

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 100)
z dnia 8 stycznia 2026 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 100)

8 stycznia 2026 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Michała Krawczyka (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– przedstawienie raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego pt. „Od dróg do wspólnot. Ewolucja, praktyka i kierunki zmian funduszu sołeckiego w Polsce (2010–2024)”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Julita Łukomska** zastępczyni dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, **Agata Saracyn** koordynator procesów legislacyjnych Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz **Adrian Pokrywczyński** ekspert Związku Powiatu Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Mateusz Daszewski** i **Sławomir Jakubczak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dzień dobry. Witam państwa serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie posłanki i panów posłów. Witam naszych gości. Jest z nami pani dr Julita Łukomska, zastępca dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Dzień dobry. Jest z nami pan Szymon Wróbel, zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Szanowni państwo, stwierdzam kworum.

Przedmiotem naszego dzisiejszego posiedzenia będzie przedstawienie raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego pt. „Od dróg do wspólnot. Ewolucja, praktyka i kierunki zmian funduszu sołeckiego w Polsce w latach 2010–2024”.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Stwierdzam jego przyjęcie.

Bardzo proszę, przechodzimy do realizacji porządku. Najpierw wysłuchamy prezentacji pani dyrektor. Bardzo proszę, pani dr Julita Łukomska, zastępca dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

Zastępczyni dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Julita Łukomska:

Dzień dobry państwu. Bardzo dziękuję.

Na początek chciałbym bardzo podziękować panu przewodniczącemu za zaproszenie do prezentacji na posiedzeniu u państwa.

Szanowni państwo, jest początek roku, więc pozwólcie, że też zacznę od najlepszych życzeń dla wszystkich pań i dla wszystkich panów posłów – dużo zdrowia, pomyślności na rok 2026. Myślę, że w kontekście samorządu terytorialnego życzę wzmocnienia samorządów w kontekście finansowym i organizacyjnym. Silny samorząd to zadowoleni mieszkańcy, więc życzę nam wszystkim silniejszego, skuteczniejszego w dostarczaniu usług – we współpracy z mieszkańcami – samorządu.

Zacznę od tego, że chciałabym bardzo krótko powiedzieć o tym, jak doszło do opracowania tego raportu, bo raport nie jest jednym z głównych zadań realizowanych w roku 2025 przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. W instytucie od lipca 2024 r. sukcesywnie budujemy zespół badawczy i staramy się realizować konkretne projekty badawcze, natomiast ten projekt był niejako takim projektem dodatkowym, który się pojawił w roku 2025 i wynikał z tego, że zostaliśmy zaproszeni na konferencję, która odbywała się w Senacie 13 czerwca pt. „Sołectwo, samorząd, wspólnota – doświadczenie rozwoju”. Pan senator Ireneusz Niewiarowski zaprosił instytut do wystąpienia podczas tej konferencji, co było takim impulsem do tego,

żeby opowiedzieć o funduszu sołeckim. Pomyśleliśmy, że to jest dobry czas na to, żeby już po 15 latach podsumować to, w jaki sposób te środki z funduszu sołeckiego były wydatkowane, spojrzeć trochę z lotu ptaka, czyli poprzez pryzmat wydatków ze sprawozdań Rb-28S, czyli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zacznę oczywiście od tego, że fundusz sołecki to więcej niż pieniądze. To nie tylko mechanizm finansowy, to przede wszystkim mechanizm budowania wspólnoty, budowania zaufania, odpowiedzialności za lokalne otoczenie. Natomiast rzeczywiście finanse są ważnym elementem. Zobaczycie też państwo, w tych danych empirycznych to widać, że zachęty finansowe przynosiły skutki. Dodatkowo chcę podkreślić, że fundusz sołecki to realizacja zasady subsydiarności. Rzeczywiście, jak patrzymy na rekomendację Rady Europy, to wyraźnie widać, że ta zasada subsydiarności jest podkreślana. Jest mowa o tym, żeby decyzje publiczne były podejmowane jak najbliżej obywateli.

Chciałabym także zauważyć, że to rozwiązanie, jakie mamy w Polsce, tj. fundusz sołecki, który jest takim wydzieleniem środków z budżetu gminy na te zadania, na te pomysły, które zachęca realizować sołectwa, wpisuje się w europejskiej trend wzmacniania jednostek pomocniczych. Jeśli popatrzymy sobie na brytyjskie *parishes* czy na portugalskie *freguesias*, jeśli chodzi o finanse, to nawet można powiedzieć, że mają nieco więcej kompetencji i samodzielności, bo w przypadku tych brytyjskich jednostek pomocniczych one mają prawo do nakładania dodatku do podatku lokalnego. Z kolei sołectwa portugalskie również mają większą samodzielność finansową i możliwość otrzymywania dotacji z budżetu gminy.

W Polsce przyjęto właśnie taki model, ale wpisujemy się z tym wzmacnianiem finansowym jednostek pomocniczych w trendy europejskie, więc fundusz sołecki to wzmacnianie partycypacji obywatelskiej, decentralizacji, ale także rozwoju lokalnego, czyli dostosowywania zadań realizowanych na szczeblu lokalnym do potrzeb społeczności lokalnej.

Jeśli chodzi o ewolucję ram prawnych, tylko wspomnę krótko o tym, że ustawa o funduszu sołeckim jest z roku 2009. Początek był na pewno przełomem, natomiast miał pewne niedoskonałości i te niedoskonałości zostały szybko zauważone. Nowelizacją z roku 2014 wprowadzono na przykład większe zwroty z budżetu państwa, czyli o ile początkowo w zależności od zamożności gminy ten zwrot wynosił od 10% do 30%, to w roku 2014 te zwroty zostały podwyższone, czyli w przypadku gmin najbogatszych to był zwrot 20%, a w przypadku gmin o najniższych dochodach był to zwrot 40%. Dodatkowo pojawiły się zapisy, które spowodowały, że fundusz działa aż do momentu formalnej rezygnacji, czyli rada gminy musi podjąć uchwałę o niewyodrębnianiu funduszu sołeckiego, co też wzmacnia ten instrument.

Przejdźmy teraz do liczb. Na pewno ta nowelizacja z 2014 r. była takim wiatrem w żagle dla funduszu sołeckiego i liczby również na to będą wskazywały. Zacznę od bardzo ogólnego obrazu. Na prawie 2,5 tys. gmin w Polsce są 2172 gminy, w których mamy sołectwa, w tym są 3 miasta na prawach powiatu i 7 gmin miejskich, w których również mamy sołectwa. Na tym wykresie po prawej stronie widzicie państwo Zieloną Górę, która w roku 2015 połączyła się z gminą wiejską i od tej pory mamy 17 sołectw, które są na terenie miasta Zielona Góra. Od razu po połączeniu gminy wiejskiej z miastem został wprowadzony fundusz sołecki. Tak jak państwo widzicie, od 2016 r. ten fundusz funkcjonuje w Zielonej Górze.

Patrząc na inne miasta, praktyka była zróżnicowana. To znaczy niektóre z nich przez cały okres analizy wyodrębniały fundusz sołecki, wydatkowały środki, a inne nie, na przykład jeśli chodzi o miasto Kalisz, to fundusz sołecki był przez chwilę, a potem już nie był wyodrębniany. Mamy więc różne podejścia, jeśli chodzi o miasta, ale poza miastami oczywiście sołectwa to przede wszystkim gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie. Łącznie w Polsce jest prawie 41 tys. sołectw.

Gminą, która liczy najwięcej sołectw, jest Zambrów, to jest aż 70. Natomiast mamy też w kraju 4 gminy, które liczą tylko po 1 sołectwie, co pokazuje, jak bardzo zróżnicowany jest ten obraz na szczeblu jednostek pomocniczych, w gminach, przede wszystkim gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Najwięcej gmin ma 12 sołectw. Mimo że środki z funduszu sołeckiego należą do gminy, warto wspomnieć o tym, że mechanizm ten stanowi taką pełną, kompromisową formę wyrazu woli mieszkańców.

Jak wiele gmin korzysta z funduszu sołeckiego? Stawiając sobie to pytanie, należy zacząć od tego, z jakiego źródła skorzystać. My też to pytanie sobie postawiliśmy, bo mamy co najmniej dwa źródła danych. Jeśli chodzi o etap pierwszy, czyli informację przekazywaną do wojewody o tym, że gmina wyodrębnia fundusz sołecki, że zostaje podjęta uchwała dotycząca wyodrębnienia funduszu sołeckiego, to takie informacje od wojewodów są przekazywane do Ministerstwa Spraw

Wewnętrznych i Administracji. To jest jedna baza danych. To jest etap, powiedzmy, planowania. Potem mamy etap realizacji – jest kolejny rok, fundusz jest realizowany i oczywiście te środki są wydatkowane, co wiąże się następnie ze sprawozdawczością. Mamy dane Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego Rb-28S, które umożliwiają analizę wydatków ponoszonych przez gminy w ramach funduszu sołeckiego. Postanowiliśmy przyjrzeć się tej bazie, ona daje więcej możliwości analizy.

Zobaczcie państwo, że te dane MSWiA i dane MF nieco się różnią. To nie są wielkie różnice, ale na przykład w okresie pandemii te różnice były ciut większe. Gminy też często tłumaczyły to w ten sposób, że podjęły uchwałę w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego, ale ze względu na czas pandemii ją zawieszają. W związku z tym tego wykonania potem było trochę mniej. Dane za 2025 r. to tylko dane MSWiA. Na razie jeszcze nie mamy udostępnionych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, na początku kwietnia pewnie tego roku będą dostępne.

Zdecydowaliśmy, by analizować wykonanie funduszu sołeckiego właśnie przez pryzmat wydatków z budżetu gminy. Co zauważyliśmy? Otóż, jeśli chodzi o popularność, to ona zdecydowanie rosła. Te pierwsze 5 lat funkcjonowania funduszu to jest widoczny wzrost. Zauważcie państwo, że w roku 2010 było prawie 1 tys. gmin, które wyodrębniały fundusz sołecki, a w roku 2024 już mamy wzrost o ponad 50%, bo tych gmin jest prawie 1,5 tys., dokładnie 1495. Wyrazny skok jest widoczny przede wszystkim w roku 2015. Wówczas przybyło 200 gmin, które wyodrębniały fundusz sołecki. Zauważcie państwo, że to jest zaraz po nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim, gdzie zostały wprowadzone wyższe procenty zwrotu z budżetu państwa, czyli można się zastanawiać, na ile zachęta finansowa była przyczyną większej popularyzacji wykorzystania tego instrumentu.

Spójrzcie państwo proszę na zróżnicowanie terytorialne w kraju. Ta mapa daje bardzo ciekawy obraz. Otóż czerwonym kolorem zostały zaznaczone gminy, które nie wyodrębniały funduszu sołeckiego, natomiast kolorem zielonym zostały zaznaczone wydatki na fundusz sołecki w przeliczeniu na mieszkańca, czyli tam, gdzie kolor zielony jest ciemniejszy, tam te wydatki w przeliczeniu na mieszkańca są wyższe, a tam, gdzie ten kolor jest nieco mniej zielony, jasnozielony, są one nieco niższe. Przyglądając się tej mapie, zobaczymy, że gminy, które wyodrębniają fundusz sołecki, grupują się, ale gminy, które nie wyodrębniają, również tworzą takie grona. Te czerwone plamy są szczególnie widoczne.

Gdybyśmy mieli spojrzeć na mapę, to gdzieś zauważymy znowu granice zaborów. Jeśli popatrzymy na granice byłego zaboru rosyjskiego, to widać, że tych czerwonych plam jest nieco więcej. Dodatkowo one sąsiadują często z bardzo mocnym zielonym, czyli znowu obok tych grup gmin, które nie wyodrębniają funduszu, mamy gminy, które wyodrębniają i te środki wydatkowane na mieszkańca są tu istotne. Gdybyśmy mieli przeanalizować gminy, które w przeliczeniu na mieszkańca wydają najwięcej, to na pierwszym miejscu jest niewielka gmina podlaska Mielnik, ale jest to gmina zamożna. Dodatkowo, jak popatrzymy na kolejną, gminę Kozielice, to pod względem zamożności gmina jest dość wysoko. Natomiast na liście 10 gmin, które wydawały najwięcej, znajdujemy przede wszystkim gminy podlaskie i gminy mazowieckie.

Gdyby tę mapę przeanalizować i poszukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego ona wygląda tak, jak wygląda, to zdecydowanie można wyróżnić kilka elementów. Po pierwsze, dziedzictwo historyczne, o którym wspomniałam. Mamy obszar dawnego zaboru austriackiego, gdzie aż 77% gmin, które są uprawnione, czyli mają na swoim terenie sołectwa, zdecydowało się wyodrębnić fundusz sołecki, a jeśli chodzi o byłą zabór rosyjski, to jest ich tylko 58%. Od razu nam przychodzi do głowy to, że poziom kapitału społecznego, rozwój instytucjonalny na pewno miały tutaj znaczenie. Dziedzictwo historyczne i jego wpływ na kulturę obywatelską, na tradycję samorządności na pewno miało znaczenie.

Wspominałam o tych gronach, czyli grupujących się gminach wyodrębniających fundusz i gminach, które nie wyodrębniają funduszu. W badaniach samorządów takie zjawiska pojawiają się w przypadku wielu polityk lokalnych, na przykład w polityce podatkowej identyfikujemy zjawisko naśladownictwa podatkowego, czyli tzw. *policy mimicking*. Tutaj też można doszukiwać się dyfuzji informacji i naśladowania przez sąsiednie samorządy pewnych działań w samorządach, które są zlokalizowane obok. Ostatni element, o którym wspomniałam, to kapitał społeczny, bariery instytucjonalne. Warto też pamiętać o tym, że wyodrębnienie funduszu sołeckiego to jest uchwała rady gminy, więc mogą oddziaływać również czynniki polityczne.

Jeszcze trochę liczb, które pokazują, że udział w budżecie środków, które są wydatkowane w ramach funduszu sołeckiego, nie jest wysoki. To jest mniej niż 1%. Zaczynaliśmy w roku 2010 z 0,6%, dochodzimy w 2024 r. do 0,8%, ale to jest wciąż bardzo niewielka część budżetów gminnych. Natomiast kwotowo te wydatki, które zostały poniesione w ramach funduszu sołeckiego, wzrosły ponad trzykrotnie, czyli mamy wzrost z 274 mln zł do 852 mln zł.

Przyglądając się temu, czy te wydatki to są przede wszystkim wydatki bieżące czy wydatki inwestycyjne, widać, że wraz z upływem czasu następuje wzrost wydatków inwestycyjnych. One początkowo oscylowały gdzieś pomiędzy 20% a 25%, a teraz są w okolicach 40%, czyli dominują wydatki bieżące, ale rola wydatków inwestycyjnych jest coraz większa.

Można też zastanowić się nad tym, co decyduje o tym, że niektóre gminy wyodrębniają fundusz sołecki, a inne nie. Próbowaliśmy poszukiwać tych czynników. Szukaliśmy i zaczęliśmy od tych najbardziej podstawowych – wielkości gminy i jej zamożności. Sprawdzaliśmy także korelacje z liczbą sołectw na terenie gminy, ale korelacji nie było. Natomiast widoczny jest związek z liczbą ludności – im większa gmina, tym mamy częściej wyodrębnianie funduszu sołeckiego, tym większy jest odsetek gmin z funduszem sołeckim. W przypadku zamożności ta zależność nie jest tak widoczna. Gdybyśmy narysowali linię trendu, byłaby bardziej płaska, więc można to podsumować ten sposób, że gminy większe, nieco zamożniejsze wyodrębniają fundusz sołecki i korzystają z funduszu sołeckiego.

Jak to wygląda sektorowo? To jest ta przewaga danych Ministerstwa Finansów, że możemy sobie przeanalizować te wydatki w podziale na sektory. Zaczniemy od transportu, bo wydatków w dziale klasyfikacji budżetowej „transport” było najwięcej.

Natomiast bardzo ciekawy, jeszcze na pewno zwrócę na niego uwagę, jest rok 2024, bo to jest pierwszy rok, gdy wydatki na kulturę przewyższają wydatki na transport. Zauważcie państwo, jeśli chodzi o kulturę, w 2010 r. to było 24%, a w roku 2024 to jest już prawie 29%. Jak mówimy o wydatkach na kulturę, to najczęściej są to wydatki na doposażenie świetlic, na organizację różnego rodzaju wydarzeń kulturalnych, na spotkania integracyjne. Jeśli chodzi o transport natomiast, przechodzimy trochę od takiego modelu... Jeśli mielibyśmy podsumować to, co się dzieje w kontekście zróżnicowania sektorowego, to przechodzimy od wydatków na podstawowe infrastrukturalne rzeczy do wydatków na budowę więzi, na dbałość o kapitał społeczny, czyli kultura z transportem nam się przecinają, kultura przewyższa wydatki na transport.

Kolejnym sektorem jest gospodarka komunalna. Chodzi przede wszystkim o oświetlenie parków, oświetlenie, które jest realizowane w ramach funduszy sołeckich, oraz utrzymanie zieleni. To są te wydatki i ich rola jest coraz większa wraz z upływem czasu. Dodatkowo są jeszcze kultura fizyczna, bezpieczeństwo, czyli wsparcie dla ochotniczych straży pożarnych. To są te sektory, które są widoczne, jeśli analizujemy wydatki w ramach funduszu sołeckiego.

Ostatni element, jeśli chodzi o analizę empiryczną, który wyraźnie wynikał z danych, to różnice regionalne, jeśli chodzi o Polskę wschodnią i pozostałą część kraju. Jeśli chodzi o wschodnią Polskę, dominują wydatki na transport i drogi, natomiast w pozostałej części kraju dominującym sektorem jest kultura. Jeśli sobie zestawimy dane z 2010 r. z danymi z roku 2024, to jakiejś wielkiej zmiany nie ma, nadal te różnice – Polska wschodnia i reszta – są widoczne. Nadal więcej wydatków na kulturę obserwujemy w gminach zlokalizowanych w zachodniej i centralnej Polsce. Czyli znowu, jeśli chodzi o Polskę wschodnią, można to podsumować w ten sposób, że staramy się na szczeblu jednostek pomocniczych nadrabiać pewne zaległości w infrastrukturze, a w przypadku zachodniej Polski budujemy kapitał społeczny, dbamy o poprawę jakości życia.

Podsumowując te 15 lat, na pewno ten mechanizm dojrzał, jest coraz bardziej powszechny. Wiemy, że o ponad 50% więcej jednostek zdecydowało się na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w roku 2024 w porównaniu z rokiem 2010. Coraz większa skala tego finansowania jest wyraźnie widoczna. Mamy też coraz więcej wydatków inwestycyjnych, udział wydatków inwestycyjnych też nam rośnie. Zauważamy natomiast różnice regionalne, zauważamy wpływ dziedzictwa historycznego, rozwoju kapitału społecznego, rozwoju instytucji.

Do jakiego to nas prowadzi wniosku? Na pewno fundusz stał się dojrzałym mechanizmem, elementem polskiego samorządu, choć wciąż nierówno wykorzystywanym. Można byłoby dyskusować, stawiać pytania, tych pytań będzie kilka. Pojawi się pytanie o to, czy fundusz powinien być obligatoryjny. Jak wiemy, jeśli chodzi o zmiany, które weszły w życie od stycznia 2026 r., nie wprowadzają one obligatoryjności. Znajdujemy argumenty za i argumenty przeciw. Z jednej strony możemy mówić o tym, że argumentem za byłoby zapewnienie równych praw obywatelom, czyli jeśli w jednej gminie mieszkańcy w sołectwach mają możliwość korzystania z tego

funduszu, to dlaczego w innej gminie mają tej możliwości nie mieć, ale z drugiej strony są argumenty przeciw, które nawiązują do zasady samodzielności, a przede wszystkim do zasady samodzielności finansowej. Może się bowiem okazać, że niektórym gminom, czy tym peryferyjnie położonym, czy tym biedniejszym, nie możemy czegoś narzucać, skoro ich budżety być może nie są gotowe na to, by ten fundusz wyodrębnić.

Pytań możemy postawić więcej. Możemy zastanawiać się nad różnicami regionalnymi, z czego wynika to, że jednak we wschodniej Polsce czy na obszarze byłego zaboru rosyjskiego jest więcej gmin, które nie wyodrębniają funduszu. W jaki sposób zachęcić te gminy? Czy ten mechanizm finansowania, który jest obecnie, jest satysfakcjonujący? Czy można coś poprawiać i w jaki sposób w ogóle wzmacniać rolę sołectw?

To są pytania do ewentualnej dyskusji, na które my też jakoś bardzo konkretnie w tym raporcie nie odpowiadamy ze względu na to, że ten raport miał być diagnozą, miał pokazać, co się wydarzyło przez 15 lat w kontekście wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego.

Na koniec taka ciekawostka trochę poza tematem pieniędzy, a mianowicie jeśli chodzi o strukturę płci sołtysów i sołtysów, to zauważcie państwo, że mamy wyraźną zmianę. W roku, w którym powstał fundusz sołecki, w roku 2009, sołtysów było 30%, natomiast ostatnie dostępne dane, czyli z 2024 r., pokazują, że już jest pół na pół.

Posel Jarosław Wiesław Wieczorek (PiS):

Zatrzymać ten trend, bo to niebezpieczne.

Zastępczyni dyrektora NIST Julita Łukomska:

Gdybyśmy to porównali z obecnością kobiet na stanowiskach wójtów, burmistrzów, to wiecie, panowie posłowie, panie posłanki, jaki zobaczylibyśmy odsetek, jeśli chodzi o wójtów, burmistrzów? Otóż 15–16%, więc to naprawdę jest spora różnica. Oczywiście można sformułować jakąś dużo bardziej pesymistyczną hipotezę, mianowicie taką, że to jednak są trochę mniej znaczące role, dla mnie akurat bardzo znaczące, bo najbliższe ludzi. Natomiast jeśli popatrzymy sobie na odsetek kobiet wśród prezydentów miast na prawach powiatu, to tam będzie on jeszcze niższy, więc myślę, że waga też ma znaczenie.

Drodro państwo, raport jest dostępny na naszej stronie internetowej w postaci pdf, ale można go też czytać na telefonie, więc jest pełna wersja. Kilka egzemplarzy wydrukowałam i są dla państwa dostępne, dla tych, którzy chcieliby zapoznać się dokładniej. Zachęcam też państwa do zapoznania się z innymi naszymi raportami.

Ostatnio na stronie instytutu pojawił się raport o takim dość intrygującym tytule „Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe”. To jest nasze duże badanie, które prowadziliśmy, mogę powiedzieć, przez ponad rok, a dotyczy ono ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kontekście ewaluacji, która w tym roku ma mieć miejsce. W tym bardzo opasłym raporcie, który na szczęście ma streszczenie, prezentujemy wyniki naszych analiz. Dziękuję państwu bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję, pani dyrektor, za bardzo ciekawą prezentację raportu.

Panie dyrektorze, czy teraz chce pan zabrać głos? Czy pytania? Teraz? Bardzo proszę? Pan dyrektor Wróbel.

Zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

My również przyłączamy się do podziękowań za ten raport, bo po 15 latach to jest rzeczywiście właściwy czas, żeby jakoś zebrać informacje na temat funduszu sołeckiego. To, co chciałbym przekazać, oprócz tego, co jest w tym raporcie, to, że ustawa o funduszu sołeckim zawierała, zresztą zawiera do tej pory, tylko już nieobowiązujące przepisy dotyczące reguły wydatkowej, która wygasła w 2024 r. W tej chwili zwroty z budżetu państwa są w ustawowej wysokości 20%, 30% i 40%. Nie są one korygowane stosownie do kwot, które były przewidziane w ramach limitów ustawowych. W tej chwili w rządzie trwają prace nad projektem ustawy o finansach publicznych, która m.in. stwarza listę ustaw, które będą wyłączone z reguły wydatkowej.

Stoimy na stanowisku, że fundusz sołecki nie powinien podlegać regule wydatkowej, ponieważ dane, które zbieramy za pośrednictwem wojewodów, pozwalają z dużym wyprzedzeniem szacować środki budżetowe, które będą potrzebne na zabezpieczenie wydatków w ramach

tego funduszu. Ministerstwo Finansów patrzy na to trochę inaczej i próbuje włączyć fundusz sołecki do rozwiązań, które będą podlegały właśnie regułom wydatkowym. Decyzje w tym zakresie będą podejmowane w najbliższym czasie, projekt stanie na Komitecie Rady Ministrów i później na Radzie Ministrów. To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Jako pierwszy zapisał się przewodniczący Skonieczka. Bardzo proszę.

Posel Marcin Skonieczka (Polska2050):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowni państwo, od początku mojej pracy w samorządzie byłem wielkim zwolennikiem funduszu sołeckiego i wprowadziłem go w pierwszym możliwym terminie mojego urzędowania. Tak jak pani profesor mówiła, dostrzegam wiele korzyści z funkcjonowania funduszu sołeckiego. Po pierwsze, to jest zaangażowanie mieszkańców. Mieszkańcy mają możliwość decydowania o losie swojej małej wspólnoty, bardziej się angażują, przychodzą na zebrania, podejmują decyzje. Uczą się też demokracji, bo widzą, jak te procesy są przeprowadzane, że potrzebna jest dyskusja, że potrzebne jest przekonywanie innych.

Odczuwają przez to sprawczość, bo to oni decydują, na co przeznaczyć środki, i potem widzą, jak to jest realizowane. Efektywność wydatkowania tych środków jest większa, bo jeżeli jakieś zadanie zleca się władzom gminy i władze gminy decydują o tym, jak to wykonać, to zwykle jest to droższe, niż kiedy mieszkańcy biorą sprawy w swoje ręce i wkładają jakąś dodatkową pracę, czy to własną, czy też jakaś firma pomaga w wykonaniu jakiegoś zadania. Więc na pewno ta efektywność tych działań jest większa.

Wydaje mi się, że to jest zasadne z punktu widzenia zarządzania, bo jeżeli w danej gminie jest 20, 30 czy 40 sołectw, to wójt, burmistrz nie jest w stanie zarządzać wszystkim idealnie dobrze, zresztą jest wskazane, żeby zajmował się drobnymi sprawami. Fundusz sołecki zwalnia go z tej odpowiedzialności, zwalnia sołtysa i radę sołecką. To mieszkańcy biorą odpowiedzialność i przez to władze gminy mogą się zająć ważnymi sprawami.

Kolejna kwestia to jest budowanie kapitału społecznego. Wiem, że w samorządach nie jest to zbyt często dostrzegane, częściej się mówi o inwestycjach, na tym skupia się wiele samorządów, ale kształtowanie, kreowanie kapitału społecznego jest bardzo ważne, również w kontekście ważnej dziś kwestii bezpieczeństwa. Mówimy o odporności – będziemy lepiej przygotowani na różne zagrożenia, jeżeli na dole, w tych małych sołectwach i społecznościach, kapitał będzie większy, jeżeli ludzie będą mieli do siebie zaufanie. Temu właśnie służy fundusz sołecki.

Pani profesor dużo mówiła o nowelizacji z 2014 r., wspomniała też o nowelizacji z 2025 r., przyjętej i podpisanej przez pana prezydenta. Tak się składa, że byłem autorem czy współautorem tej ustawy. Warto przypomnieć, że postulat wprowadzenia obowiązkowego funduszu sołeckiego był w pierwotnym tekście ustawy połączony ze zwiększeniem refundacji o 10 punktów procentowych, tak żeby zachęcić samorządy, ale rzeczywiście ten postulat napotkał duży opór ze strony korporacji samorządowych. Padły argumenty o tym, że to jest ingerowanie w ich kompetencje. Ostatecznie wycofaliśmy ten postulat, żeby jakiś kompromis zawrzeć.

Warto przypomnieć inne rzeczy, które wchodzi od 1 stycznia. Co prawda część tych rzeczy dotyczy funduszu sołeckiego, ustawy o funduszu sołeckim, a część ustawy o samorządzie gminnym, ale wszystkie te rozwiązania wzmacniają wspólnoty lokalne, wzmacniają sołectwa, osiedla, dzielnice. Tak jak powiedziałem, one weszły w życie 1 stycznia, ale też wiem, że wiedza jeszcze nie wszędzie dotarła, więc tylko pokrótce przypomnę, że od 1 stycznia możemy tworzyć młodzieżowe rady jednostek pomocniczych, czyli młodzieżowe rady osiedli, sołectw i dzielnic. Sołtysi muszą być informowani o posiedzeniach komisji rady gminy. Sołtysi muszą być objęci ubezpieczeniem, jeżeli pobierają podatki. Wójtowie, burmistrzowie mają możliwość powoływania konwentu sołtysów czy też konwentu przewodniczących jednostek pomocniczych. Wójt, burmistrz może upoważnić sołtysa do zarządzania mieniem gminy. Wiem, że w sołectwach jest to bardzo dobrze przyjęte, sołtysi się z tego cieszą. To kolejny etap usprawnienia zarządzania majątkiem gminy. Jest w tej ustawie uproszczenie procedury uchwalania funduszu sołeckiego i możliwość prowadzenia funduszu osiedlowego w gminach miejsko-wiejskich. To wszystko weszło 1 stycznia.

Jeszcze wróć do tego kapitału społecznego. Mam dosyć dobry kontakt z samorządowcami, głównie z wójtami, ale też i sołtysami. Wiem niestety, że część wójtów jest nastawiona na inwestycje, a nie dostrzega potrzeby budowania kapitału społecznego i ogranicza autonomię sołectw, wprowadzając różnego rodzaju nieformalne zakazy czy nakazy, na przykład ograniczające wydatki na artykuły spożywcze, które służą na imprezy, wymuszające, żeby część funduszu sołeckiego była przeznaczona na drogi. To się dzieje, to nie wynika z przepisów, ale bardzo często sołtysi się temu podporządkowują, bo nie chcą problemów, nie chcą awantur i konfliktu z władzami gmin.

Myślę, że warto, żebyśmy zachęcali samorządowców i pokazywali im to, że ten kapitał społeczny jest równie ważny, że nie tylko liczy się chodnik, ale też liczy się to, żeby ludzie przeznaczali wydatki na tę kulturę, o której mówiła pani profesor. Takie spotkania – wyjazdy studyjne, szkolenia, różnego rodzaju pokazy – są dla mnie równie ważne jak właśnie chodniki czy zakup wyposażenia świetlicy.

Pani profesor wspomniała o tym, że wydatki w tym roku przekroczą chyba... To znaczy pani profesor tego nie mówiła, ale prawdopodobnie przekroczą 1 mld zł, więc w skali ogólnej jest to dosyć duża kwota. Pani profesor natomiast powiedziała, że w skali lokalnej to nie są duże kwoty, z tym się nie zgodzę. To jest co prawda tak średnio tylko 1% budżetu gminy, natomiast trzeba wziąć pod uwagę, że w budżecie gminy większość wydatków ma charakter sztywny, na przykład oświata, wynagrodzenia.

Z punktu widzenia wójta czy burmistrza to jest tak. Zarządzałem gminą wiejską Płużnica, gdzie w zeszłym roku było 700 tys. zł na fundusz sołecki. Jako wójt chętnie bym taką kwotą zarządzał. Wydaje mi się, że wójt, burmistrz nie ma wpływu na taką kwotę, nie może dowolnie dysponować. Te kwoty, którymi zarządza wójt, burmistrz, są dużo mniejsze w tym kontekście, że, tak jak powiedziałem, budżet w dużej mierze składa się z wydatków sztywnych. Do tego oczywiście są inwestycje, na które rada gminy i wójt mają wpływ, ale takich wydatków, gdzie jest jakaś kwota i władza gminy może swobodnie dysponować, to naprawdę brakuje. W tym kontekście wydaje mi się, że to jest bardzo duża kwota, w tym sensie, że mieszkańcy mogą na dowolne cele to wydatkować. Jest tu oczywiście ich decyzyjność i nie ma żadnych kluczy z góry, więc trochę inny punkt widzenia na te kwoty chciałem pokazać.

Ostatnia kwestia. Pytanie do państwa, do autorów raportu: Jak można zachęcić gminy, szczególnie te, które nie wydzielały funduszu sołeckiego... Przypuszczam, że od 2010 r. są gminy, które w ogóle nigdy nie miały tego funduszu. Dzisiaj jest 30%, które nie miały, być może niektóre zrezygnowały, ale myślę, że 20% albo 25% to są takie, które nigdy nie miały. Lokalne wspólnoty rzeczywiście są bardzo mocno pokrzywdzone, bo nigdy nie miały decyzyjności. Pytanie: Co możemy zrobić, żeby jednak te samorzady do tego zachęcić, skoro wymusić tego się nie udało zrobić? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Pan poseł Tomaszewski.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Dziękuję.

Mam nadzieję, że poprzez nasze kolejne spotkania z przedstawicielami instytutu dojdziemy do szerokiego opracowania. Jednostki pomocnicze oczywiście na początku tych reform... Nie mamy bowiem tylko 15-lecia funkcjonowania funduszu sołeckiego, ale minęło też 35 lat od odrodzenia samorządu. Jest faktem, że w tej ustawie początkowej z marca 1990 r. te jednostki były dotknięte, tak można powiedzieć ogólnie, bo generalnie wszyscy fascynowali się zmianą ustrojową, tym, że samorzady mogą być samodzielne, mogą dysponować swoim majątkiem, funduszem, ta samodzielność ma być prawnie, konstytucyjnie chroniona.

Zachwyt był związany z tym, że od podstaw tworzyło się jednostki samorządu terytorialnego – gminy, potem powiaty i województwa. Tam, gdzie wójtowie, prezydenci mieli świadomość, że jednostki pomocnicze to jest bardzo duży aspekt, dotyczący nie tylko partycypacji, uspołecznienia zarządzania, ale także i efektywności, że społeczność lokalna może również wpływać na efektywne wydatkowanie tych środków, to w zasadzie robili na tym kariery.

Podam przykład bardzo praktyczny. Otóż kiedyś bardzo się interesowałem, niezależnie od własnych doświadczeń, do których zaraz także się odniosę, że w Gdyni bardzo skutecznie podejmowano kwestie funkcjonowania jednostek pomocniczych. Zaczęło się to wtedy, kiedy późniejszy wieloletni prezydent Gdyni, czyli prezydent Szczurek, był przewodniczącym rady

i bardzo silnie naciskał na aspekt partycypacji, na tworzenie jednostek pomocniczych. Jak kiedyś do niego dzwoniłem, to było w 2022 r. albo w 2023 r., to on się zaczął tego wypierać. Uznał, że jeśli chodzi o uspołecznienie, to nastąpił przesyt – prawdopodobnie, tak to interpretuję – w związku z czym przegrał wybory. W 2024 r. jego miejsce zajęli ci, którzy właśnie bardzo silnie akcentowali uspołecznienie.

Podaję taki przykład, ponieważ fundusz sołecki jest oczywiście takim praktycznym wyłożeniem, że jednostki pomocnicze są bardzo ważne, ale nie wolno pomijać całości, to znaczy jednostki pomocnicze powinny być wszędzie. Nie mówię, że powinny być obligatoryjne, ale powiem, że powinny być obligatoryjne wtedy, kiedy będzie takie życzenie mieszkańców. To jest podstawowy postulat. Jeżeli tego nie będzie, to znaczy, że dławiona jest możliwość obywatelskiego uczestnictwa w zarządzaniu.

Jestem z Łodzi, jak wiadomo. Kiedy w Łodzi startował odrodzony samorząd, nawiązaliśmy współpracę z Uniwersytetem Łódzkim. Przy bardzo dużym zaangażowaniu prof. Marka Kotera, autorytetu w zakresie polityki regionalnej, więzi i osadnictwa, dzięki analizie tego osadnictwa, powstała mapa najbardziej tradycyjnie osadzonych jednostek pomocniczych na terenie Łodzi. Tych jednostek powstało wtedy na mapie 90. Oczywiście one nie były od razu utworzone, ale pokazane było, że taka możliwość istnieje. Na tej mapie potem się kształtowały te jednostki.

Było bardzo dużo sołectw w Łodzi. Co się dokonało? Nawiązuję do Zielonej Góry. Okazało się, że byli tacy, którzy przyszli z centrali już utworzonego, odrodzonego samorządu i powiedzieli: „Nie, likwidujemy wszystkie sołectwa i redukujemy te jednostki pomocnicze do prawie 30”, czyli z 90 potencjalnych zredukowano administracyjnie do 30. Był bunt wśród tych jednostek i przyznam szczerze, że ci, którzy dokonali tej reformy, znowu przegrali wybory. To jest praktyczna ilustracja stanu rzeczy.

W związku z tym uważam, że pogłębieniem analizy i państwa pracy jest to, żeby pokazać cały obraz przemian, łącznie z nie tyle zaniechaniami, co z odroczonymi działaniami dotyczącymi uspołecznienia i partycypacji obywatelskiej, tworzenia jednostek pomocniczych. Mamy za sobą pierwszy szok ustrojowy, zachwyt nad tym, że mamy już samodzielność, że to wystarcza. Chcę przypomnieć, wielokrotnie o tym wspominałem, że twórcy – mówię o prof. Jerzym Regulskim i prof. Michale Kuleszy – dostrzegali ten ubytek. Z tego powodu powstała inicjatywa prezydencka. Była przez nich stworzona, zgłoszona w 2013 r. do Sejmu już po śmierci Kuleszy, jednak została odłożona na półkę. Mówię o ustawie, która miała określać nowe zasady współpracy, partycypacji obywatelskiej itd.

Jakiś powrót do tego był w ustawie, która była przyjęta w 2018 r., ale chciałbym państwa gorąco namawiać do tego, żeby jednak te jednostki pomocnicze wyposażać zarówno w większe uprawnienia, jak i przede wszystkim w pieniądze. Bardzo dużo ludzi młodych angażowało się w jednostki pomocnicze, gdzie były takie możliwości w samorządach, również co do decydowania o pieniądzach. Nie mówię o całym budżecie, ale jeszcze raz podkreślam – każda część wpływu na wydatkowanie środków publicznych przez ludzi to większa efektywność.

Obligatoryjność powinna polegać na tym, co zgłaszaliśmy wielokrotnie przy zmianach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jak również przy ostatniej nowelizacji. Chodzi o to, żeby dla jednostek pomocniczych, a w tym są również sołectwa, jednak była ta obligatoryjność, że mogą dysponować 1% wydatków na zadania własne. To znaczy dysponować w tym znaczeniu, że wskazywać, na co ma być to wydatkowane. To nie jest żadne, można powiedzieć, ograniczenie samodzielności finansowej. To jest wskazanie na partycypację obywatelską i efektywne wydatkowanie pieniędzy, niezależnie od tego uprawnienia, że te jednostki powinny mieć dużą możliwość nie tylko zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej w gminie, ale także i udziału w konsultacjach, i to takiego udziału obligatoryjnego, do którego powinny być włączane. Tam, gdzie powstawały wcześniej różnego rodzaju algorytmy, także właśnie w Gdyni, na wydatki inwestycyjne ponoszone przez jednostki pomocnicze, tam była duża efektywność. Trzeba do tego oczywiście wrócić.

Myślę, że jeżeli państwo skojarzą to z tymi wykresami... Proszę zobaczyć, że w momencie, kiedy na skutek zmian, pandemii i różnych kryzysowych sytuacji pojawiły się fundusze inwestycyjne, to w sołectwach zmieniła się proporcja – mniej wydatkowano na inwestycje, a zaczęto bardziej na jeszcze inne rodzaje. Do tego większe dofinansowanie dla kół gospodyń wiejskich również to spowodowało, że zainteresowanie funduszem w sensie wydatkowania było lekko zmniejszone, bo równolegle wchodziły te fundusze, ale tak czy inaczej jednostki pomocnicze powinny dysponować takimi środkami dla dobra wspólnego.

Pan dyrektor dostał ode mnie wszelkie materiały w tym zakresie, mówię o panu prof. Swianiewiczu. Prosiłbym, żeby państwo spróbowali taki szeroki ogląd uczynić, niezależnie od tego, że będziemy próbować ponownie zgłaszać inicjatywy, żeby uprawnienia jednostek pomocniczych i możliwość decydowania przez nie o pieniądzach publicznych zostały w szerokim zakresie uznane. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Pan poseł Chmielewski, bardzo proszę.

Poseł Marek Jan Chmielewski (KO):

Bardzo dziękuję.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, kilka może sugestii, przemyśleń związanych z tym, że tak jak kolega, który się wypowiadał wcześniej, pełniłem funkcję wójta przez wiele lat.

Tworzenie ustawowych możliwości korzystania z funduszu sołeckiego odbywało w ramach dyskusji, w której m.in. brałem udział. Pierwsza refleksja jest taka, że jak weszła ustawa, to ona trochę zepsuła coś, co w mojej gminie funkcjonowało. Z jakich powodów? To jest też kwestia do dalszych rozmów, żebyśmy o tym pamiętali. Pierwszy powód był taki, że 2 lata wcześniej w gminie, w której pełniłem funkcję wójta, fundusz sołecki był naliczany kwotowo na mieszkańca. Odnosząc to do ustawy, która weszła – ona spowodowała to, że większe sołectwa, poprzez wprowadzenie algorytmów i sposobów wyliczenia, zostały pozbawione relatywnie proporcji środków przypadających na jednego mieszkańca, czyli małe sołectwa były premiowane, one dostawały więcej, a większe nie. Oczywiście ustawa pozwalała zwiększać, zawsze też wnioskowałem do rady gminy, aby większe sołectwa mogły dostawać większe pieniądze, ale one już nie podlegały zwrotowi. Chciałem o tym przypomnieć. Może warto o pewnych rzeczach rozmawiać w kontekście tego, że nie ma tego reżimu zwrotu środków. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga. To, co funkcjonowało u mnie wcześniej, zostało poprawione dopiero 4 lata później, czyli wspólne wydatki sołectw etc. Tak bardzo na skróty idę, ale wiem – tworzyło się i cieszymy się, że one w ogóle weszły. Na bazie czego wchodził m.in. fundusz sołecki? Na bazie procesu odnowy wsi, który pojawił się w wielu regionach. Myślę, że warto by to ze sobą zderzyć w następnych badaniach i zobaczyć, jak regiony, które wspierały... Mówię o finansach, nie mówię o samej idei, bo idea funkcjonuje wszędzie. Były regiony, które w sposób znaczący wspierały proces odnowy wsi poprzez dodatkowe środki, które trafiały właśnie do sołectw w różny sposób.

Proszę pamiętać, że fundusz sołecki jest tylko jednym z elementów środków, które trafiają do takiego dobrze przygotowanego procesu, bo przecież mamy inicjatywy lokalne, które się też pojawiają, mamy również konkursy dla organizacji pozarządowych. Myślę, że to wszystko razem można by pooglądać i zobaczyć, jak to wyglądało. Czy gminy, które mocno wspierały w ten sposób finansowo organizacje pozarządowe czy wspierały je innymi narzędziami, chętnie wydawały pieniądze na fundusz sołecki czy odwrotnie?

Rzecz, która nie pojawiła się w państwa raporcie, to kwestia procentowego wzrostu gmin, które przystąpiły do funduszu sołeckiego, ale on się nie pokrywa z ilością. Mówię tu o procentach sołectw, w których ten fundusz jest, dlatego że – jak śmiem twierdzić, jest to prawie pewne – duże gminy, czyli te, które posiadają większą niż średnia liczbę sołectw, nie wprowadzały w większym stopniu funduszu sołeckiego. Możecie państwo sobie to porównać, bo takie analizy robiłem, czyli coś było na rzeczy. Patrząc więc na procent gmin, które w tej chwili posiadają sołectwa, prawie 70 ma fundusz sołecki, ale jak spojrzymy na procent sołectw – prawie 50%. Brakuje dość dużo, toteż warto zwrócić na to uwagę.

Kolejny element to temat bardziej do ogródka łączącego Ministerstwa Finansów i MSWiA – sposób wyliczenia bazy do funduszu sołeckiego. Proszę zwrócić uwagę, że on był oparty o dochody własne, które w poprzednich latach zostały w mocny sposób zaburzone przez fundusze covidowe, węglowe etc., etc. Jakbyśmy sobie to wszystko pododawali, to w ten sposób mamy sztucznie zawyżony – do 311% – wzrost środków przeznaczonych na fundusz sołecki. Gdyby odjąć te nietypowe fundusze, które tam trafiły – mówię nietypowe, bo one były czasowe – to okazałoby się, że wygląda to zupełnie inaczej i warto by do tego też jako bazy podejść i porównać, zobaczyć, jak to wpłynęło. Po rozmowach z niektórymi wóldarzami gmin śmiem twierdzić, że dokładnie ta baza, która spowodowała bardzo wysoki wzrost, wpłynęła na to, że gminy zaczęły rezygnować z funduszu sołeckiego.

Dlaczego zaczęły rezygnować? Pieniądze, które Ministerstwo Finansów przeznaczało na zwrot, z 40% zeszły do 24%. Krótko mówiąc, powodowało to, że gminy stwierdziły „sorry, weszliśmy w fundusz sołecki, bo liczyliśmy, że będzie pewnego rodzaju wsparcie”. Naprawdę tak to wyglądało i to jest rzecz, która jest do ogarnięcia. Więcej, motywując do rady gminy swój wniosek o to, żeby wypłacać sołectwom więcej pieniędzy poza algorytmem, mówiłem krótko: „Te pieniądze do nas wrócą w postaci zwrotu, który jest. My nie wydamy nic więcej”, ale to już nie szło ze sobą w parze, bo te zwroty przez regres były obcinane i trafiały w zdecydowanie mniejszy sposób, więc to jest chyba kolejny element.

Myślę też, że trzeba byłoby spojrzeć jeszcze na wsparcie organizacji pozarządowych, bo jeśli one dostają pieniądze z różnych źródeł, to wtedy mogą sobie sięgać po środki z innych źródeł. Takich stowarzyszeń powstawało, o czym dobrze wiemy, w ostatnich latach coraz więcej. Spójrzmy więc na to troszkę szerzej. Pogłębiona analiza na pewno by nam się przydała w kontekście tych spraw, które przed chwilą poruszyłem.

Można by mówić bardzo dużo, ale powiedzmy sobie szczerze – fundusz sołecki jest jedną z lepszych form aktywizacji mieszkańców. Trzeba podkreślić na koniec, żeby nie wybrzmiało odwrotnie: to jest rzecz, która uspołecznia ludzi. Natomiast co do tego, na co on jest wydawany, to szanowni państwo, powiem tak. Jest rozmowa z sołectwami i z sołtysami, w której możemy się wzajemnie przekonywać do tego, na co mamy wydać. Jeżeli na przykład tłumaczymy sołectwu: „Słuchajcie, w tym roku zrobimy akcję wymiany tabliczek z nazwami ulic albo wzmocnimy to, czego nie ma na wsiach”, a często jest to problem bezpieczeństwa, dojazdu karetki, wiecie państwo, wielu innych rzeczy, to wtedy, jak się okazuje, zamiast 100 tabliczek, zamawia się 1 tys. tabliczek, bo sołectwa również w ramach funduszu sołeckiego chcą to wykonać. To jest obojętna korzyść.

To taki bardzo prosty, prozaiczny przykład, który jednak pokazuje, że można w wyniku rozmowy nie sterować, ale namawiać do pewnych rozwiązań, które przynoszą wspólny zysk. Taki widzę kierunek co do tych wydatków, czy to inwestycyjnych, czy innych, nie wchodząc nadmiernie w szczegóły. Proces odnowy wsi jest mi zawsze bliski, nadal go wspieram i kontynuuję, więc warto wspierać również w ten sposób mieszkańców. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Pan poseł Artur Łącki.

Poseł Artur Jarosław Łącki (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący.

Szanowni państwo, mam jedno pytanie i parę zdań komentarza. Czy może macie państwo bardziej szczegółowe opracowanie dotyczące województw? Jestem z województwa zachodniopomorskiego. Poszerzyłem sobie to województwo zachodniopomorskie, jest bardzo ciekawe. Nie wiem, czy państwo wiecie, ale funduszu sołeckiego nie ma w gminach prawie najbogatszych w Polsce. Nie ma funduszu sołeckiego w gminie Międzyzdroje, w gminie Dziwnów, w gminie Rewal. Nie ma w ogóle w całym powiecie goleniowskim, który jest jednym z najbogatszych powiatów w Polsce.

Pan poseł Tomaszewski mówił, że dobrze byłoby wprowadzić obligatoryjność. Nie mówię „nie”, tylko moim zdaniem trzeba byłoby najpierw zbadać, dlaczego na przykład w takich gminach nie ma tego funduszu, bo może się okazać, że w tych gminach wypracowano inny system finansowania sołectw czy takich organizacji. Powiem państwu, że w mojej gminie rady sołeckie, a mamy 7 sołectw, wszędzie intensywnie pracują, bardzo dobrze pracują rady sołeckie. Właściwie wszystkie rzeczy związane ze społeczeństwem obywatelskim, z integracją społeczeństwa gminy robią rady sołeckie – paczki dla dzieci, mikołajki. Może to brzmi dziwnie, ale u mnie w gminie 6 grudnia jedzie 7 zastępów strażaków ze wszystkimi sołtysami i radami sołeckimi, jadą do każdej miejscowości, w której dzieci na nich czekają, i rozdają paczki.

To jest wszystko robione, więc myślę, że dobrze byłoby najpierw zobaczyć, jaki system jest w gminach, bo nie wierzę, że w gminach Międzyzdroje, Rewal, Dziwnów czy w powiecie goleniowskim nie ma pieniędzy przeznaczonych na rady sołeckie. Wtedy moglibyśmy porozmawiać, czy faktycznie warto jest robić obligatoryjność, prawnie nakazać, czy może jednak ten system, który gminy swój własny wypracowały, można włączyć w ten system sołecki. On się inaczej nazywa, pieniądze są z innej strony, nie obciążają w ogóle budżetu państwa w takim wypadku. Jeśli bowiem nie ma tego funduszu, a jednak środki są wydatkowane, to państwo już nic nie dokłada.

Myślę, że dobrze byłoby sprawdzić, bo to jest naprawdę bardzo ciekawa sprawa, dlaczego w tych akurat gminach czy w tych powiatach nie ma funduszu sołeckiego. Są dwa powiaty obok siebie, które są tak samo zamożne, ich specyfika jest taka sama, leżą w interiorze województwa zachodniopomorskiego – powiat wałecki i powiat szczecinecki. W powiecie szczecińskim wszystkie gminy korzystają z funduszu sołeckiego, w powiecie wałęckim prawie żadne. To tyle. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Jeszcze pani posłanka Krawczyk. Bardzo proszę.

Poseł Iwona Małgorzata Krawczyk (KO):

Szanowni państwo, ja tylko w odniesieniu do tego, co powiedział pan poseł Artur Łacki, który odniósł się do mapy, mówił o powiatach czy gminach, w których nie ma funduszu sołeckiego. Ja odnoszę się do tego zapisu, który znajduje się w dokumencie na str. 28. On także odnosi się do potencjału gmin i do 31% gmin, które nie korzystają z tego narzędzia.

Tu jest napisane, że w wielu przypadkach nie wynika to z braku potrzeb, to jest dla mnie niezwykle interesujące. Zatem to nie fakt braku potrzeby, wskazujecie w tym dokumencie lokalne uwarunkowania polityczne jako ten element, przez które to nie ma właśnie tego funduszu.

Kolejnym elementem jest ograniczona aktywność społeczna, a jeszcze kolejnym jest filozofia zarządzania. Pokazujecie, w której części naszego kraju występują największe braki. Tu są właśnie te gminy, które są położone peryferyjnie, jak również położone we wschodniej Polsce. Wskazujecie też państwo, że można to postrzegać jako przejaw słabszego kapitału społecznego oraz utrzymujących się barier, czy to historycznych, czy instytucjonalnych, jak również wskazujecie, że generalnie powinniśmy się nad tym pochylić. Pan poseł Łacki, a wcześniej pan poseł Tomaszewski powiedzieli, że należałoby pomyśleć nad kolejnymi mechanizmami wzmacniania samorządności lokalnej, wspierania partycypacji w gminach, które wskazujecie, że mają ograniczony potencjał rozwojowy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Bardzo dziękuję.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Panie przewodniczący, jeśli pan pozwoli, chciałbym uzupełnić.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

W sensie?

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Zwrócić się do pani dyrektor.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

O tytuł tego raportu?

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Między innymi.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Panie pośle, ale skończmy dyskusję o sołectwach.

Poseł Włodzimierz Tomaszewski (PiS):

Nie, to jest ważny aspekt, bo dotyczy sołectw, czyli kwestii finansów, pieniędzy, którymi się dysponuje. Tylko jeszcze jedna korekta. Wyraźnie chcę podkreślić, że obligatoryjność związana z wnioskiem mieszkańców, jeżeli jest wniosek mieszkańców, powinna być obligatoryjność, żeby to była jasność.

Natomiast tytuł państwa następnego raportu, który będziemy analizować, „Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi szczegół”, ma fundamentalny błąd metodologiczny. Pomijam to, że jest tezą założoną, że to jest sukces, wątpię, że to jest sukces w ogóle, dlatego tytuł nie powinien tak sugerować, ale najważniejsze jest to, czy rzeczywiście są nowe źródła dochodów. Jak to w analizie porównawczej wygląda? Sukcesem będzie to, jeżeli wykażemy, że są dodatkowe, autentyczne źródła dochodów, które będą rok do roku wzbogacać samorządy. To jest ta moja uwaga, która

po części łączy się również ze środkami wydzielanymi w samorządach, również dla potrzeb jednostek pomocniczych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Dziękuję.

Pani dyrektor, nie zaczynamy dyskusji o kolejnym raporcie. Skupmy się dzisiaj na sołectwach.

Mam takie jedno pytanie. Z jednej strony faktycznie pan przewodniczący Łącki mówi o bogatych czy najbogatszych gminach, które nie mają funduszu sołeckiego, a z drugiej strony kilka slajdów wcześniej widzieliśmy, że jest korelacja między bogactwem gminy a tym, czy jest fundusz sołecki, między wielkością gminy a tym, czy jest fundusz sołecki – o tym mówił chyba pan przewodniczący Skonieczka. To jest oczywiste, że im większa gmina, tym więcej sołectw, tym jest większa chęć, żeby jednak oddawać tę władzę i finansowanie niżej. Natomiast ciekawi mnie właśnie ta kwestia tego, że w tych gminach, o których mówił pan poseł Łącki, nie ma funduszu, a z drugiej strony w skali Polski widać, że im bogatsza gmina, tym chętniej korzysta z funduszu sołeckiego. To jest ta kwestia.

Chciałbym jeszcze zapytać o to, co pojawiało się w dyskusji nad zmianami, które wprowadzaliśmy w ustawie, mianowicie to, czy wzmacnianie i dawanie kolejnych kompetencji na poziomie sołectw – tu nawet nie chodzi o pieniądze, chociaż obligatoryjność funduszu też jest mocnym wzmocnieniem – nie tworzy nam kolejnego szczebla samorządu? Gdzie jest granica pomiędzy tym, czego chcielibyśmy, czyli wzmocnieniem sołectw, partycypacji społecznej, wzmocnieniem budowania lokalnej, mniejszej społeczności w ramach sołectwa, a tworzeniem kolejnego szczebla samorządu? Słyszymy czasami takie zarzuty, kiedy mówimy o tym, że trzeba wzmocnić sołectwa. Gdzie według pani jest ta granica, której nie powinno się przekroczyć? Dziękuję.

To było ostatnie pytanie. Bardzo proszę o odpowiedź.

Zastępczyni dyrektora NIST Julita Łukomska:

Bardzo dziękuję za te wszystkie głosy. One zdecydowanie są ciekawe i myślę, że w kontekście naszych planów badawczych bardzo użyteczne i potrzebne. Skrętnie sobie notowałam pomysły i sugestie, bo, tak jak wspomniałam, ten raport był niejako malutkim badaniem przy okazji konferencji w Senacie, natomiast oczywiście ta tematyka ogólnie nas interesuje. Głosy, które państwo prezentujecie, zdecydowanie pokazują, że warto spojrzeć szerzej i łączyć z wynikami naszych innych badań.

Generalnie, jak rozmawialiśmy o funduszu sołeckim w takim pierwszym podejściu, to myśleliśmy, żeby kontynuować badanie, że diagnoza to będzie taki początek, a potem kolejnym etapem będą badania w terenie. Co do głosu pana posła Łąckiego, bo to jest kluczowe, trudno jest mówić o konkretnych przyczynach, jeśli nie pojedziemy w teren, nie porozmawiamy z ludźmi, nie wykonamy badań społecznych, nie zapytamy mieszkańców, więc myślę, że niezbędnym kolejnym krokiem będzie właśnie to pojechanie w teren. My rzeczywiście nie robiliśmy takich analiz oddzielnie dla poszczególnych województw. Bazę danych mamy, więc można popatrzeć w bazę i zobaczyć, jak te różnice konkretnie już wyglądają w pieniądzu. Natomiast o przyczyny na pewno należałoby pytać w terenie i tam szukać tych przyczyn.

Myślę o tym i próbuję nawiązać do tego, co pan poseł Skonieczka powiedział, a mianowicie zapytał o to, jak zachęcać, co zrobić, żeby więcej gmin wyodrębniło fundusz sołecki. Z naszego raportu nie wyczytamy odpowiedzi na to pytanie i też nie prowadziliśmy analiz. Patrząc na wstępne wyniki związane z analizą regionalną oraz z analizą wzrostu popularności funduszu sołeckiego... Wskazywałam na rok 2015. Od razu po nowelizacji z 2014 r. mieliśmy więcej gmin, które wyodrębniły fundusz sołecki. Dodatkowo kwestie finansowe były też przez państwa poruszane. Również pan poseł Chmielewski wspominał o tym, że w sytuacji, kiedy gminy sobie skalkulowały, że za bardzo nie opłaca im się tego funduszu wyodrębnić, to też zmieniały swoje decyzje, więc te zachęty finansowe na pewno są czymś istotnym, co też pośrednio wynika z raportu.

Chciałabym zwrócić uwagę na ten drugi element, na to naśladownictwo, czyli że jednak gminy patrzą na to, co sąsiedzi robią. Chodzi o grona, o pogrupowane gminy. Było widać, że w danym powiecie chodzi niemalże o cały powiat, że wszystkie gminy z powiatu wyodrębniają fundusz sołecki, a z sąsiadującego powiatu, podobnego pod względem zamożności, nie wyodrębniają funduszu sołeckiego. Rzeczywiście pojawia się pytanie, na ile działa obserwacja, naśladownictwo, jakaś taka dyfuzja tych informacji.

Myślę sobie, że różnego rodzaju działania promujące, to, co sołectwa robią... Podczas konferencji w Senacie było sporo takich głosów, przykładów, powiedziałabym, bardzo innowacyjnych działań podejmowanych przez sołtysów, sołtyski, gdyż ta konferencja była też połączona z galą,

na której wybierani byli sołtys, sołtyska roku. Przykłady te pokazywały, że jeśli na danym terenie dzieje się coś tak fajnego, to idzie to dalej. Myślę, że wtedy mieszkańcy sąsiedniej gminy, w której ten fundusz nie jest wyodrębniony, będą być może naciskali, będą mówili głośniejszym głosem o tym, by ten fundusz został w gminie wprowadzony.

W związku z tym szukałabym rozwiązań w rozpowszechnianiu w ogóle idei funduszu wśród społeczności lokalnych. My jako instytut też prowadzimy szkolenia i duża część z nich dotyczy właśnie funduszu sołeckiego. Postanowiliśmy wspierać radnych i sołtysów, szczególnie z gmin nieco mniej zamożnych, chociaż limit nie jest jakoś bardzo wysoko postawiony, bo tylko 20% najzamożniejszych jednostek jest wyłączonych. Próbujemy właśnie wspierać radnych, sołtysów z tych gmin i eksperci pokazują, w jaki sposób efektywnie składać wnioski, jak wykorzystywać te środki.

Patrząc jeszcze na kolejne pytania. Jeśli chodzi o to, jak zachęcać do dzielenia się, to nie mamy gotowej odpowiedzi, ale badania pogłębione być może też mogłyby pokazać tę identyfikację przyczyn, dlaczego niektóre gminy nie wyodrębniają, mogłyby też one posłużyć jako odpowiedź na pytanie, jak zachęcać.

Jeśli chodzi o wypowiedź pana posła Tomaszewskiego, pan poseł też zwrócił uwagę na ścieżki kariery, to też jest jeden z elementów. Bywa tak, że politycy na tym szczeblu sołeckim zaczynają, są sołtysami, a później jest to też droga do dalszej kariery politycznej. Mamy bardzo szczegółowe dane, i to z ankiet międzynarodowych skierowanych do wójtów, burmistrzów. Pojawia się tam pytanie: „Czy w swojej ścieżce kariery byłeś sołtyską, sołtysem?”, natomiast ta liczebność jest zbyt mała, żeby formułować ogólne wnioski.

Prowadzimy inne badania, również sondażowe. Myślimy o tym, żeby przy innych badaniach pamiętać o temacie związanym ze ścieżkami kariery, żeby to łączyć również, tak jak pan poseł Chmielewski mówił, z taką szerszą analizą, na przykład uwzględniającą to, jakie wsparcie idzie do organizacji pozarządowych. To też jest jeden z małych tematów, którymi chcemy się zająć w roku 2026.

Najwyższa Izba Kontroli prowadzi teraz kontrolę dotyczącą finansowania organizacji pozarządowych. Zaprosiła nas do współpracy jako ekspertów. Na zakończenie procesu kontrolnego odbędzie się taki panel ekspercki, na którym mamy w planie pokazać, jak od strony finansowej wygląda finansowanie organizacji pozarządowych, więc można by rzeczywiście wtedy te bazy danych krzyżować i popatrzeć, jakie związki się pojawiają.

Jeszcze patrzę, czy do któregoś z pytań się tak bardzo konkretnie nie odniosłam.

Słabszy kapitał społeczny. Pani poseł wspomniała o tym, że słabszy kapitał społeczny identyfikujemy w przypadku tych peryferyjnie położonych jednostek. Rzeczywiście, jak popatrzymy sobie na badania kapitału społecznego, to te województwa we wschodniej Polsce charakteryzują się nieco niższym poziomem kapitału społecznego. Generalnie wzmacnianie tego mechanizmu na pewno służy budowie kapitału społecznego. Zresztą wyniki bardzo dobrze pokazują, że jest coraz więcej wydatków na integrację, na wydarzenia, na kapitał społeczny. Transport schodzi trochę niżej, udział transportu w wydatkach jest trochę niższy. To są wybory społeczności lokalnych, one idą w tym kierunku, czyli wspieranie tego może będzie dawało taki mechanizm mnożnikowy, czyli synergii, a w efekcie wzrostu kapitału społecznego.

Te grona są rzeczywiście ciekawe i myślę, że jakieś badania w terenie mogłyby pokazać... Z drugiej strony chciałam zauważyć, że jest Mielnik, bardzo bogata gmina w województwie podlaskim. To niewielka gmina, na terenie której znajdują się bazy surowcowe rafinerii, więc mają dosyć duże dochody z podatków lokalnych. Wydatki w ramach funduszu sołeckiego w przeliczeniu na mieszkańca są najwyższe w Polsce, najwyższe w kraju. Natomiast jedyna gmina z zachodniopomorskiego to chyba Kozielice, ale to nie jest z tych najbogatszych z zachodniopomorskiego jak Rewal czy Dziwnów... Rzeczywiście należałoby się temu przyjrzeć i biore to jako taki element wskazówki, sugestii do dalszego procesu badawczego.

Pan przewodniczący jeszcze zapytał o relację z zamożnością. Trochę do tego nawiązywałam, ale patrząc na ten wykres, relacja z zamożnością nie jest bardzo silna. To znaczy najbogatsze gminy miały trochę niższy odsetek gmin, które wyodrębniają fundusz sołecki. Ona się trochę robi w taką literę odwróconego U, więc być może to jest właśnie ten element. Czy tworzymy kolejny szczebel samorządu? Tak, to jest bardzo dobre pytanie. Jak popatrzymy na te portugalskie *freguesias*, to zobaczymy, że oni traktują to jako kolejny szczebel samorządu. Sołectwa portugalskie mają swoją odrębność, mają finanse, mają swoje dochody własne. Tworzymy tutaj w tym momencie... Trudno powiedzieć, gdzie jest ta granica. Natomiast rzeczywiście w tym momencie najniższym szczeblem samorządu są gminy. Dbając o autonomię, o to, żeby nie narzucać gminom, żeby nie

zmuszać ich do różnych działań... Wydźwięk raportu jest taki, że nie jesteśmy za tym, żeby ta obligatoryjność wchodziła.

Być może coś jeszcze pominęłam, przepraszam, ale sporo notowałam sobie tych rzeczy, takich sugestii badawczych. Jeśli jeszcze do czegoś powinnam się odnieść, to bardzo proszę o ewentualną wskazówkę, odpowiedź. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Michał Krawczyk (KO):

Chyba wszystko, pani dyrektor. Bardzo dziękujemy.

Pewnie wrócimy do dyskusji o sołectwach i o funduszu w momencie, kiedy wpłynie rządowy projekt ustawy, ale jeszcze trochę czasu pewnie nam potrzeba.

Bardzo państwu dziękuję, pani dyrektor, za ten raport i za syntetyczne przedstawienie. Dyskusja pewnie jeszcze wróci, ten temat pewnie jeszcze będzie wracał.

Bardzo państwu dziękuję.

Zastępczyni dyrektora NIST Julita Łukomska:

Wróci. Dziękuję państwu bardzo.