Projekt

USTAWA

z dnia ….. 2024 r.

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o funduszu sołeckim

Art. 1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5b dodaje się ust. 16–18 w brzmieniu:

„16. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia młodzieżowej rady jednostki pomocniczej.

17. Do zadań młodzieżowej rady jednostki pomocniczej należy w szczególności:

1) opiniowanie projektów uchwał dotyczących młodzieży;

2) podejmowanie działań na rzecz młodzieży;

3) monitorowanie realizacji dokumentów strategicznych gminy na rzecz młodzieży na terenie jednostki pomocniczej;

4) współpraca z innymi młodzieżowymi radami.

18. Do młodzieżowej rady jednostki pomocniczej stosuje się odpowiednio przepisy ust. 5, 7 i 9–14.”;

2) w art. 37a zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy oraz o posiedzeniach komisji rady gminy.”;

3) po art. 37a dodaje się art. 37aa w brzmieniu:

"Art. 37aa. 1. Wójt może powołać, w drodze zarządzenia, konwent przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy będący organem opiniodawczo-doradczym wójta działającym pod jego przewodnictwem.

2. W zarządzeniu o powołaniu konwentu przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy wójt określa zakres działania konwentu, tryb jego działania oraz zasady wypłacania diety i zwrotu kosztów podróży przysługujących przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za udział w konwencie.";

4) art. 37b w ust. 1 wyrazy „może ustanowić” zastępuje się wyrazem „ustanawia”;

5) po art. 37b dodaje się art. 37c w brzmieniu:

„Art. 37c. Gmina zapewnia ubezpieczenie przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania jego zadań.”;

6) w art. 48 po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Wójt może upoważnić przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do zawierania umów związanych z określonym w statucie zarządzaniem i korzystaniem z mienia komunalnego.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Rada gminy wyodrębnia w budżecie gminy środki stanowiące fundusz.",

b) uchyla się ust. 2–4;

2) w art. 3 w ust. 8:

a) wyrazy „40% wykonanych wydatków” zastępuje się wyrazami „50% wykonanych wydatków”,

b) wyrazy „30% wykonanych wydatków” zastępuje się wyrazami „40% wykonanych wydatków”,

c) wyrazy „20% wykonanych wydatków” zastępuje się wyrazami „30% wykonanych wydatków”;

3) w art. 5;

a) ust. 5–10 otrzymują brzmienie:

„5. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku odrzuca cały wniosek albo poszczególne przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia w nim zawarte, jeżeli nie spełniają warunków określonych w ust. 2–4 lub w art. 2 ust. 6 lub 7, jednocześnie informując o tym sołtysa.

6. Sołtys może w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, podtrzymać wniosek albo przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia w nim zawarte niespełniające warunków określonych w ust. 2–4 lub w art. 2 ust. 6 lub 7, kierując wniosek do rady gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

7. W przypadku, gdy wniosek albo przedsięwzięcie zostały odrzucone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu niespełnienia warunków określonych w ust. 2 lub 3 lub w art. 2 ust. 6 lub 7, zebranie wiejskie może ponownie uchwalić odpowiednio wniosek albo przedsięwzięcie.

8. Sołtys, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w ust. 5, przekazuje radzie gminy za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosek albo przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia ponownie uchwalone przez zebranie wiejskie.

9. W przypadku podtrzymania wniosku albo przedsięwzięcia lub przedsięwzięć przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek albo przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek albo przedsięwzięcie niespełniające warunków określonych w ust. 2–4 lub w art. 2 ust. 6 lub 7 lub podtrzymane po terminie, o którym mowa w ust. 6. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy.

10. W przypadku ponownie uchwalonego wniosku albo przedsięwzięcia lub przedsięwzięć, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek albo przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia niespełniające warunków określonych w ust. 2 lub 3 lub w art. 2 ust. 6 lub 7 lub przekazane po terminie, o którym mowa w ust. 8. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) związany jest rozstrzygnięciem rady gminy.”;

4) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu;

"Art. 7a. 1. Rada gminy wiejskiej i miejsko-wiejskiej może wyodrębnić w budżecie gminy środki na przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w innych niż sołectwo jednostkach pomocniczych.

2. Do środków, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 2, art. 3 ust. 1, 2 i art. 4–7, z tym że ilekroć w tych przepisach jest mowa:

1) sołtysie, należy przez to rozumieć przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej;

2) sołectwie, należy przez to rozumieć inną niż sołectwo jednostkę pomocniczą;

3) zebraniu wiejskim, należy przez to rozumieć organem uchwałodawczy innej niż sołectwo jednostki pomocniczej.”.

Art. 3. Gminy, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie został wyodrębniony fundusz sołecki, dokonują wyodrębnienia tego funduszu po raz pierwszy w budżecie na rok 2026.

Art. 4. Do funduszów sołeckich wyodrębnionych w budżetach gmin na rok 2025 stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel wydania ustawy

Z konstytucyjnej zasady pomocniczości wynika obowiązek takiego kształtowania ustroju, aby zadania publiczne realizowane były na jak najniższym szczeblu organizacji społeczeństwa. Dotyczy to także funkcjonowania gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wymogi zasady pomocniczości należy dążyć do tego, aby identyfikacja potrzeb społecznych oraz ich realizacja następowała na możliwie najniższym poziomie organizacyjnym. W przypadku gminy oznacza to jej jednostki pomocnicze. To organy jednostek pomocniczych oraz bezpośrednio działający mieszkańcy lokalnej wspólnoty samorządowej mogą najefektywniej wykonywać zadania publiczne. Celem ustawy jest rozwinięcie mechanizmów partycypacyjnego modelu ich realizacji w oparciu o dialog i partnerstwo, poprzez wprowadzenie:

- funduszu sołeckiego w każdej gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej,

- wyższej o 10 punktów procentowych refundacji wydatków sołectw,

- diet i ubezpieczenia dla wszystkich sołtysów,

- możliwości powoływania młodzieżowych rad jednostek pomocniczych,

- możliwości wyodrębniania w budżecie gminy środków na przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w innych niż sołectwo jednostkach pomocniczych,

- możliwości powoływania konwentu przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy,

- dodatkowych uprawnień dla sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli w celu zwiększenia efektywności ich działania,

- bardziej elastycznej procedury ustalania funduszu sołeckiego na dany rok.

Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana i różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zmiany w ustawie o samorządzie gminnym (art. 1 projektu)

W obecnym stanie prawnym brak ustawowych podstaw prawnych do powoływania młodzieżowej rady na poziomie jednostek pomocniczych. Tymczasem, w niektórych sołectwach funkcjonują młodzieżowe rady działające nieformalnie bez możliwości skorzystania z części instytucji prawnych, które posiadają młodzieżowe rady gmin działające na podstawie art. 5b ustawy o samorządzie gminnym. Projekt, poprzez dodanie w art. 5b ust. 16, przewiduje fakultatywną możliwość powołania młodzieżowej rady danej jednostki pomocniczej. Jednocześnie, stosując technikę podobną do zastosowanej w art. 5c w odniesieniu do rady seniorów jednostki pomocniczej, przewiduje się, że do młodzieżowej rady będzie się stosować odpowiednio przepisy dotyczące funkcjonowania młodzieżowej rady gminy regulujące kwestie jej charakteru prawnego, zadań, wyborów, ustroju wewnętrznego, a także obsługi organizacyjnej przez urząd gminy.

Proponuje się zwiększenie udziału sołtysów i innych organów wykonawczych jednostek pomocniczych w procesach podejmowania decyzji przez organy gminy. W tym celu rozszerzy się obowiązek informowania ich o posiedzeniach komisji rady. Obecnie taki obowiązek dotyczy jedynie informowania o sesjach rady gminy. Nadto, wójt będzie mógł powołać swój organ opiniodawczo-doradczy – konwent przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy. W zarządzeniu o powołaniu konwentu przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych gminy wójt określi zakres działania konwentu, tryb jego działania oraz zasady wypłacania diety i zwrotu kosztów podróży przysługujących przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych za udział w konwencie. Taka konstrukcja przepisów ustawowych pozwoli na optymalne dostosowanie nowej instytucji do potrzeb konkretnej gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje w art. 37b ust. 1, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Obecnie jedynie część gmin przyjmuje przepisy regulujące tę kwestię, co powoduje nierówność uprawnień sołtysów i przewodniczących zarządów osiedli, którzy z poświęceniem wykonują swoje obowiązki. Zmiana przewidziana w art. 1 pkt 4 projektu zmierza do tego, aby to rozwiązanie stało się obligatoryjne.

Projekt w art. 1 pkt 5 zakłada wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej od odpowiedzialności cywilnej i od następstw nieszczęśliwych wypadków, podczas wykonywania jego zadań. Zwłaszcza sołtysi, wykonując w terenie swoje zadania związane w doręczaniem dokumentów podatkowych, narażeni są na niebezpieczeństwo uszczerbku na zdrowiu, a w sytuacjach wypadków z tym związanych pozostają bez odszkodowania. Część gmin ubezpiecza sołtysów, ale należy to ujednolicić w odniesieniu do całego kraju. Poza tym, w ocenie wnioskodawców przepisy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. z 2020 r. poz. 984) są w tym zakresie niewystarczające.

W obecnym stanie prawnym wątpliwości budzą faktyczne uprawnienia sołtysów związane z zarządzaniem i korzystaniem przez sołectwa z mienia komunalnego, w zakresie określonym w statucie sołectwa. W praktyce wynajem i użytkowanie nieruchomości pozostających w dyspozycji gminy wiąże się z koniecznością zawierania licznych drobnych bieżących umów. Brak jest jednoznacznych przepisów, które pozwalałyby zawierać takie umowy sołtysom. Proponuje się dodać przepis, na mocy którego wójt będzie mógł upoważnić przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej do zawierania umów związanych z zarządzaniem i korzystaniem z mienia komunalnego wykorzystywanego przez jednostkę pomocniczą.

Zmiany w ustawie o funduszu sołeckim (art. 2 projektu)

Propozycja nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim wynika z analizy funkcjonowania tej instytucji, która nie odpowiada na potrzeby wszystkich mieszkańców.

Dlatego projektodawcy uznają, że należy znieść fakultatywność funduszu sołeckiego i wprowadzić zasadę, że fundusz sołecki jest tworzony w każdej gminie, w której są wyodrębnione sołectwa. Biorąc pod uwagę, że wg danych rządowych za rok 2023 na 2173 gmin, w których były sołectwa jako jednostki pomocnicze, fundusz sołecki powstał w 1522 gminach[[1]](#footnote-1), zasadne jest jego obligatoryjne rozszerzenie na wszystkie gminy. Da to równe prawa mieszkańcom wszystkich sołectw i znacząco wpłynie na rozwój partycypacji obywatelskiej w wykonywaniu zadań publicznych na najniższym szczeblu organizacyjnym.

Projekt podwyższa wysokość refundacji jaka przysługuje gminom z tytułu wydatków na fundusz sołecki o 10 p.p. w każdej z kategorii gmin określonej w art. ust. 8 nowelizowanej ustawy.

Nadto, projekt przewiduje uproszczenie procedury ustalania funduszu sołeckiego w danym roku. Obecnie, jeżeli wniosek składany do wójta zawiera jakiekolwiek naruszenia wymogów ustawowych, w całości jest przez niego odrzucany. Po zmianie odrzucenie będzie mogło dotyczyć także części wniosku odnoszącej się do konkretnych przedsięwzięć w nim zawartych, dzięki czemu uprości się procedura. Dodatkowo proponuje się wydłużenie z 7 do 14 dni okresu w jakim sołtys jest zobowiązany przedstawić zmieniony wniosek albo przedsięwzięcie lub przedsięwzięcia ponownie uchwalone przez zebranie wiejskie.

Ważną zmianą jest wprowadzenie możliwości rozciągnięcia zasad dotyczących funduszu sołeckiego także na inne rodzaje jednostek pomocniczych. Do tej pory to rozwiązanie dotyczyło jedynie sołectw, co spotyka się z krytyką lokalnych społeczności, gdyż formalny status jednostki pomocniczej nie powinien pozbawiać mieszkańców innych rodzajów jednostek pomocniczych możliwości partycypacji w redystrybucji dochodów gminy, na które składają się wpływy od wszystkich mieszkańców. Dlatego też proponuje się wprowadzenie fakultatywnej możliwości wyodrębnienia środków na realizację przedsięwzięć określonych w budżecie gminy także dla innych rodzajów jednostek pomocniczych. Proponuje się jednak, aby w takim przypadku wydatki gminy nie podlegały częściowej refundacji z budżetu państwa jak w przypadku funduszu sołeckiego.

Wejście w życie projektu

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie 1 stycznia 2025 r. Ze względu na zmiany w procedurze ustalania funduszu sołeckiego i wprowadzenie jego obligatoryjności, zasadne jest, żeby weszła ona w życie od nowego roku budżetowego. Długi okres vacatio legis umożliwi także przygotowanie stosownych zmian w tych gminach, które zdecydują się na skorzystanie z nowych regulacji dotyczących młodzieżowych rad jednostek pomocniczych.

Projekt zawiera przepisy przejściowe uwzględniające trzyletni cykl przyjmowania i rozliczania funduszu sołeckiego oraz zmianę poziomu refundacji części wydatków funduszu sołeckiego z budżetu państwa.

Wejście w życie ustaw nie powoduje konieczności wydania rozporządzeń.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, prawne i finansowe

Projektowana ustawa będzie miała korzystne skutki społeczne. Spowoduje zwiększenie partycypacji obywatelskiej w procesie realizacji zadań publicznych i lepsze zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych.

Ustawa nie spowoduje skutków gospodarczych. Projekt nie zmieni zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej i nie ma wpływu na sytuację mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Skutki prawne ustawy wynikają ze zmian opisanych wyżej. Będą polegać na podjęciu uchwał związanych z obligatoryjnością diet i zwrotu kosztów podróży dla wszystkich przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz podjęciem działań związanych z ich ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej i następstw nieszczęśliwych wypadków.

Ustawa spowoduje skutki finansowe:

– dla budżetu państwa jako skutek zwiększenia dotacji będącej efektem zniesienia fakultatywności funduszu sołeckiego oraz podniesienia procentowych limitów refundacji o 10 p.p. w każdej kategorii gmin, co wpłynie na zwiększenie kwot dotacji celowej na zwrot wydatków wykonanych w ramach funduszu przekazywanej gminom. Szacunkowo wzrost ten nie powinien przekroczyć 314 mln złotych w roku 2027 za rok 2026, gdyż dopiero wtedy ze względu na cykl ustalania i rozliczania funduszu sołeckiego skutki takie wystąpią. Podstawą wyliczenia szacunkowych wydatków w ramach funduszu sołeckiego w 2026 są wydatki zaplanowane w 2024 roku, w kwocie 916 mln zł, powiększone o planowaną inflację w 2024 r. na poziomie 5% i w 2025 roku na poziomie 5,2% .

Szacowana kwota wydatków w ramach funduszu sołeckiego w 2026:

- Bez zmiany (1 522 gminy): 1 011,8 mln zł,

- Po zmianie (2 173 gminy): 1 444,6 mln zł,

- Wzrost o: 432,8 mln zł.

Punktem odniesienia do wyliczenia wysokości zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2026 roku jest średni poziom refundacji za 2022 rok, który wyniósł 20,2%, przy poziomach refundacji 11,766%, 17,649% i 23,532% w poszczególnych kategoriach gmin.

Szacowana wysokość zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2026 roku:

- Bez zmiany (średni poziom refundacji 34,33%): 347 mln zł

- Po zmianie (średni poziom refundacji 45,78%): 661 mln zł

- Wzrost: 314 mln zł.

– dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego – w tych gminach, które przed wejściem w życie ustawy nie wyodrębniły w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, wysokość tych środków można przyjąć w kwocie 664 795,21 zł na gminę w 2026 roku. Jest to średnia wysokość funduszu sołeckiego szacowanego na 2026 rok (1 444,6 mln zł podzielone przez 2 173 gmin).

– dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego – w tych gminach, które przed wejściem w życie ustawy nie podjęły uchwał związanych z obligatoryjnością diet i zwrotu kosztów podróży dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych oraz działań związanych z ich ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej i następstw nieszczęśliwych wypadków, wysokość takich diet w gminach, w których obecnie są ustalane na podstawie upoważnienia fakultatywnego jest różna np. 400 złotych miesięcznie ustaliła uchwała NR II/12/24 Rady Gminy Kościelec z dnia 23 maja 2024 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia zasad przyznawania diet dla sołtysów Gminy Kościelec, a uchwała NR LXXII/949/2024 Rady Miejskiej w Żukowie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia zasad przysługiwania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Żukowo ustaliła 600 zł dla sołtysa w sołectwie liczącym do 1000 mieszkańców, 700 zł dla sołtysa w sołectwie liczącym od 1001 do 2000 mieszkańców i 800 zł dla sołtysa w sołectwie liczącym powyżej 2000 mieszkańców. Zakładając, że dieta wynosi 500 złotych miesięcznie, w gminie, w której jest 20 sołtysów skutki ustawy wyniosą 120 000 złotych w jednym roku. Z danych dostępnych w Internecie wynika, że koszt ubezpieczenia OC i NNW sołtysa może wynieść ok. 100 złotych na rok, czyli w gminie mającej 20 sołtysów ok. 2000 złotych na rok. Stawki uzależnione są od oferty ubezpieczycieli.

Dodatkowe informacje o spełnianiu przez projekt wymogów określonych przepisami

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Ustawa nie zawiera przepisów regulacyjnych i przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega procedurze notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

1. <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> [↑](#footnote-ref-1)