



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 3320
Warszawa, 11 marca 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Ryszarda Wilczyńskiego.

(-) Zbigniew Ajchler; (-) Paweł Arndt; (-) Joanna Augustynowska;
(-) Paweł Bańkowski; (-) Anna Białkowska; (-) Jerzy Borowczak;
(-) Krzysztof Brejza; (-) Borys Budka; (-) Małgorzata Chmiel; (-) Alicja Chybicka; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Tomasz Cimoszewicz;
(-) Zofia Czernow; (-) Artur Dunin; (-) Joanna Fabisiak; (-) Joanna Frydrych; (-) Grzegorz Furgo; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Kinga Gajewska;
(-) Elżbieta Gapińska; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Elżbieta Gelert;
(-) Artur Gierada; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Rafał Grupiński; (-) Bożena Henczyca; (-) Jolanta Hibner;
(-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Michał Jaros; (-) Bożena Kamińska; (-) Włodzimierz Karpiński; (-) Joanna Kluzik-Rostkowska;

(-) Magdalena Kochan; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński;
(-) Adam Korol; (-) Roman Jacek Kosecki; (-) Tomasz Kostuś; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krzakała; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Tomasz Kucharski; (-) Józef Lassota;
(-) Gabriela Lenartowicz; (-) Tomasz Lenz; (-) Beata Małecka-Libera;
(-) Jagna Marczałajtis-Walczak; (-) Magdalena Ewa Marek; (-) Antoni Mężydło; (-) Rajmund Miller; (-) Piotr Misiło; (-) Aldona Młyńczak;
(-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Joanna Mucha; (-) Arkadiusz Myrcha;
(-) Sławomir Neumann; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak;
(-) Mirosława Nykiel; (-) Norbert Obrycki; (-) Marzena Okła-Drewnowicz;
(-) Katarzyna Osos; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Danuta Pietraszewska; (-) Kazimierz Plocke; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Jacek Protas; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Halina Rozpondek; (-) Leszek Ruszczyk; (-) Dorota Rutkowska; (-) Jakub Rutnicki; (-) Krystyna Sibińska;
(-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Krystyna Szumilas; (-) Bożena Szydłowska; (-) Tomasz Szymański; (-) Marcin Święcicki; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Anna Wasilewska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Wojciech Ziemniak; (-) Szymon Ziółkowski; (-) Stanisław Żmijan.

USTAWA

z dnia2019 r.

o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 3 dodaje się art. 3a w brzmieniu:
„Art. 3a. Specyficzny ustrój gmin, w szczególności gmin uzdrowiskowych, które wykonują zadania o szczególnym charakterze określają odrębne ustawy.”;
- 2) w art. 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Gmina, uwzględniając miejscowe więzy społeczne i funkcjonalne, może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto.”;
- 3) w art. 7 w ust. 1:
 - a) pkt 17 otrzymuje brzmienie:
„17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;”,
 - b) po pkt 17 dodaje się pkt 17a i 17b w brzmieniu:
„17a) tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych, w szczególności w zakresie funkcjonowania ich organów, wzmacniania wspólnot lokalnych;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, 1349, 1432 oraz 2500.

17b) wdrażania programów poprawy zaopatrzenia, usług oraz wyposażenia w infrastrukturę i inne elementy warunkujące jakość życia mieszkańców;”;

4) w art. 18 w ust. 2:

a) pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, w szczególności przekazanie do relacji zadań wraz z określeniem sposobu wykonania tych zadań oraz środków budżetowych niezbędnych do ich realizacji, z zastrzeżeniem art. 35a¹ pkt 1;”;

b) po pkt 7 dodaje się pkt 7a i 7b w brzmieniu:

„7a) wskazanie składników mienia przekazywanych jednostce pomocniczej do zarządzania i korzystania oraz określenie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą wobec tych składników;

7b) ustalenie zakresu nadzoru oraz form kontroli organów gminy nad działalnością organu wykonawczego jednostki pomocniczej;”;

5) po art. 33 dodaje się art. 33a w brzmieniu:

„Art. 33a. 1. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

2. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych, o których mowa w ust. 1, w imieniu wójta.

3. Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1.

4. Od decyzji wydanej przez wójta lub organ, o którym mowa w ust. 3, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba

że przepis szczególny stanowi inaczej.”;

- 6) przed art. 35 dodaje się tytuł rozdziału 3a w brzmieniu:

„Rozdział 3a

Jednostki pomocnicze”;

- 7) w art. 35:

- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organizację jednostki pomocniczej określa statut nadany przez radę gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Zmiana statutu dokonana na wniosek organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej wyrażony w drodze uchwały nie wymaga przeprowadzenia konsultacji.”;

- b) w ust. 3:

- pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej oraz złożenia i rozpatrywania protestu wyborczego;”,

- po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) zasady i tryb odwołania organów jednostki pomocniczej, w szczególności przesłanek złożenia wniosku o odwołanie, nadania mu biegu lub odrzucenia;”,

- 8) po art. 35 dodaje się art. 35a¹ w brzmieniu:

„Art. 35a¹. Jednostki pomocnicze mogą:

- 1) podejmować przedsięwzięcia oraz opracowywać i wdrażać programy rozwoju społeczno – gospodarczego, w zakresie:

- a) rozwoju infrastruktury i poprawy warunków życia mieszkańców,
- b) wzmacniania gospodarki lokalnej,
- c) rewitalizacji, zagospodarowania obiektów i terenów publicznych,
- d) umacniania tożsamości, kultywowania tradycji,
- e) podnoszenia wiedzy, umiejętności i kompetencji cyfrowych społeczności lokalnej,

- f) promocji,
 - spójne z dokumentami planistycznymi gminy, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 5, 6 i 6a;
 - 2) uczestniczyć w opracowaniu i realizacji programów, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 17b;
 - 3) wnioskować o przekazanie im zadań do realizacji oraz mienia do zarządzania i korzystania”;
- 9) w art. 36:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym rada sołecka, której przewodniczy sołtys. Sołtys reprezentuje sołectwo, zwołuje zebrania wiejskie i kieruje pracą rady sołeckiej.”,
 - b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a:

„2a. Na wynik wyborów oraz głosowania nad odwołaniem można złożyć pisemnie skargę do rady gminy w terminie 7 dni od dnia wyborów.”,
 - c) po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Sołtysowi, na jego umotywowany wniosek, za wykonywanie na rzecz gminy pracy niezwiązanej z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa przysługuje wynagrodzenie. Czynności z zakresu prawa pracy wobec sołtysa wykonuje wójt.”;
- 10) art. 37a otrzymuje brzmienie:
- „Art. 37a. 1. Przewodniczący organu wykonawczego jednostki pomocniczej może uczestniczyć w pracach rady gminy bez prawa udziału w głosowaniu. Przewodniczący rady gminy jest każdorazowo zobowiązany do zawiadamiania, na takich samych zasadach jak radnych, przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej o sesji rady gminy oraz posiedzeniach komisji, których zakres działania obejmuje sprawy funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy.

2. Statut gminy określa zasady uczestnictwa przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, a w szczególności zabierania głosu oraz składania wniosków i interpelacji dotyczących funkcjonowania jednostki pomocniczej.”;

11) w art. 37b:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada gminy ustanawia zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta”.

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada gminy może ustanowić zasady, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwać dieta.”,

c) po ust 2 dodaje się ust. 3:

„3. Przewodniczącemu oraz członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej przysługuje zwrot kosztów podróży służbowej związanych z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji.”;

12) po art. 37b dodaje się art. 37c -37e w brzmieniu:

„Art. 37c. 1. Jednostka pomocnicza korzysta z mienia komunalnego przekazanego jej do zarządzania. Dochody z tego źródła zwiększają fundusz sołecki, utworzony na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301).

2. Rada gminy nie może uszczuplić dotychczasowych praw sołectw do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego.

3. Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym, pozostają nienaruszone.

4. Do mienia gminnego mają zastosowanie, z zastrzeżeniem ust. 3, przepisy dotyczące mienia komunalnego.

Art. 37d. 1. Jednostka pomocnicza na realizację przedsięwzięć i zadań, o których mowa w art. 35a¹ pkt 1 może pozyskiwać środki pochodzące z ofiarności publicznej, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z gospodarowania mieniem jednostki pomocniczej, innych środków pozyskanych na rzecz jednostki pomocniczej, dotacji, o których mowa w art. 37e oraz dotacji otrzymanych według zasad określonych w odrębnych przepisach.

2. Organ uchwałodawczy jednostki pomocniczej może podjąć uchwałę w sprawie założenia przez jednostkę pomocniczą rachunku bankowego, na którym gromadzone są środki, o których mowa w ust. 1.

3. Rachunek bankowy sołectwa otwiera sołtys wraz z wyznaczonym przez radę sołecką członkiem rady sołeckiej.

4. Rachunkiem bankowym sołectwa dysponuje sołtys wraz z wyznaczonym przez radę sołecką członkiem rady sołeckiej. Osoby dysponujące rachunkiem bankowym sołectwa ponoszą solidarną odpowiedzialność za wykorzystanie zgromadzonych na nim środków zgodnie z decyzjami organów sołectwa.

5. Koszty prowadzenia rachunków sołectwa ponoszone są ze środków zgromadzonych na rachunku. W przypadku braku środków na rachunku odpowiedzialność za zobowiązania wobec banku ponoszą osoby uprawnione do dysponowania rachunkiem w okresie, którego dotyczą zobowiązania.

6. Zamknięcia rachunku sołectwa dokonuje sołtys po uzyskaniu zgody rady sołeckiej.

7. Sołtys gromadzi dokumenty bankowe poświadczające operacje dokonywane na rachunku.

Art. 37e. 1. Sołectwo może otrzymać dotację z budżetu gminy na realizację przedsięwzięć służących rozwojowi społeczno – gospodarczemu sołectwa i zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej. Tryb postępowania o udzielenie dotacji sołectwu, sposób jej rozliczania, w tym zwrotu środków, oraz kontroli wykonania zleconego zadania reguluje uchwała rady gminy.

2. Warunkiem ubiegania się przez sołectwo o dotację na realizację przedsięwzięć, o których mowa w ust. 1, jest zgoda wyrażona przez zebranie wiejskie.

3. O udzielenie dotacji może ubiegać się sołectwo, które posiada rachunek bankowy otwarty na podstawie art. 37d.

4. Podstawą udzielenia sołectwu dotacji jest umowa zawarta przez wójta z sołtysem i członkiem rady sołeckiej wyznaczonym przez tę radę do dysponowania rachunkiem sołectwa.

5. Sołtys działając wspólnie z członkiem rady sołeckiej wyznaczonym przez radę sołecką do dysponowania rachunkiem sołectwa może zawierać w imieniu gminy umowy niezbędne dla wykonania przedsięwzięcia, na realizację którego sołectwo otrzymało dotację.

6. Sołtys wraz z członkiem rady sołeckiej wyznaczonym przez radę sołecką do dysponowania rachunkiem sołectwa, ponoszą solidarną odpowiedzialność za wykorzystanie dotacji w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z jej przeznaczeniem oraz za terminowy zwrot niewykorzystanych środków.

7. Sołtys gromadzi dokumenty poświadczające wydatki poniesione z dotacji.

13) uchyla się art. 38 ;

14) uchyla się art. 39;

15) uchyla się art. 48;

16) w art. 64 ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do związków międzygminnych stosuje się odpowiednio art. 8 ust. 2-5 i art. 33a ust. 3.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. p0z. 2187 i 2354)) w art. 49 w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) jednostek pomocniczych gmin;”.

Art. 3. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, z późn.zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) inicjatywie lokalnej – rozumie się przez to formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego, w tym jednostek o których mowa w art. 35 ust. 1 w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej;”;

2) w art. 19b w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„1. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 lub jednostek, o których mowa w art. 35 ust. 1 w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie:”.

Art. 4. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, 2193, 2203)) w art. 4 w ust. 1 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 650, 723, 1365 oraz z 2019 r. poz. 37.

„5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, w tm darowizny środków pieniężnych obciążone poleceniem, o którym mowa w art. 893 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z2018 r. poz. 1025 i 2244)), zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 oraz z 2010 r. poz. 1427) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. Ustawa reguluje zasady wykonywania funduszu sołeckiego, zwanego dalej „funduszem” oraz zasady zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu.”;

2) w art. 2:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada gminy wyodrębnienia w budżecie gminy środki stanowiące fundusz.”,

b) uchyla się ust. 2 – 4,

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zgodne ze strategią rozwoju gminy i służą:

- 1) umacnianiu tożsamości i kultywowaniu tradycji społeczności lokalnej;
- 2) poprawie warunków życia mieszkańców;
- 3) podnoszeniu wiedzy, umiejętności oraz kompetencji cyfrowych mieszkańców.”;

3) w art. 4:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada gminy może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 3 ust. 1, określając w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, w drodze uchwały,

zasady zwiększania środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa oraz ustalić warunki przyznania zwiększonych środków inne niż określone w art. 5.”,

b) po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Zwiększona wysokość środków funduszu, o której mowa w ust. 4, może obejmować środki na realizację zadań przekazanych sołectwu przez gminę oraz środki pozyskane w sołectwie w ramach zarządzania mieniem komunalnym.”;

4) po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a. 1. Rada gminy zwiększa środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 3 ust. 1, o środki pieniężne z tytułu darowizny dokonanej na rzecz gminy obciążonej poleceniem zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego.

2. Przepis art. 3 ust. 6 nie ma zastosowania do środków pieniężnych, o których mowa w ust. 1.”;

5) w art. 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu, naliczanych na podstawie art. 3 ust. 1, jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku.”;

6) art. 12 w ust. 1 pkt 6 – 10 otrzymują brzmienie:

„7) w 2020 r. – 225 000 tys. zł;

8) w 2021 r. – 245 000 tys. zł;

9) w 2022 r. – 260 000 tys. zł;

10) w 2023 r. – 275 000 tys. zł.”

Art. 6. Rady Gmin są obowiązane dostosować statuty gmin oraz statuty jednostek pomocniczych do przepisów ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 7. Rady sołeckie działające na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu dotychczasowym, stają się radami sołeckimi w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 8. Sołtysi oraz członkowie rady sołeckich, wybrani zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w brzmieniu dotychczasowym, pełnią funkcję do końca okresu, na który zostali powołani.

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 5, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektowanej regulacji jest nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.” w kierunku doprecyzowania i wzmocnienia statusu jednostki pomocniczej. Wynika to z potrzeby zwiększenia partycypacji obywateli w funkcjonowaniu samorządu gminnego na poziomie jednostek pomocniczych. Partycypacja obywatelska wymaga aby jednostki te były wyposażone w realne możliwości i narzędzia, które pozwalają wykorzystywać potencjał oddolnej aktywności społecznej dla rozwoju wspólnot lokalnych i kształtowania warunków życia w otoczeniu miejsca zamieszkania. Jest to w szczególności ważne na obszarach wiejskich ze względu na bardzo duże zróżnicowanie sołectw pod względem wyposażenia sołectw w infrastrukturę, usługi i inne elementy warunkujące jakość życia.

Należy zauważyć, że podział pomocniczy, będący uzupełnieniem zasadniczego podziału terytorialnego państwa, co do zasady stanowi przejaw demokratyzacji życia społecznego, gdyż pozwala na najbardziej bezpośrednią i wnikliwą identyfikację i skuteczną realizację potrzeb mieszkańców danego obszaru. Zatem winien on odgrywać istotną rolę w skutecznej realizacji zadań publicznych na szczeblu gminy i służyć i urzeczywistnieniu zasady subsydiarności w funkcjonowaniu gminy.

Jurydyzacja idei pomocniczości ma wymiar międzynarodowy i powinna być uwzględniana we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Jej definicja została zawarta w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.”. Zatem subsydiarność jest zasadą podziału władzy, od dołu do góry, zgodnie z którą nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Istotą zasady subsydiarności jest, więc dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności¹.

W Polsce zasada subsydiarności ma rangę zasady konstytucyjnej na mocy ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r., choć jej ujęcie w Konstytucji RP ogranicza się

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 25.

do jej wymienienia w preambule, bez określenia jej treści w postanowieniach samej konstytucji².

Jednak w polskim systemie samorządowym jednostki pomocnicze w istocie mają rolę podrzędną. Zasada subsydiarności nie jest wyegzekwowana. W tym sensie jednostki pomocnicze stanowią niedokończony element reformy samorządowej, co skutkuje tym, iż są jednym z istotnych niewykorzystanych w pełni potencjałów rozwojowych kraju, w szczególności dotyczy się to obszarów wiejskich.

Realizacja zasady subsydiarności wobec jednostek pomocniczych winna polegać na ich „upodmiotowieniu”. Pod tym pojęciem należy widzieć uprawnienia decyzyjne do kreowania koncepcji rozwojowych, a ślad za tym możliwości realizacji projektów i przedsięwzięć o charakterze materialnym i niematerialnym oraz stosowne środki i narzędzia realizacji, np. w zakresie zarządzania mieniem komunalnym, czy też wykonywanie zadań powierzonych przez gminę.

Upodmiotowienie jednostek pomocniczych od dwóch dekad jest kwestią nieustannie podnoszoną przez środowiska wiejskie, w szczególności Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów. Jest to też polem poszukiwania stosownych rozwiązań przez parlament, czego ostatnim przykładem była konferencja zorganizowana przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP w dniu 31 stycznia 2017 w gachu Senatu RP. Jednym z jej kluczowych konkluzji jest stwierdzenie, iż wzmocnienie sołectw nie jest możliwe bez stosownych zmian w u.s.g., które winny wyposażać sołectwa w ułomną osobowość prawną.

Proponowana nowelizacja u.s.g. spełnia te oczekiwania. Konsekwencją proponowanych zmian w u.s.g. są zmiany w: ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe³, ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴, ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁵. Wzmocnienie i większa elastyczność funduszu sołeckiego są jednym z głównych celów nowelizacji, bowiem jest to jedyny dotąd osadzony w systemie samorządowym mechanizmu partycypacji społecznej w jednostkach pomocniczych gminy o charakterze finansowym, tworzący zrab możliwości podejmowania przez społeczność lokalną oddolnych działań rozwojowych

Wprowadzenie w życie projektowanych zmian doprowadzi także do uporządkowania stanu prawnego w kierunku większej paralelności pomiędzy statusem

² E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1876 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 i 650 .

⁵ Dz. U. poz. 301.

prawnym jednostek pomocniczych w obrębie miast, a jednostek pomocniczych na terenach wiejskich (sołectw) oraz umocnienia ich pozycję w systemie samorządu terytorialnego.

II. Rzeczywisty stan dziedziny, która ma być unormowana

U.s.g. status jednostki pomocniczej określa w sposób niejasny i niewyraźny. Trzeba zauważyć, iż regulacje dotyczące jednostek pomocniczych nie ulegały zmianom od początku funkcjonowania ustawy. Wobec zmieniającej się rzeczywistości – z jednej strony rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kapitału społecznego, a z drugiej – rosnącej złożoności funkcjonowania systemu samorządowego, w szczególności uwarunkowań prawnych związanych w wydatkowaniem środków publicznych, niektóre regulacje odnoszące się do jednostek pomocniczych stały się reliktem lub pozostają martwą literą. Wystarczy wymienić uprawnienie jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy określone w art. 51 ust.3 u.s.g. lub możliwość udzielenia przez radę gminy upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej może upoważnić organu wykonawczego jednostki pomocniczej (art.39 ust.4).

Intencją projektodawców nie jest dążenie do utworzenia „subgminnej” jednostki samorządu terytorialnego lecz doprecyzowanie i zarazem wzmocnienie statusu jednostki pomocniczej z zachowaniem proporcji między urzeczywistnianiem konstytucyjnej zasady subsydiarności a konstytucyjną pozycją gminy, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP).

Proponowane zmiany mają na celu skuteczne, bo zapewniające warunki zaangażowania mieszkańców, funkcjonowanie jednostek pomocniczych, bez którego, w sposób oczywisty, pomocniczość tych jednostek wobec gminy jest fikcją.

Doświadczenie programów odnowy wsi, prowadzonych od roku 1997, poczynając od woj. opolskiego, w różnych regionach kraju, wykazało wysoką zdolność społeczności lokalnych do działań oddolnych owocującą satysfakcjonującą organizacją życia wspólnot i liczącym się dorobkiem materialnym. Przekonano się, iż postawienie społecznościom wiejskim do dyspozycji środków finansowych daje niejednokrotnie kilku - a nawet kilkunastokrotny mnożnik finansowy w efekcie zaangażowania pracy własnej i sprzętu oraz pozyskanych od mieszkańców i darczyńców zewnętrznych materiałów i środków finansowych. Stwierdzono, że najwyższa efektywność inicjatyw oddolnych ma miejsce w sytuacji, gdy społeczność lokalna dysponuje samodzielnie opracowaną strategią rozwoju. Z tych powodów dla wydatkowania środków unijnych dedykowanych społecznościom lokalnym z programów na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa

w ramach SPO 2004- 2006⁶ uwarunkowano w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa⁷ sporządzaniem przez społeczności wiejskie planów rozwoju miejscowości. To samo rozwiązanie ponowiono w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Zatem sprawdzone w praktyce rozwiązania, w tym również takie, które obowiązywały formalnie (plan rozwoju miejscowości) winny znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach u.s.g. To podejście wzmacnia ewidentny sukces ustawy o funduszu sołeckim – obecnie stosuje to rozwiązanie 1551 (73,1% uprawnionych gmin), które na realizację przedsięwzięć z funduszu w roku 2018 zaplanowały 558 mln zł. Wyraźnie widać, iż aktualne doświadczenie i umiejętności wiejskiego przywództwa w zakresie planowania rozwoju i realizacji projektów, upoważniają wyposażenie sołectw w zdecydowanie większe możliwości samodzielnego realizowania przedsięwzięć. Zawarte w projekcie propozycje wychodzą temu naprzeciw, aby optymalnie wykorzystać potencjał rozwojowy sołectw.

III. Różnica między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym

W ramach nowelizacji u.s.g. projekt przewiduje uwypuklenie znaczenia jednostek pomocniczych i roli jaką odgrywają w ustroju samorządu terytorialnego, w powiązaniu ze zwiększeniem odpowiedzialności gminy za ich funkcjonowanie i rozwój, także w aspekcie wspólnotowym. Nastąpi to poprzez zmiany w tej części ustawy, która określa zadania gminy i uprawnienia rady gminy:

- 1 Doprecyzowanie kryteriów wydzielania jednostek pomocniczych wskazujące, iż ma ono uwzględniać miejscowe więzy społeczne i funkcjonalne (zmiana art. 5 ust. 1 u.s.g), co też implikuje nowelizację ustawy o funduszu sołeckim polegającą na poszerzeniu zadań możliwych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego;
- 2 Wyodrębnienie kwestii warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych w katalogu zadań własnych gminy.

⁶ Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006” w zakresie działania 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz. U z 2004 r. poz. 2846) w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 – 2006 w zakresie działania „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy „wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej” (art. 7 ust. 1 pkt 17). W tym zapisie ma miejsce powiązanie kwestii o różnym charakterze, tj. działań ukierunkowanych na kształtowanie świadomości obywatelskiej ogółu mieszkańców gminy („wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej”) - do czego środkiem bez wątpienia są „programy pobudzania aktywności obywatelskiej”, z działaniami dedykowanymi bezpośrednio jednostkom pomocniczym - „tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych”- z natury w postaci rozwiązań organizacyjnych czy też projektów materialnych. Wydaje się celowe, aby dążąc do podniesienia rangi jednostek pomocniczych, działania wobec nich były wyodrębnionym zadaniem własnych gminy i nie stanowiły jedynie fragmentu działań z natury miękkich. Z tych względów projekt zawiera nowelizację wymienionego przepisu i dodanie po nim pkt 17a, który wskazuje na funkcjonowanie organów jednostek pomocniczych i wzmacniania wspólnot lokalnych jako ważne aspekty tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych. Dodany pkt17b jest konsekwencją tak zarysowanego dążenia do zwiększenia odpowiedzialności gminy za rozwój i funkcjonowanie jednostek pomocniczych. Wobec drastycznych różnic wyposażenia jednostek pomocniczych, w szczególności sołectw, w infrastrukturę i inne elementy warunkujące jakość życia mieszkańców, punkt ten ustanawia nowe narzędzie poprawy tego stanu rzeczy, tj. **programy poprawy zaopatrzenia, usług i wyposażenia jednostek pomocniczych w infrastrukturę i inne elementy warunkujące jakość życia mieszkańców.**

- 3 Ułatwienia w zakresie przekazywania przez gminę zadań do realizacji przez jednostki pomocnicze oraz składników mienia gminnego do zarządzania i korzystania przez te jednostki. Kwestie te będą regulowane uchwałami rady gminy, w których organ ten określi zakres przekazywanych zadań oraz wskaże składniki mienia podlegające przekazaniu, co dotąd stanowiło materię statutów jednostek pomocniczych. Ponadto projekt przewiduje określenie zakresu czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w stosunku do przekazywanego jej mienia (zmiana brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.). Rozwiązanie to stanowi istotne ułatwienie i pozwala na elastyczne kształtowanie zadań jednostek pomocniczych oraz wyposażanie ich w mienie zależnie od potrzeb i zmieniającego się jej potencjału rozwojowego i organizacyjnego. Ponadto, co istotne, jednostki pomocnicze będą mogły wnioskować o przekazanie im zadań do realizacji;

Projekt zakłada uchylenie art. 48 u.s.g. z uwagi na fakt, że większość zawartych w nim regulacji została aktualnie ujęta w art. 37c projektu.

4. Wyodrębniono rozdział 3a „Jednostki pomocnicze”. Dotąd przepisy regulujące funkcjonowanie jednostek pomocniczych były rozproszone w tekście ustawy. Proponowana zmiana, prócz gestu docenienia przez ustawodawcę znaczenia jednostek pomocniczych ułatwi rozumienie i absorpcję przepisów ustawy przez obywateli.

W związku z tym wyodrębnieniem projekt przewiduje uchylenie art. 38, którego treść stanowi dodany art. 3a oraz uchylenie art. 39, którego nowe brzmienie stanowi art. 33a. W Rozdziale tym zawarto kolejne rozwiązania wzmacniające jednostki pomocnicze i ich organy, przy czym koncentrują się one na sołectwie ze względu na ugruntowaną tradycję funkcjonowania, zdiagnozowany niedobór podmiotowości tych społeczności powiązany z ograniczeniem możliwości działania w ramach zasady subsydiarności.

5. W zakresie statutów jednostek pomocniczych przewidziano (art. 35 ust. 1 projektu) ułatwienie w dokonywaniu zmian w sytuacji, gdy zmiany te wynikają z woli organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej oraz uregulowano kwestie odwołania organów jednostki pomocniczej oraz odwołania od wyników wyborów jej organów (w art. 35 ust. 3 zmieniony pkt 2 i dodany pkt. 2a);

6. Po raz pierwszy określono katalog uprawnień jednostek pomocniczych (art. 35a¹).

Uprawnienia te dotyczą możliwości kreowania rozwoju własnego i obejmują opracowywanie i wdrażania programy rozwoju społeczno – gospodarczego, w zakresie:

- a) rozwoju infrastruktury i poprawy warunków życia mieszkańców,
- b) wzmacniania gospodarki lokalnej,
- c) rewitalizacji, zagospodarowania obiektów i terenów publicznych,
- d) umacniania tożsamości, kultywowania tradycji,
- e) podnoszenia wiedzy, umiejętności i kompetencji cyfrowych społeczności lokalnej,
- f) promocji,

Ponadto jednostki pomocnicze będą mogły uczestniczyć w opracowaniu realizacji programów, o którym mowa w art. 7 ust. 17a (programów poprawy zaopatrzenia, usług i wyposażenia jednostek pomocniczych w infrastrukturę i inne elementy warunkujące jakość życia mieszkańców), a

także wnioskować o przekazanie im zadań do realizacji oraz mienia do zarządzania i korzystania”;

7. Zmieniono dotychczasowe ukształtowanie organu wykonawczego sołectwa i przekształcono go w organ kolegialny analogicznie do rozwiązania istniejącego w u.s.g. dla zarządów osiedli.

Organem wykonawczym w sołectwie będzie rada sołecka pod przewodnictwem sołtysa. Zmiana stanowi wzmocnienie statusu rady sołeckiej, która dotąd była ciałem doradczym. Ułatwi to organowi wykonawczemu sołectwa (z sołtysem stojącym na jego czele) podejmowanie zadań prorozwojowych sołectwa (art. 36 ust. 1 projektu). Należy zauważyć, iż w społeczności wiejskie postrzegają radę sołecką jako ciało wykonawcze, a nie doradcze. Potwierdza to codzienna praktyka podejmowania najróżniejszych inicjatyw wykonywanych właśnie w formule „sołtys i rada sołecka”. Praktyka ta wykazuje, iż funkcjonalnie rada sołecka pełni rolę organu wykonawczego i stan ten należy usankcjonować. Proponuje się zachować termin „rada sołecka” jako historycznie utrwalony, pomimo iż pojęcie „rada” odnosi się do organów uchwałodawczych.

8. Określono możliwość odwołania od wyników wyborów oraz głosowania nad odwołaniem w formie pisemnej skargi do rady gminy (art. 36 ust 2a);
9. Wzmocniono pozycję przewodniczącego organu jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a projektu);
10. Ustanowiono obowiązek określenia przez radę gminy zasad na jakich przyznawane będą diety dla przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej (w tym sołtysa). Zasady przyznawania diet dla członków jej organu wykonawczego (w tym członków rady sołeckiej) mają być ustalane fakultatywnie. Ponadto członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej ma przysługiwać zwrot kosztów podróży służbowych związanych z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji (art. 37b projektu);
11. Przyznano sołtysowi uprawnienie, w oparciu o jego uzasadniony wniosek, do wynagrodzenia za wykonywanie pracy na rzecz gminy, która nie jest związana z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady sołeckiej. Czynności z zakresu prawa pracy wobec sołtysa wykonywać będzie wójt (w art. 36 u.s.g. dodany ust. 4);

12. Uprawniono jednostki pomocnicze do pozyskiwania środków, które mają służyć ich rozwojowi społeczno – gospodarczemu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, pochodzące w szczególności z: ofiarności publicznej, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z gospodarowania mieniem jednostki pomocniczej, dotacji z budżetu gminy, innych środków pozyskanych na rzecz jednostki pomocniczej.
13. Przewidziano zasady założenia rachunku bankowego, gromadzenia środków na rachunku bankowym (art. 37d projektu);
14. Wzmocniono zakres partycypacji społeczności wiejskich w rozwoju sołectw poprzez możliwość otrzymywania przez sołectwo dotacji z budżetu gminy- art. 39e projektu. Artykuł ten ustala również zasady rozliczania dotacji.

W związku z powyższymi rozwiązaniami:

- w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe rozszerzono o sołectwa katalog podmiotów, dla których prowadzone są rachunki rozliczeniowe oraz rachunki lokat terminowych.
- w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i wolontariacie zaproponowano włączenie jednostek pomocniczych w krąg podmiotów uprawnionych do realizacji inicjatywy lokalnej.
- w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozszerzono źródła dochodów własnych gminy o darowizny środków pieniężnych na rzecz gminy obciążone poleceniem, o którym mowa w art. 893 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego.

W ramach nowelizacji ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołecznym zaproponowano zmiany polegające na:

- 1) przyjęciu zasady powszechności funduszu sołeckiego. Zmiana art. 2 powoduje, iż rady gmin będą wyodrębniać w budżecie gminy środki stanowiące fundusz sołecki. Oznacza to rezygnację z prawa rady gminy do decydowania o utworzeniu bądź nie utworzeniu funduszu. Tym samym jedynie od woli sołectw zależeć będzie korzystanie bądź nie korzystanie z możliwości danych u.f.s. Przyjęcie takiego rozwiązania pociąga za sobą konieczność uchylecia ust. 2-4 wymienionego artykułu.

- 2) poszerzeniu zakresu przedsięwzięć finansowanych w ramach środków funduszu sołeckiego. Środki funduszu sołeckiego, prócz poprawy warunków życia mieszkańców, będą również przeznaczone na umacnianie tożsamości i kultywowanie tradycji społeczności lokalnych oraz podnoszenie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji cyfrowych mieszkańców.
- 3) umożliwieniu gminie samodzielnego określania zasad zwiększania oraz przyznawania środków funduszu sołeckiego. Rada gminy będzie mogła samodzielnie określać te zasady dzięki wyodrębnionej w tym celu części funduszu sołeckiego, która zwiększy fundusz ponad wartość wynikającą z algorytmu określonego w ustawie o funduszu sołeckim;
- 4) wprowadzeniu możliwości zwiększania funduszu sołeckiego o środki na realizację zadań przekazanych sołectwu oraz środki pozyskiwane przez sołectwo z zarządzania mieniem komunalnym.
- 5) urealnieniu (nowelizacja art. 12 ust.1 pkt 6-10 u.f.s.) maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa na zwrot gminom części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego do poziomu aktualnych potrzeb. Zaproponowane kwoty odnoszą się do już znanych i podanych przez MSWiA potrzeb co do wysokości zwrotu środków gminom części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w roku 2018 i zaplanowanych na rok 2019. Aby w roku 2019 nie nastąpiła korekta budżetu państwa musiałby zawierać na ten cel kwotę 194 miliony zł. Zagwarantowane jest jedynie 138,5 mln zł, co oznacza zwrot jedynie na poziomie 71,42%.
Założone w projekcie wzrosty w kolejnych latach wynikają ponadto z:
 - uwzględnienia skutków systematycznego wzrostu kwoty bazowej Kb
 - uwzględnienia wzrostu liczby sołectw objętych funduszem w związku z wprowadzeniem zasady jego powszechności – z obecnych 70% sołectw docelowo do 100%.Kwota bazowa pomiędzy rokiem 2010 a rokiem 2018 wzrosła z 2312,09 zł do 3831,28 zł tj. o 65,7%. Największy wzrost Kb miał miejsce w stosunku do roku 2018 i wyniósł 22,29% (związane z transferami do budżetów gmin środków świadczenia wychowawczego w ramach Programu Rodzina 500+). Uwzględniając, iż była to sytuacja jednorazowa należy przyjąć wzrost Kb w wymiarze 4-5% rocznie.

Ponadto w art. 6 projektu zobowiązano gminy do dostosowania statutów gmin oraz statutów jednostek pomocniczych do przepisów projektowanej ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie.

IV. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wejście w życie projektowanej ustawy wpłynie na demokratyzację życia społeczności lokalnych oraz wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Nowe możliwości na rzecz oddolnego kreowania i urzeczywistniania koncepcji rozwojowych, w powiązaniu ze wzmocnieniem mechanizmów zaangażowania gminy w rozwój jednostek pomocniczych, wpłyną na zmniejszenie dysproporcji w wyposażeniu jednostek pomocniczych w infrastrukturę, usługi i elementy istotne dla jakości życia mieszkańców.

Jednostki pomocnicze zostaną zaangażowane w szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy gminy i rozwiązywanie podstawowych problemów społecznych np. przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu ogromnie ważne na obszarach wiejskich.

Rozwiązania dedykowane organom wykonawczym jednostek pomocniczych umocnią ich pozycję względem gminy oraz w roli wiejskiego przywództwa predysponowanego do działań prorozwojowych. W sposób racjonalny i adekwatny do praktyki rozwiązany zostanie problem wynagrodzenia sołtysa.

W działaniach prorozwojowych jednostki pomocnicze będą dysponować większym wolumenem środków, co zwiększy ilość i skalę przedsięwzięć na rzecz mieszkańców. Również łatwiejsze będzie przejmowanie od gminy zadań do realizacji. Będzie to wymagało zwiększonego zaangażowania osób wchodzących w skład zarządów jednostek pomocniczych. Z tego względu zaproponowano adekwatne rozwiązania dotyczące diet i zwrotu kosztów podróży służbowych wykonywanych w związku pełnieniem funkcji i podnoszeniem wiedzy i kompetencji.

V. Źródła finansowania

Przyjęta w projekcie obligatoryjność:

- diety dla przewodniczącego organu jp (proponowany art.37b ust.1 u.s.g.),
 - zwrotu przewodniczącemu oraz członkom organu wykonawczego jp kosztów podróży służbowej związanych z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji (proponowany art. 37b ust.3 u.s.g.),
 - wynagrodzenia dla sołtysa za wykonywanie na rzecz gminy pracy niezwiązanej z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa (proponowany art. 36 ust. 4 usg),
- pociąga za sobą obciążenia dla budżetów gmin.

W obecnym stanie prawnym dwa pierwsze z proponowanych rozwiązań (art. 37b u.s.g.) mają charakter fakultatywny. Nie są znane ich koszty, zatem można jedynie szacować wzrost wydatków gmin.

W opinii Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów obecnie nawet 90 % sołtysów otrzymuje diety, przeciętnie w wysokości 300 – 400 zł / miesiąc. Zakładając podobną powszechność rozwiązania wobec przewodniczących zarządów osiedli (w miastach wyodrębniono ok 5500 jednostek pomocniczych) obligatoryjność diety wywoła niewielki wzrost tej kategorii wydatków w budżetach gmin – ok. 20 mln zł / rok.

Zasady zwrotu członkom organu wykonawczego jp kosztów podróży służbowej (w projekcie doprecyzowano, iż podróż ta ma być związana z pełnieniem funkcji oraz podnoszeniem wiedzy i kompetencji), a tym samym powszechność korzystania z podróży służbowych obecnie reguluje rada gminy. Zatem w pierwszym okresie obligatoryjność zwrotu kosztów podróży służbowych nie powinna powodować wzrostu wydatków. Dopiero w dalszej perspektywie upowszechnienie świadomości faktu, iż podróże służbowe przewodniczącego oraz członków organu wykonawczego są nieodłączną koniecznością wynikającą ze sprawowania funkcji, przyniesie wzrost wydatków budżetowych gmin. Ze względu na brak danych wyjściowych przyjęto, iż wzrost ten wyniesie ok. 20 mln zł (równowartość diety sołtysów / przewodniczących zarządów osiedli miesięcznie wypłacanej przez gminy w skali kraju).

Kwestia wynagrodzenia sołtysa za wykonywanie na rzecz gminy pracy niezwiązanej z pełnieniem funkcji przewodniczącego organu wykonawczego sołectwa będzie uzależniona od złożenia przez niego uzasadnionego wniosku, a zatem wyrażenia woli czy pracę o charakterze określonym w proponowanym przepisie będzie wykonywać społecznie, czy za ustalaniem przez wójta wynagrodzeniem. Należy założyć, iż wnioskowanie o wynagrodzenie będzie praktyką o ograniczonej skali, limitowanej ewidentnymi przypadkami zaangażowania sołtysa ponad wymiar pracy społecznej. Zgłaszane dotąd inne rozwiązania legislacyjne zakładały obligatoryjność wynagrodzenia sołtysa oraz określały jego wysokość na poziomie 1000 zł miesięcznie. Przyjmując tę kwotę i skalę upowszechnienia rozwiązania obejmującą 5 - 10% sołtysów zakładany wzrost wydatków gmin z tego tytułu wyniesie od 25 do 50 mln zł.

Założone w projekcie wzmocnienie instrumentów wsparcia rozwoju społeczno – gospodarczego sołectwa i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej również będą oznaczać wzrost wydatków gmin.

Obligatoryjne wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki (proponowany art. 2 ust 1 u.f.s.) finalnie może zwiększyć wydatki gmin na ten fundusz o 28,7%, adekwatnie do liczby 624 gmin (dane z roku 2017), które funduszu sołeckiego dotąd nie utworzyły. Jednak wola sołectw, dotąd pozbawionych takiej możliwości, do korzystania ze środków funduszu sołeckiego będzie narastać stopniowo i maksymalny wzrost wydatków nastąpi dopiero po kilku latach. Według najnowszych, udostępnionych przez MSWiA danych, 71,3% uprawnionych gmin zaplanowało na rok

2108 wydatki na fundusz sołecki w wysokości 558 mln zł. Zatem uwzględniając, że jak co roku ich wykonanie będzie o ok. 10% niższe, należy przyjąć, iż maksymalne wydatki 100 % gmin wyniosłyby ok. 704 mln zł. Oznacza to, że obligatoryjność funduszu sołeckiego docelowo, po kilku latach, zwiększy wydatki ogółu gmin na ten cel o ok. 200 mln zł.

Przyjęte w projekcie dotacje z budżetu gminy na realizację przedsięwzięć służących rozwojowi społeczno – gospodarczemu sołectwa (proponowany art. 37e ust.1. u.s.g.) będą miały charakter fakultatywny. Dopiero praktyka stosowania tego rozwiązania pokaże realną skalę zaangażowania finansowego gmin na rzecz najbardziej dynamicznych sołectw dla których środki funduszu sołeckiego nie są wystarczające. Niemniej przyjmując, iż gminy mechanizmem tym obejmą 10% sołectw, a wymiar dotacji będzie w przedziale 1-2 krotność środków funduszu sołeckiego, wydatki gmin z tego tytułu wyniosą od 50 do 100 mln zł rocznie.

Uprawnienie sołectw do realizowania inicjatywy lokalnej, w pierwszym okresie nie będzie oznaczać wzrostu wydatków gmin na inicjatywy lokalne. Dopiero upowszechnienie się tego nowego dla sołectw instrumentu wspierania aktywności obywatelskiej doprowadzi do wzrostu wydatków na ten cel o wymiar nie możliwy do oszacowania obecnie.

Przyjmując maksymalny oszacowany poziom niektórych składowych, osiągną po kilku latach funkcjonowania nowych rozwiązań, projekt zakłada wzrost wydatków gmin na rozwój jednostek pomocniczych oraz funkcjonowanie ich organów o ok. 490 mln zł rocznie.

Należy zauważyć, iż wzrost wydatków ściśle prorozwojowych czterokrotnie przewyższa wydatki o charakterze osobowym, co dokładnie odpowiada podstawowemu założeniu projektu, jakim jest pełniejsze wykorzystanie potencjału jednostek pomocniczych. Cel ten może być osiągnięty wyłącznie poprzez zwiększenie zaangażowania gmin w mechanizmy prorozwojowe, czemu musi towarzyszyć proporcjonalnie wzmocnienie oraz zmotywowanie organów wykonawczych jednostek pomocniczych, gdyż od nich w dużej mierze zależy efektywność lokalnego kapitału społecznego.

Projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie dla budżetu państwa wynikające z urealnienia maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa na zwrot gminom części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

W poszczególnych latach są to kwoty:

2020 – 83 000 tys. zł

2021 – 99 500 tys. zł

2022 – 111 000 tys. zł

2023 – 122 500 tys. zł

VI. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Niniejsza nowelizacja nie wymaga wydania rozporządzeń.

VII. Konsultacje

W stosunku do projektu nie przeprowadzono konsultacji. Zakłada się, iż zgodnie z art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania skieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

VIII. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 18 marca 2019 r.

BAS-WAPM-502/19

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilczyński)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zmianami), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym” lub „ustawą”, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zmianami), dalej: „Prawo bankowe”, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zmianami), dalej: „ustawa o działalności”, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zmianami), dalej: „ustawa o dochodach”, oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 i Dz. U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427), dalej: „ustawa o funduszu”.

Zmiany ustawy o samorządzie gminnym dotyczą reguł określających wewnętrzną organizację gminy i koncentrują się na statusie ustrojowym jednostek pomocniczych. Zmieniane przepisy ujęte są w rozdziałach ustawy, które określają przepisy ogólne (rozdz. 1), zakres działania i zadania gminy (rozdz. 2), władze gminy (rozdz. 3), mienie komunalne (rozdz. 5) oraz związki i porozumienia międzygminne (rozdz. 7).

Projektodawcy zakładają:

- ograniczenie prawa gmin do tworzenia jednostek pomocniczych nakazem uwzględnienia kryterium miejscowych więzów społecznych i funkcjonalnych (zmiana art. 5 ust. 1 ustawy);

- wyodrębnienie zadania własnego gminy, które miałyby polegać na tworzeniu warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych, w szczególności w zakresie funkcjonowania ich organów i wzmacniania wspólnot lokalnych (zmiana pkt 17 i dodanie pkt 17a w art. 7 ust. 1 ustawy);
- wprowadzenie nowego zadania do katalogu zadań własnych gminy, które miałyby polegać na wdrażaniu programów poprawy zaopatrzenia, usług oraz wyposażenia w infrastrukturę i inne elementy warunkujące jakość życia mieszkańców (dodanie pkt 17b w art. 7 ust. 1 ustawy);
- przekształcenie kompetencji rady gminy, które odnoszą się do zakresu działania jednostek pomocniczych, które miałyby polegać na wyraźnym wskazaniu, że rada gminy mogłaby przekazywać tym jednostkom do realizacji zadania wraz z określeniem sposobu ich wykonania i niezbędnych środków budżetowych, wskazywać składniki mienia przekazywanego tym jednostkom do zarządzania i korzystania, określać czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu, dokonywane samodzielnie przez te jednostki wobec tych składników, a także ustalać zakres nadzoru i form kontroli organów gminy nad działalnością organu wykonawczego jednostki pomocniczej (zmiana pkt 7 i dodanie pkt 7a i 7b w art. 18 ust. 2 ustawy);
- przeniesienie i doprecyzowanie regulacji określającej kompetencję wójta do wydawania decyzji administracyjnych oraz delegowania przez niego tej kompetencji na organy jednostek pomocniczych, jednostek organizacyjnych i podmiotów, z którymi gmina zawiera umowę w celu zlecenia wykonywania jej zadań (nowy art. 3a i uchylenie art. 39 ustawy);
- wyodrębnienie w ustawie nowego rozdziału, poświęconego jednostkom pomocniczym (nowy rozdz. 3a ustawy, zawierający art. 35-37e ustawy);
- wprowadzenie obowiązku uregulowania w statucie jednostki pomocniczej zasad i trybu złożenia i rozpatrywania protestu wyborczego w wyborach organów jednostki pomocniczej oraz zasad i trybu odwołania tych organów, a także upoważnienie rady gminy do zmiany statutu jednostki pomocniczej bez uprzednich konsultacji społecznych, gdy zmiana dokonywana jest na wniosek organu uchwałodawczego jednostki pomocniczej (zmiana art. 35 ustawy);
- wyodrębnienie katalogu zadań jednostek pomocniczych gminy, obejmującego m.in. podejmowanie przedsięwzięć oraz opracowywania i wdrażania programów rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie rozwoju infrastruktury i poprawy warunków życia mieszkańców, wzmocnienie gospodarki lokalnej, rewitalizacji i innych, określonych w katalogu zamkniętym, dziedzin działalności (nowy art. 35a¹ ustawy);
- przekształcenie struktury organów jednostki pomocniczej, które miałyby polegać na ustanowieniu organem wykonawczym sołectwa rady sołeckiej z sołtysem, który byłby przewodniczącym tej rady, sołtys miałby reprezentować sołectwo, zwoływać zebrania wiejskie i kierować pracą rady sołeckiej, przysługiwałoby mu wynagrodzenie, a czynności z zakresu pracy wobec sołtysa wykonywałby wójt; zmiana dotyczyłaby także zasad wyborów sołtysa i członków rady sołeckiej: na wynik wyborów oraz

głosowania nad odwołaniem można byłoby złożyć pisemną skargę do rady gminy (zmiana art. 36 ustawy);

- zmodyfikowanie zasad udziału przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy, które miałyby polegać przede wszystkim na nałożeniu na przewodniczącego rady gminy obowiązku zawiadamiania tego organu także o posiedzeniach komisji rady gminy, których zakres działania obejmuje sprawy funkcjonowania jednostek pomocniczych (zmiana art. 37a ustawy);
- umocowanie rady gminy do ustanowienia zasad, na jakich członkom organu wykonawczego jednostki pomocniczej miałyby przysługiwać diety, przy czym w odniesieniu do przewodniczącego tego organu działanie to byłoby obowiązkowe, w odniesieniu do pozostałych członków organu – oparte na uznaniu; wszystkim członkom przysługiwałby zwrot kosztów podróży służbowej (zmiana art. 37b ustawy);
- określenie zasad korzystania z mienia komunalnego przez jednostki pomocnicze (art. 37c ustawy);
- wskazanie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez jednostkę pomocniczą i zarządzania tymi środkami, w tym środków z ofiarności publicznej, darowizn, spadków oraz z dotacji z budżetu gminy (art. 37d-37e ustawy);
- przeniesienie i przeformułowanie obowiązującej reguły, zgodnie z którą odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze, w tym gmin uzdrowiskowych, określają właściwe ustawy (nowy art. 3a i uchylenie art. 38).

Zmiana Prawa bankowego ma polegać na dodaniu jednostek pomocniczych gmin do katalogu podmiotów, dla których mogą być prowadzone rachunki rozliczeniowe i rachunki lokat terminowych (dodanie pkt 2a w art. 49 ust. 2 Prawa bankowego).

Zmiany ustawy o działalności dotyczą definicji i podstawy podejmowania przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego działań w ramach inicjatywy lokalnej, w których mają zostać uwzględnione – jako podmioty tej współpracy – także jednostki pomocnicze (zmiana art. 2 pkt 4 oraz art. 19b ust. 1 ustawy o działalności).

Zmiana ustawy o dochodach polega na wyraźnym ujęciu w katalogu źródeł dochodów własnych gminy darowizn środków pieniężnych, które zostały obciążone poleceniem, zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego (zmiana art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach).

Zmiany ustawy o funduszu mają polegać na:

- przekształceniu zakresu regulacji ustawy; ustawa regulować ma zasady wykonywania, a nie – jak obecnie – tworzenia funduszu sołeckiego (zmiana art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu);
- nałożeniu na radę gminy obowiązku wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki i rozszerzenie katalogu celów, na które środki te mogą zostać przeznaczone; obecnie skorzystanie

- z kompetencji do wyodrębnienia funduszu zależy od uznania rady gminy (zmiana art. 2 ustawy o funduszu);
- ustanowieniu kompetencji rady gminy do ustalenia innych niż wskazane w art. 5 ustawy o funduszu warunków przyznania zwiększonych środków funduszu sołeckiego (zmiana art. 4 ustawy o funduszu);
 - ustanowieniu kompetencji rady gminy do zwiększenia środków funduszu sołeckiego ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu o środki pieniężne z tytułu darowizny dokonanej na rzecz gminy, obciążonej poleceniem zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego (nowy art. 4a ustawy o funduszu);
 - ograniczenia wymogu złożenia przez sołectwo wniosku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wyłącznie do postępowań w sprawie środków z funduszu sołeckiego, naliczanych na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu (zmiana art. 5 ust. 1 ustawy o funduszu);
 - podniesieniu ustawowych limitów wydatków z budżetu państwa w latach 2020-2023, będących skutkiem finansowym ustawy o funduszu (zmiana art. 12 ustawy o funduszu).

Proponowana ustawa zawiera przepisy przejściowe i ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem zmiany art. 5, dotyczącego ustawy o funduszu, który wszedłby w życie 1 stycznia 2020 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

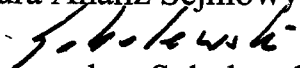
Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje przedmiotu projektu ustawy.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Warszawa, 18 marca 2019 r.

BAS-WAPM-503/19

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu
– czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym
oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł
Ryszard Wilczyński) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii
Europejskiej**

Projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zmianami), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym” lub „ustawą”, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, ze zmianami), dalej: „Prawo bankowe”, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zmianami), dalej: „ustawa o działalności”, ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zmianami), dalej: „ustawa o dochodach”, oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 i Dz. U. z 2010 r. Nr 217, poz. 1427), dalej: „ustawa o funduszu”. Zmiany ustawy o samorządzie gminnym dotyczą reguł określających wewnętrzną organizację gminy i koncentrują się na statusie ustrojowym jednostek pomocniczych. Zmiana Prawa bankowego ma polegać na dodaniu jednostek pomocniczych gmin do katalogu podmiotów, dla których mogą być prowadzone rachunki rozliczeniowe i rachunki lokat terminowych (dodanie pkt 2a w art. 49 ust. 2 Prawa bankowego).

Zmiany ustawy o działalności dotyczą definicji i podstawy podejmowania przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego działań w ramach inicjatywy lokalnej, w których mają zostać uwzględnione – jako podmioty tej współpracy – także jednostki pomocnicze (zmiana art. 2 pkt 4 oraz art. 19b ust. 1 ustawy o działalności).

Zmiana ustawy o dochodach polega na wyraźnym ujęciu w katalogu źródeł dochodów własnych gminy darowizn środków pieniężnych, które zostały obciążone poleceniem, zobowiązującym gminę do przeznaczenia tych środków

na rzecz wskazanego funduszu sołeckiego (zmiana art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach).

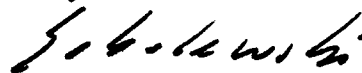
Zmiany ustawy o funduszu mają polegać, w szczególności, na nałożeniu na radę gminy obowiązku wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki i rozszerzenie katalogu celów, na które środki te mogą zostać przeznaczone oraz podniesieniu ustawowych limitów wydatków z budżetu państwa w latach 2020-2023, będących skutkiem finansowym ustawy o funduszu.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski