeczności lokalne.

Ta dość oczywista konstatacja ma daleko idące skutki. Otóż uchwalając budżet, należy także przestrzegać podstawowych zasad budżetowania. Do nich należy zaliczyć, między innymi, **zasadę szczegółowości budżetu**, zgodnie z którą treść budżetu już na etapie jego uchwalania zakłada konieczność podzielenia na wyraźnie uporządkowane pozycje tak dochodów (ile środków prognozuje się jako dochód z każdego podatku lokalnego, opłat itd.), jak i wydatków (jakie kwoty na każdy rodzaj wydatku)<sup>33</sup>. To właśnie z zasadą szczegółowości budżetu związany jest wewnętrzny podział na **działy** (które odpowiadają podstawowym dziedzinom działalności), **rozdziały** (odpowiadające określonym grupom podmiotów lub zadaniom) i **paragrafy** (odpowiadające poszczególnym źródłom dochodów i rodzajom wydatków)<sup>34</sup>. Także kolejna zasada, jaką jest **zasada specjalizacji budżetu**, wyraźnie nakazuje, aby wydatki budżetowe były przeznaczane już w budżecie na szczegółowo ustalone cele. To zaś oznacza, że, **co do zasady**, nie można w budżecie gminy dowolnie zapisać, że przeznacza się część wydatków, co do których dopuszczalność ich wydania i cele, na jakie mają być wydane, będzie podlegało ustaleniu przez np. jednostki pomocnicze lub społeczności lokalne.

Każda złotówka zapisana w budżecie ma swoje miejsce i cel uzasadniający jej wydatkowanie. Przykładowo, jeżeli na terenie gminy znajdują się szkoły podstawowe, to w dziale oświata i wychowanie (dział nr 801) jest odrębny podrozdział obejmujący szkoły podstawowe, odrębny podrozdział obejmujący przedszkola, odrębny podrozdział obejmujący przedszkola w szkołach podstawowych itd. W ramach każdego z podrozdziału budżetu odrębnie są klasyfikowane wydatki bieżące (obejmujące m.in. wynagrodzenia i związane z nimi inne składniki oraz inne wydatki związane z realizacją zadań statutowych szkół), a odrębnie sklasyfikowane zostają wydatki majątkowe np. na remont szkoły lub inwestycje. Dalej, w załączniku (najczęściej nr 4) do budżetu gminy, każdy np. remont szkoły planowany w danych roku budżetowym musi być wyraźnie w tym załączniku opisany ze wskazaniem, jaka kwota jest planowana na takie wydatki i jaka gminna jednostka organizacyjna będzie ten wydatek realizowała. Również z tym załączniku mogą znaleźć się wydatki na zadania inwestycyjne jednostek pomocniczych, ale także ze wskazaniem, jakie to są zadania (np. odrębnie budowa ogródka jordanowskiego, remont chodnika i tu można nie wskazywać precyzyjnie, że będzie to remont np. 100 metrów chodnika przy takiej a takiej ulicy).

---

<sup>33</sup> Art. 39 ustawy o finansach publicznych.

<sup>34</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2000, wyd. 2, s. 248.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

Realizacja zapisanego zadania inwestycyjnego (najczęściej w załączniku nr 4 do budżetu) w budżecie gminy może także polegać na tym, że jednostka pomocnicza wybiera konkretne zadania do realizacji, a określona gminna jednostka organizacyjna tak wybrane zadanie wykonuje. Musi to jednak być poprzedzone określoną treścią uchwały budżetowej, zgodnie z którą radni wskazują rodzaj i kierunek wydatkowania określonych kwot (np. na budowę ogródków jordanowskich, na inwestycje itp.), a po tak określonych w uchwale rady gminy budżecie, dodatkowo musi być w odrębnej uchwale<sup>35</sup> określona procedura wyłaniania takich konkretnych zadań do realizacji. Taka sytuacja generuje jednak słabe strony:

1) Obowiązujące przepisy nie przewidują (poza oczywiście ustawą o funduszu sołeckim lub dobrowolnym zobowiązaniem się samej rady gminy oraz wójta), aby radni mieli obowiązek przekazywania jednostkom pomocniczym prawa do wyboru zadań inwestycyjnych (lub innych zadań) do realizacji. Istniejące rozwiązanie jest przy tym logiczne. Skoro gmina wykonuje zadania publiczne, na które są przeznaczane środki w budżecie, to oznacza, że należy w budżecie zabezpieczyć wydatki na wykonywanie zadań przez poszczególne gminne jednostki organizacyjne. Jednostki pomocnicze nie wykonują z mocy ustawy żadnych zadań publicznych, a tym samym to nie im przyznawane są uprawnienia decyzyjne.

2) Przyznanie w budżecie jednostce pomocniczej uprawnienia do decydowania o określonych wydatkach nie oznacza jednak, jakiego rzędu kwoty mają być zapisane po stronie takich wydatków. Wysokość tych kwot zależy od wójta i radnych, a w praktyce od kondycji danego budżetu gminy, a więc ilości zadań własnych obligatoryjnych i zleconych do wykonania i wysokości środków, jakie muszą być na te zadania przeznaczone. Dopiero nadwyżki nad tymi zadaniami mogą być przeznaczane na wydatki, o których decydują jednostki pomocnicze.

Także w załączniku do budżetu gminy, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 9 u.f.p.<sup>36</sup>, nakazującym określenie zasad gospodarki jednostek pomocniczych, wyraźnie wskazuje się, jakie środki będą przeznaczane takim jednostkom w ramach już pokreślonych działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. Tym samym środki przeznaczone już niejako „z góry” do dyspozycji jednostkom pomocniczym i tak muszą być zakwalifikowane co najmniej według działów i rozdziałów.

**Na tej podstawie można wyraźnie wskazać, że tak zwany budżet partycypacyjny to nic innego, jak tylko fakultatywna możliwość przekazania jednostkom pomocniczym**

---

<sup>35</sup> Najczęściej jest to statut danej jednostki pomocniczej, rzadziej statut gminy lub inna uchwała.

<sup>36</sup> Najczęściej będzie to załącznik nr 12 do budżetu gminy.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)



**prawa do decydowania o celach, na jakie mogą być wydatkowane środki z budżetu gminy, przy czym zakres tego decydowania uzależniony jest od:**

- a) fakultatywnego rozstrzygnięcia organów gminy, które decydują, czy w ogóle taka możliwość będzie miała miejsce i w jakim zakresie;
- b) ilości środków przekazywanych do wykonywania gminnym jednostkom organizacyjnym, bowiem dopiero w drugiej kolejności środki są przekazywane jednostkom pomocniczym;
- c) określenia procedury udziału jednostki pomocniczej w decydowaniu o wybieraniu zadań do realizacji;
- d) „z góry” konieczności określenia w załączniku do budżetu gminy celów (zadań), na jakie mogą być dysponowane środki, o wyborze których postanawiają jednostki pomocnicze.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na jeden aspekt. Mogłoby wydawać się, że samo określenie w budżecie gminy wydatków, które będą ponoszone przez np. dyrektorów szkół podstawowych, nie oznacza, że dyrektor takiej szkoły samodzielnie dokonuje rozdysponowania kwot określonych w planie finansowym danej szkoły. Można by zaproponować, aby jednostka pomocnicza mogła współuczestniczyć w określaniu zadań realizowanych przez takiego dyrektora. Problem jednak polega na tym, że odpowiedzialność prawną za wydatkowanie budżetu nadal ponosi dyrektor szkoły (i wójt), a nie organ jednostki pomocniczej. Stąd także zrozumiałym jest wyraźne ograniczanie w dopuszczaniu do udziału jednostek pomocniczych w określaniu szczegółowych celów, na jakie mają być wydatkowane środki.

Oczywiście innym rozwiązaniem jest uprzednie, to znaczy na etapie przygotowywania projektu budżetu, zasięgnięcie opinii jednostek pomocniczych lub nawet społeczności lokalnych co do tego, jakie zadania lub jakie cele mają być realizowane w przyszłym budżecie, i takie uchwalanie budżetu, aby takie opinie społeczności jak najpełniej spełniać. Musi to jednak być poprzedzone także odrębną gminną procedurą uchwalania budżetu, a ponadto należy także przewidzieć i takie sytuacje, w których część lub nawet większość propozycji mieszkańców nie może zostać uwzględniona z powodu... braku środków w budżecie.

Wydaje się, że właśnie chroniczne niedofinansowanie budżetów samorządowych stanowi najskuteczniejszą barierę przed zapewnieniem szerszego i realnego udziału społeczności lokalnych w tworzeniu takich budżetów, w których ich udział miałby szerszą

postać.

Można także wskazać na tak zwaną **rezerwę celową**, która jest wyjątkową częścią budżetu gminy. W budżecie nie wskazuje się, na co taka rezerwa ma zostać przeznaczona. W praktyce właśnie z takiej rezerwy mogą być finansowane wydatki inwestycyjne, o których decydują jednostki pomocnicze.

Zgodnie z art. 222 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, maksymalna wysokość rezerw celowych wynosi nie więcej jednak niż 5% wydatków budżetu gminy<sup>37</sup>. Ponadto tylko wójt może dokonać podziału kwoty zapisanej w rezerwie celowej na sfinansowanie zadań (inwestycji) określonych przez jednostki pomocnicze (art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Nie ulega jednak wątpliwości, że w tym zakresie najpełniej można byłoby zaangażować jednostki pomocnicze w udział w wykonywaniu budżetu.

Co do udziału społeczności lokalnych, które nie są reprezentowane przez jednostki pomocnicze, to obowiązujące przepisy takich możliwości nie przewidują i należałoby do nich odnieść się negatywnie. Należałoby bowiem uregulować całość problematyki związanej z takim udziałem, poczynając od zasad reprezentacji społeczności lokalnej, form zaangażowania, tworzenia jakiegokolwiek struktury formalnej owej społeczności. Byłoby to tworzenie *quasi*-jednostek pomocniczych. Regulacja byłaby potrzebna zwłaszcza wówczas, gdyby sama społeczność lokalna nie miała 100% pewności, jakie cele i zadania byłyby do wykonania w ramach budżetu. Nie ma instytucji referendum dzielnicowego (osiedlowego, sołectkiego itp.), a tym samym pozostawałaby jedynie możliwość konsultowania wydatków ze społecznością lokalną. Byłyby to jednak konsultacje pozbawione wiążącego charakteru dla organów gminy lub dysponentów części budżetowych, a nawet dla organów jednostek pomocniczych.

*Dr Kazimierz Bandarzewski*

---

<sup>37</sup> Do tego 5% limitu nie wchodzi środki zawarte w rezerwie celowej, stanowiące wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – art. 222 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.