

## Funkcjonowanie Funduszu Sołeckiego w latach 2010-2017. Analiza prawno-statystyczna i postulaty de lege ferenda

dr Konrad Hennig, Wojciech Biesiacki, Mikołaj Pintara

### Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	2	<b>Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołeckiego w województwie kujawsko-pomorskim i w województwie lubelskim.</b>	18
Instytucja funduszu sołeckiego. Okoliczności i cele jego powołania	2		
Otoczenie instytucjonalne jednostek pomocniczych gmin	2	Fundusz sołecki w województwie kujawsko-pomorskim	19
Zakres przedmiotowy ekspertyzy	3	Wydatki z funduszu sołeckiego w 2017 roku w województwie kujawsko-pomorskim w rozbiciu na poszczególne powiaty	20
<b>Analiza prawno-porównawcza ustaw zawierających przepisy dotyczące funduszu sołeckiego</b>	4	Fundusz sołecki w województwie lubelskim. Wydatki z funduszu sołeckiego w 2017 roku w województwie lubelskim w rozbiciu na poszczególne powiaty	22
Okoliczności uchwalenia ustawy o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 roku	4	Porównanie wydatków z funduszu sołeckiego w województwach kujawsko-pomorskim i lubelskim	24
Nowelizacja przepisów dotyczących funduszu sołeckiego w 2014 roku	5	Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołeckiego w wybranych gminach województw kujawsko-pomorskiego i lubelskiego	25
Porównanie przepisów obydwu ustaw o funduszu sołeckim.	7	Praktyczne funkcjonowanie funduszu sołeckiego w roku 2017 na przykładzie gminy Cekcyn w województwie kujawsko-pomorskim	28
<b>Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim</b>	7	<b>Analiza podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego w latach 2009-2017</b>	29
Liczba sołectw w Polsce	7	Analiza Informacji o wynikach kontroli koordynowanej funduszu sołeckiego przeprowadzonej w 2012 roku przez Regionalne Izby Obrachunkowe	29
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza danych podstawowych	9	Analiza raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego funkcjonowania funduszy sołeckich z 2013 roku	31
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w podziale na powiaty	9	<b>Formy partycypacji obywatelskiej w jednostkach pomocniczych gmin</b>	33
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w podziale na województwa	10	<b>Rekomendacje</b>	34
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa z lata 2010-2017.	14	<b>Bibliografia</b>	35
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w ramach konkretnych działów budżetowych w podziale na województwa	12		
Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa z lata 2010-2017.	14		
Wysokość i struktura zwrotów z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2011-2017	17		



## Wprowadzenie

### Instytucja funduszu sołeckiego. Okoliczności i cele jego powołania

Fundusz Sołecki został wprowadzony do polskiego porządku prawnego w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. nr 52, poz. 420). W stanie prawnym obowiązującym przed ustawowym utworzeniem instytucji funduszu sołeckiego istniała możliwość dysponowania przez sołectwa środkami finansowymi z budżetu gminy, jednak nie przybierała ona zinstytucjonalizowanej formy. Już w ramach prac legislacyjnych w poprzednich kadencjach Sejmu RP podejmowane były próby zinstytucjonalizowania funduszu sołeckiego, ale ostatecznie nie doprowadziły one do uchwalenia odpowiednich przepisów.

Fundusz zgodnie z intencją projektodawców miał zapewnić przyznawanie sołectwom określonych środków finansowych z budżetów gmin na realizację zadań im powierzonych. Środki finansowe pochodzące z tego źródła miały być wykorzystywane jedynie na finansowanie przedsięwzięć, które mieszczą się w katalogu zadań własnych gminy, są zgodne ze strategią jej rozwoju i mają na celu poprawę warunków życia mieszkańców określonego sołectwa.

Zgodnie z przyjętym wówczas brzmieniem przepisów wydatki ponoszone przez gminy w ramach funduszu sołeckiego miały być częściowo rekompensowane z budżetu państwa. Takie rozwiązanie miało zachęcić organy stanowiące gmin do przyjmowania uchwał o utworzenie funduszu zgodnie z wnioskami składanymi przez sołectwa.

Ustawa o funduszu sołeckim była dwukrotnie nowelizowana przy okazji innych prac legislacyjnych. Zmiany w przepisach, jakie w wyniku tych nowelizacji zostały wprowadzone miały charakter stricte redakcyjny. Przepisy ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim obowiązywały do 2014 roku, kiedy to weszła w życie nowa ustawa o funduszu sołeckim (ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku, Dz. U. z 2014 r. poz. 301). Uchwalenie nowych przepisów regulujących funkcjonowanie instytucji funduszu sołeckiego zainicjowane zostało poprzez poselską inicjatywę ustawodawczą spowodowaną wnioskami wynikającymi z raportu Najwyższej Izby Kontroli z 12 lutego 2013 roku dotyczącego funkcjonowania funduszy sołeckich. W raporcie tym Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na szereg niedoskonałości, jakie były zawarte w przepisach ustawy. W efekcie uchwalona została zupełnie nowa ustawa, której przepisy co do zasady wyjaśniały szereg wątpliwości jakie powstały na skutek stosowania przepisów dotychczasowych. Ustawa ta wprowadzała bardziej adekwatne do regulowanej materii procedury odwoławcze, możliwość

realizacji wspólnych przedsięwzięć przez więcej niż jedno sołectwo, a także wprowadzała bardziej korzystne dla gmin zasady refinansowania z budżetu państwa wydatków ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego. Od wejścia w życie przepisy ustawy z 2014 roku o funduszu sołeckim obowiązują w formie niezmienionej.

### Otoczenie instytucjonalne jednostek pomocniczych gmin

Po przywróceniu samorządu terytorialnego w 1990 r., dalszy proces kształtowania jego ustroju poszedł w kierunku utrwalania zastanych rozwiązań funkcjonalno-instytucjonalnych, przy rozszerzeniu reprezentacji demokratycznej na dwa kolejne szczeble podziału terytorialnego kraju. Konstytucja Rzeczypospolitej przyjęta 2 kwietnia 1997 roku określiła wprawdzie, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164 pkt. 4), ale nie prowadziła do, będącego konsekwencją tego zapisu systemu delegacji władzy z poziomu gminy, ani nie zabezpieczyła zapisanej w Preambule zasady pomocniczości.

Zasada pomocniczości umieszczona została wśród najważniejszych zasad konstytucyjnych, wyznaczających kształt rozwiązań ustrojowych Rzeczypospolitej. W przyjętym brzmieniu<sup>1</sup> odnosi się nie tylko do umacniania uprawnień wspólnot, ale w pierwszej kolejności i przede wszystkim, samych obywateli. O ile więc w ramach zasady samorządności, wiodąca rola przypisana jest gminie, o tyle w ramach zasady pomocniczości spoczywa ona na jeszcze niższych szczeblach – przede wszystkim samych obywatelach i rodzinach, a następnie wspólnotach sąsiedzkich. Z zasadą pomocniczości wiąże się również zasada samostanowienia, czyli prawo umożliwiający społeczności o pewnej odrębności określenie swojego statusu politycznego, społecznego, gospodarczego lub kulturowego. Wzmocnienie pozycji naturalnych wspólnot w procesie artykulacji i zabezpieczania interesów obywateli wynika również z konstytucyjnego usytuowania pozycji rodziny (art. 18) nie wśród wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela (rozdział II), ale w rozdziale I, definiującym Rzeczpospolitą.

Instytucją mogącą służyć zabezpieczeniu interesów artykułowanych na jeszcze niższym poziomie niż gmina są jednostki pomocnicze gmin. Niestety ich umocowanie ustawowe jest niepełne, ich powoływanie i kształt zależny jest od decyzji rady gminy, a nie woli samych mieszkańców. Lepiej wygląda sytuacja w gminach wiejskich, gdzie sołectwa mają dłuższą

<sup>1</sup> „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

tradycję funkcjonowania, niż w miastach, gdzie osiedla i dzielnice nie posiadają tradycji samorządności, a dotychczasowa praktyka ich funkcjonowania wskazuje na dużą zależność od władz gminy. Jednostki pomocnicze miast nie posiadają żadnego przypisanego im mechanizmu finansowania, w odróżnieniu od sołectw, które swoją wyjątkową pozycję wśród jednostek pomocniczych gmin zawdzięczają istnieniu funduszu sołeckiego.

Fundusz sołecki wyodrębniany jest z budżetu przez radę gminy w drodze uchwały. Rada gminy wyraża w niej zgodę, która odnosi się również do kolejnych lat budżetowych (a nie tylko do konkretnego roku). Środki przeznaczone z funduszu mają służyć realizacji zadań gminy, poprawie warunków życia mieszkańców oraz są kompatybilne ze strategią rozwoju gminy, choć ustawa dopuszcza wykorzystanie środków z funduszu w celach innych niż zadania własne gminy, takich jak np. usuwanie skutków klęski żywiołowej. Dodatkowo istnieje mechanizm zwrotu części wydatków z budżetu państwa.

Mieszkańcy sołectw uczestniczą w swoich miejscowościach najczęściej w formach demokracji bezpośredniej, jak zebrania wiejskie, natomiast mieszkańcy innych jednostek pomocniczych w formie demokracji pośredniej poprzez wybór rady i zarządu osiedla lub dzielnicy. Wynika to z tworzenia przez rady miast zbyt niewielu jednostek na zbyt dużych obszarach (obejmujących powyżej 10 tys. mieszkańców). Wydaje się, że optymalnym rozmiarem jednostki pomocniczej w miastach byłyby okręgi szkół podstawowych, a ich budynki, stanowiłyby naturalne siedziby rad, stając się tym silniej ogniskami lokalnego życia społecznego.

Wydaje się, że rozwiązania zaimplementowane na poziomie sołectw stanowią bardzo udane doświadczenie budowania społeczeństwa obywatelskiego i powinny być rozszerzane na ogół Jednostek Samorządu Terytorialnego. Na obszarach wiejskich istnieją również trzy inne sieci instytucjonalizujące aktywność społeczną, które nie występują w miastach (zakładamy, że świetlice wiejskie mają swój odpowiednik w domach kultury). Są to Ochotnicze Straże Pożarne, kółka rolnicze i Koła Gospodyń Wiejskich. Formy samoorganizacji społeczności wiejskich są ściślej uregulowane i uzyskują dedykowane wsparcie państwa (czego przykładem jest finansowanie działalności Kół Gospodyń Wiejskich), gdy w miastach aktywność społeczna realizowana jest w formie grup nieformalnych bądź stowarzyszeń (w takiej formie działają również posiadające dawne tradycje Bractwa Kurkowe). Tak daleko idące rozszerzenie parasolu państwa nad różnymi formami samoorganizacji na obszarach wiejskich, przy pominięciu społeczności miejskich może skutkować długoterminowo powstawaniem negatywnych tendencji w środowiskach miejskich, związanych z pogarszaniem się kapitału społecznego w wymiarach kluczowych dla budowania więzi społecznych. Jakkolwiek zatem niniejsza ekspertyza dotyczyć będzie analizy doświadczeń

wyniesionych z funkcjonowania mechanizmu funduszu sołeckiego, wnioski, jakie będziemy formułować odnosząc się będą do pełnego spektrum Jednostek Samorządu Terytorialnego.

## Zakres przedmiotowy ekspertyzy

20 lutego 2019 roku minie dokładnie dziesięć lat od uchwalenia pierwszych przepisów wprowadzających fundusz sołecki do polskiego porządku prawnego. Taka perspektywa czasowa wydaje się być najlepszą okazją do tego, aby przeanalizować dotychczasowe funkcjonowanie tej instytucji i zainicjować debatę na temat tego, jakie zmiany w jej działaniu są niezbędne, aby rozwijała się adekwatnie do postawionych przed nią celów.

Niniejsza ekspertyza jest próbą udzielenia odpowiedzi na szereg pytań dotyczących poszczególnych aspektów funkcjonowania funduszu sołeckiego, zarówno na płaszczyźnie przepisów prawnych jak i praktyki. Po pierwsze zawiera analizę prawnoporównawczą przepisów obydwu ustaw o funduszu sołeckim wzbogaconą o krótki opis przyczyn oraz przebiegu ich wprowadzania. Kolejnym elementem ekspertyzy jest analiza statystyczna przeprowadzona na danych dotyczących całego kraju, poszczególnych województw oraz przykładowych gmin. Celem tej analizy jest zbadanie jakie środki finansowe są wydatkowane w ramach funduszu sołeckiego, jakiego rodzaju zadania są z niego finansowane oraz jaka jest powszechność wykorzystywania funduszu sołeckiego przez gminy z wyodrębnionymi sołectwami.

Nieco na uboczu podstawowej materii ekspertyzy znajduje się także krótka analiza dotycząca samej liczby sołectw w Polsce oraz wzrostu liczby sołectw w naszym kraju na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat.

Kolejną częścią ekspertyzy jest przedstawienie podstawowych problemów jakie uwidoczniły się w pierwszej dekadzie istnienia instytucji funduszu sołeckiego oraz podjętych działań, które miały na celu ich rozwiązanie. W ciągu tych dziesięciu lat funkcjonowania funduszu, był on przedmiotem zarówno kontroli ze strony Najwyższej Izby Kontroli jak i ze strony Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, które to instytucje wydały swoje raporty w roku 2013. Część z tych problemów została rozwiązana wskutek działań legislacyjnych oraz edukacyjnych.

Kolejnym elementem analizy jest porównanie funduszu sołeckiego do innych form zwiększania partycypacji mieszkańców w funkcjonowaniu gminy zarówno na płaszczyźnie finansowej jak i stricte organizacyjnej. Przykładem finansowej partycypacji mieszkańców jest instytucja budżetu partycypacyjnego. Rady osiedli w gminach o charakterze miejskim można z kolei uznać za instytucje spełniającą analogiczną rolę organizacyjną, co sołectwa na terenach mniej zurbanizowanych. W tym kontekście warto wspomnieć o tym, że już w mo-

mencie przygotowywania pierwszych przepisów o funduszu sołeckim projektodawcy brali pod uwagę rozszerzenie jego funkcjonowania także o rady osiedli. Pomysł ten jednak został zarzucony, co uzasadniane było tym, „że sołectwa – w odróżnieniu od dzielnic/osiedli – jako pokrywające się co do zasady z lokalną siecią osadniczą (wsiami), reprezentują dobrze określoną wspólnotę interesów ich mieszkańców wynikającą ze wspólnej tradycji historycznej. Co więcej: interesy te – ze względu na swoją skalę – są często możliwe do zaspokojenia na poziomie niższym niż poziom gminy”. Przekonanie to zostanie poddane krytycznej weryfikacji, aby z perspektywy kolejnej dekady rozwoju instytucji partycypacji obywatelskiej w procesie sprawowania władzy publicznej udzielić ponownej, zaktualizowanej odpowiedzi na wyzwanie przenoszenia władzy na najbliższy obywatelom poziom.

Ostatnim z zadań jakie ma spełniać niniejsza ekspertyza jest przedstawienie postulatów de lege ferenda, dotyczących kształtu i funkcjonowania instytucji funduszu sołeckiego oraz instytucji funkcjonalnie z nim powiązanych. Ekspertyza ma spełnić rolę pewnego przyczynku do dyskusji dotyczącej nie tylko samego funduszu sołeckiego i sołectw, ale także innych form organizacyjnej partycypacji mieszkańców w życiu gmin. Ekspertyza co do zasady obejmuje okres funkcjonowania funduszu sołeckiego, czyli lata 2009-2017, natomiast w części dotyczącej samej statystyki sołectw opiera się na danych za lata 1995-2017. W części dotyczącej analizy statystycznej wydatków w ramach funduszu sołeckiego przedstawiane są dane za lata 2014-2017. Takie określenie ram czasowych uwarunkowane jest dostępnością danych statystycznych, gromadzonych i publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

## Analiza prawno-porównawcza ustaw zawierających przepisy dotyczące funduszu sołeckiego

### Okoliczności uchwalenia ustawy o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 roku

W październiku 2008 roku do Sejmu RP wpłynęły dwa projekty ustaw zawierające propozycję utworzenia funduszu sołeckiego: projekt z 16 października 2008 roku zgłoszony został przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość oraz drugi projekt, z dnia 30 października, którego inicjatorem była Rada Ministrów. Z racji tożsamej materii zawartej w obydwu projektach, były one procedowane wspólnie w ramach prac Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Do

opracowania ostatecznego i wspólnego kształtu projektu ustawy powołana została nadzwyczajna podkomisja. Ostatecznie uchwalone przepisy ustawy o funduszu sołeckim oparte były w przeważającej większości na rozwiązaniach zaproponowanych w projekcie rządowym. Ustawa została ostatecznie uchwalona 20 lutego 2009 roku. Senatorowie w trakcie prac nad ustawą nie wnieśli o uchwalenie żadnych poprawek.

Projekt zgłoszony pod obrady Sejmu przez Radę Ministrów zawierał propozycje przepisów kształtujących instytucje funduszu sołeckiego według następujących rozwiązań:

- fundusz sołecki stanowiły wyodrębnione w budżecie gminy środki finansowe;
- fundusz sołecki mógł być utworzony przez radę gminy na mocy uchwały, która musiała zostać do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok, na który fundusz był tworzony;
- fundusz sołecki nie był funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych;
- środki funduszu mogły być przeznaczone na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy;
- środki funduszu mogły być też przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy o stanie klęski żywiołowej;
- wysokość środków finansowych, jakie mogły być wydatkowane przez sołectwa w ramach funduszu wyliczana była na podstawie wzoru opartego o dochody bieżące gminy przeliczone na jednego jej mieszkańca oraz o liczbę mieszkańców danego sołectwa;
- niewykorzystane środki funduszu sołeckiego ulegały przepadkowi i nie przechodziły na kolejny rok budżetowy;
- gminy miały otrzymywać z budżetu państwa zwrot części (od 10 do 30%) wydatków wykonanych w ramach funduszu;
- przyznanie w danym roku budżetowym środków z funduszu warunkowane było złożeniem przez sołectwo wniosku do właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Projekt zgłoszony przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość w zdecydowanie odmienny sposób kształtował instytucje funduszu sołeckiego. Pod względem merytorycznym oparty był on w dużej mierze na projekcie zgłoszonym przez posłów Klubu Parlamentarnego Platforma Obywatelska w 2006 roku w trakcie V kadencji Sejmu RP (poselski projekt ustawy o funduszu sołeckim, data nadania numeru druku sejmowego: 15 listopada 2006 r.). Zawierał także inne, dodatkowe rozwiązanie, czyli przepisy wprowadzające obowiązek wypłacania diety w wysokości 200 złotych dla sołtysów. Podstawowe założenia tego projektu ustawy, w zakresie, w jakim dotyczyły funduszu sołeckiego można streścić w następujących punktach:



Tabela nr 1: Analiza różnic w przepisach ustaw o funduszu sołeckim z 2009 i 2014 roku.

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim	Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim
Rada gminy musiała podjąć uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego na dany rok budżetowy do 31 marca roku poprzedniego. Niezależnie od treści uchwały, obowiązowała ona przez jeden konkretny rok budżetowy.	Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu miała zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta, natomiast uchwała stwierdzająca niewyrażenie zgody na utworzenie funduszu obowiązywała wyłącznie przez jeden rok budżetowy. Uchwała podjęta po 31 marca roku poprzedzającego roku budżetowy na jaki została podjęta była nieważna.
Możliwa wysokość zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego została określona na kolejno 30, 20 oraz 10% ogółu wydatków w zależności od poziomu zamożności gminy w porównaniu do średniej krajowej.	Możliwa wysokość zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego została określona na kolejno 40, 30 oraz 20% ogółu wydatków według tego samego kryterium dochodowego, które było sformułowane w ustawie poprzedniej.
Rada gminy miała możliwość zwiększenia kwoty środków wydatkowanych w ramach funduszu ponad kwotę wynikającą z ustawowego wzoru.	Rada gminy miała możliwość zwiększenia kwoty środków wydatkowanych w ramach funduszu ponad kwotę wynikającą z ustawowego wzoru w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.
W przypadku odrzucenia z przyczyn formalnych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wniosku o przyznanie środków budżetowych z funduszu sołeckiego, sołtys mógł jedynie przekazać odrzucony wniosek do rady gminy, która miała obowiązek rozpatrzenia go w ciągu 30 dni.	Oprócz rozwiązania zawartego już w przepisach ustawy poprzedniej, odrzucony wniosek mógł zostać ponownie, ale tylko raz, uchwalony przez zebranie wiejskie. Nowo uchwalony wniosek musiał zostać przekazany wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie 7 dni od otrzymania przez sołtysa informacji o odrzuceniu wniosku pierwotnego.
Sołectwa nie miały możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć, czyli takich, które finansowane byłyby ze środków funduszu sołeckiego przypadających na więcej niż jedno sołectwo.	Sołectwa uzyskały możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć. Każde z sołectw zamierzających wspólnie realizować przedsięwzięcie miało obowiązek uchwalenia odrębnego wniosku.
Sołectwa nie miały możliwości zmiany przedsięwzięć bądź ich zakresu w trakcie trwania danego roku budżetowego.	Sołectwa uzyskały możliwość złożenia do odpowiedniego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wniosku o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Sołectwa miały możliwość złożenia powyższego wniosku w terminie od dnia uchwalenia budżetu gminy na dany rok do dnia 31 października danego roku budżetowego.

Źródło: Opracowanie własne.

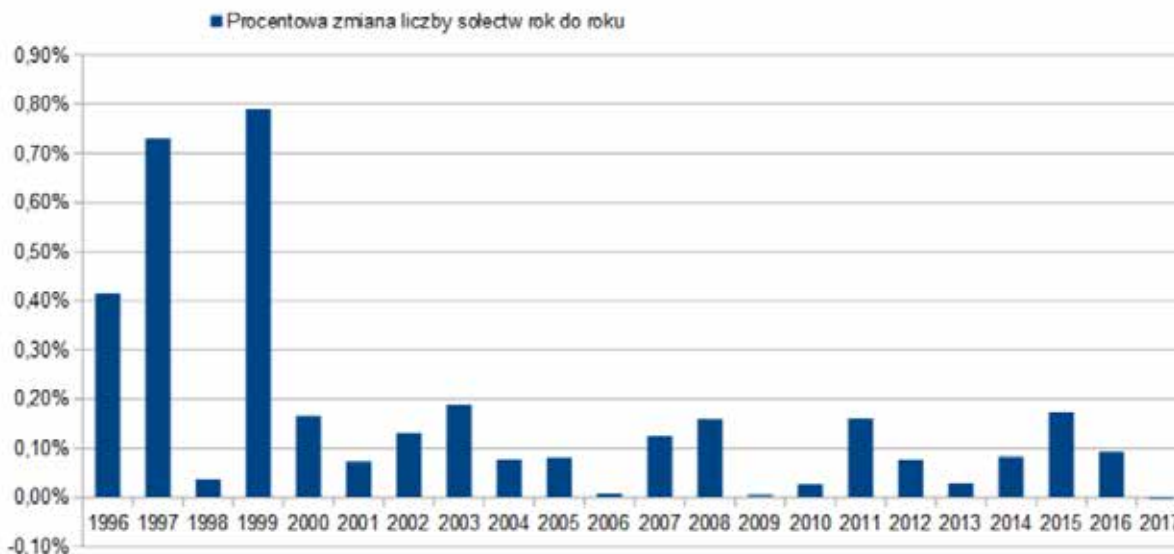
- fundusz sołecki miał stanowić wyodrębnione w budżecie gminy środki przeznaczone do wyłącznej dyspozycji sołectw. Środki te miały być gromadzone na odrębnym rachunku bankowym, wspólnym dla wszystkich sołectw w obrębie jednej gminy;
- fundusz sołecki powstawał z mocy ustawy, odrębnie dla każdego sołectwa;
- środki finansowe funduszu miały pochodzić z udziału we wpływach z podatku rolnego, udziału we wpływach z podatku od nieruchomości, udziału we wpływach z podatku leśnego, dobrowolnych świadczeń pieniężnych osób fizycznych i prawnych, a także z tytułu innych wpływów określonych na mocy odrębnych przepisów;
- fundusz sołecki miał być gminnym funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych;
- środki z funduszu miały być przeznaczane na inwestycje

oraz rozwój lokalnej infrastruktury społeczno-gospodarczej ma terenie sołectwa;

- środki z funduszu sołeckiego niewykorzystane w danym roku, miały przechodzić na rok następny;
- projekt nie przewidywał zwrotów z budżetu państwa do budżetu gminy z tytułu wydatków z funduszu sołeckiego;
- projekt planu finansowego funduszu miał być przygotowywany na wniosek sołtysa i po przekazaniu właściwemu wójtowi lub burmistrzowi gminy, zatwierdzany przez radę gminy.

Rozwiązania zawarte w poselskim projekcie spotkały się z zarzutem niezgodności z przepisami Konstytucji RP w takim zakresie w jakim kształtowały sołectwo jako samodzielny i niezależny od gminy podmiot prawny, który będąc dysponentem funduszu celowego nabywał tym samym cechę samodzielności finansowej. Tymczasem zgodnie z art. 164 ust.

Wykres nr 1: Procentowa zmiana liczby sołectw w ujęciu rok do roku.



Źródło: Opracowani własne na podstawie danych GUS.

1 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Niewątpliwie można byłoby się spierać o to, czy faktycznie udzielenie sołectwom opisanych wyżej uprawnień stanowiłoby naruszenie funkcji gminy, jako podstawowej jednostki samorządu, ostatecznie jednak w ramach prac legislacyjnych odrzucono to rozwiązanie.

Ostatecznie uchwalone brzmienie przepisów ustawy o funduszu sołeckim oparte było w zdecydowanej większości na przepisach zaproponowanych w projekcie rządowym. Brzmienie szeregu przepisów w ramach standardowych prac legislacyjnych zostało przeredagowane i doprecyzowane zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji. Przeformułowany został m.in. art. 1 ust. 1 ustawy. W uchwalonej wersji zawierał on jasny obowiązek uchwalenia przez radę gminy uchwały o treści zakładającej wyrażenie albo nie wyrażenie zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Tym samym na radzie gminy spoczął obowiązek podjęcia odpowiedniej uchwały niezależnie od tego czy pozytywnie oceniła ona jakiegokolwiek wnioski dotyczące finansowania przedsięwzięć ze środków funduszu. Doprecyzowaniu uległy także przeliczniki zwrotów z budżetu państwa do budżetów gmin z tytułu wydatków wykonywanych w ramach funduszu. Pierwotny projekt ustawy zakładał większą dowolność w ustalaniu wysokości zwrotu. Przykładowo gminy w których bazowe kwoty dochodów na mieszkańca były niższe od średniej kwoty bazowej w skali kraju, mogły liczyć za zwrot w wysokości od 10 do 30% poniesionych wydatków. Ostatecznie uchwalono, że zwrot będzie im przysługiwał w wysokości 30%. Dodatkowo w ostatecznie uchwalonej ustawie znalazł się przepis umożliwiający radzie gminy przekazanie w ramach funduszu sołeckiego środków wyższych niż wynikające z ustawowego przelicznika. Nadwyżka ta nie podlegała jednak pod procedurę zwrotu środków z budżetu państwa.

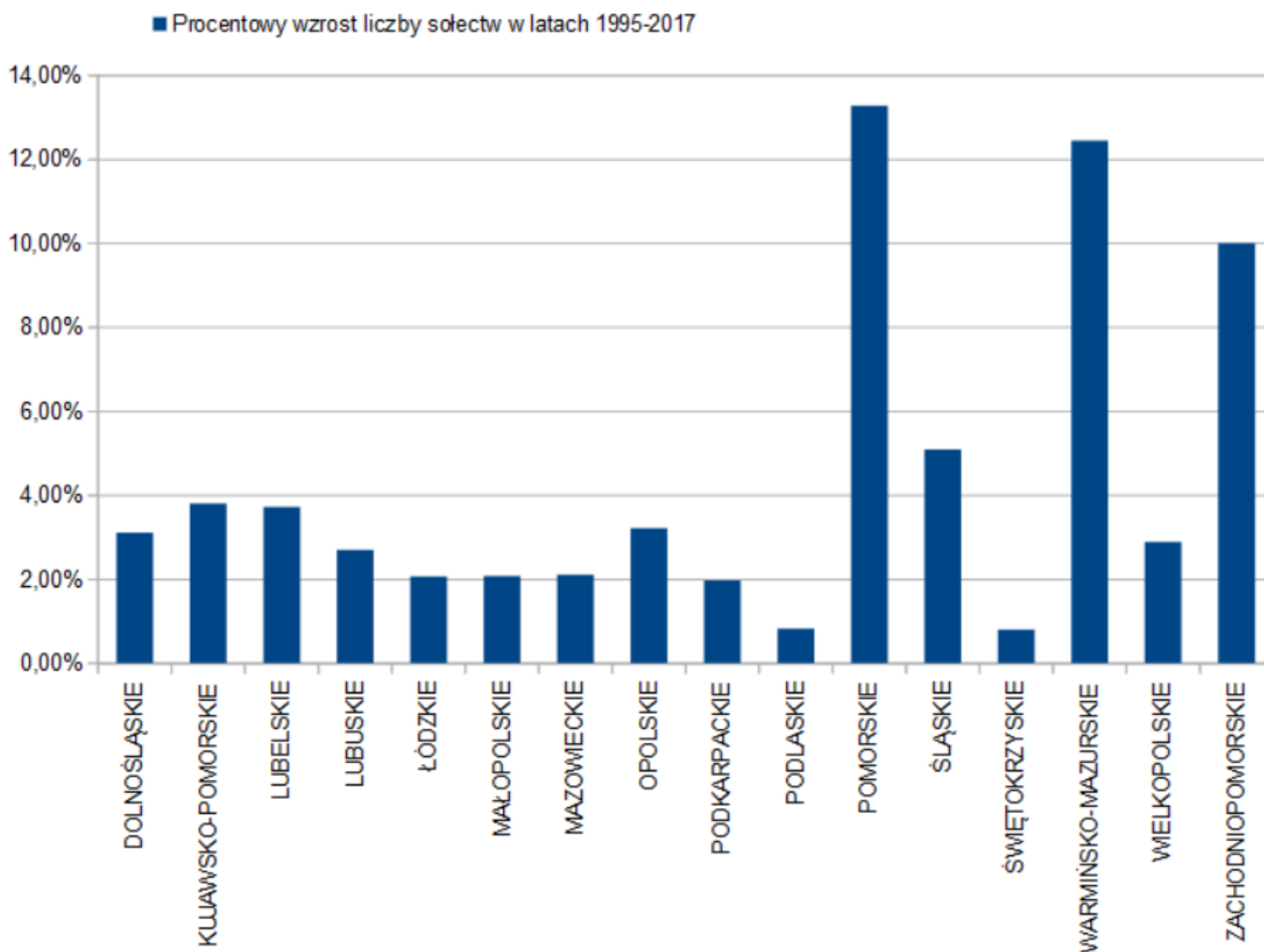
Ustawa o funduszu sołeckim z 2009 roku jeszcze przed jej uchyleniem w 2014 roku była dwukrotnie nowelizowana. Pierwszy raz w ramach uchwalania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Druga nowelizacja miała miejsce przy uchwaleniu ustawy z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności. Obydwie nowelizacje miały charakter czysto kosmetyczny. Pierwsza ze zmian związana była z uchwaleniem nowej ustawy o finansach publicznych. W związku z nową ustawą zmienione zostało zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim odesłanie do przepisów ustawy o finansach publicznych. W drugim przypadku analogiczna zmiana, tym razem dotycząca odesłania do przepisów ustawy o ewidencji ludności, wprowadzona została do art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

## Nowelizacja przepisów dotyczących funduszu sołeckiego w 2014 roku

Nowelizacja przepisów dotyczących funduszu sołeckiego w 2014 roku zainicjowana została poprzez złożenie przez grupę posłów Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim, któremu numer druku sejmowego nadano 30 lipca 2013 roku. Jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu opracowany on został, ażeby wyeliminować z treści ustawy braki, na które zwróciła uwagę w swoim raporcie z dnia 12 lutego 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli. Rozwiązania zaproponowane przez projektodawców miały usunąć istniejące w ustawie ograniczenia, które skutkowały brakiem możliwości:

- dokonywania w trakcie roku budżetowego zmian przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw;
- uzupełniania przez zebranie wiejskie wniosku niespełnia-

Wykres nr 2: procentowy wzrost liczby sołectw w poszczególnych województwach w latach 1995- 2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

jącego wymogów formalnych określonych w przepisach ustawy;

- sumowania środków przysługujących kilku sołectwom i realizowania przez nie wspólnego przedsięwzięcia.

Szczególnie ostatni z przedstawionych problemów miał duże znaczenie praktyczne dla sprawnego i adekwatnego do sformułowanych celów funkcjonowania funduszu sołectkiego, gdyż jak wskazywali projektodawcy: „Brak takiego rozwiązania w obowiązującej ustawie stanowi duże ograniczenie wydatkowania środków sołectkich. Wiele inwestycji sołectw może i powinno być realizowanych wspólnie - place zabaw, chodniki, miejsca rozwoju lokalnej kultury. Często dzieje się tak, że jedynym miejscem na daną inwestycję jest ten znajdujący się na terenie sąsiedniego sołectwa. Dzięki wprowadzanym zmianom realizowanie wspólnych przedsięwzięć przez sołectwa będzie możliwe i łatwiejsze niż realizacja pojedynczego wniosku z uwagi na większą pulę środków

finansowych do wykorzystania<sup>2</sup>.

W związku z wątpliwościami natury prawno-legislacyjnej jakie pojawiły się podczas posiedzenia sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 7 listopada 2013 roku, projekt został skierowany do prac w ramach podkomisji. W międzyczasie, do Sejmu wpłynął także projekt ustawy o funduszu sołectkim zgłoszony przez Radę Ministrów. Projektowi temu nadano numer druku sejmowego 28 stycznia 2014 roku. Dalsze prace legislacyjne były, co do zasady oparte na rządowym przedłożeniu. Mimo, że pierwotny projekt poselski zakładał jedynie częściową nowelizację przepisów dotychczasowej ustawy o funduszu sołectkim, ostatecznie uchwalony został nowy, kompleksowy projekt ustawy. W ustawie z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołectkim uwzględniono wszystkie założenia zawarte w poselskim projekcie ustawy, a także zmiany zaproponowane w projekcie rządowym. Ostatecznie duża część z dotychczas obowiązują-

2 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/.../%24File/1755-ustawa.docx>, dostęp: 04.01.2019 r.



jących przepisów ustawy została doprecyzowana i zredagowana na nowo. Efektem była ustawa, która jednak, pomimo zmian, co do zasady nie zmieniała podstawowych założeń funkcjonowania instytucji funduszu sołectkiego.

## Porównanie przepisów obydwu ustaw o funduszu sołectkim.

Nową ustawę o funduszu sołectkim z dnia 21 lutego 2014 roku, pomimo tego, że z legislacyjnego punktu widzenia stanowiła zupełnie nową regulację, można nazwać pewnym uzupełnieniem przepisów już obowiązujących dokonany na podstawie analizy problemów i niejasności, jakie generowały one w praktyce. Jak wspominał podczas prezentowania uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy na posiedzeniu sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej poseł Robert Telus: „Ustawa jest typową ustawą czyszczącą, jakby wspierającą fundusz sołectki. Ustawa jest zbudowana na bazie kontroli funduszu sołectkiego przez Najwyższą Izbę Kontroli”<sup>3</sup>.

Ustawa o funduszu sołectkim z 2014 roku w dużym stopniu zdołała doprecyzować procedury administracyjne związane z procesem wydatkowania środków z funduszu. Poniższa tabela przedstawia porównanie podstawowych różnic w przepisach obu ustaw o funduszu sołectkim.

## Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołectkiego w ujęciu ogólnopolskim

### Liczba sołectw w Polsce

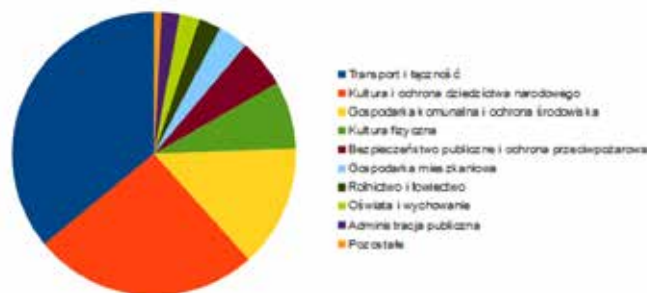
Analiza danych agregowanych i udostępnianych przez Główny Urząd Statystyczny pozwala na dokonanie dokładnej analizy dotyczącej liczby sołectw, jakie funkcjonowały w poszczególnych latach w Polsce. Dane te prezentowane są w rozbiciu na poszczególne województwa, powiaty oraz gminy. Dane udostępniane przez GUS pozwalają na obserwację zmiany liczby sołectw w przedziale lat 1995 – 2017.

W 1995 roku na terenie Polski funkcjonowało 39 277 sołectw. W 2017 roku było ich 40 725. W ciągu tych 22 lat nastąpił ogólny wzrost liczby sołectw o 1448, co w ujęciu procentowym daje łączny wzrost o około 3,7%. Oczywiście należy pamiętać o tym, że ogólny wzrost liczby sołectw jest wynikiem różnicy pomiędzy liczbą sołectw nowo utworzo-

nych, a liczbą sołectw, które zostały zlikwidowane. W obrębie wyżej wymienionego okresu tylko raz ogólna liczba sołectw uległa zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego. Miało to miejsce w 2017 roku, kiedy to funkcjonowało o 1 sołectwo mniej niż w roku poprzednim.

Dla sformułowania hipotez, dotyczących przyczyn zmian w liczbie sołectw w kolejnych latach, zasadne będzie porównanie zmian w ujęciu rok do roku po utworzeniu instytucji funduszu sołectkiego. Oprócz wyżej wspomnianego zmniejszenia liczby sołectw w roku 2017 coroczny wzrost ogólnej liczby sołectw kształtował się w granicach od około 0,005% w 2009 roku do około 0,8% w roku 1999. Średni roczny wzrost ogólnej liczby sołectw wynosił we wspomnianym okresie około 0,16%.

W latach 2009-2010, które można uznać za odpowiednie do oceny wpływu uchwalenia i wdrożenia ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołectkim na ogólną liczbę sołectw, następował bardzo niski wzrost ich liczby. W 2009 roku istniały dwa sołectwa więcej, a w 2010 roku jedenaście sołectw więcej niż w roku poprzednim. Nieco wyższy wzrost liczby Wykres nr 3: Wydatki z funduszu sołectkiego w 2014 roku w ujęciu ogólnopolskim w podziale na działy budżetowe.



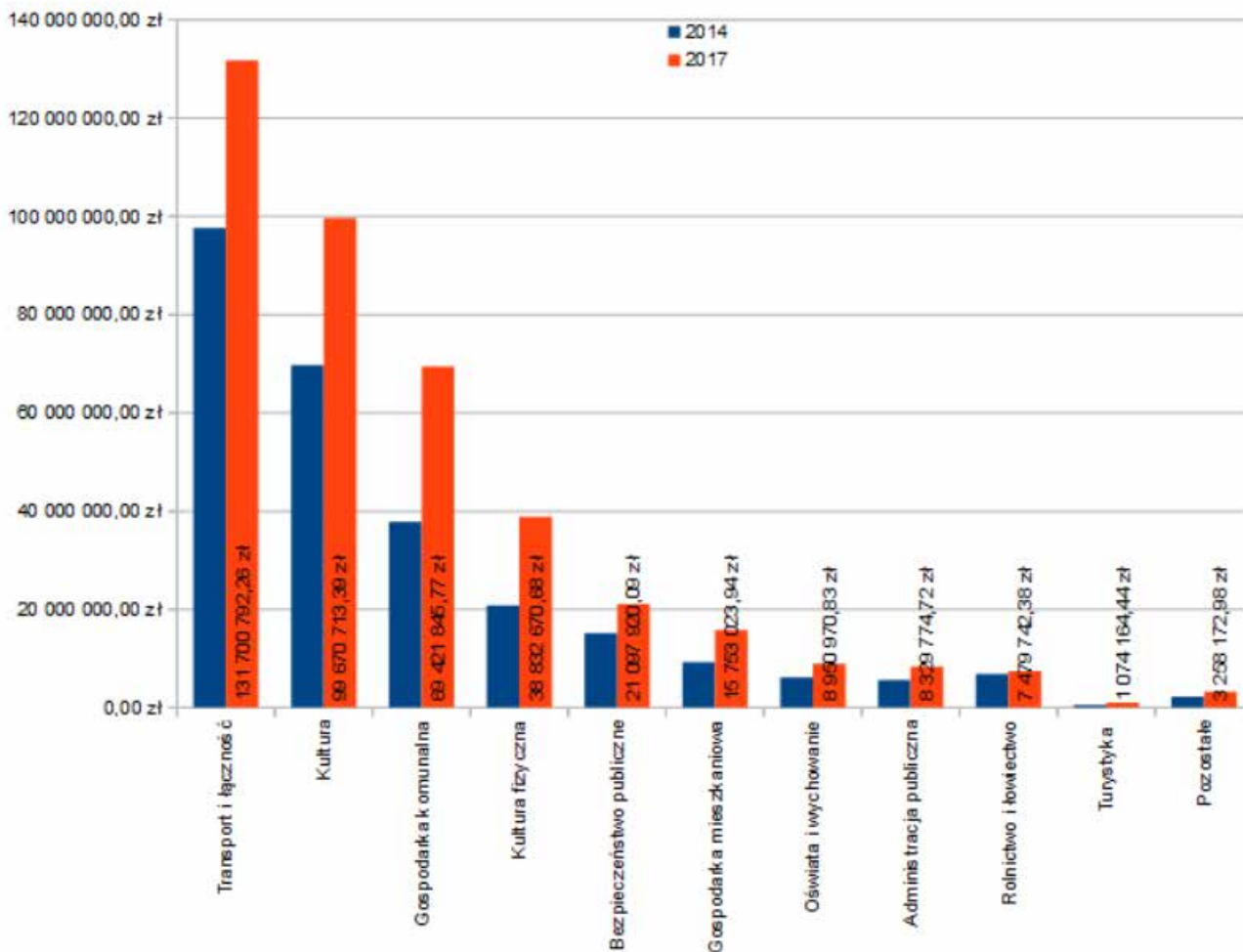
Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

sołectw miał miejsce w latach 2014-2015, kiedy to zaczynała obowiązywać kolejna ustawa o funduszu sołectkim, ale wzrost o kolejno 34 i 71 sołectw mieści się i tak poniżej lub nieco tylko powyżej średniej rocznego wzrostu za lata 1995-2017. Wydaje się, że mimo dość niewielkiej ilości analizowanych danych można na tej podstawie wysnuć tezę, że instytucja funduszu sołectkiego nie miała realnego wpływu na powstawanie nowych sołectw w Polsce. Oczywiście udzielenie pełnej odpowiedzi na to pytanie byłoby możliwe tylko w przypadku zbadania konkretnych przypadków nowo utworzonych sołectw i poznania przyczyn ich utworzenia.

Liczbę sołectw warto także rozpatrzyć w podziale na województwa. Zgodnie ze stanem z 2017 roku zdecydowanie najwięcej sołectw znajdowało się w województwach: mazowieckim (7 334), wielkopolskim (3 880) i lubelskim (3 736), najmniej zaś w województwie opolskim (1 025) i śląskim (1 073). W podziale na województwa należy także przeanalizować wzrost liczby sołectw w określonych latach gdyż na podstawie tych danych widać bardzo dużą różnicę w poziomie zwiększenia liczby sołectw w poszczególnych regionach.

<sup>3</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=FEC6181E7FAE0470C1257C2300501A1F>, dostęp: 04.01.2019 r.

Wykres nr 4: Porównanie kwotowe wydatków z funduszu sołeckiego w 2014 i 2017 roku w podziale na działy budżetowe.



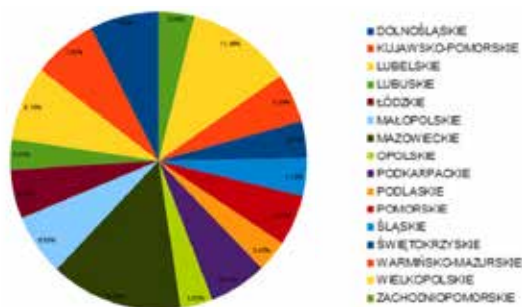
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zdecydowanie najwięcej nowych sołectw w latach 1995-2017 powstało w województwie warmińsko-mazurskim (255). Spory liczbowy wzrost miał także miejsce w województwach: pomorskim (192), zachodniopomorskim (157), mazowieckim (152) oraz lubelskim (134). Najniższy wzrost nastąpił w województwie świętokrzyskim (17). Niewielkie zmiany miały też miejsce w przypadku następujących województw: podlaskie (27), lubuskie (27), podkarpackie (30), opolskie (32). Dużo bardziej wartościowe dla ewentualnego wyciągania wniosków jest procentowe ujęcie tych danych.

Jak wynika z danych zaprezentowanych na wykresie nr 2 mamy do czynienia z sytuacją, w której zdecydowanie najwyższy wzrost procentowy miał miejsce w przypadku trzech województw położonych na północy Polski. Bardzo prawdopodobne jest, że tak duży procentowy wzrost wynikał m. in. z tego, że we wcześniejszym okresie na terenie tych województw liczba sołectw była po prostu nieadekwatna do potrzeb, a zachęta finansowa okazała się skuteczna dla zwiększenia partycypacji społecznej. Najniższy procentowy wzrost nastąpił w województwie świętokrzyskim i podlaskim, gdzie już wcześniej istniały silne instytucje społeczeństwa obywatelskiego.

## Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza danych podstawowych

Dane dotyczące funduszu sołeckiego, udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny pozwalają na zobrazowanie finansowego funkcjonowania tej instytucji w latach 2014-2017. Dane te pozwalają na analizowanie wydatków ponoszonych z funduszu sołeckiego w ujęciu geograficznym, w podziale na Wykres nr 5: Procentowy udział wydatków zrealizowanych w 2017 r. z funduszu sołeckiego w podziale na województwa.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

województwa, a także w ujęciu przedmiotowym w podziale na konkretne obszary przedmiotowe wydatków.

W 2014 roku w ramach funduszu sołeckiego na terenie całego kraju wydanych zostało 271 547 647,88 złotych. W kolejnych latach kwota ta wzrastała, aż do sumy 404 495 627,04 złotych w roku 2017. W ujęciu procentowym w ciągu tych 4 lat nastąpił ogólny wzrost wydatków o około 49%. Dane możemy także analizować oddzielnie dla samych miast na prawach powiatu oraz dla gmin bez uwzględnienia miast na prawach powiatu. Z danych wydatków dotyczących samych miast na prawach powiatu wynika, że w analogicznym okresie nastąpił ich wzrost aż o około 184% (z 149 780,2 zł w 2014 roku do 425 335,3 zł w roku 2017). Przyczyną tak dużego wzrostu środków wydawanych w ramach funduszu sołeckiego na terenach miast na prawach powiatu była szczególnie duża aktywność finansowa sołectw położonych na terenie województwa lubuskiego, a konkretnie sołectw funkcjonujących na terenie Zielonej Góry, które to zostały wyodrębnione w roku 2015.

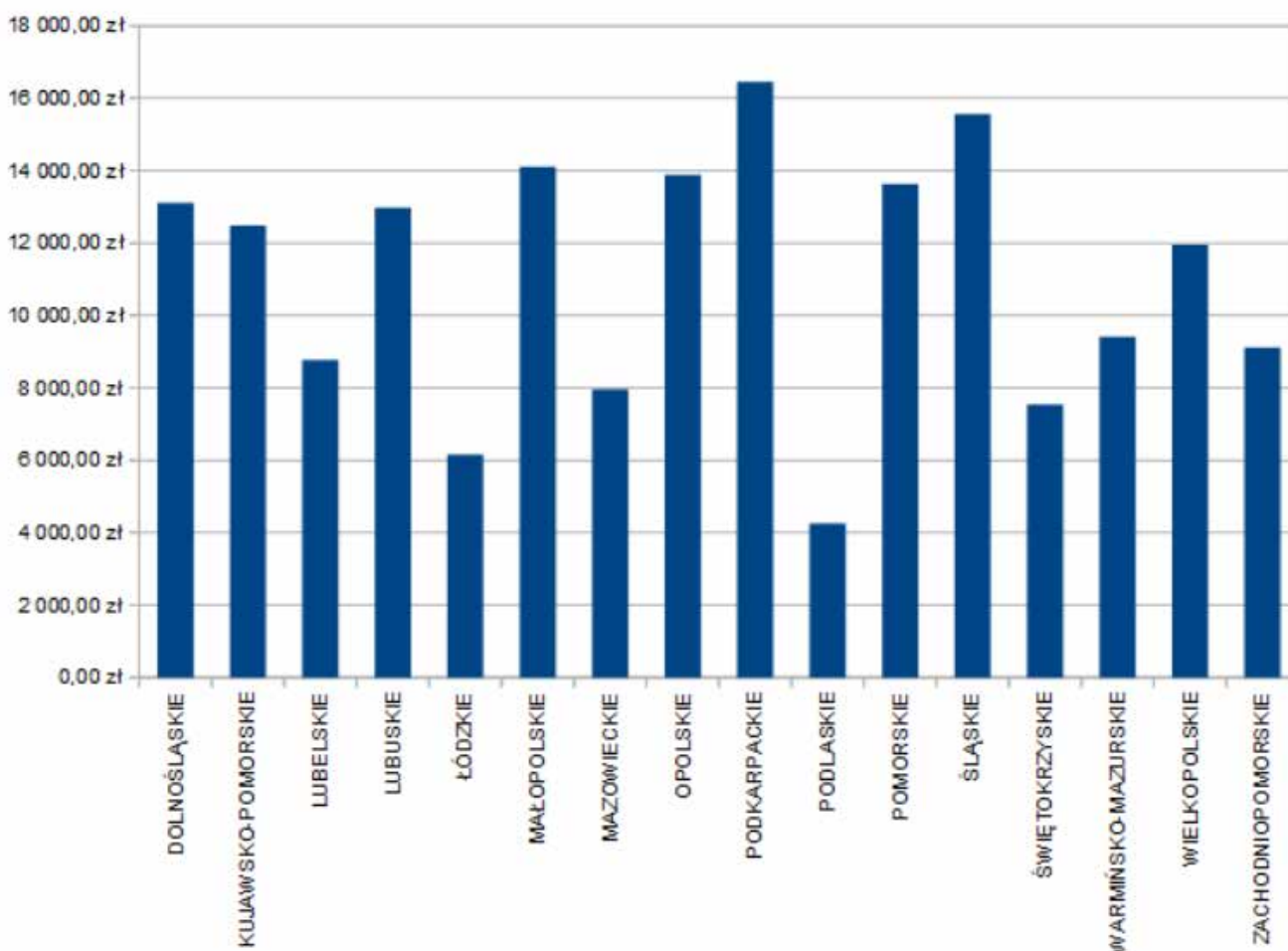
Analiza danych dotyczących wydatków z funduszu sołeckiego poniesionych z budżetów gmin z pominięciem miast na prawach powiatu daje wyniki w zasadzie analogiczne do

wyników ogólnych. Łącznie kwota wydatków wzrosła w tym przypadku z kwoty 271 397 867,68 zł w roku 2014 do kwoty 404 070 291,77 zł w roku 2017, czyli w sumie o około 49%.

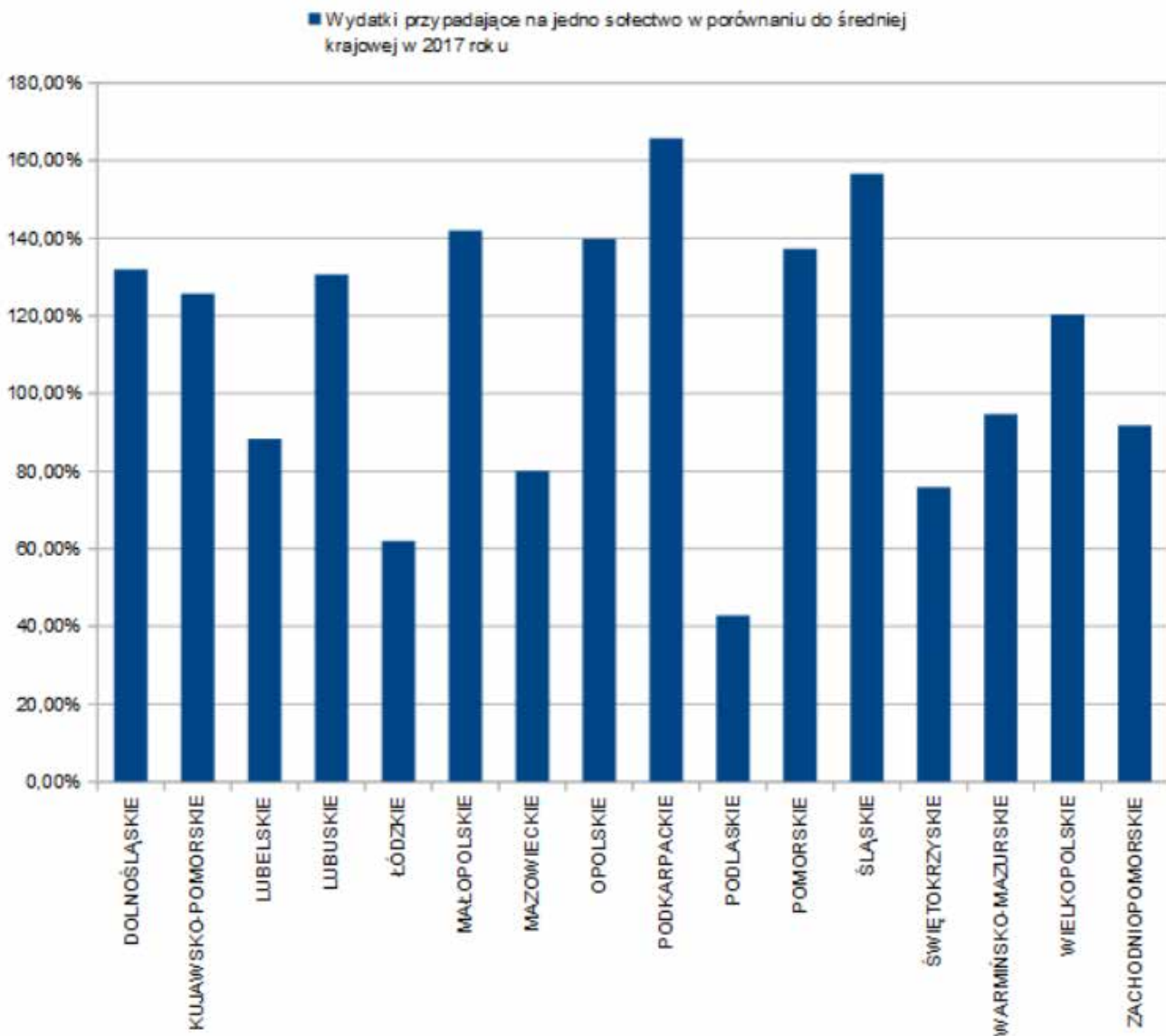
## Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w podziale na działy budżetowe

Analiza danych w ujęciu przedmiotowym pozwala na przedstawienie tych działów budżetowych, w ramach których realizowane są przedsięwzięcia finansowane z funduszu sołeckiego. Już pobieżna lektura danych zgromadzonych przez GUS umożliwia wskazanie tych działów budżetowych, które są najpopularniejszym przedmiotem wydatkowania środków z funduszu. W 2014 roku prawie 36% wydatków stanowiły wydatki na transport i łączność, ponad 25,5% ogółu środków wydawanych było na przedsięwzięcia związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego, a prawie 14% na cele związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska. Zdecydowanie najmniejsze środki wydawane były na przedsięwzięcia związane z informatyką (zaledwie 2 108,60 zł w skali całego kraju), hotelami i restauracjami (niecałe 4 000

Wykres nr 6: Średnia wydatków z funduszu sołeckiego przypadających na jedno sołectwo w 2017 roku.



Wykres nr 7: Średnie wydatki przypadające na jedno sołectwo w poszczególnych województwach w porównaniu do średniej krajowej w 2017 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

zł) czy leśnictwem (5 296,32 zł). Ogólny procentowy podział wydatków poniesionych z funduszu sołectkiego na przedsięwzięcia realizowane w ramach poszczególnych działów budżetowych w 2014 roku przedstawia wykres nr 3. Na wykresie tym wydatki poniesione w ramach działów budżetowych, których udział w ogólnej puli wydatków wynosił poniżej 1% zsumowane zostały w ramach kategorii – pozostałe.

Struktura podziału przedmiotowego wydatków w latach kolejnych, w tym w roku 2017 była bardzo podobna, dlatego niecelowe jest jej odrębne przedstawianie. Warto tylko zwrócić uwagę, że w 2017 roku w porównaniu do roku 2014 wzrósł procentowy udział wydatków z funduszu sołectkiego na przedsięwzięcia w ramach takich działów budżetowych jak: gospodarka komunalna i ochrona środowiska (z około 14% do ponad 17%), kultura fizyczna (z około 7,7% do oko-

ło 9,6%), gospodarka mieszkaniowa (z około 3,4% do około 3,9%) i turystyka (z około 0,2% do około 0,27%). Spadł procentowy udział wydatków na: transport i łączność (z około 36% do około 32,5%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (z około 25,7% do około 24,6%), rolnictwo i łowiectwo (z około 2,5% do około 1,85%) oraz działalność usługową (z około 0,3% do około 0,2%).

Wykres nr 4 przedstawia kwoty wydawane w ramach funduszu sołectkiego w całej Polsce w roku 2014 i roku 2017. Wydatki przeznaczone na realizację przedsięwzięć w ramach działów budżetowych, których procentowy udział w ogóle wydatków w skali roku nie przekroczył jednego procenta zostały uwzględnione w kategorii pozostałe. Dotyczy to następujących działów budżetowych: turystyka, działalność usługowa, edukacyjna opieka wychowawcza, ochrona zdrowia, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz



Tabela nr 2: Wydatki w ramach działu budżetowego: transport i łączność poniesione przez poszczególne województwa w 2017 roku.

Województwo	Kwota wydatków poniesionych w ramach działu budżetowego: transport i łączność w 2017 roku	Procent wydatków ogólnopolskich	Różnica względem ogólnego podziału wydatków na województwa (w punktach procentowych)
Dolnośląskie	2 264 965,10 zł	1,72%	-5,80%
Kujawsko-pomorskie	11 056 675,60 zł	8,40%	1,34%
Lubelskie	15 784 012,00 zł	11,98%	3,88%
Lubuskie	1 119 790,27 zł	0,85%	-2,45%
Łódzkie	6 466 003,45 zł	4,91%	-0,41%
Małopolskie	12 898 361,42 zł	9,79%	3,11%
Mazowieckie	25 505 762,15 zł	19,37%	4,94%
Opolskie	2 382 715,38 zł	1,81%	-1,71%
Podkarpackie	11 394 301,95 zł	8,65%	2,34%
Podlaskie	7 197 447,12 zł	5,46%	2,01%
Pomorskie	8 270 400,52 zł	6,28%	0,76%
Śląskie	4 587 855,16 zł	3,48%	-0,65%
Świętokrzyskie	5 523 104,43 zł	4,19%	0,22%
Warmińsko-mazurskie	4 980 572,21 zł	3,78%	-1,58%
Wielkopolskie	10 751 542,52 zł	8,16%	-3,30%
Zachodniopomorskie	1 517 282,98 zł	1,15%	-2,74%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela nr 3: Wydatki w ramach działu budżetowego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego poniesione przez poszczególne województwa w 2017 roku.

Województwo	Kwota wydatków poniesionych w ramach działu budżetowego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w 2017 roku	Procent wydatków ogólnopolskich	Różnica względem ogólnego podziału wydatków na województwa (w punktach procentowych)
Dolnośląskie	12 771 055,18 zł	12,81%	5,29%
Kujawsko-pomorskie	8 898 386,12 zł	8,93%	1,87%
Lubelskie	6 462 184,58 zł	6,48%	-1,62%
Lubuskie	6 441 720,47 zł	6,46%	3,16%
Łódzkie	5 705 570,88 zł	5,72%	0,40%
Małopolskie	1 950 729,70 zł	1,96%	-4,72%
Mazowieckie	9 347 580,61 zł	9,38%	-5,05%
Opolskie	3 958 696,12 zł	3,97%	0,45%
Podkarpackie	2 764 415,41 zł	2,77%	-3,54%
Podlaskie	2 248 755,31 zł	2,26%	-1,19%
Pomorskie	3 851 966,39 zł	3,86%	-1,66%
Śląskie	2 595 272,29 zł	2,60%	-1,53%
Świętokrzyskie	3 034 150,33 zł	3,04%	-0,93%
Warmińsko-mazurskie	5 441 748,61 zł	5,46%	0,10%
Wielkopolskie	18 607 367,35 zł	18,67%	7,21%
Zachodniopomorskie	5 591 114,04 zł	5,61%	1,72%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Tabela nr 4: Wydatki w ramach działu budżetowego: gospodarka komunalna i ochrona środowiska poniesione przez poszczególne województwa w 2017 roku.

Województwo	Kwota wydatków poniesionych w ramach działu budżetowego: gospodarka komunalna i ochrona środowiska w 2017 roku	Procent wydatków ogólnopolskich	Różnica względem ogólnego podziału wydatków na województwa (w punktach procentowych)
Dolnośląskie	6 309 275,45 zł	9,09%	1,57%
Kujawsko-pomorskie	3 574 967,55 zł	5,15%	-1,91%
Lubelskie	3 639 348,69 zł	5,24%	-2,86%
Lubuskie	2 369 942,70 zł	3,41%	0,11%
Łódzkie	3 392 770,40 zł	4,89%	-0,43%
Małopolskie	4 067 015,54 zł	5,86%	-0,82%
Mazowieckie	11 531 735,39 zł	16,61%	2,18%
Opolskie	3 609 549,06 zł	5,20%	1,68%
Podkarpackie	3 706 854,07 zł	5,34%	-0,97%
Podlaskie	1 805 110,31 zł	2,60%	-0,85%
Pomorskie	3 441 669,90 zł	4,96%	-0,56%
Śląskie	3 436 964,37 zł	4,95%	0,82%
Świętokrzyskie	2 452 056,99 zł	3,53%	-0,44%
Warmińsko-mazurskie	5 483 631,74 zł	7,90%	2,54%
Wielkopolskie	6 632 901,65 zł	9,55%	-1,91%
Zachodniopomorskie	3 968 051,96 zł	5,72%	1,83%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

i wodę, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, pomoc społeczna, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo, informatyka, ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, hotele i restauracje.

## Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w podziale na województwa

Dane udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny można także analizować w ujęciu geograficznym, w podziale na województwa. W 2017 roku łączna kwota wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego wyniosła 404 495 627,04 zł. Najwyższe wydatki realizowane były w następujących województwach: mazowieckim (58 350 196,50 zł; 14,43% ogółu wydatków), wielkopolskim (46 372 415,97 zł; 11,46% ogółu wydatków), lubelskim (32 764 315,75 zł; 8,1% ogółu wydatków), dolnośląskim (30 401 148,85 zł; 7,52% ogółu wydatków) i kujawsko-pomorskim (28 563 027,04 zł; 7,06% ogółu wydatków). Najmniejsze kwotowo wydatki w ramach funduszu sołeckiego realizowane były w województwie lubuskim (13 328 684,06 zł; 3,3% ogółu wydatków), podlaskim (13 962 032,89 zł; 3,45% ogółu wydatków) i opolskim (14 234 809,95 zł; 3,52%

ogółu wydatków). Podział ogólnych wydatków z funduszu sołeckiego w 2017 w podziale na województwa w ujęciu procentowym zaprezentowany jest na wykresie nr 5.

W ciągu tych czterech lat (2014-2017) nie doszło do większych zmian w strukturze wydatków na fundusz sołecki w podziale na województwa. Maksymalny procentowy wzrost udziału wydatków pojedynczego województwa w ogólnej puli wydatków wyniósł 0,89%. Ogółem procentowy wzrost zanotowało sześć województw, w tym największy miał miejsce w województwach: małopolskim (0,89%), podlaskim (0,6%) i mazowieckim (0,48%). Pozostałe dziesięć województw zanotowało spadki udziału procentowego w ogólnych wydatkach, najwyższy spadek miał miejsce w przypadku województwa opolskiego (0,62%), lubelskiego (0,56%) i dolnośląskiego (0,5%).

Kolejnym czynnikiem wartym przeanalizowania jest średnia kwota wydatków z funduszu sołeckiego przypadająca na jedno sołectwo. W ujęciu ogólnopolskim w 2014 roku średnia wydatków przypadająca na jedno sołectwo (łącznie było ich 40 617) wyniosła 6 685,57 zł. W 2017 roku analogiczna średnia wyniosła 9 932,37 zł (sołectw było w sumie 40 725). Najwyższą średnią wydatków przypadającą na jedno sołectwo w 2014 roku zanotowano w województwach: podkarpackim (11 140,92 zł), śląskim (10

973,70 zł) i opolskim (10 876,10 zł). W ujęciu procentowym średnia wydatków w tych województwach stanowiła kolejno od około 166 procent do około 162 procent średniej dla całego kraju.

Najniższe średnie wydatki w tym ujęciu miały miejsce w województwie podlaskim (2 359,11 zł; zaledwie około 35,3% średniej krajowej), łódzkim (4 247,22 zł; około 63,5% średniej krajowej) oraz mazowieckim (5 168,46 zł; około 77,3% średniej

krajowej). Analiza średnich wydatków w roku 2017 przynosi bardzo podobne wyniki. Wśród województw w pierwszej trójce najwyższych średnich wydatków przypadającą na jedno sołectwo znów znajduje się województwo podkarpackie (średnia wydatków 16 459,21 zł; 165,71% średniej krajowej) oraz śląskie (średnia wydatków 15 554,91 zł; 156,61% średniej krajowej). Miejsce trzecie w tym zestawieniu zajęło wojewódz-

Tabela nr 5: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

	Jednostki samorządu terytorialnego ogółem	JST realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki JST ogółem (w tys. złotych)	Wydatki JST w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach JST
2010	2 809	994	177 766 153	167 839	0,1%
2011	2 809	1 103	181 594 742	205 345	0,1%
2012	2 809	1 140	180 459 271	233 109	0,1%
2013	2 809	1 169	183 838 643	250 014	0,1%
2014	2 809	1 171	196 754 150	271 548	0,1%
2015	2 808	1 372	196 415 300	342 866	0,2%
2016	2 808	1 464	206 034 558	389 889	0,2%
2017	2 808	1 481	230 166 344	404 587	0,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

Tabela nr 6: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie gminy.

	Gminy ogółem	Gminy realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki gmin ogółem (w tys. złotych)	Wydatki gmin w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach gmin
2010	2 414	993	79 740 609	167 827	0,2%
2011	2 414	1 102	17 686 866	205 272	0,3%
2012	2 414	1 140	78 491 419	233 109	0,3%
2013	2 413	1 169	79 442 533	250 014	0,3%
2014	2 413	1 170	85 070 145	271 398	0,3%
2015	2 412	1 371	85 944 374	342 669	0,4%
2016	2 412	1 461	98 175 077	389 150	0,4%
2017	2 412	1 478	111 984 447	404 162	0,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

Tabela nr 7: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie gminy miejskie.

	Gminy miejskie ogółem	Gminy miejskie realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki gmin miejskich ogółem (w tys. złotych)	Wydatki gmin miejskich w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach gmin miejskich
2010	241	2	17 984 218	24	0,0%
2011	241	4	18 049 742	104	0,0%
2012	241	4	17 853 606	274	0,0%
2013	240	5	17 639 242	348	0,0%

2014	239	4	19 008 898	262	0,0%
2015	238	5	19 251 989	376	0,0%
2016	238	4	21 888 197	408	0,0%
2017	236	5	24 698 513	471	0,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017)

Tabela nr 8: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie gminy wiejskie.

	Gminy wiejskie ogółem	Gminy wiejskie realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki gmin wiejskich ogółem (w tys. złotych)	Wydatki gmin wiejskich w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach gmin wiejskich
2010	1 576	650	35 301 594	107 175	0,3%
2011	1 571	719	34 976 473	128 778	0,4%
2012	1 571	751	34 191 470	149 676	0,4%
2013	1 571	771	35 028 601	160 100	0,5%
2014	1 566	754	37 416 548	171 153	0,5%
2015	1 563	917	37 575 116	222 330	0,6%
2016	1 563	984	42 815 995	253 836	0,6%
2017	1 555	980	48 940 982	259 101	0,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

Tabela nr 9: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie gminy miejsko-wiejskie.

	Gminy miejsko-wiejskich ogółem	Gminy miejsko-wiejskie realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki gmin miejsko-wiejskich ogółem (w tys. złotych)	Wydatki gmin miejsko-wiejskich w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach gmin miejsko-wiejskich
2010	597	341	26 454 798	60 629	0,2%
2011	602	379	26 660 651	76 390	0,3%
2012	602	385	26 446 343	83 159	0,3%
2013	602	393	26 774 690	89 565	0,3%
2014	608	412	28 644 700	99 983	0,3%
2015	611	449	29 117 269	119 962	0,4%
2016	611	473	33 470 886	134 907	0,4%
2017	621	493	38 344 953	144 590	0,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

Tabela nr 10: Analiza wydatków na fundusz sołecki w latach 2010-2017 poniesionych przez wszystkie miasta na prawach powiatu.

	Miasta na prawach powiatu ogółem	Miasta na prawach powiatu realizujące wydatki z funduszu sołeckiego	Wydatki miast na prawach powiatu ogółem (w tys. złotych)	Wydatki miast na prawach powiatu w ramach funduszu sołeckiego (w tys. złotych)	Procent wydatków w ramach funduszu sołeckiego w ogólnych wydatkach miast na prawach powiatu
2010	65	1	58 954 148	12	0,0%
2011	65	1	61 510 475	73	0,0%
2012	65	0	63 730 815	0	0,0%
2013	66	0	64 952 560	0	0,0%

2014	66	1	69 661 372	150	0,0%
2015	66	1	69 824 168	197	0,0%
2016	66	3	71 941 500	739	0,0%
2017	66	3	78 504 052	425	0,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

two małopolskie (średnia wydatków 14 101,16 zł; 141,97% średniej krajowej), którego wynik związany był ze wspomnianym powyżej najwyższym wzrostem procentowego udziału w wydatkach z funduszu sołeckiego w latach 2014-2017.

Wśród trójki województw, w których średnia wydatków w 2017 roku była najniższa znowu znalazło się województwo podlaskie (średnia wydatków 4 255,42 zł; 42,84% średniej krajowej) oraz województwo łódzkie (średnia wydatków 6 157,40 zł; 61,99% średniej krajowej). Miejsce województwa mazowieckiego na podium zajęło województwo świętokrzyskie, w którym średnia wyniosła 7 533,87 zł, co stanowiło 75,85% średniej krajowej. Dokładne dane dotyczące średnich wydatków z funduszu sołeckiego przypadających na jedno sołectwo w ujęciu kwotowym oraz w ujęciu procentowym w odniesieniu do średniej krajowej przedstawione zostały na wykresie 6 i 7.

## Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza wydatków w ramach konkretnych działów budżetowych w podziale na województwa

Dla uzupełnienia obrazu wydatków ponoszonych z funduszu sołeckiego na poziomie ogólnopolskim warto także przeanalizować wydatki dla tych działów budżetowych, w ramach których wydatkowane są z funduszu sołeckiego największe kwoty. Możemy wyróżnić trzy takie działy budżetowe, które wspólnie odpowiadały w latach 2014-2017 za około 75% ogółu wydatków z funduszu sołeckiego. Te działy to, jak wspomniano już wyżej: transport i łączność, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

Analiza wydatków z tych działów budżetowych ponoszonych w poszczególnych województwach pozwala bardzo szybko zauważyć, że struktura wydatków w ujęciu ogólnym niekoniecznie znajduje odzwierciedlenie w strukturze wydatków ponoszonych w podziale przedmiotowym. Poniższe tabele nr 2,3 i 4 przedstawiają analizę wydatków w ramach poszczególnych, wyżej wymienionych działów budżetowych w 2017 roku (różnice w podziale wydatków w poszczególnych latach są na tyle nieznaczne, że nie wymagają odrębnego analizowania). Tabele zawierają informacje o wydawanych kwotach, procencie wydatków danego województwa w ogó-

le wydatków w danym dziale budżetowym oraz różnicę tego stosunku procentowego z ogólnym (dotyczącym wszystkich działów budżetowych) podziałem wydatków w ramach funduszu sołeckiego na województwa.

Z analizy zaprezentowanych powyżej danych wynika, że województwami, w których wydaje się ponadprzeciętnie duże środki finansowe w ramach funduszu sołeckiego na przedsięwzięcia związane z transportem i łącznością są województwa: mazowieckie, lubelskie oraz małopolskie. Zdecydowanie niższe środki niż wynikałoby to ze średniej dla wydatków w ujęciu ogólnym wydawane są na tego typu działania w województwie dolnośląskim i wielkopolskim.

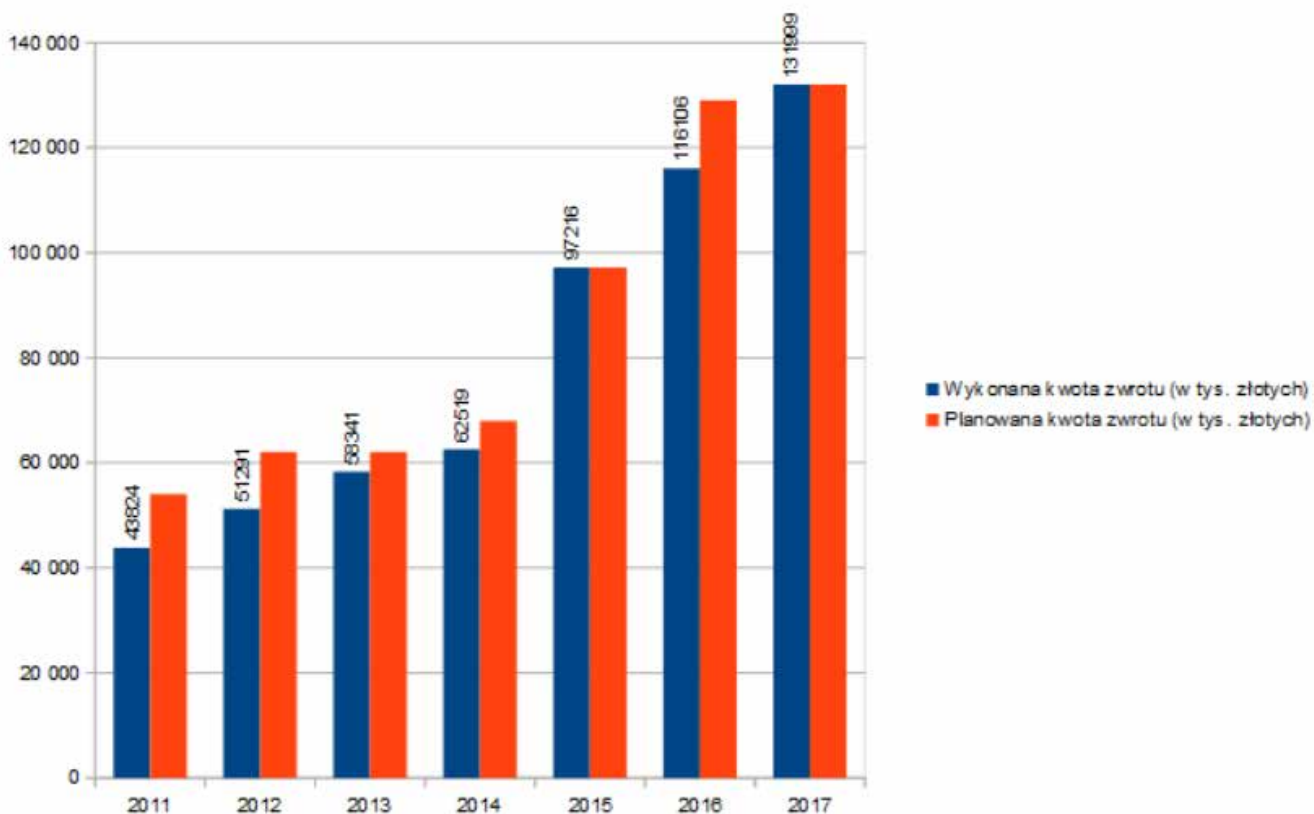
Analiza danych zawartych w tabeli nr 3 pozwala stwierdzić, że zdecydowanie wyższe, niż wynikałoby to z procentowego udziału w ogóle wydatków, środki finansowe na cele związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego wydawane są w województwie wielkopolskim. Ponadprzeciętny wynik osiągnęły też m. in. województwa: dolnośląskie i lubuskie. Wydatki niższe zanotowały m. in. województwa: mazowieckie, małopolskie i podkarpackie.

Analiza danych dotyczących wydatków na przedsięwzięcia w ramach działu budżetowego: gospodarka komunalna i ochrona środowiska pozwala na stwierdzenie, że w ramach tego działu istniały stosunkowo najmniejsze (względem wydatków w ramach działów zaprezentowanych powyżej) odchylenia danych procentowych w porównaniu do procentowego podziału wydatków województw w ujęciu ogólnym. Różnica nie przekroczyła trzech punktów procentowych w przypadku każdego województwa.

## Wydatki z funduszu sołeckiego w ujęciu ogólnopolskim. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa z lata 2010-2017.

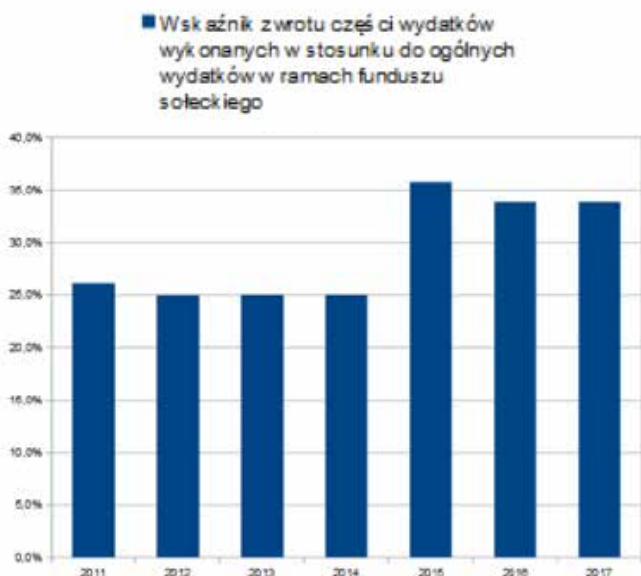
Dane dotyczące wydatków z funduszu sołeckiego znaleźć można także w corocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. W stanowiącej element składowy sprawozdania informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego można znaleźć dane dotyczące tego ile jednostek samorządu terytorialnego wydatkowało środki finansowe w ramach funduszu sołeckiego, jakie były to kwoty

Wykres nr 8: Wysokość zwrotów z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2011-2017.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.

Wykres nr 9: Wysokość zwrotów z budżetu państwa części wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego w stosunku do ogółu wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2017.



oraz jaki procent ogółu wydatków jednostek samorządu terytorialnego stanowiły. Ponadto ogólne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa zawiera informacje o tym, jakie środki finansowe z budżetu państwa zostały przeznaczone na

zwroty wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego przez jednostki samorządu terytorialnego. W tym momencie należy pamiętać, że w danym roku budżetowym następuje zwrot części środków wydatkowanych w roku poprzednim.

Analiza danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa dotyczyła będzie lat 2010-2017. Rok 2010 był pierwszym rokiem, na który rady gmin mogły postanowić o wyodrębnieniu środków stanowiących fundusz sołecki. Dane w rozbiciu na konkretne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego znajdują się w poniższych tabelach nr 5-10.

Analiza powyższych danych jednoznacznie pokazuje, że w ciągu ośmiu lat funkcjonowania funduszu sołeckiego nastąpił zdecydowany wzrost popularności tej instytucji. Z roku na rok wydawane są w ramach funduszu coraz wyższe kwoty. W 2010 roku w ramach funduszu wydano nieco ponad 167 milionów złotych, podczas gdy w roku 2017 były to już ponad 404 miliony. Daje to łączny wzrost o około 142 procent. Również ogólna liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących wydatki z funduszu sołeckiego wzrosła z liczby 994 w roku 2010 do liczby 1481 w roku 2017.

Fundusz sołecki najbardziej rozpowszechniony był w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Na ogólną liczbę 1555 gmin wiejskich funkcjonujących w 2017 roku, aż 980 realizowało wydatki z funduszu. Gmin miejsko-wiejskich w 2017 roku było



Tabela nr 11: Porównanie danych dotyczących liczby mieszkańców, liczby poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, liczby sołectw oraz liczby miejscowości w województwie kujawsko-pomorskim i województwie lubelskim w 2017 roku.

Województwo	kujawsko-pomorskie	lubelskie
Liczba mieszkańców	2 082 944	2 126 317
Liczba sołectw	2 288	3 736
Liczba gmin łącznie z miastami na prawach powiatu	148	217
Liczba gmin miejskich	17	20
Liczba gmin wiejskich	92	166
Liczba gmin miejsko-wiejskich	35	27
Liczba miast na prawach powiatu	4	4
Liczba miejscowości łącznie z miastami	3 632	4 089

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

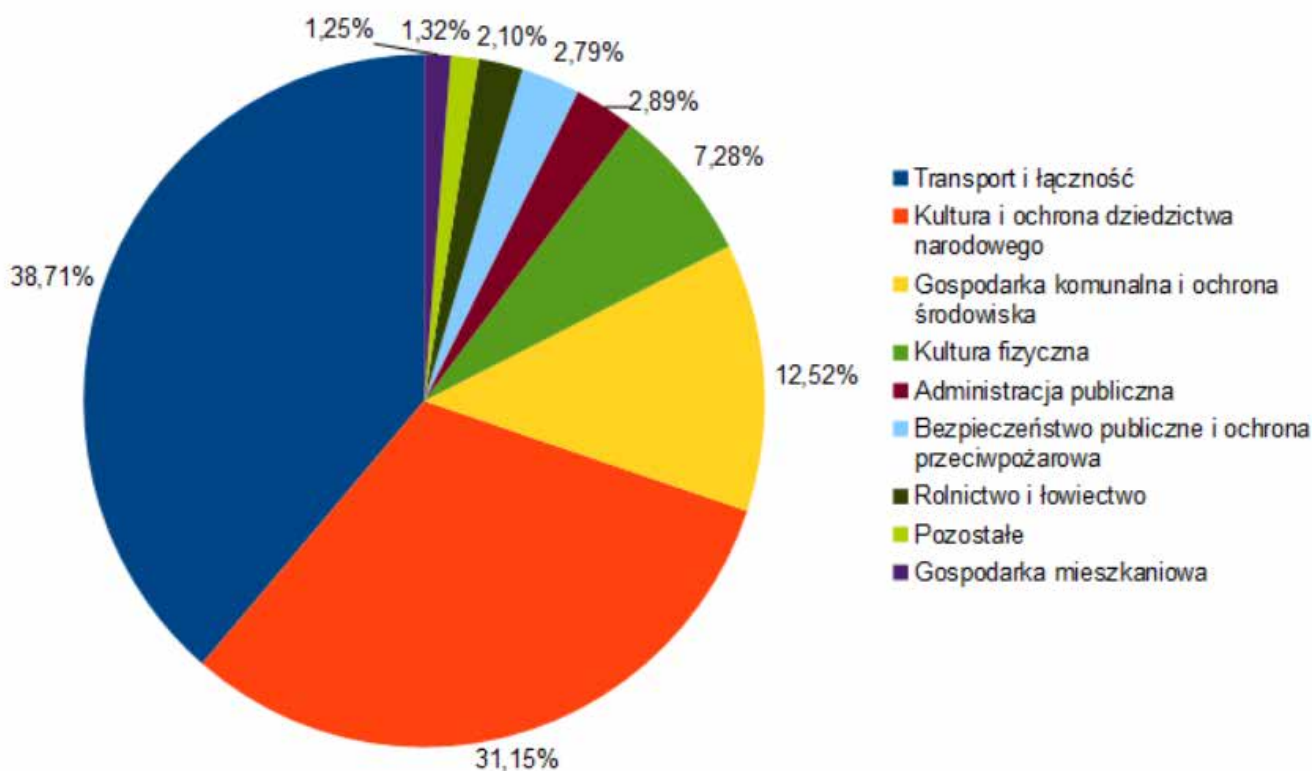
621, w tym aż 493 realizowały wydatki z funduszu sołectwiego. Dla gmin wiejskich wskaźnik liczby gmin decydujących się na wydatkowanie środków w ramach funduszu w 2017 roku wyniósł 63%, a dla gmin miejsko-wiejskich aż 79%. W 2010 roku wskaźniki te wynosiły kolejno 41% (650 gmin wiejskich na łączną liczbę 1576) i 57% (341 gmin miejsko-wiejskich na łączną liczbę 597).

Wykorzystanie środków z funduszu sołectwiego przez gminy miejskie i przez miasta na prawach powiatu, mimo pewnego wzrostu w przeciągu tych ośmiu lat, było śladowe. Wynikało to oczywiście z tego, że na terenie tych jednostek samorządu terytorialnego nie funkcjonowała zbyt duża liczba sołectw.

Ogólnie w żadnym z wyżej wymienionych lat udział wydatków z funduszu sołectwiego w wydatkach ogólnych dla gmin miejskich i miast na prawach powiatu nie przekroczył 0,1 procenta. Tymczasem udział wydatków w ramach funduszu wobec wydatków ogólnych dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyniósł w roku 2017 kolejno 0,5 oraz 0,4% co stanowiło wzrost w porównaniu do danych z 2010 roku o 0,2 punktu procentowego.

Z analizy przedstawionych powyżej danych wynika, że przyjęcie nowej ustawy o funduszu sołectkim i zaproponowane w niej rozwiązania przełożyły się na dość zdecydowany wzrost wydatków w ramach funduszu sołectwiego. Niewątpli-

Wykres nr 10: Wydatki w ramach funduszu sołectwiego w województwie kujawsko-pomorskim w 2017 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela nr 12: Wydatki w ramach funduszu sołeckiego w województwie kujawsko-pomorskim w 2017 roku.	
Dział budżetowy	Kwota wydatków
Transport i łączność	11 056 675,60 zł
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	8 898 386,12 zł
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 574 967,55 zł
Kultura fizyczna	2 078 232,88 zł
Administracja publiczna	826 756,33 zł
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	796 608,61 zł
Rolnictwo i łowiectwo	598 425,51 zł
Gospodarka mieszkaniowa	355 816,47 zł
Oświata i wychowanie	216 370,70 zł
Turystyka	63 737,83 zł
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	48 292,77 zł
Działalność usługowa	24 499,12 zł
Edukacyjna opieka wychowawcza	17 508,85 zł
Rybołówstwo i rybactwo	4 900,00 zł
Ochrona zdrowia	985,50 zł
Pomoc społeczna	763,20 zł
Informatyka	100,00 zł
Leśnictwo	0,00 zł
Hotele i restauracje	0,00 zł
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,00 zł
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,00 zł
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.	

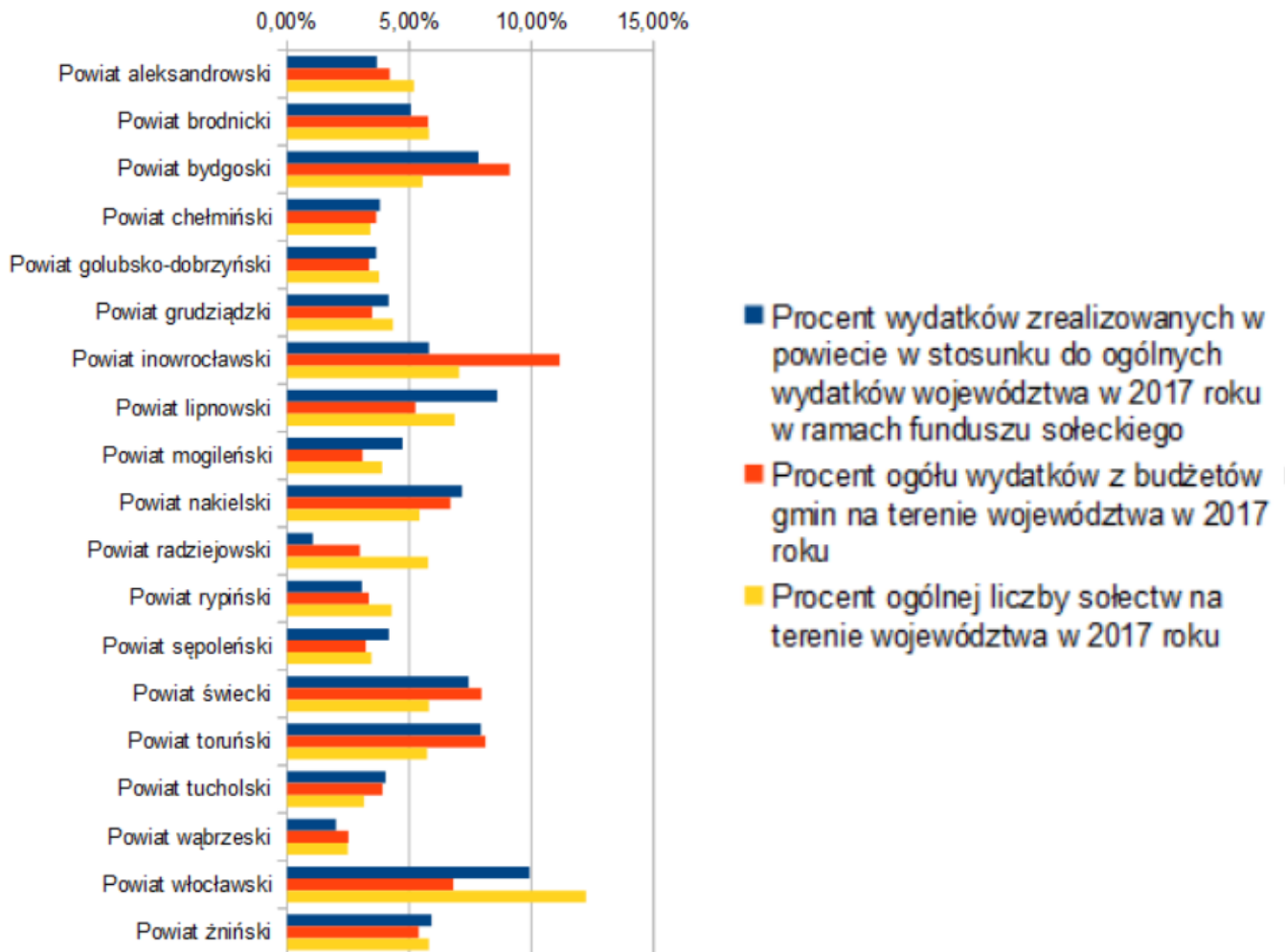
wie największy wpływ na taką zmianę miało dołączenie do tekstu ustawy przepisów umożliwiających więcej niż jednemu sołectwu realizację wspólnych przedsięwzięć.

## Wysokość i struktura zwrotów z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2011-2017

Dane zawarte w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa za lata 2011-2017 umożliwiają także przeanalizowanie wysokości zwrotów z budżetu państwa części wydatków wykonywanych w ramach funduszu sołeckiego. Zwroty te zaczęły obowiązywać w roku budżetowym 2011, kiedy to z budżetu państwa dokonano zwrotu z funduszu części wydatków wykonanych w roku poprzednim. Wysokości planowanych w ustawie budżetowej oraz dokonanych zwrotów w poszczególnych latach znajdują się na wykresie nr 8.

Na powyższym wykresie wyraźnie widać jak duży wzrost wysokości zwrotów nastąpił w wyniku wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Ustawa ta zawierała przepisy, które zakładały wzrost stawek zwrotów części wydatków wykonywanych w ramach funduszu sołeckiego o 10 punktów procentowych. Możliwa wysokość zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych

Wykres nr 11: Porównanie udziału wydatków w ramach funduszu sołeckiego w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego do ogółu wydatków z budżetów gmin w tych powiatach oraz do liczby sołectw funkcjonujących na terenie tych powiatów w 2017 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

w ramach funduszu sołeckiego została wtedy określona na kolejno 40, 30 oraz 20% ogółu wydatków według tego samego kryterium dochodowego, które było sformułowane w ustawie poprzedniej. Przełożyło się to, wspólnie z innymi czynnikami, które powodowały ogólny wzrost wykorzystywania funduszu sołeckiego na wzrost rok do roku w wysokości około 35 milionów złotych, czyli około 55%. Ogólnie średni poziom wysokości corocznych zwrotów do ogółu wydatków wykonanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach funduszu sołeckiego wynosił dla lat 2011-2014 około 25%. Powyżej opisana zmiana spowodowała wzrost tego wskaźnika do poziomu około 33-35% w latach 2015-2017.

Szczegółowe dane dotyczące wskaźnika wysokości zwrotów do ogólnej kwoty wydatków poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach funduszu sołeckiego ilustruje wykres nr 9. Wysokość wskaźnika dla poszczególnych lat dotyczy roku, w którym dokonany został zwrot części środków wydatkowanych w roku poprzednim. Tak więc przykładowo dla 2011 roku wskaźnik dotyczy zwrotów doko-

nanych w tym roku oraz ogółu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w roku 2010.

Tabela nr 13: Wydatki w ramach funduszu sołeckiego w województwie lubelskim w 2017 roku.

Dział budżetowy	Kwota wydatków
Transport i łączność	15 784 012,00 zł
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6 462 184,58 zł
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 639 348,69 zł
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2 972 991,10 zł
Gospodarka mieszkaniowa	1 308 045,43 zł
Kultura fizyczna	1 158 381,05 zł
Oświata i wychowanie	885 764,01 zł
Administracja publiczna	177 309,11 zł
Edukacyjna opieka wychowawcza	120 157,60 zł
Ochrona zdrowia	80 778,63 zł
Rolnictwo i łowiectwo	78 718,62 zł
Turystyka	63 849,49 zł
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	15 546,00 zł
Działalność usługowa	10 225,00 zł
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	7 004,44 zł
Pomoc społeczna	0,00 zł
Informatyka	0,00 zł
Leśnictwo	0,00 zł
Hotele i restauracje	0,00 zł
Rybołówstwo i rybactwo	0,00 zł
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0,00 zł
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.	

## Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołeckiego w województwie kujawsko-pomorskim i w województwie lubelskim.

W ujęciu wojewódzkim do przeanalizowania i porównania wybrane zostały wskaźniki i kwoty dotyczące województwa kujawsko-pomorskiego oraz lubelskiego. Województwa te położone są w różnych częściach kraju i historycznie także należały do ziem znajdujących się pod władzą różnych zaborców, co niewątpliwie miało też wpływ na nieco inny rozwój wspólnot lokalnych na terenie obu tych regionów. Na wstępie należy przytoczyć kilka podstawowych danych liczbowych dotyczących obu tych województw (tabela nr 11).

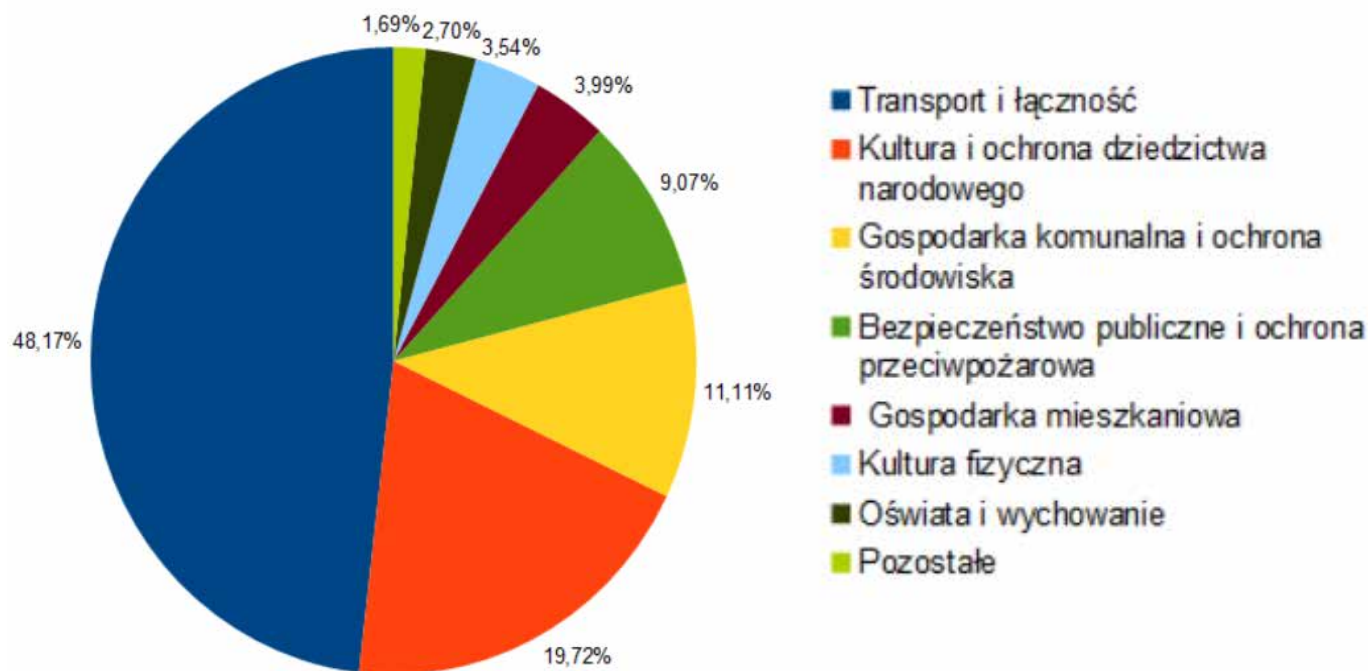
Już to krótkie porównanie podstawowych danych dotyczących liczby ludności czy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w obydwu tych województwach pozwala wysnuć pewne wnioski. Widać, że mimo dość podobnej liczby ludności zamieszkującej obydwie te regiony, osadnictwo

w województwie lubelskim jest nieco bardziej rozproszone. W województwie lubelskim mieszka niewiele ponad 2% mieszkańców więcej niż w kujawsko-pomorskim, lecz liczba funkcjonujących tam miejscowości jest o około 12,6% większa, łączna liczba gmin (liczona wspólnie z miastami na prawach powiatu), o około 47% większa, zaś liczba sołectw aż o około 63% wyższa.

## Fundusz sołecki w województwie kujawsko-pomorskim

W 2017 roku w ramach funduszu sołeckiego wydana została w województwie kujawsko-pomorskim łączna kwota 28 563 027,04 zł, co stanowiło około 7,06% ogółu wydatków na terenie całej Polski. W tym samym roku w województwie funkcjonowało 2288 sołectw, co stanowi ok. 5,6% ogólnej liczby sołectw funkcjonujących na terenie Polski. W województwie kujawsko-pomorskim zamieszkiwało w 2017 roku 2 082 944 spośród ogólnej liczby 38 433 558 mieszkańców Polski, co stanowi z kolei około 5,4%. Jak widać więc przeciętne wydatki z funduszu sołeckiego były w województwie kujawsko-pomorskim dość

Wykres nr 12: Wydatki w ramach funduszu sołectkiego w województwie lubelskim w 2017 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

wyrażnie wyższe niż średnia krajowa. Liczba funkcjonujących sołectw jest z kolei proporcjonalna do liczby mieszkańców. W ramach funduszu sołectkiego w 2017 roku nie zrealizowano żadnych wydatków na terenach miast na prawach powiatu, dlatego też w dalszej części analizy poświęconej wydatkom z funduszu sołectkiego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie będą uwzględniane miasta na prawach powiatu.

W 2017 roku na ogólną kwotę wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołectkiego składały się wydatki sklasyfikowane przede wszystkim w następujących działach budżetowych: transport i łączność (11 056 675,60 zł; ok. 38,71% ogółu wydatków); kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (8 898 386,12 zł; ok. 31,15% ogółu wydatków), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (3 574 967,55 zł; ok. 12,52% ogółu wydatków) oraz kultura fizyczna (2 078 232,88 zł; ok. 7,28% ogółu wydatków). Łącznie te cztery działy budżetowe odpowiadały za prawie 90% ogółu wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołectkiego. Jednocześnie w ramach czterech działów budżetowych nie zrealizowano w 2017 roku żadnych wydatków. Były to działy: leśnictwo, hotele i restauracje, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej oraz ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronione przyrody.

Szczegółowy podział wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego w województwie kujawsko-pomorskim w 2017 roku znajduje się na wykresie nr 10. Na wykresie tym wspólnie (w kategorii pozostałe) uwzględniono wydatki realizowane w ramach działów, których udział w ogólnej puli wydatków nie przekroczył jednego procenta. Oprócz wyżej

wymienionych działów, w ramach, których nie dokonano żadnych wydatków były to także następujące działy: edukacyjna opieka wychowawcza, pomoc społeczna, ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, informatyka, działalność usługowa, turystyka, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę oraz rybołówstwo i rybactwo. Wydatki w ramach tych działów zamykały się w 2017 roku w granicach kwotowych od 100 zł do nieco ponad 216 tysięcy złotych. Z kolei w tabeli nr 12 przedstawione są wydatki w ujęciu kwotowym realizowane z funduszu sołectkiego w 2017 roku w województwie kujawsko-pomorskim w ramach poszczególnych działów budżetowych.

### Wydatki z funduszu sołectkiego w 2017 roku w województwie kujawsko-pomorskim w rozbiciu na poszczególne powiaty

W 2017 roku na terenie województwa kujawsko-pomorskiego funkcjonowało 19 powiatów (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu). Największa liczba sołectw funkcjonowała w następujących powiatach: powiat włocławski (280 sołectw, ok. 12,2% ogólnej liczby sołectw w województwie), powiat inowrocławski (161 sołectw, ok. 7% ogólnej liczby sołectw w województwie), powiat lipnowski (157 sołectw, ok. 6,9% ogólnej liczby sołectw w województwie). Najmniejsza liczba sołectw funkcjonowała w powiecie wąbrzeskim (57 sołectw, ok. 2,5% ogólnej liczby sołectw w województwie), w powie-



cie tucholskim (72 sołectwa, ok. 3,1% ogólnej liczby sołectw w województwie) oraz w powiecie chełmińskim (78 sołectw, ok. 3,4% ogólnej liczby sołectw w województwie).

W tym samym roku na terenie województwa zrealizowane zostały łączne wydatki z budżetów gmin (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu) w wysokości 5 875 908 575,26 zł. Najwyższe wydatki z budżetu gmin realizowane były w powiatach: inowrocławskim (655 531 609,57 zł, ok. 11,2% ogółu wydatków), bydgoskim (535 720 164,87 zł, ok. 9,1% ogółu wydatków) oraz toruńskim (477 344 298,20 zł, ok. 8,1% ogółu wydatków). Najniższe kwoty wydatkowane były w powiecie wąbrzeskim (147 551 551,41 zł, ok. 2,5% ogółu wydatków), powiecie radziejowskim (174 968 445,63 zł, ok. 3% ogółu wydatków) oraz w powiecie mogileńskim (181 355 157,30 zł, ok. 3,1% ogółu wydatków).

Jeśli chodzi zaś o same wydatki w ramach funduszu sołeckiego realizowane w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego w 2017 roku to najwyższe kwoty realizowane były w powiatach: włocławskim (2 834 991,14 zł, ok. 9,9% ogółu wydatków), lipnowskim (2 458 117,78 zł, ok. 8,6% ogółu wydatków) oraz toruńskim (2 264 487,24 zł, ok. 7,9% ogółu wydatków). Najniższe wydatki w ramach funduszu sołeckiego zanotowano w powiecie radziejowskim (299 727,98 zł, ok. 1% ogółu wydatków), powiecie wąbrzeskim (571 114,58 zł, ok. 2% ogółu wydatków) oraz w powiecie rypińskim (873 971,37 zł, ok. 3,1% ogółu wydatków).

Porównanie trzech powyżej opisanych zakresów danych znajduje się na wykresie nr 11. Dane zaprezentowane na tym wykresie pozwalają przeanalizować powiaty województwa kujawsko-pomorskiego pod kątem ponadprzeciętnego wydatkowania na terenie konkretnych powiatów środków w ramach funduszu sołeckiego. Oczywiście, aby uzyskać pełną odpowiedź na to pytanie należałoby dokonać dużej szerszej i uwzględniającej dużo większą liczbę danych analizy. Należałoby wziąć pod uwagę także takie czynniki jak wielkość sołectw, liczbę mieszkańców czy też strukturę podziału ludności na ludność miejską i wiejską, ale nawet tak okrojona analiza pozwala na wysunięcie pewnych wniosków w zakresie powiatów, w których fundusz sołecki funkcjonuje ponadprzeciętnie.

Powiatami, w których wydatki ponoszone na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego są wyższe niż wynikałoby to z samej proporcji ogółu wydatków gminnych są szczególnie powiaty: lipnowski (8,61% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 5,26% wydatków łącznych z budżetów gmin), włocławski (9,93% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 6,8% wydatków łącznych z budżetów gmin) oraz mogileński (4,73% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 3,09% wydatków łącznych z budżetów gmin). Powiatami, w których wydatki w ramach funduszu sołeckiego plasują się zdecydowanie poniżej przeciętnej są powiaty: inowrocławski (5,81% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do

11,16% wydatków łącznych z budżetów gmin), radziejowski (1,05% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 2,98% wydatków łącznych z budżetów gmin) oraz bydgoski (7,84% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 9,12% wydatków łącznych z budżetów gmin). W pozostałych powiatach różnica pomiędzy dwoma tymi wskaźnikami wynosi mniej niż jeden punkt procentowy.

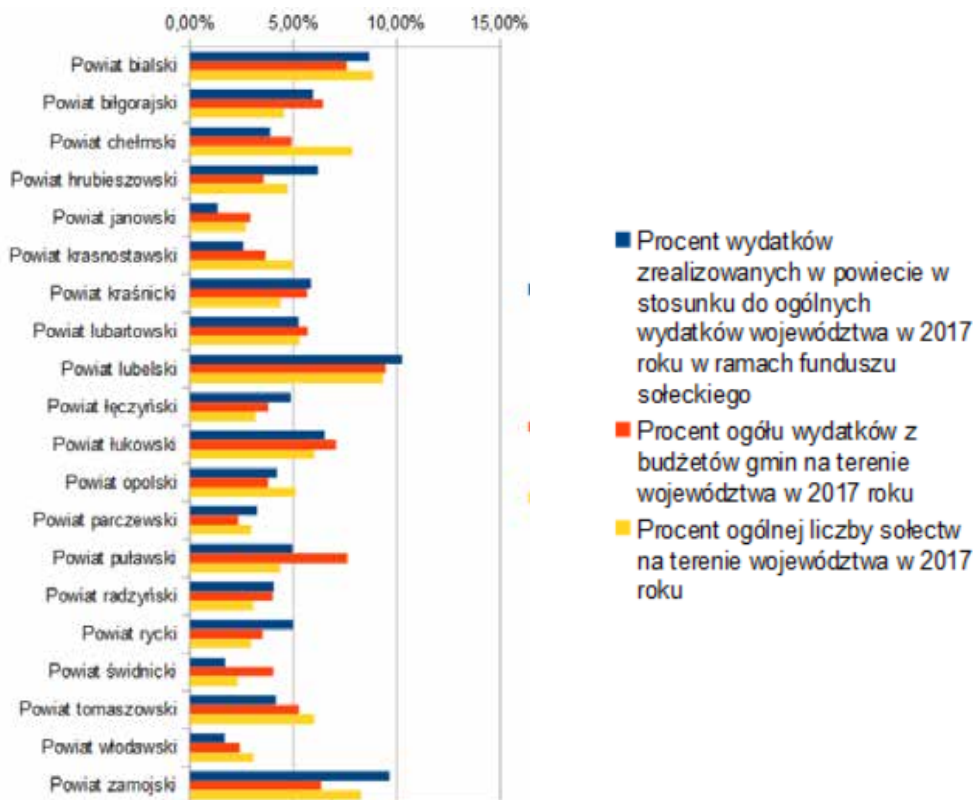
## Fundusz sołecki w województwie lubelskim

W 2017 roku w ramach funduszu sołeckiego wydana została w województwie lubelskim łączna kwota 32 764 315,75 zł. Jak już wspomniano powyżej, było to około 8,1% ogółu wydatków zrealizowanych w tym trybie na terenie całej Polski. W tym samym roku w województwie funkcjonowało 3736 sołectw, co stanowi ok. 9,2% ogólnej liczby sołectw funkcjonujących na terenie Polski. W województwie lubelskim zamieszkiwało w 2017 roku 2 126 317 spośród ogólnej liczby 38 433 558 mieszkańców Polski, co stanowi z kolei około 5,5%. Przeciętne wydatki z funduszu sołeckiego przypadające na jedno sołectwo stanowiły w województwie lubelskim nieco ponad 80% średniej krajowej i był to jeden z niższych wyników w skali kraju. Liczba funkcjonujących sołectw jest z kolei wyższa niż proporcjonalna liczba mieszkańców. W ramach funduszu sołeckiego w 2017 roku nie zrealizowano żadnych wydatków na terenach miast na prawach powiatu, dlatego też w dalszej części analizy poświęconej wydatkom z funduszu sołeckiego na terenie województwa lubelskiego nie będą uwzględniane miasta na prawach powiatu.

W 2017 roku na ogólną kwotę wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego składały się wydatki sklasyfikowane przede wszystkim w następujących działach budżetowych: transport i łączność (15 784 012 zł; ok. 48,17% ogółu wydatków); kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (6 462 184,58 zł; ok. 19,72% ogółu wydatków), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (3 639 348,69 zł; ok. 11,11% ogółu wydatków) oraz bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (2 972 991,10 zł; ok. 9,07% ogółu wydatków). Łącznie te cztery działy budżetowe odpowiadały nieco ponad 88% ogółu wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego. Jednocześnie w ramach sześciu działów budżetowych nie zrealizowano w 2017 roku żadnych wydatków. Były to działy: rybołówstwo i rybactwo, informatyka, leśnictwo, hotele i restauracje, pomoc społeczna oraz ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronione przyrody.

W tabeli nr 13 przedstawione są wydatki w ujęciu kwotowym realizowane z funduszu sołeckiego w 2017 roku w województwie lubelskim w ramach poszczególnych działów budżetowych. Z kolei szczegółowy podział wydatków reali-

Wykres nr 13: Porównanie udziału wydatków w ramach funduszu sołeckiego w poszczególnych powiatach województwa lubelskiego do ogółu wydatków z budżetów gmin w tych powiatach oraz do liczby sołectw funkcjonujących na terenie tych powiatów w 2017 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

zowanych w ramach funduszu sołeckiego w województwie lubelskim w 2017 roku znajduje się na wykresie nr 12. Na wykresie tym wspólnie (w kategorii pozostałe) uwzględniono wydatki realizowane w ramach działów, których udział w ogólnej puli wydatków nie przekroczył jednego procenta. Oprócz wyżej wymienionych działów, w ramach których nie dokonano żadnych wydatków były także następujące działy: edukacyjna opieka wychowawcza, pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, ochrona zdrowia, administracja publiczna, działalność usługowa, turystyka, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę oraz rolnictwo i łowiectwo. Wydatki w ramach tych działów zamykały się w 2017 roku w granicach kwotowych od ok. 7000 zł do nieco ponad 177 tysięcy złotych.

## Wydatki z funduszu sołeckiego w 2017 roku w województwie lubelskim w rozbiciu na poszczególne powiaty

W 2017 roku na terenie województwa lubelskiego funkcjonowało 20 powiatów (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu). Największa liczba sołectw funkcjonowała w następujących powiatach: powiat lubelski (349 sołectw, ok. 9,3% ogólnej liczby sołectw w województwie), powiat bialski (331 sołectw, ok. 8,9%

ogólnej liczby sołectw w województwie), powiat zamojski (309 sołectw, ok. 8,3% ogólnej liczby sołectw w województwie). Najmniejsza liczba sołectw funkcjonowała w powiecie świdnickim (86 sołectw, ok. 2,3% ogólnej liczby sołectw w województwie), w powiecie janowskim (101 sołectw, ok. 2,7% ogólnej liczby sołectw w województwie) oraz w powiecie ryckim (110 sołectw, ok. 2,9% ogólnej liczby sołectw w województwie).

W tym samym roku na terenie województwa zrealizowane zostały łączne wydatki z budżetów gmin (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu) w wysokości 6 424 309 869,78 zł. Najwyższe wydatki z budżetu gmin realizowane były w powiatach: lubelskim (607 817 989,07 zł, ok. 9,5% ogółu wydatków), puławskim (489 133 797,21 zł, ok. 7,6% ogółu wydatków) oraz bialskim (486 864 592,47 zł, ok. 7,6% ogółu wydatków). Najniższe kwoty wydatkowane były w powiecie parczewskim (149 932 720,92 zł, ok. 2,3% ogółu wydatków), powiecie włodawskim (153 917 887,61 zł, ok. 2,4% ogółu wydatków) oraz w powiecie janowskim (187 423 731,26 zł, ok. 2,9% ogółu wydatków).

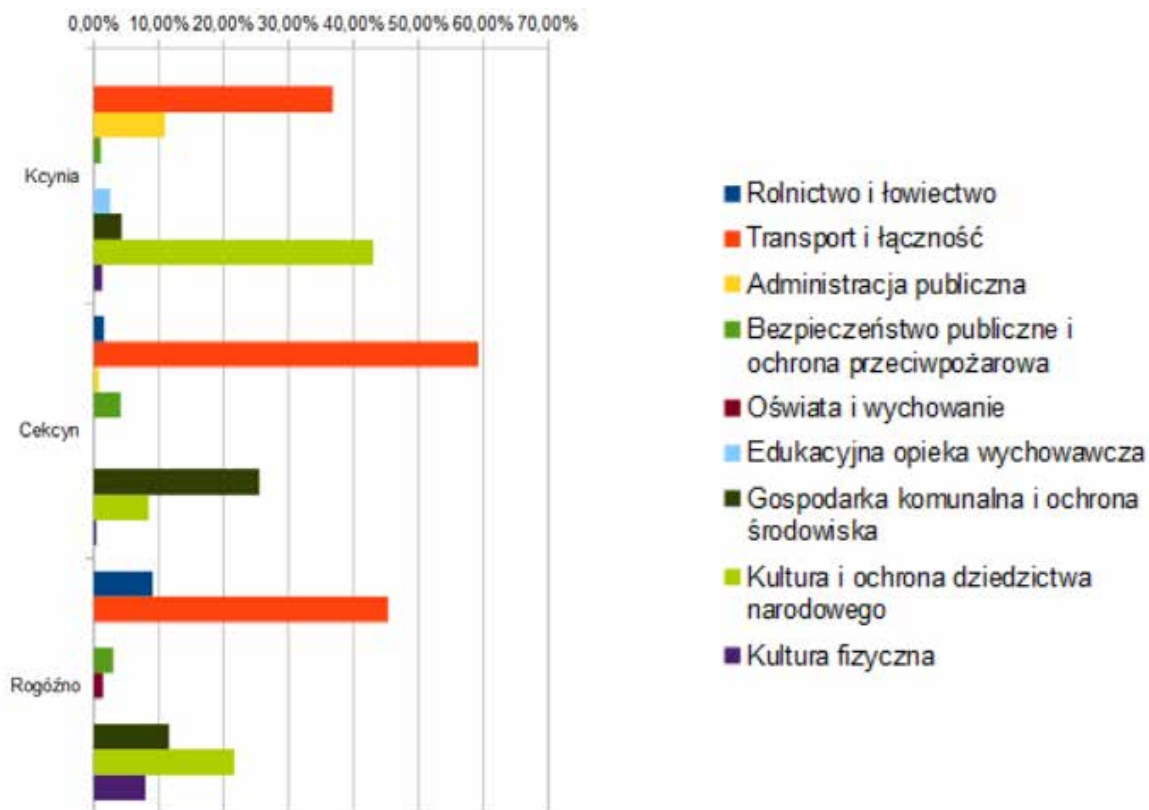
Jeśli chodzi zaś o same wydatki w ramach funduszu sołeckiego realizowane w poszczególnych powiatach województwa lubelskiego w 2017 roku to najwyższe kwoty realizowane były w powiatach: lubelskim (3 362 245,25 zł, ok. 10,3% ogółu wydatków), zamojskim (3 159 913,42 zł, ok. 9,6% ogółu wydatków) oraz bialskim (2 841 828,51 zł, ok. 8,7% ogółu wydatków).

Tabela nr 14: Wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego w 2017 roku w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego w podziale na działy budżetowe.

Dział budżetowy	Gmina Kcynia	Gmina Cekcyn	Gmina Rogóźno
Rolnictwo i łowiectwo	0,00 zł	3 999,48 zł	15 870,00 zł
Transport i łączność	211 456,08 zł	151 741,41 zł	79 599,27 zł
Administracja publiczna	62 985,64 zł	2 000,00 zł	0,00 zł
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	6 187,33 zł	10 599,99 zł	5 295,00 zł
Oświata i wychowanie	0,00 zł	0,00 zł	2 500,00 zł
Edukacyjna opieka wychowawcza	14 458,85 zł	0,00 zł	0,00 zł
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	24 573,10 zł	65 302,25 zł	20 295,78 zł
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	247 271,41 zł	21 616,60 zł	38 011,64 zł
Kultura fizyczna	7 373,55 zł	1 000,00 zł	13 961,41 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres nr 14: Wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego w 2017 roku w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego w podziale na działy budżetowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najniższe wydatki w ramach funduszu sołeckiego zanotowano w powiecie janowskim (434 941,12 zł, ok. 1,3% ogółu wydatków), powiecie włodawskim (550 946,54 zł, ok. 1,7% ogółu wydatków) oraz w powiecie świdnickim (561 074,70 zł, ok. 1,7% ogółu wydatków).

Porównanie trzech powyżej opisanych zakresów danych znajduje się na wykresie nr 13. Dane zaprezentowane na tym wykresie pozwalają przeanalizować powiaty województwa

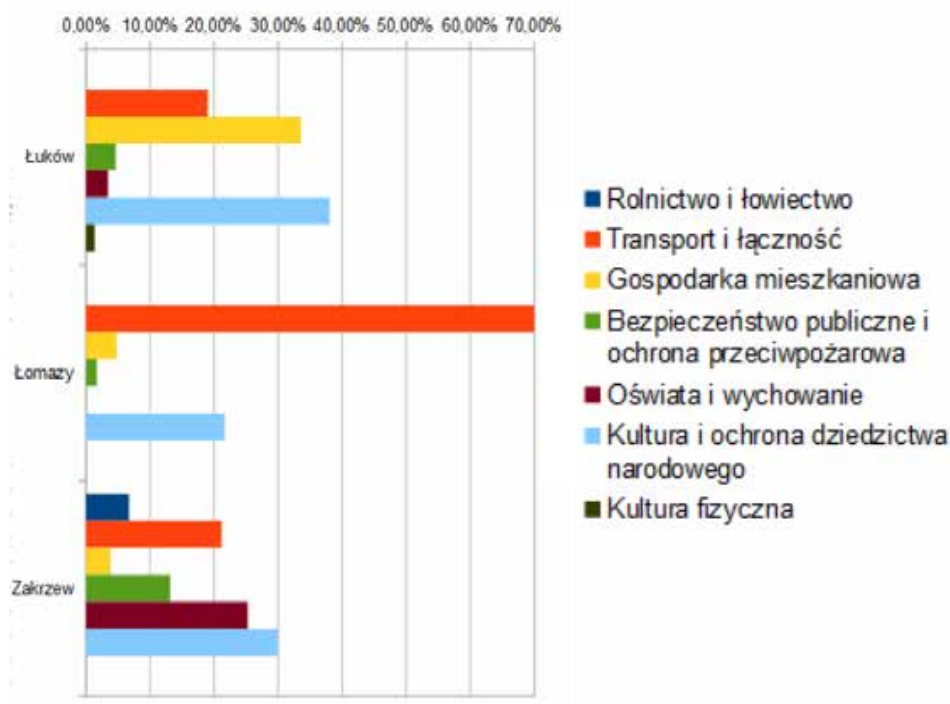
lubelskiego pod kątem ponadprzeciętnego wydatkowania na terenie konkretnych powiatów środków w ramach funduszu sołeckiego. Oczywiście, aby uzyskać pełną odpowiedź na to pytanie należałoby dokonać dużo szerszej i uwzględniającej dużo większą liczbę danych do analizy. Należałoby wziąć pod uwagę także takie czynniki jak wielkość sołectw, liczbę mieszkańców czy też strukturę podziału ludności na ludność miejską i wiejską, ale nawet tak okrojona analiza pozwala na

Tabela nr 15: Wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego w 2017 roku w wybranych gminach województwa lubelskiego w podziale na działy budżetowe.

Dział budżetowy	Gmina Łuków	Gmina Łomazy	Gmina Zakrzew
Rolnictwo i łowiectwo	0,00 zł	0,00 zł	9 100,00 zł
Transport i łączność	120 651,33 zł	172 565,04 zł	28 683,01 zł
Gospodarka mieszkaniowa	212 888,59 zł	11 475,53 zł	5 200,00 zł
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	29 402,29 zł	3 985,85 zł	17 807,00 zł
Oświata i wychowanie	21 717,42 zł	0,00 zł	34 191,01 zł
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	241 549,87 zł	51 977,19 zł	40 554,78 zł
Kultura fizyczna	8 499,30 zł	0,00 zł	0,00 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres nr 15: Wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego w 2017 roku w wybranych gminach województwa lubelskiego w podziale na działy budżetowe.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

wysunięcie pewnych wniosków w zakresie powiatów, w których fundusz sołecki funkcjonuje ponadprzeciętnie.

Powiatami, w których wydatki ponoszone na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego są wyższe niż wynikałoby to z samej proporcji ogółu wydatków gminnych są szczególnie powiaty: zamojski (9,64% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 6,34% wydatków łącznych z budżetów gmin), hrubieszowski (6,19% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 3,56% wydatków łącznych z budżetów gmin) oraz rycki (4,99% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 3,51% wydatków łącznych z budżetów gmin). Powiatami, w których wydatki w ramach funduszu sołeckiego plasują się zdecydowanie po-

nżej przeciętnej są powiaty: puławski (4,96% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 7,61% wydatków łącznych z budżetów gmin), świdnicki (1,71% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 4,03% wydatków łącznych z budżetów gmin) oraz janowski (1,33% wydatków w ramach funduszu sołeckiego w stosunku do 2,92% wydatków łącznych z budżetów gmin). W pozostałych powiatach różnica pomiędzy dwoma tymi wskaźnikami wynosi mniej niż 1,1 punktu procentowego.

## Porównanie wydatków z funduszu sołeckiego w województwach kujawsko-pomorskim i lubelskim

Przy porównaniu wyżej zaprezentowanych danych statystycznych dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz województwa lubelskiego nasuwa się kilka podstawowych wniosków zarówno jeśli chodzi o strukturę wydatków z funduszu sołeckiego w ujęciu przedmiotowym jak i w podziale na powiaty:

- w województwie lubelskim można zaobserwować zdecydowanie ponadprzeciętne wydatkowanie środków na przedsięwzięcia związane z transportem i łącznością (ok. 48% ogółu wydatków) podczas gdy wydatki w tym dziale budżetowym realizowane w województwie kujawsko-pomorskim (ok. 39% ogółu wydatków) nie odbiegają znacząco od średniej krajowej, która wynosiła w 2017 roku 32,5% ogółu wydatków z funduszu sołeckiego;
- dane dla województwa lubelskiego wskazują, że w ramach funduszu sołeckiego wydatkuje się tam ponadprzeciętne środki na cele związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego – ok. 31% w porównaniu do średniej krajowej w wysokości ok. 25%;
- z kolei w województwie lubelskim wydatkuje się zdecydowanie mniej pieniędzy na przedsięwzięcia związane z kulturą fizyczną – ok. 3,5% w porównaniu do średniej krajowej na poziomie 9,6%;
- porównanie wydatków realizowanych z funduszu sołeckiego w poszczególnych powiatach obydwu województw w odniesieniu do danych dotyczących ogółu wydatków ponoszonych z budżetów gmin pozwala wysnuć wniosek, że struktury tych wskaźników w obydwu województwach wyglądają bardzo podobnie. W przypadkach obydwu województw, po odjęciu kolejno trzech powiatów, dla których wartości te najbardziej przewyższają średnią oraz trzech powiatów, w których wynik najbardziej odbiega od średniej in minus wahania mieszczą się maksymalnie na poziomie 1,1 punktu procentowego (dane na wykresach nr 11 i nr 13).



## Analiza danych statystycznych dotyczących funduszu sołeckiego w wybranych gminach województw kujawsko-pomorskiego i lubelskiego

Kolejnym etapem analizy statystycznej jest przegląd kilku wybranych gmin, wydatkujących środki w ramach funduszu sołeckiego i położonych w obrębie województwa kujawsko-pomorskiego lub województwa lubelskiego. Do tej analizy wybrane zostały kolejno po trzy gminy z każdego z województw.

Do analizy wydatków dokonywanych w ramach funduszu sołeckiego wybrane zostały trzy gminy województwa kujawsko-pomorskiego: Kcynia, Cekcyn oraz Rogóźno. Na terenie gminy Kcynia w 2017 roku funkcjonowało 37 sołectw, a łączne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 574 305,96 złotych, co uplasowało gminę w czołówce gmin województwa kujawsko-pomorskiego z najwyższymi wydatkami z tego tytułu. Średnia kwota wydatków w ramach funduszu sołeckiego w gminie Kcynia na jedno sołectwo wyniosła 15 521,78 zł. W gminie Cekcyn w 2017 roku istniało 14 sołectw, a łączne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 256 259,73 zł, co sprawiło, że gmina ta uplasowała się mniej więcej w okolicach środka wykazu gmin województwa kujawsko-pomorskiego, jeśli chodzi o wydatki realizowane z funduszu sołeckiego. Średnia kwota wydatków z tego tytułu na jedno sołectwo wyniosła w gminie Cekcyn 18 304,27 zł. Gmina Rogóźno była jedną z tych gmin województwa kujawsko-pomorskiego, w których w 2017 roku wydatkowano najmniejsze środki finansowe w ramach funduszu sołeckiego. Było to 175 533,10 zł. Na terenie gminy funkcjonowało w 2017 roku 11 sołectw. Średnia wydatków z tego tytułu na jedno sołectwo wyniosła w gminie Rogóźno 15 957,55 zł.

W gminie Kcynia największa część wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego wynikała z realizacji przedsięwzięć w ramach działu budżetowego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (ok. 43% ogółu wydatków, nieco ponad 247 tysięcy zł). Dużą część wydatków zrealizowano także w ramach działu transport i łączność (ok. 36,8% ogółu wydatków, nieco ponad 211 tysięcy zł). W gminie Cekcyn prawie 60% wydatków pochłonęły przedsięwzięcia realizowane w ramach działu budżetowego transport i łączność (151 741,41 zł), a około 25,5% ogółu wydatków w ramach funduszu sołeckiego zostało przeznaczonych na cele związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska. W gminie Rogóźno również najwyższe wydatki związane były z transportem i łącznością (79 599,27 zł, ok. 45,3% ogółu wydatków). Oprócz tego sporo środków finansowych funduszu sołeckiego wydano na cele związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (ok. 21,6% ogółu wydatków, 38 011,64 zł). Podział wydatków realizowanych z funduszu sołeckiego w trzech opisanych gminach

zawarty jest w tabeli nr 14 oraz, w ujęciu procentowym na wykresie nr 14. Zarówno w tabeli, jak i na wykresie nie uwzględniano działów budżetowych, w ramach których w gminie nie zostały zrealizowane żadne wydatki w 2017 roku.

Do analizy wydatków dokonywanych w ramach funduszu sołeckiego wybrane zostały trzy gminy województwa lubelskiego: Łuków, Łomazy oraz Zakrzew. Na terenie gminy Łuków w 2017 roku funkcjonowało 36 sołectw, a łączne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 634 708,80 złotych, co uplasowało gminę w czołówce gmin województwa lubelskiego z najwyższymi wydatkami z tego tytułu. Średnia kwota wydatków w ramach funduszu sołeckiego w gminie Łuków na jedno sołectwo wyniosła 17 630,80 zł. W gminie Łomazy w 2017 roku istniało 19 sołectw, a łączne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 240 003,61 zł, co sprawiło, że gmina ta uplasowała się mniej więcej w okolicach środka wykazu gmin województwa kujawsko-pomorskiego, jeśli chodzi o wydatki realizowane z funduszu sołeckiego. Średnia kwota wydatków z tego tytułu na jedno sołectwo wyniosła w gminie Łomazy 12 631,77 zł. Gmina Zakrzew była jedną z tych gmin województwa lubelskiego, w których w 2017 roku wydatkowano najmniejsze środki finansowe w ramach funduszu sołeckiego. Było to 135 535,80 zł. Na terenie gminy funkcjonowało w 2017 roku 16 sołectw. Średnia wydatków z tego tytułu na jedno sołectwo wyniosła w gminie Zakrzew 8 470,99 zł.

W gminie Łuków największa część wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego wynikała z realizacji przedsięwzięć w ramach działu budżetowego: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (ok. 38% ogółu wydatków, nieco ponad 241 tysięcy zł). Dużą część wydatków zrealizowano także w ramach działu gospodarka mieszkaniowa (ok. 33,5% ogółu wydatków, nieco ponad 212 tysięcy zł). W gminie Łomazy prawie 72% wydatków pochłonęły przedsięwzięcia realizowane w ramach działu budżetowego transport i łączność (172 565,04 zł), a około 21,7% ogółu wydatków w ramach funduszu sołeckiego zostało przeznaczonych na cele związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (51 977,19 zł). W gminie Zakrzew najwyższe wydatki związane były z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (40 554,78 zł, ok. 30% ogółu wydatków). Oprócz tego sporo środków finansowych funduszu sołeckiego wydano na cele związane z oświatą i wychowaniem (ok. 25% ogółu wydatków, 34 191,01 zł). Podział wydatków realizowanych z funduszu sołeckiego w trzech opisanych gminach zawarty jest w tabeli nr 15 oraz, w ujęciu procentowym na wykresie nr 15. Zarówno w tabeli, jak i na wykresie nie uwzględniano działów budżetowych, w ramach których w gminie nie zostały zrealizowane żadne wydatki w 2017 roku.

## Praktyczne funkcjonowanie funduszu sołeckiego w roku 2017 na przykładzie

## gminy Cekcyn w województwie kujawsko-pomorskim

Dane udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej gminy Cekcyn pozwalają na dokładne przyjrzenie się temu, jakie konkretne inicjatywy były przedmiotem wniosków sołectw gminy Cekcyn o sfinansowanie z funduszu sołeckiego w 2017 roku. Na terenie gminy Cekcyn, jak już wspomniano funkcjonowało w 2017 roku 14 sołectw, a łączne wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 256 259,73 zł.

Sołectwo Brzozie wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 13 425,55 zł. W ramach tych funduszy zrealizowane miały być następujące inicjatywy: poprawa stanu dróg gminnych (4 500 zł), doposażenie Koła Gospodyń Wiejskich (3 000 zł), zagospodarowanie boiska sportowego (1 000 zł), utrzymanie terenów zielonych (425,55 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (3 900 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (600 zł).

Sołectwo Iwicz wnioskowało w 2017 roku o realizację inicjatyw z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 25 956,06 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: przebudowa drogi gminnej (25 056,06 zł), doposażenie świetlicy wiejskiej (500 zł), utrzymanie terenów zielonych (200 zł), apel poległych (200 zł).

Sołectwo Cekcyn wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 33 149,50 zł. W ramach tych funduszy zrealizowane miały być następujące inicjatywy: wykonanie projektu budowy drogi gminnej (30 000 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (2 000 zł), bieżące remonty placów zabaw (1 149,50 zł).

Sołectwo Krzywogoniec wnioskowało w 2017 roku o realizację inicjatyw z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 15 613,41 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: wkład własny sołectwa w budowę drogi (10 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (1 213,41 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (2 000 zł), promocja sołectwa (2 000 zł), utrzymanie terenów zielonych (400 zł).

Sołectwo Ludwichowo wnioskowało w 2017 roku o realizację

przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 9 613,36 zł. W ramach tych funduszy zrealizowane miały być następujące inicjatywy: zagospodarowanie terenu wokół placu zabaw oraz doposażenie placu (8 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (613,36 zł), poprawa stanu dróg gminnych (1 000 zł).

Sołectwo Małe Gacno wnioskowało w 2017 roku o realizację inicjatyw z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 17 469,79 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: wkład własny sołectwa w budowę drogi gminnej (15 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (1 000 zł), doposażenie placu zabaw (1 000 zł), utrzymanie terenów zielonych (469,79 zł).

Sołectwo Nowy Sumin wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 20 618,99 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: poprawa stanu dróg gminnych (4 000 zł), zakup kosiarki z napędem i wykaszarki do pielęgnacji terenów zielonych w sołectwie (3 800 zł), zakup przedmiotów zabytkowych do planowanego muzeum wsi borowiackiej (4 000 zł), budowa oświetlenia ulicznego (5 000 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (2 000 zł), budowa wiaty borowiackiej (1 818,99 zł).

Sołectwo Ostrowo wnioskowało w 2017 roku o realizację inicjatyw z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 15 083,02 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: wkład własny w budowę drogi (11 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (1 902,00 zł), utwardzenie wjazdu na plac rekreacyjny (98 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (1 500 zł), utrzymanie terenów zielonych (583,02 zł).

Sołectwo Trzebciny wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 11 734,92 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: wkład własny sołectwa w budowę oświetlenia (6 000 zł), poprawa stanu dróg gminnych (2 000 zł), bieżące prace remontowe w sołectwie (3 500 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (234,92 zł).

Sołectwo Wielkie Budziska wnioskowało w 2017 roku o re-

Tabela nr 16: Nieprawidłowości w wyliczaniu przez gminy kwot bazowych i kwot funduszu sołeckiego w latach 2010-2011.

Rok	2010	2011
Liczba kontrolowanych gmin	76	76
Liczba gmin, w których nieprawidłowo obliczono kwotę bazową	36 (47,4%)	37 (48,7%)
Liczba gmin, w których zawyżono kwotę bazową	9	14
Liczba gmin, w których zaniżono kwotę bazową	27	23
Liczba gmin, w których nieprawidłowo obliczono kwotę funduszu sołeckiego	38 (50%)	42 (55,3%)
Liczba gmin, w których fundusz sołecki zawyżono	12	20
Liczba gmin, w których fundusz sołecki zaniżono	26	22

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Informacji KR RIO.

Tabela nr 17: Postulaty de lege ferenda sformułowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe po kontroli funkcjonowania funduszu sołeckiego w 2012 roku oraz ich realizacja.	
Postulat	Wykonanie
Doprecyzowanie w przepisach ustawy o funduszu sołeckim, że przez wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego rozumie się wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy, ujętych we wniosku sołectwa uchwalonym i złożonym zgodnie z przepisami art. 4 ustawy.	Tego typu doprecyzowanie przepisów nie zostało uwzględnione w uchwalonej nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim.
Wprowadzenie regulacji wyraźnie zakazującej zmian przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego, w którym wykonywany jest fundusz sołecki.	W nowej ustawie o funduszu sołeckim z 2014 roku przyjęto rozwiązanie odwrotne, dopuszczając prawnie możliwość dokonywania zmian we wnioskach dotyczących funduszu sołeckiego w trakcie roku budżetowego.
Wprowadzenie regulacji dopuszczających zmiany w uchwale budżetowej polegające tylko na zmianie podziałek klasyfikacji budżetowej w roku realizacji przedsięwzięcia, bez zmiany przedsięwzięcia.	W nowej ustawie zdecydowano się na umożliwienie zmian we wnioskach dotyczących funduszu sołeckiego w trakcie trwania roku budżetowego i w związku z powyższym dopuszczono także dokonywanie odpowiednich zmian w uchwale budżetowej.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Informacji KR RIO.	

alizację inicjatyw w funduszu sołeckiego na łączną kwotę 10 906,19 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: utwardzenie terenu przy świetlicy (3 600 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (1 500 zł), zakup wykaszarki (2 300 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (2 300 zł), promocja sołectwa (1 206,19 zł).

Sołectwo Wysoka wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 26 685,35 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: budowa oświetlenia (19 000 zł), poprawa stanu dróg gminnych (3 185,35 zł), utrzymanie terenów zielonych (500 zł), wkład własny sołectwa w budowę drogi gminnej (4 000 zł).

Sołectwo Zalesie wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 20 353,79 zł. W ramach tych funduszy zrealizowane miały być następujące inicjatywy: poprawa stanu dróg gminnych (5 000 zł), wkład własny w budowę drogi (10 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (2 000 zł), zagospodarowanie placu rekreacyjnego (3 353,79 zł).

Sołectwo Zielonka wnioskowało w 2017 roku o realizację inicjatyw w funduszu sołeckiego na łączną kwotę 17 967,03 zł. W ramach tej kwoty sfinansowane miały być następujące przedsięwzięcia: wkład własny sołectwa w budowę drogi gminnej (16 000 zł), remont sali świetlicy (1 967,03 zł).

Sołectwo Zdroje wnioskowało w 2017 roku o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego na łączną kwotę 17 734,98 zł. W ramach tych funduszy zrealizowane miały być następujące inicjatywy: wkład własny sołectwa w budowę drogi (11 000 zł), doposażenie Koła Gospodyń Wiejskich (1 000 zł), doposażenie Ochotniczej Straży Pożarnej (1 000 zł), zakup klimatyzatora (4 000 zł), funkcjonowanie świetlicy wiejskiej (500

zł), utrzymanie terenów zielonych (234,98 zł).

Analiza przedstawionych powyżej danych pochodzących z wniosków sołectw o sfinansowanie przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego pozwala stwierdzić, na jakie przede wszystkim rodzaje przedsięwzięć sołectwa zgłaszają zapotrzebowanie finansowe. Można powiedzieć, że w ramach funduszu sołeckiego realizowane są przede wszystkim inicjatywy dotyczące podstawowych bolączek tych małych społeczności. Bardzo duża część środków finansowych z funduszu sołeckiego jest przeznaczana na szeroko rozumianą poprawę infrastruktury drogowej. Oprócz budowy nowych dróg i remontów już istniejących, finansowane są także inwestycje związane z oświetleniem infrastruktury drogowej oraz pielęgnacją terenów zielonych położonych w sąsiedztwie ciągów komunikacyjnych. Kolejnym podstawowym wydatkiem sołectw są świetlice wiejskie. Z pieniędzy uzyskanych w ramach funduszu sołeckiego dokonuje się ich remontów oraz doposaża w sprzęt potrzebny do prawidłowego i komfortowego funkcjonowania lokalnej społeczności. Bardzo powszechne są również wydatki związane z funkcjonowaniem Ochotniczych Straży Pożarnej. W tym przypadku pieniądze przeznaczone są na zakup odpowiedniego sprzętu czy umundurowania.

Tabela nr 18: Niektóre wnioski sformułowane w Raporcie pokontrolnym NIK z 12 lutego 2013 r.	
Liczba gmin, w których stwierdzono przypadki wykorzystania przez wójtów środków funduszu na realizację zadań niezgłoszonych we wnioskach sołectw oraz niebędących zadaniami własnymi gminy.	17 gmin (47% łącznej liczby kontrolowanych gmin)
Liczba gmin, w których wójtowie zrealizowali wydatki z funduszu na podstawie wniosków, które nie spełniały niektórych ustawowych wymogów	12 gmin (33% łącznej liczby kontrolowanych gmin)
Liczba gmin, które otrzymały zwrot z budżetu państwa w nadmiernej wysokości	20 gmin w 2011 roku (56% łącznej liczby kontrolowanych gmin); 6 gmin w 2012 roku (17% łącznej liczby kontrolowanych gmin)
Wskazane przez sołtysów skutki wprowadzenia funduszu sołectkiego	pozytywny wpływ na warunki działania i rozwoju sołectw (69%), pozytywny wpływ na wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectw (68%), pozytywny wpływ na integrację społeczną (55%)
Wskazanie przez wójtów gmin, w których nie wyodrębniono środków funduszu sołectkiego oraz powody takiej decyzji	zamiar uniknięcia rozdrobnienia środków finansowych w przypadku utworzenia funduszu (23% gmin), brak zainteresowania sołtysów i mieszkańców wsi utworzeniem funduszu (17%), brak środków finansowych umożliwiających wyodrębnienie funduszu (16%), niejasne przepisy i ograniczenia związane z realizacją funduszu (9%)
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Raporcie NIK.	

## Analiza podstawowych problemów związanych z funkcjonowaniem funduszu sołectkiego w latach 2009-2017

Funkcjonowanie funduszy sołectkich było przedmiotem dwóch kompleksowych kontroli. Jednej ze strony Najwyższej Izby Kontroli, a drugiej ze strony Regionalnych Izb Obrachunkowych. Obydwie te kontrole odbyły się w 2012 roku i ich efektem było przygotowanie raportów, które zostały opublikowane w roku 2013. Obydwie te kontrole przeprowadzone były i oceniały stan prawny obowiązujący jeszcze przed uchwaleniem i wejściem w życie nowej ustawy o funduszu sołectkim (ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku). Co więcej, wnioski pokontrolne, szczególnie te zawarte w raporcie Najwyższej Izby Kontroli stały się niejako podstawą inicjatyw ustawodawczych, które doprowadziły do znowelizowania przepisów dotyczących funduszu sołectkiego.

Oprócz tych dwóch podstawowych kontroli funkcjonowanie funduszu sołectkiego było też przedmiotem analiz dokonywanych przez podmioty prywatne i organizacje trzeciego sektora. Przykładem takiej analizy jest chociażby raport „Fundusz Sołectki w pytaniach i odpowiedziach” przygotowany przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich we wrześniu 2012 roku. W tej części ekspertyzy spróbujemy scharakteryzować podstawowe problemy, jakie wniknęły w trakcie tych prawie dziesięciu lat funkcjonowania instytucji

funduszu sołectkiego w Polsce. Postaramy się odpowiedzieć na pytanie, czy i w jaki sposób ustawodawca, bądź też inne właściwe organy zareagowały na zaistniałe problemy i czy przyjęte przez nie metody działania okazały się skuteczne.

### Analiza Informacji o wynikach kontroli koordynowanej funduszu sołectkiego przeprowadzonej w 2012 roku przez Regionalne Izby Obrachunkowe

Kontrola przeprowadzona w 2012 roku przez Regionalne Izby Obrachunkowe miała na celu, zdaniem samych autorów pokontrolnej publikacji, „zbadać i ocenić przestrzeganie przez gminy całości przepisów ustawy o funduszu sołectkim”. W ramach kontroli zbadane zostały m. in. następujące zagadnienia:

- prawidłowość obliczenia wysokości funduszu sołectkiego dla poszczególnych sołectw,
- procedura określenia przez zebrania wiejskie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego i złożenia wniosku w tej sprawie,



- proces weryfikacji przez organy gminy prawidłowości wniosku sołectwa w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego,
- ujęcie w uchwale budżetowej przedsięwzięć wynikających z wniosków sołectw,
- prawidłowość wydatkowania środków na przedsięwzięcia wskazane przez sołectwa oraz ujęcia ich w ewidencji i sprawozdawczości,
- wniosek gminy o zwrot z budżetu państwa w formie dotacji celowej części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego.

Kontrola obejmowała dwa pełne cykle stosowania przepisów ustawy o funduszu sołectkim. Pierwszy obejmował działania od podjęcia w 2009 roku przez rady gminy uchwał o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego w budżecie gminy na rok 2010, aż do złożenia w 2011 rok wniosków do właściwych wojewodów o częściowy zwrot wydatków poniesionych z funduszu sołectkiego w roku 2010. Drugi cykl obejmował analogiczne działania dotyczące budżetów gmin na rok 2011. Kontrolą objęto łącznie 78 gmin (54 gmin wiejskich i 24 gminy miejsko-wiejskie), położonych na terenie wszystkich województw. W ramach skontrolowanych ostatecznie gmin (ostatecznie było ich 76) funkcjonowało kolejno 1 430 oraz 1 415 sołectw kolejno w roku 2010 i 2011. Wskaźnik sołectw, które skorzystały z prawa złożenia wniosku o przeznaczenie środków finansowych w ramach funduszu sołectkiego wyniósł kolejno 90,3% w roku 2010 oraz 92,9% w roku 2011.

Pierwszym zagadnieniem będącym przedmiotem kontroli ze strony Regionalnych Izb Obrachunkowych była prawidłowość wyliczania przez rady gmin kwoty bazowej będącej podstawą do wyliczenia środków przysługujących sołectwu z funduszu sołectkiego oraz prawidłowość wyliczania kwot samego funduszu sołectkiego. Dane wynikające z tego aspektu kontroli zawarte są w tabeli nr 16.

Jak wskazują dane zawarte w Informacji, w początkowych latach funkcjonowania funduszu sołectkiego skala nieprawidłowości przy obliczaniu podstawowych wskaźników związanych z funkcjonowaniem funduszu sołectkiego była dość wysoka i wynosiła w zależności od badanego roku oraz wskaźnika od ok. 47% do ok. 55%. Upraszczając można powiedzieć, że około połowa gmin miała takie lub inne problemy z prawidłowym obliczeniem kwoty bazowej albo samej kwoty funduszu sołectkiego. W wielu przypadkach błędne wyliczenie pierwszego z tych wskaźników, powodowało także w konsekwencji błędne obliczenie drugiego. Jeśli chodzi o przyczyny tych, pojawiających się nagminnie błędów, to autorzy raportu wskazują przede wszystkim na nieprawidłowe obliczanie kwoty dochodów bieżących gminy czy też błędne ustalenie liczby jej mieszkańców.

Kolejnym badanym aspektem była prawidłowość wniosków o finansowanie przedsięwzięć w ramach funduszu sołectkiego

składanych przez sołectwa. W ramach czynności kontrolnych zbadano szczegółowo 526 i 539 wniosków składanych w latach 2010 – 2011. Było to w sumie nieco ponad 40% ogółu wniosków składanych w tamtych latach w gminach objętych kontrolą. Najpowszechniejszymi uchybieniami, jakie zawierały badane wnioski były:

- niespełnianie wymogów formalnych zawartych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim (od ok. 7% do ok. 8,7% wniosków),
- nieprawidłowe uchwalenie wniosku podczas zebrania wiejskiego (od ok. 5% do ok. 7% wniosków),
- niedołączenie do wniosków dokumentacji świadczącej o ich uchwaleniu przez zebranie wiejskie (od ok. 5,4% do ok. 6,8% wniosków).

Ponadto pojawiały się też takie uchybienia jak: przekroczenie terminu na złożenie wniosku, wnioskowanie o sfinansowanie przedsięwzięć sprzecznych z przepisami ustawy o funduszu sołectkim czy też przekroczenie kwoty dopuszczalnego finansowania z funduszu sołectkiego.

Następnym badanym elementem była prawidłowość procedury odrzucenia wniosku złożonego przez sołectwo. Łącznie w ciągu tych dwóch lat spośród szczegółowo zbadanych 1 065 wniosków odrzuconych zostało zaledwie 51 wniosków, czyli ok. 4,8%. Z tych 51 wniosków bezpodstawnie odrzuconych zostało 7, czyli zaledwie 0,65% ogółu zbadanych wniosków.

Zbadano zgodność wydatków wykonywanych w ramach funduszu sołectkiego z wnioskami złożonymi przez sołectwa. W wyniku badania ustalono, że wskaźnik wydatków poniesionych na cele inne niż wynikające z wniosków w stosunku do kwoty zbadanych wydatków wyniósł kolejno: 2,28% w roku 2010 (163 187,97 zł) oraz 1,69% w roku 2011 (129 268,34 zł). Analizie poddano także liczbę i wartość przedsięwzięć niewykonanych mimo przyjęcia wniosków sołectw i zamieszczenia stosownych postanowień w uchwale budżetowej. W roku 2010 takich przedsięwzięć było 97 (na łączną kwotę 694 722,30 zł), a w 2011 109 (na łączną kwotę 706 892,36 zł).

Przeprowadzono analizę wniosków składanych przez gminy do wojewodów w celu uzyskania zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego. W wyniku kontroli zauważono następujące nieprawidłowości:

- wykazanie wydatków poniesionych w wysokości przekraczającej kwotę podlegającą częściowej refundacji (po 8 przypadków w roku 2010 i roku 2011),
- wykazanie wydatków na przedsięwzięcia niewynikających z prawidłowych wniosków sołectw lub wynikających z wniosków podlegających odrzuceniu (19 przypadków w roku 2010 i 17 przypadków w roku 2011),
- wykazanie wydatków zrealizowanych w innym okresie niż rok realizacji funduszu sołectkiego (1 przypadek w roku 2010 i 2 w roku 2011).

W wyniku przeprowadzonej kontroli sformułowanych zo-



stało kilka wniosków de lege ferenda oraz problemów, jakie należałoby rozwiązać za pomocą zmiany czy też doprecyzowania przepisów dotyczących funduszu sołeckiego. Wnioski te, wraz z informacją o ich realizacji, znajdują się w tabeli nr 17.

## Analiza raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego funkcjonowania funduszy sołeckich z 2013 roku

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Była to pierwsza (i na dzień dzisiejszy ostatnia) kontrola instytucji funduszu sołeckiego ze strony NIK. Kontrola objęła okres od 1 stycznia 2010 roku do 28 września 2012 roku. Celem kontroli była ocena funkcjonowania funduszy sołeckich, w aspektach takich jak:

- tworzenie funduszu w gminach i rozdysponowania jego środków na sołectwa;
- wykorzystanie środków funduszu;
- refundacja z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu;
- funkcjonowanie elementów systemu kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła funkcjonowanie instytucji funduszu sołeckiego pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Jak stwierdzono w ogólnej ocenie kontrolowanej działalności „Wójtowie gmin wykorzystywali środki funduszu na realizację przedsięwzięć, które służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategiami rozwoju gmin. Realizowane w ramach funduszu zadania własne gminy, m.in. w zakresie kultury, dróg i gospodarki komunalnej, zaspokajały zbiorowe potrzeby sołectw. Dzięki możliwości finansowania ze środków funduszu realizacji niewielkich, ale ważnych dla lokalnych społeczności przedsięwzięć, wzrosło zaangażowanie mieszkańców w sprawy sołeckie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim naruszania przez wójtów przepisów ustawy o funduszu sołeckim przy ustalaniu wysokości środków funduszu przypadających poszczególnym sołectwom (75% gmin) i ich wykorzystaniu (47% gmin), a w konsekwencji pobrania z budżetu państwa dotacji w nadmiernej wysokości ogółem 114,1 tys. zł (58% gmin). Główną przyczyną powstania tych nieprawidłowości w kontrolowanych gminach była słabość istniejących systemów kontroli zarządczej. Działania podejmowane przez wójtów w celu zapewnienia zgodnego z prawem funkcjonowania funduszy okazały się niewystarczające<sup>4</sup>.

Kontrola NIK objęła 36 gmin. Zaledwie w jednej z nich stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym podjęciu uchwały o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego. Stwierdzono także, że wójtowie na ogół terminowo (89% gmin) przekazywali sołtysom informacje dotyczące wysokości środków funduszu przypadających na sołectwo. Na terenie kontrolowanych gmin funkcjonowało ponad 1 000 sołectw i jedynie odpowiednio: 37 w 2009 roku, 28 w 2010 roku i 13 w 2011 roku sołectw nie uchwaliło podczas zebrań wiejskich wniosków o finansowanie w ramach funduszu sołeckiego. Kolejne wnioski pokontrolne sformułowane przez Najwyższą Izbę Kontroli znajdują się w tabeli nr 18.

Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie zawarła też trzy wnioski de lege ferenda, które jak już wspomniano wyżej były podstawą zainicjowania prac legislacyjnych, które zaowocowały uchwaleniem nowej ustawy o funduszu sołeckim w 2014 roku. Przepisy nowej ustawy w sposób wyczerpujący zawarły w sobie rozwiązania zaproponowane przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nowe przepisy umożliwiły w trakcie roku budżetowego dokonywanie zmian przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw, uzupełnianie przez zebranie wiejskie wniosku niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim oraz sumowanie środków przysługujących kilku sołectwom i realizowanie przez nie wspólnego przedsięwzięcia w ramach funduszu sołeckiego.

Institucja funduszu sołeckiego od 2012 roku nie była przedmiotem zinstytucjonalizowanej kontroli, czy to ze strony Najwyższej Izby Kontroli czy też innych uprawnionych organów. Większość nieprawidłowości i problemów wskazywanych we wnioskach z poprzednich kontroli zostało z czasem rozwiązanych, czy to poprzez odpowiednie zmiany w przepisach, czy poprzez stopniowe zwiększanie się wiedzy o funkcjonowaniu instytucji funduszu sołeckiego. Wydaje się jednak, że okres prawie 7 lat jaki upłynął od ostatnich kontroli jest już odpowiedni, aby w jakimś zakresie czynności kontrolne ponowić, szczególnie, że w międzyczasie dość znaczącej zmianie uległy przepisy dotyczące funduszu sołeckiego.

4 <http://docplayer.pl/9727121-Lgd-4101-009-2012-nr-ewid-4-2013-p-12-134-lgd-informacja-o-wynikach-kontroli-funkcjonowanie-funduszy-soleckich-marzec-2-01-1.html>, dostęp: 05.01.2019 r.

## Formy partycypacji obywatelskiej w jednostkach pomocniczych gmin

Wśród mechanizmów partycypacji obywatelskiej wymienić można konsultacje społeczne (dobrowolne i obowiązkowe), inicjatywę uchwałodawczą (lub wniosek o wystąpienie z inicjatywą) oraz radę seniorów (ustanowiona na mocy ustawy z 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym). W zakresie przyznania jednostkom pomocniczym oraz samym mieszkańcom inicjatywy uchwałodawczej, lukę uregulowań ustawowych mogą uzupełnić przepisy statutowe. Wydaje się jednak, że kwestia ta powinna znaleźć się w przepisach powszechnie obowiązujących, wraz z uregulowaniem procentu mieszkańców, uprawnionych do wyjścia z inicjatywą uchwałodawczą.

W ustawie o samorządzie gminnym przewidziane są również dwa finansowe mechanizmy partycypacji mieszkańców w realizacji zadań gminy – fundusz sołecki oraz budżet partycypacyjny. Fundusz sołecki gwarantuje mieszkańcom faktyczny udział w zarządzaniu lokalną społecznością poprzez decydowanie o sposobie wydatkowania części budżetu gminy na realizację zadań uznanych za najistotniejsze dla mieszkańców danej wspólnoty. Poprzez przyjęcie bezpośredniego sposobu podejmowania decyzji przez zebranie wiejskie, realizuje w sposób wzorcowy założenia demokracji partycypacyjnej. W gminach miejskich, które ustanowiły jednostki pomocnicze rada gminy może przyznać im określone kwoty do wyłącznej dyspozycji (np. na organizację imprez okolicznościowych, zakup nagród, doposażenie gminnych instytucji) bądź wydzielić pulę środków na sfinansowanie projektów w ramach mechanizmu konkursowego. Rozwiązania te powielają się niekiedy z funkcjonującym równolegle budżetem partycypacyjnym (na skutek rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych powołanie budżetu partycypacyjnego stało się obligatoryjne dla miast na prawach powiatu. Ustawodawca określił też dolny limit w wysokości 0,5% budżetu gminy, co znacząco przekracza skalę finansową dotychczasowej wysokości funduszy sołeckich).

Budżet obywatelski wdrażany w Polsce od 2011 r., zdefiniowany został przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w 2013 r. jako „mechanizm pozwalający mieszkańcom danej społeczności lokalnej na współdecydowanie o wydatkowaniu części danego budżetu jednostki samorządu terytorialnego”<sup>5</sup>.

Pod kątem proceduralnym, pomimo niedawnej nowelizacji przepisów, budżet partycypacyjny nie jest ustandaryzowany, co skutkuje systemowym brakiem realnej dyskusji i konsultacji w sprawie zakresu przedmiotowego zgłaszanych projektów. Mechanizm anonimowego głosowania nie sprzyja budowaniu więzi społecznych, ani trwałych wspólnot związanych z dbałością o najbliższe otoczenie sąsiedzkie (choć sama możliwość pozyskania finansowania na lokalne projekty czasem prowadzi do uformowania się takich grup sąsiedzkich). Model wdrożonego w Polsce budżetu obywatelskiego nie przypomina w niczym jego pierwowzoru i nie prowadzi do osiągnięcia porównywalnych efektów. Jego popularność wśród elit politycznych może wynikać w większej mierze z korzyści wizerunkowych, jakie oferuje rządzącym w pozyskiwaniu poparcia społecznego.

Wdrażany w Polsce model budżetu obywatelskiego nie prowadzi do upodmiotowienia obywateli, inaczej niż w Porto Alegre w Brazylii, gdzie polegał na konstruowaniu całego budżetu miasta na spotkaniach sąsiedzkich, a więc przejściu z demokracji pośredniej (plebiscytowej) do bezpośredniej i partycypacyjnej. Model ten realizowany jest w pewnej mierze przez sołectwa, dlatego dziwić powinno, że to nie on został przyjęty jako modelowy do rozszerzenia pod względem skali i zasięgu.

Przyjęty w ubiegłym roku przez ustawodawcę kierunek zmian zmierza w kierunku popularyzacji rozwiązania konkurencyjnego wobec funduszu sołeckiego, przy braku rozwiązań wspierających i rozszerzających zasięg jego funkcjonowania. W świetle kilkuletnich doświadczeń miast, które wdrożyły budżet obywatelski jako pierwsze, coraz częściej pojawiają się zarzuty, że jest to rozwiązanie dysfunkcyjne. 17.10.2017 r. w Instytucie Spraw Obywatelskich odbyła się debata „Łódzianie decydują: Budżet obywatelski czy budżet dla obywateli?”, w której na patologie związane z funkcjonowaniem budżetu obywatelskiego zwracali uwagę m.in. jego dawni promotorzy: Katarzyna Mikołajczyk z Fundacji Normalne Miasto Fenomen i Fundacji ePaństwo oraz Jarosław Ogródowski, miejski aktywista i społecznik, ekspert w zakresie partycypacji społecznej i rewitalizacji. Najważniejsze zarzuty kierowane wobec budżetu partycypacyjnego dotyczą:

- potencjalnego dublowania finansowania tych samych zadań i instytucji, które mogą korzystać zarówno z budżetu gminy, budżetu obywatelskiego i budżetu jednostki pomocniczej (nie wspominając o budżecie państwa, środkach europejskich i funduszach CSR firm prywatnych);
- aktywności zaangażowania projektodawców, których aktywność obywatelska sprowadzana jest do zbiórki podpisów;
- wprowadzenia „logiki przeciągania kołdry” – konkurencji środowisk związanych z daną instytucją (rodziców dzieci z gminnego przedszkola, szkoły, biblioteki, domu kultury) z inną gminną placówką o sfinansowanie działań

<sup>5</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=47F740CC>, dostęp: 29.12.2018 r.

nie wykraczających poza bieżące funkcjonowanie jednostki;

- ideologizacji projektów promowanych przez środowiska operujące w przestrzeni konfliktu społecznego wokół wrażliwych wartości czy sposobów korzystania z przestrzeni.

Z punktu widzenia pragmatyki władz miasta, budżet partycypacyjny jest wygodniejszym narzędziem zarządzania aktywnością społeczną, bo nie tworzy po stronie społecznej silnego partnera, z którego zdaniem trzeba byłoby się liczyć przy podejmowaniu decyzji politycznych. Specyfika jednostek pomocniczych gmin powoduje bowiem instytucjonalizację reprezentacji obywatelskiej, silną legitymizację wyłonionych oddolnie liderów, wypracowywanie przez nich kanałów komunikacji z mieszkańcami, budowanie kapitału zaufania i zdolności do mobilizacji społecznej w istotnych dla wspólnoty lokalnej sprawach.

Przykładem negatywnego kierunku zmian, obok rozwiązań ustawowych, jest decyzja łódzkiej Rady Miasta z 27 grudnia 2018 r., która odebrała radom osiedli większość środków finansowych, przyznanych uchwałą nr LXXIX/1642/14 z dnia 15 stycznia 2014 r. (gwarantującej 10 mln zł w 2014 r. i co najmniej 25 mln zł od 2015 r.). Odwrócenie kierunku programowego władz Łodzi może być związane z cyklem wyborczym oraz mobilizowaniem poparcia dla partii rządzącej wśród działaczy osiedlowych. W dyskusji na profilu społecznościowym jedna z byłych radnych zaangażowanych we wspieranie partycypacji obywatelskiej stwierdziła, że była to zemsta polityków Koalicji Obywatelskiej za startowanie radnych osiedlowych z innych list w wyborach do Rady Miasta oraz zapowiedziała bojkot głosowania na projekty zgłoszone w budżecie obywatelskim w 2019 r. W emocjonalnym wpisie, pisany na gorąco po głosowaniu w Radzie Miasta poznać można napięcie, jakie zarysowało się pomiędzy budżetem obywatelskim a środkami znajdującymi się dotychczas w dyspozycji Rad Osiedli. Stanowi ono nieuniknioną konsekwencję tworzenia rozwiązań konkurencyjnych, które rozgrywane są przez rywalizujące siły polityczne w bieżącej walce wyborczej.

Deficytem współczesnej demokracji jest brak rozwiązań wspierających budowanie więzi społecznych. Proces decyzyjny został przeniesiony na zbyt wysoki poziom, wkomponowany w ramy proceduralne i obudowany gąszczem przepisów prawnych, które czynią go niezrozumiałym i niedostępnym nie tyle dla przeciętnego mieszkańca, co nawet niewyspecjalizowanego w tym obszarze urzędnika. Lokalni liderzy, mający wsparcie swoich społeczności sąsiedzkich byłiby najskuteczniejszymi reprezentantami ich interesów, ale tym samym stawaliby się niewygodnym, bo wymagającym partnerem dla władz gminnych. Obecnie ich rolę wypełniają aktywiści społeczni, którzy działają na terenie całego miasta i za każdym razem muszą budować kanały komunikacji z miesz-

kańcami zainteresowanymi danym problemem. Ich siłą jest z pewnością rozpoznawalność w lokalnych mediach, przez co mają większą łatwość nagłaśniania spraw, które są atrakcyjne z punktu widzenia polityki ich redakcji. Niestety, wobec słabości kontrolnej funkcji mediów lokalnych nie równoważy to utraconego potencjału zinstytucjonalizowanej reprezentacji interesu wspólnot sąsiedzkich. Wydaje się, że pożądane staje się ponowne rozstrzygnięcie na poziomie ustawowym proporcji i relacji pomiędzy oboma mechanizmami: budżetem partycypacyjnym i funduszem sołeckim na rzecz silniejszego upodmiotowienia jednostek pomocniczych gmin.

## Rekomendacje

Problemy zidentyfikowane w niniejszej ekspertyzie dotyczą:

- trybu powoływania jednostek pomocniczych i wydzielenia części budżetu gmin na ich potrzeby;
- nierównoprawnej pozycji sołectw i innych jednostek pomocniczych gmin;
- relacji pomiędzy budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim;
- wysokości środków finansowych wydzielanych na potrzeby jednostek pomocniczych gmin.

Rekomendowane jest wprowadzenie w art. 5 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym mechanizmu obligatoryjności powołania jednostki pomocniczej przez radę gminy na wniosek mieszkańców oraz przynależnej im części budżetu gminy. Zasadne wydaje się zamienienie określenia „jednostka pomocnicza” formułą „wspólnota sąsiedzka” dla podkreślenia jej samodzielności w realizacji zadań. Na poziomie ustawowym powinny znaleźć się przepisy przyznające inicjatywę uchwałodawczą jednostkom pomocniczym gmin oraz określone mu, niewysokiemu, odsetkowi mieszkańców.

Rekomendowane jest uregulowanie ustroju wszystkich wspólnot sąsiedzkich według tych samych zasad, wzorowanych na dotychczasowych regulacjach funkcjonowania sołectw i funduszu sołeckiego. Wielkość osiedla lub dzielnicy powinna być powiązana z okręgiem szkoły podstawowej.

Słabością funduszu sołeckiego (jak również części budżetu gminy wydzielonych na potrzeby innych jednostek pomocniczych gmin) jest uzupełniający charakter wobec innych form finansowania zadań gminy. Wydatki na realizację zadań służących poprawie jakości życia mieszkańców mogą być finansowane zarówno bezpośrednio z budżetu gminy oraz, w gminach, które przyjęły takie rozwiązanie, poprzez głosowanie na projekty zgłoszone w budżecie partycypacyjnym. Powoduje to, że fundusz sołeczki nie jest formą budżetu partycypacyjnego, ale komplementarną wobec niego formą finansowania zadań publicznych. Nakładanie się budżetu partycypacyjnego i funduszu sołeckiego występuje najczęściej w dużych

miastach, gdyż to one jako pierwsze wprowadzały budżety obywatelskie, a obecnie są do tego zobowiązane na mocy znolelizowanego art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Właściwym kierunkiem wydaje się stopniowe rozszerzanie odpowiedzialności wspólnot sąsiedzkich za:

- zieleni (nasadzenia i utrzymanie zieleni);
- utrzymanie czystości;
- małą architekturę;
- inwestycje drogowe - kanalizacyjne oraz rekreacyjne;
- organizację ruchu;
- bezpieczeństwo.

Przeniesienie na niższy poziom wyłącznej odpowiedzialności za realizację określonych zadań uwydatni zbyt niską wysokość przypadających jednostkom pomocniczym środków finansowych. Kwoty rzędu kilku czy nawet dwudziestu kilku tysięcy złotych rocznie nie umożliwiają realizacji bardziej kosztownych inwestycji, chociażby z zakresie modernizacji infrastruktury drogowej. Przy tego typu projektach nawet współdziałanie pomiędzy kilkoma sąsiednimi sołectwami może być zdecydowanie niewystarczające. Rekomendowane jest systematyczne zwiększanie części budżetu gminy przynależnego jednostkom pomocniczym, poprzez wprowadzenie progu analogicznego do budżetu partycypacyjnego (obecnie 0,5% budżetu gminy).

Gminom niewątpliwie opłaca się wydatkować środki finansowe w ramach funduszu sołeckiego. Dochodząca do 40% dla biednych gmin stopa zwrotu środków wydawanych w tym trybie sprawia, że można realizować zadania własne dużo niższym realnie kosztem. Władze gmin powinny więc zadbać o to, aby fundusz sołecki był możliwie najpełniej realizowany w ramach podległych im sołectw. Dzięki dobrej współpracy na linii mieszkańcy sołectw – władze gminy można realizować bardziej ambitne przedsięwzięcia niższym kosztem, co szczególnie dla gmin najbardziej zadłużonych, może być zdecydowanym wsparciem. Rekomendowane jest rozszerzenie mechanizmu współfinansowania wydatków sołectw na inne jednostki pomocnicze gmin oraz zwiększenie o 10 punktów procentowych skali refinansowania z budżetu państwa.

## Bibliografia:

### Akty prawne, dokumenty, raporty:

- Ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim.  
 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim.  
 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym.  
 Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2010-2017.  
 Materiały związane z sejmowymi pracami legislacyjnymi nad projektami ustaw o funduszu sołeckim (projekty ustaw, poprawki, protokoły z posiedzeń komisji sejmowych).  
 Raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący funkcjonowania funduszy sołeckich z 12 lutego 2013 roku.  
 Informacja o wynikach kontroli koordynowanej funduszu sołeckiego przeprowadzonej w 2012 roku przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.  
 Dane zawarte w Bazie Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.  
 Wnioski o realizację przedsięwzięć z funduszu sołeckiego gminy Cekcyn z 2017 roku.  
 Raport „Fundusz Sołecki w pytaniach i odpowiedziach” przygotowany przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.  
 Wyrok WSA w Warszawie z 27.04.2017 r., V SA/WA 353/16, LEX nr 2361016.  
 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 22749 w sprawie budżetów partycypacyjnych w Polsce (SPS-023-22749/13).

### Monografie:

- Augustyniak M., *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012.  
 Augustyniak M., *Budżet partycypacyjny jako instrument uczestnictwa mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym – wnioski i postulaty* [w:] *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2014.  
 Czarnik Z., Maciejko W. (in.), *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Wydanie 2, Warszawa 2016.  
 Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydanie 2, Warszawa 2018.  
 Fleszer D., *Budżet Obywatelski – oczekiwania, realia* [w:] *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, (red.) M. Gurek, Sosnowiec 2016.  
 Ofiarski Z., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2018.  
 Sześciło D., Kłucińska P., *Propozycje instytucjonalnego wzmocnienia sołectw* [w:] *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa 2017.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl