

Jakub Bryła

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0001-7187-2154

jakub.bryla@us.edu.pl

Fundusz sołecki – między niedoskonałością legislacyjną a praktyką stosowania

Wstęp

Aktywne uczestnictwo mieszkańców w funkcjonowaniu wspólnot terytorialnych stanowi istotę samorządu terytorialnego. Klasyczna instytucja samorządu terytorialnego została oparta na idei wykonywania administracji publicznej przez społeczność lokalną w sposób bezpośredni¹. Szczególne znaczenie partycypacji czynnika społecznego jest najbardziej widoczne na poziomie podstawowej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów². Ustawodawca, wymieniając w pierwszej kolejności formy demokracji bezpośredniej, uwypuklił znaczenie mieszkańców w procesie sprawowania władzy w gminie.

Odwołanie do instytucji wyborów oraz referendum nie jest jedynym przejawem bezpośredniości w samorządzie gminnym. Mieszkańcy zostali również wyposażeni w prawo uczestniczenia w konsultacjach społecznych, budżecie obywatelskim, debacie o stanie jednostki czy też podejmowaniu inicjatyw uchwałodawczych³. Charakterystycznym dla gminy sposobem wspierania aktywności społeczności lokalnych jest możliwość utworzenia jednostek pomocniczych⁴. Jedną z zasadniczych funkcji tychże jednostek jest rozproszenie zadań i kompetencji organów administracji publicznej w gminie

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2024, s. 57.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465), dalej jako u.s.g.

³ Por. art. 5a, art. 28aa, 41a u.s.g.

⁴ Por. art. 5 u.s.g.

w celu zbliżenia procesu ich wykonywania do obywatela⁵. Jest to szczególnie widoczne w sołectwach, w których organem uchwałodawczym jest zebranie wiejskie składające się z mieszkańców danego sołectwa niezależnie od posiadania czynnego prawa wyborczego⁶. Zebranie wiejskie należy więc postrzegać jako formę demokracji bezpośredniej⁷.

Prawodawca, dostrzegając rolę sołectw w reprezentacji interesów wspólnoty ich mieszkańców, wprowadził do porządku prawnego szczególną formę konsultacji społecznych w postaci funduszu sołeckiego⁸. Choć koncepcję bezpośredniej partycypacji mieszkańców w wydatkowaniu środków z budżetu gminy należy ocenić pozytywnie, to jednocześnie trzeba dostrzec, że konstrukcja funduszu sołeckiego nie jest pozbawiona wad. Zauważalne są bowiem liczne wątpliwości co do treści poszczególnych norm prawnych, a także co do sposobu interpretowania przepisów przez organy gminy. Zastrzeżenia odnośnie do warstwy normatywnej funduszu sołeckiego zostały przedstawione w literaturze przedmiotu, o czym szerzej w dalszej części publikacji. Natomiast znacznie mniej uwagi poświęca się problematyce organizacji funduszu sołeckiego przez wójta oraz radę gminy. Dlatego zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie wybranych praktyk organów gminy, które mogą mieć negatywny wpływ na efektywność i popularność funduszu sołeckiego. Założenia niniejszego artykułu zostały zrealizowane w oparciu o metodę prawną-dogmatyczną ukierunkowaną na badanie treści aktów prawnych oraz ich interpretacji wyrażonych doktrynie. Równorzędnie przeprowadzono analizę wybranych przykładów praktycznych, dzięki której zweryfikowano „prawo w działaniu”. Uzupełniając zastosowano metodę historyczno-prawną, dzięki której zrekonstruowano ewolucję funduszu sołeckiego.

W poszukiwaniu prawidłowej legislacji

Pojęcie funduszu sołeckiego zostało wprowadzone do porządku prawnego ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim⁹. Prawodawca umożliwił

⁵ S. Gajewski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 56, komentarz do art. 5.

⁶ K. Rokicka-Murszewska, *Kto może uczestniczyć w zebraniu wiejskim i dlaczego zebranie nie wybierze sołtysa – uwagi na tle art. 36 ustawy o samorządzie gminnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66, s. 461.

⁷ M. Augustyniak, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 648, komentarz do art. 36.

⁸ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim z dnia 31 października 2008 r., druk nr 1278.

⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 420); A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 19.

organom stanowiącym gmin wyodrębnienie w budżecie środków przeznaczonych na realizację zadań określonych przez zebrania wiejskie. Mieszkańcy sołectw uzyskali prawo do współdecydowania o sposobie wydatkowania środków¹⁰. Fundusz sołecki w zakresie gospodarowania środkami publicznymi stał się tym samym jednym z niewielu przejawów samodzielności jednostek pomocniczych gmin względem organów gminy¹¹.

Asumptem do wprowadzenia funduszu sołeckiego była chęć nadania dużego bodźca prorozwojowego terenom wiejskim¹². Istotną cechą wprowadzanego funduszu sołeckiego było uniezależnienie społeczności wsi od lokalnych uwarunkowań politycznych¹³. Mieszkańcy uzyskali bowiem prawo do bezpośredniego zgłaszania inicjatyw oraz wyboru tych, które mają zostać zrealizowane przez organy gminy¹⁴. W uproszczeniu można uznać, że fundusz sołecki jest odmianą budżetu obywatelskiego¹⁵.

Koncepcja wprowadzenia funduszu sołeckiego do porządku prawnego jako kolejnej formy demokracji bezpośredniej była od samego początku oceniana pozytywnie. Jednak już na etapie wstępnych prac legislacyjnych zwracano uwagę na wątpliwą jakość proponowanych rozwiązań prawnych¹⁶. Wskazywano wówczas, że przyjęte rozwiązania są niespójne z przepisami ustawy o finansach publicznych¹⁷ oraz u.s.g.¹⁸ Upatrywano w tym ryzyko osłabienia efektywności gospodarki finansowej gminy, a także jej integralności¹⁹.

Monika Augustyniak dostrzegła natomiast, że przepisy ustawy o funduszu sołeckim wprowadzają zbyt skomplikowaną i mało czytelną procedurę²⁰. Z jednej strony postawione zostały nieracjonalne wymagania względem przedsięwzięć (takich jak zgodność ze strategią rozwoju gminy, służenie poprawie warunków życia), podczas gdy pewne istotniejsze sprawy zostały całkowicie poza zakresem regulacji²¹.

¹⁰ A Szewc, op. cit., s. 19.

¹¹ A. Misiejko, *Określanie kryteriów nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2024, t. XXXIV, s. 83.

¹² M. Paczocha, *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7–8, s. 5.

¹³ Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 2.

¹⁴ Por. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

¹⁵ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 203.

¹⁶ Por. opinię Biura Analiz Sejmowych z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o funduszu sołeckim, druk nr 1278.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530), dalej jako u.f.p.

¹⁸ A. Hanusz, A. Niezgoda, *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9, s. 10.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ M. Augustyniak, *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 69.

²¹ M. Paczocha, op. cit., s. 27.

Krytyka względem ustawy o funduszu sołeckim nie była bezpodstawna. Negatywna ocena została potwierdzona wynikami oceny przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli²². Zidentyfikowano bowiem źródło ograniczeń, zarówno w funkcjonowaniu, jak i tworzeniu funduszy, w restrykcyjności przepisów ustawy. Ponadto wskazano na liczne naruszenia organów gmin, które w sposób nieprawidłowy realizowały dyspozycje przepisów ustawy²³.

Pięcioletni okres funkcjonowania instytucji uwypuklił mankamenty dotychczasowej regulacji prawnej. Na tej podstawie opracowano ustawę z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim²⁴. Prawodawca w uzasadnieniu do ustawy wyjaśnił, że nowy akt prawny ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz rozwiązań ograniczających rozwój funduszy sołeckich²⁵. Doprecyzowano więc procedurę tworzenia i realizacji funduszu sołeckiego poprzez:

- 1) wyraźne podkreślenie, że uchwała rady gminy w przedmiocie utworzenia funduszu sołeckiego ma zastosowanie w kolejnych latach budżetowych²⁶;
- 2) rozszerzenie zakresu informacji otrzymywanej przez sołtysów dotyczącej przyznanych środków o dodatkowe kwoty przyznane na podstawie uchwały organu stanowiącego²⁷;
- 3) uniemożliwienie konwalidacji wadliwych wniosków przez radę gminy²⁸;
- 4) uwzględnienie możliwości poprawy wadliwego wniosku przez zebranie wiejskie²⁹;
- 5) przyznanie sołectwom możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć³⁰.

W intencji ustawodawcy było doprecyzowanie norm prawnych w taki sposób, ażeby jeszcze intensywniej wspierały aktywność mieszkańców sołectw³¹.

Nie ulega wątpliwości, że nowa regulacja prawna przyczyniła się do zwiększenia efektywności funkcjonowania funduszy sołeckich³². Nie wyeliminowano jednak wszystkich problemów praktycznych, z którymi borykają się mieszkańcy sołectw. Przedstawiciele literatury przedmiotu dostrzegają mankamenty przepisów u.f.s.³³ Podkreśla się, że w porządku prawnym

²² Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie Funduszy Sołeckich. Informacja o wynikach kontroli*, LGD-4101-009/2012, nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD, s. 9.

²³ Ibidem.

²⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301), dalej jako u.f.s.

²⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 1.

²⁶ Por. art. 2 ust. 3 u.f.s.

²⁷ Por. art. 3 ust. 2 u.f.s.

²⁸ Por. art. 10 ust. 9 i 10 u.f.s.

²⁹ Por. art. 5 ust. 7 u.f.s.

³⁰ Por. art. 6 ust. 1 u.f.s.

³¹ Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 1.

³² Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie funduszy sołeckich...*, s. 8.

³³ E. Szulc-Walecka, *Między partycypacją a współtrządzeniem. Kierunki rozwoju partycypacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184), s. 37.

znajduje się nadal m.in. dyskusyjny i nieprecyzyjny wymóg zgodności przedsięwzięcia ze strategią gminy.³⁴ W tym zakresie wtóruje im Najwyższa Izba Kontroli, która po raz kolejny zasygnalizowała konieczność znowelizowania u.f.s. Organ kontrolny ocenił, że obowiązująca regulacja prawna przewiduje:

- 1) niewystarczający stopień zwrotów wydatków poniesionych przez gminę;
- 2) zbyt niskie kwoty dla sołectw, które zamieszkuje powyżej 800 mieszkańców;
- 3) brak możliwości odrzucenia przez organy gminy poszczególnych przedsięwzięć ujętych w jednym wniosku;
- 4) zbyt krótki okres na przekazanie przez sołtysa radzie gminy wniosku ponownie uchwalonego przez zebranie wiejskie³⁵.

Przedstawione zastrzeżenia co do konkretnych rozwiązań prawnych należy uzupełnić wątpliwością co do ogólnego charakteru uregulowania funduszu sołeckiego. Przepisy u.f.s. charakteryzują się znacznym stopniem ogólności i niedookreśloności. Z jednej strony można uznać, że jest to właściwy zabieg legislacyjny, umożliwiający dostosowanie funduszu sołeckiego do lokalnych uwarunkowań. Z drugiej zaś strony jest to działanie sprzyjające wszelkim tendencjom ograniczania wpływu mieszkańców na procesy decyzyjne w gminie. Brak jasno sformułowanych przepisów prowadzi przede wszystkim do sytuacji, w których organy jednostek samorządu terytorialnego wprost unikają wprowadzania form partycypacji społecznej³⁶. Ponadto lakoniczne unormowanie prowadzi do braku jednolitości stosowania przepisów o charakterze nieostrym oraz do nadinterpretowania norm prawnych, które w ramach danej instytucji mają znaczenie jednoznaczne. Nie zawsze bowiem wadliwość instytucji prawa wynika z błędnej regulacji ustawowej, lecz z działania podmiotów stosujących normę prawną. Wadliwa interpretacja przepisów u.f.s. może bezpodstawnie obarczać ustawodawcę zarzutem ograniczania demokracji bezpośredniej, podczas gdy źródłem problemu może być wyłącznie działanie organizatorów funduszy sołeckich w gminach. Dostrzeżone zjawisko występuje m.in. w kontekście wadliwego sposobu powiększania kwot przypadających na dane sołectwo, nakładania na zebranie wiejskie obowiązku zamieszczania we wniosku dodatkowych elementów, czy też wkraczania przez wójta w zakres kompetencyjny rady gminy przy weryfikacji wniosków.

³⁴ U. Głód-van de Sanden, *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 1(17), s. 133.

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie funduszy sołeckich...*, s. 15.

³⁶ T. Wojewodziec, A. Drab, *Fundusz sołecki jako forma uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Górnośląskiej” 2024, nr 8, s. 110.

W poszukiwaniu właściwej praktyki organizacji funduszu sołeckiego

Podstawowym elementem funduszu sołeckiego są wyodrębnione środki pieniężne na rzecz poszczególnych jednostek pomocniczych gminy. Wysokość funduszy przeznaczonych na dane sołectwo obliczane jest na podstawie zasad określonych w art. 3 u.f.s. Kwoty ustalone na podstawie wzoru wskazanego w art. 3 ust. 1 u.f.s. stanowią środki, które przysługują jednostkom pomocniczym z mocy prawa. W tym miejscu wypada podkreślić, że część wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego podlega zwrotowi z budżetu państwa, w formie dotacji celowej³⁷.

Ustawodawca przewidział jednak możliwość uzupełnienia kwot podstawowych o środki zwiększone na podstawie woli organu stanowiącego gminy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.f.s. rada gminy może zwiększyć środki funduszu sołeckiego ponad ustawowe minimum. W tym celu organ stanowiący podejmuje uchwałę w przedmiocie zasad zwiększania środków przypadających na poszczególne sołectwa w terminie do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchwała ma zastosowanie do lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta³⁸. Co ważne, przesądzenie o stałym zwiększeniu puli środków nie może nastąpić w statutach sołectw. Rada gminy jest uprawniona wyłącznie do podjęcia odrębnej uchwały³⁹. W przeciwieństwie jednak do kwot przysługujących z mocy prawa, środki fakultatywne nie podlegają refundacji z budżetu państwa⁴⁰.

Choć redakcja art. 4 ust. 1 u.f.s. nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, to w praktyce dostrzegalne są próby zastosowania przepisu wbrew intencji ustawodawcy. Tytułem przykładu należy zwrócić uwagę na uchwałę Rady Gminy Przelewice z dnia 27 czerwca 2023 r.⁴¹, w której zwiększono wysokość środków konkretnemu sołectwu. Tym samym pominięto pozostałe jednostki pomocnicze gminy.

Odnosząc się do podstawy prawnej przywołanej uchwały należy podkreślić, że w art. 4 ust. 1 u.f.s. ustawodawca posłużył się dwoma istotnymi sformułowaniami, tj. „zasady zwiększania środków” oraz „na poszczególne sołectwa”. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego rzeczownik „zasada”* należy rozumieć jako normę postępowania uznaną przez kogoś za obowiązującą⁴².

³⁷ Por. art. 3 ust. 7 i 8 u.f.s.

³⁸ Por. art. 4 ust. 3 u.f.s.

³⁹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 listopada 2015 r., znak sprawy: NK-N.4131.42.19.2015.MS6 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląsk. z 2015 r., poz. 5043).

⁴⁰ Por. art. 4 ust. 4 u.f.s.

⁴¹ Uchwała nr LVII/345/2023 Rady Gminy Przelewice z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie określenia zasad zwiększenia środków funduszu sołeckiego.

⁴² Hasło: *zasada*, [w:] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/zasada;5526978.html> (data dostępu: 18.04.2025).

Innymi słowy, przez „zasady zwiększania środków” należy rozumieć dyrektywy postępowania, których celem jest otrzymanie przez adresata powiększonych środków. Natomiast słowo „poszczególne” należy rozumieć jako każdy z osobna⁴³. Oznacza to, że adresatem zasad mają być wszystkie sołectwa utworzone w danej gminie. Wykładnia językowa art. 4 ust. 1 u.f.s. dowodzi zatem, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia generalnych warunków, po których spełnieniu każde sołectwo w gminie będzie uprawnione do otrzymania zwiększonych środków⁴⁴.

O braku możliwości zwiększenia środków wybranemu sołectwu świadczy również art. 3 ust. 2 u.f.s. Ustawodawca zobowiązał bowiem wójta do przekazania sołtysom informacji o ustaleniu zasad zwiększenia środków funduszu sołeckiego. Posłużenie się liczbą mnogą przy określeniu adresatów informacji świadczy o kompetencji rady gminy wyłącznie do określenia zasad zwiększenia środków względem wielu (wszystkich) sołectw istniejących na terenie gminy.

Uchwałę Rady Gminy Przelewice należy więc uznać za akt podjęty z istotnym naruszeniem przepisów prawa, ponieważ nie zawierała jednakowych reguł oraz algorytmów dla wszystkich sołectw w gminie⁴⁵. Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie stwierdziła, że zwiększenie puli środków funduszu sołeckiego powinno rządzić się zasadami równości i proporcjonalności sołectw⁴⁶. Zwiększenie wysokości środków funduszu sołeckiego dla jednego sołectwa, z pominięciem pozostałych, w istotny sposób narusza przepis z art. 4 ust. 1 u.f.s.⁴⁷ Prowadzi to do nieusprawiedliwionego osłabienia pozycji prawnej pozostałych jednostek pomocniczych, co może przyczyniać się do zmniejszenia zainteresowania się mieszkańców instytucją funduszu sołeckiego.

Aktywność członków wspólnot sołeckich jest jednak niezbędna w realizacji intencji ustawodawcy. Wszakże realizacja przedsięwzięć w ramach środków pochodzących z funduszu sołeckiego jest możliwa wyłącznie w następstwie uchwalenia poprawnego wniosku przez zebranie wiejskie⁴⁸. Zawartość wniosku została uregulowana w art. 5 ust. 3 u.f.s. Ustawodawca przyjął, że dokument powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych

⁴³ Hasło: *poszczególne*, [w:] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/poszczególne;5478760.html> (data dostępu: 18.04.2025).

⁴⁴ B. Węglarz, *Village found in Poland – selected legal issues*, „Burgas Free University Annual” 2024, nr 1, s. 485.

⁴⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 lipca 2023 r., znak sprawy: P-1.4131.226.2023.AS.

⁴⁶ Uchwała nr XVIII/1639/2020 z dnia 28 lipca 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Por. art. 5 ust. 2 u.f.s.

dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2 u.f.s., wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

Przywołany przepis nie posiada rozbudowanej treści. Jest to celowy zabieg legislacyjny, ponieważ wymaga od mieszkańców absolutnego minimum zaangażowania przy redagowaniu wniosku o realizację przedsięwzięcia. Art. 5 ust. 3 u.f.s. wprowadza więc do porządku prawnego katalog zamknięty elementów składających się na kompletny wniosek. Tym samym, zebranie wiejskie powinno uchwalić dokument, który zawiera wskazanie przedsięwzięcia, oszacowanie kosztów oraz uzasadnienie.

W tym miejscu wypada zwrócić uwagę, że adresatem normy z art. 5 ust. 3 u.f.s. jest nie tylko zebranie wiejskie sołectwa, ale jest nim również organ wykonawczy gminy. Ustawodawca nie pozostawia wątpliwości, że wójt, podejmując na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g. regulamin funduszu sołeckiego, nie może wprowadzać rozszerzonych wymagań względem zawartości wniosku. Krytycznie należy więc odnieść się do przykładów zarządzeń, w których dodatkowo organ gminy oczekuje dołączenia np. zaświadczenia pracowników urzędu gminy dotyczącego zgodności przedsięwzięcia z planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego⁴⁹. Wykroczenie poza ramy art. 5 ust. 3 u.f.s. należy interpretować jako istotne naruszenie prawa.

Organy gminy wprowadzając w życie formy demokracji bezpośredniej, powinny przyjmować postawę „proobywatelską”. To oznacza, że nie jest pożądanym nakładanie na mieszkańców dodatkowych obowiązków względem oczekiwań ustawodawcy. Wydaje się, że zbadanie zgodności przedsięwzięcia z np. aktami planistycznymi gminy jest zadaniem o charakterze technicznym, które powinno być zrealizowane w ramach procedury weryfikacji lub wykonywania wniosku.

Wątpliwości nie powinien natomiast budzić wymóg przedłożenia wraz z wnioskiem protokołu z zebrania wiejskiego, ogłoszenia o jego zwołaniu, listy obecności tudzież uchwały zebrania wiejskiego⁵⁰. Organ wykonawczy gminy nie nakłada na mieszkańców obowiązku podjęcia dodatkowych działań. Są to dokumenty wytworzone w ramach zebrania wiejskiego więc ich przedłożenie wraz z wnioskiem nie stanowi dodatkowego obciążenia, a wręcz umożliwia i usprawnia proces weryfikacji prawidłowości uchwalenia wniosku, w myśl art. 5 ust. 5 u.f.s.

W ramach art. 5 ust. 3 u.f.s. zwraca się również uwagę na nieostry charakter wymogu wskazania oszacowania kosztów oraz uzasadnienia realizacji przedsięwzięcia. Już w toku prac nad u.f.s. podnoszono, że posłużenie się

⁴⁹ Por. § 8 ust. 3 pkt 4 zarządzenia nr 35/2021 Wójta Gminy Santok z dnia 7 lipca 2021 r. w sprawie zasad funkcjonowania i wydatkowania środków z funduszu sołeckiego w Gminie Santok.

⁵⁰ Por. § 7 ust. 2 zarządzenia nr WOM.0050.1.233.2024 Burmistrza Miasta i Gminy Swarzędz z dnia 3 grudnia 2024 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania przez sołectwa przedsięwzięć wynikających z ustawy o funduszu sołeckim oraz zasad przekazywania sołectwom składników mienia, których źródłem finansowania nie jest fundusz sołecki.

pojęciem „oszacowania kosztów” może sugerować profesjonalnie opracowanej kalkulacji, bazującej na określonych elementach kosztów.⁵¹ Obawiano się, że zebrania wiejskie zostaną zobligowane do zlecania przygotowywania zaawansowanych opracowań finansowych⁵².

Na nieprecyzyjny zakres wymogu przedstawienia „uzasadnienia przedsięwzięcia” zwróciła natomiast uwagę Iwona Szymańska⁵³. Autorka dostrzegła, że brak jest możliwości ustalenia momentu, w którym uzasadnienie czyni zadość przepisom ustawy⁵⁴. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wskazanie poprawy warunków życia mieszkańców powinno być podstawową treścią uzasadnienia składanego wniosku⁵⁵. Dostrzegalny jest również pogląd, według którego wniosek podejmowany przez zebranie wiejskie uwzględnia *per facta concludentia* poprawę warunków życia mieszkańców⁵⁶. W przeciwnym razie mieszkańcy zagłosowaliby przeciwko proponowanemu przedsięwzięciu; dlatego istotniejsze staje się doprecyzowanie w uzasadnieniu opisu przedsięwzięcia oraz sposobu oszacowania kosztów jego realizacji⁵⁷.

Niezależnie jednak od podnoszonych w doktrynie wątpliwości interpretacyjnych zastosowanie w praktyce art. 5 ust. 3 u.f.s. powinno zostać oparte na zasadzie unikania nadmiernego formalizmu. Skoro wniosek podejmowany jest przez zebranie wiejskie, a zatem przez mieszkańców niebędącymi profesjonalnymi podmiotami, to za spełnienie warunku umieszczenia oszacowania kosztów oraz uzasadnienia należy uznać każdą wypowiedź, z której wynika orientacyjny koszt oraz jakiegokolwiek merytoryczne wyjaśnienie konieczności realizacji przedsięwzięcia. Dość powiedzieć, że szeroka wykładnia art. 5 ust. 3 u.f.s. wspiera sprawne i terminowe wykonywanie zadań wskazywanych przez mieszkańców. Niezbyt ostre określenie przedsięwzięcia oraz jego kosztorysu wyposaża organy gminy w pewną swobodę działania w toku realizacji przedsięwzięć. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 30 lipca 2020 r. przeniesienie na organ uchwałodawczy sołectwa kompetencji w zakresie decydowania o przeznaczeniu określonej w budżecie gminy puli środków powoduje obowiązek uwzględnienia przez wójta treści wniosku w projekcie uchwały budżetowej, a radę gminy w uchwale budżetowej⁵⁸.

⁵¹ Zestawienie uwag zgłoszonych w toku konsultacji społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim, Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o funduszu sołecki, s. 1, druk nr 2102.

⁵² Ibidem.

⁵³ I. Szymańska, *Ustawa o funduszu sołeckim. Nowe rozwiązania proceduralne i materialne*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 9, s. 5–22.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ R. Trykozko, *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2014, s. 72.

⁵⁶ I. Szymańska, op. cit., s. 12–13.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 30 lipca 2020 r., sygn. akt I SA/Lu 343/20, Lex nr 3055592.

Na kanwie orzeczenia sądu administracyjnego można postawić tezę, w myśl której zbyt szczegółowo zaplanowane przedsięwzięcie może prowadzić do konieczności dokonania na podstawie art. 7 u.f.s. formalnej zmiany wniosku przez zebranie wiejskie, w przypadku zaistnienia czynników zewnętrznych wpływających na realizację zadania. W pewnym uproszczeniu przywołaną tezę można zobrazować porównaniem zadania polegającym na „remontie świetlicy w kwocie 2000 zł”, z przedsięwzięciem zmierzającym do „wymiany posadzki w świetlicy za kwotę 2000 zł”.

W pierwszym przypadku wójt posiada pewną elastyczność w realizacji zadania, ponieważ w przypadku uznania braku możliwości wymiany posadzki remont będzie mógł objąć np. odmalowanie ścian. Natomiast drugie z wymienionych przedsięwzięć ściśle wiąże organ wykonawczy gminy i tym samym w przypadku braku możliwości wymiany posadzki, każda inna praca remontowa będzie mogła nastąpić wyłącznie po uprzednim przegłosowaniu zmiany wniosku. Oczywiście wójt w ramach wskazanej elastyczności nie jest upoważniony do samodzielnego podejmowania decyzji co do zakresu realizacji przedsięwzięcia. Każde doprecyzowanie zakresu wniosku powinno nastąpić w dialogu z mieszkańcami sołectwa. Jednakże drobna modyfikacja przedsięwzięcia będzie możliwa wyłącznie, w przypadku gdy we wniosku uniknięto przesadnej szczegółowości⁵⁹.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 5 ust. 3 u.f.s. nie musi być poczytywany jako przykład błędnej legislacji. Przywołana regulacja może zyskać pozytywną ocenę w przypadku, gdy organy gminy będą stosować go w sposób sprzyjający realizacji zadań wskazanych przez mieszkańców. Skrótowy czy też potoczny sposób sformułowania treści wniosku nie może przesądzać o konieczności odrzucenia wniosku, ponieważ mieszkańcy zostaliby pozbawieni uprawnień o dysponowanie środkami funduszu sołeckiego⁶⁰.

Negatywna ocena wniosku może nastąpić na etapie jego weryfikacji. Stosownie do art. 5 ust. 4 u.f.s. przyjęty przez zebranie wiejskie wniosek jest przekazywany wójtowi celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Jednakże przed ujęciem przedsięwzięcia w uchwale budżetowej, wniosek podlega procedurze weryfikacyjnej. Ustawodawca w art. 5 ust. 5–11 u.f.s. sprecyzował, w jaki sposób oceniana jest poprawność przegłosowanego wniosku. Na szczególną uwagę zasługują przepisy z art. 5 ust. 5 oraz ust. 11 u.f.s., w których określony został zakres kompetencyjny poszczególnych organów gminy. Wójt został wyposażony w uprawnienie do odrzucenia wniosku, który nie spełnia warunków polegających na:

⁵⁹ M. Ługiewicz, *Jednostki pomocnicze gminy. Sołectwa, dzielnice, osiedla*, Gdańsk 2021, s. 143.

⁶⁰ Uchwała nr 880.15.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 11 stycznia 2024 r.

- 1) uchwaleniu przez zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectwej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa;
- 2) wskazaniu przedsięwzięcia, oszacowania kosztów oraz uzasadnienia;
- 3) przekazaniu wniosku wójtowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek.

Natomiast organ stanowiący jest właściwy do odrzucenia wniosku w przypadku, gdy zamierzone przedsięwzięcia nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców, nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy czy też nie dotyczą pokrycia wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁶¹.

Literalna wykładnia przywołanych norm prawnych nie pozostawia wątpliwości co do intencji ustawodawcy. Organ wykonawczy przeprowadza formalną weryfikację wniosku, podczas gdy organ stanowiący jest uprawniony wyłącznie do dokonywania merytorycznej oceny przedsięwzięcia⁶². Wypada w tym miejscu dostrzec, że art. 5 ust. 5 oraz ust. 11 u.f.s. są normami kompletnymi, a zatem nie pozostawiają lokalnemu prawodawcy jakiegokolwiek swobody w kształtowaniu procesu weryfikacji i odrzucania wadliwych wniosków.

Pomimo czytelnego rozdziału właściwości organów dostrzegalne są liczne przykłady regulaminów funduszy sołeckich, w których uprawnienia weryfikacyjne wójta zostały znacząco rozbudowane. Tytułem przykładu należy wskazać na § 4 ust. 1 zarządzenia nr 112/2024 Wójta Gminy Pabianice z dnia 19 sierpnia 2024 r., w którym organ wykonawczy został uprawniony do odrzucenia wniosku zarówno z przyczyn formalnych, jak i merytorycznych⁶³.

⁶¹ Stosownie do art. 5 ust. 9 w zw. z ust. 6 u.f.s., w przypadku odrzucenia wniosku przez wójta, sołtys może w terminie 7 dni podtrzymać wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2–4, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta. Wówczas rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2–4 lub podtrzymany po terminie. Organ stanowiący posiada więc również kompetencje do oceny technicznej strony wniosku. Niemniej jednak właściwość rady występuje dopiero w postępowaniu *quasi* odwoławczym.

⁶² W ramach merytorycznej analizy wniosku organ stanowiący powinien również wziąć pod uwagę zasady wydatkowania środków publicznych. Środki z funduszu sołeckiego są nadal środkami budżetu gminy, a zatem muszą być wydatkowane zgodnie z np. art. 44 ust. 3 u.f.p. Wydatki dokonywane z funduszu sołeckiego powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Por. T. Kosicki, *Obowiązki rady gminy dotyczące uchwały w sprawie wyrażenia zgody bądź odmowy wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., I GSK 219/21*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 4, s. 355.

⁶³ Por. § 4 ust. 1 zarządzenia nr 112/2024 Wójta Gminy Pabianice z dnia 19 sierpnia 2024 r. w sprawie określenia procedur wykorzystania środków funduszu sołeckiego: W terminie 7 dni od

W podobny sposób uregulowany został § 10 ust. 3 załącznika do zarządzenia nr 13/2022 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 15 lutego 2022 r. Przyjęto w nim, że komisja przedkłada ocenę wniosku w terminie umożliwiającym wójtowi dochowanie 7-dniowego terminu na odrzucenie wniosku, który nie spełnia wymogów określonych w ust. 1 (tj. z art. 5 ust. 2–4 u.f.s. – „dopisek własny autora”) i w ust. 2 (tj. z art. 2 ust. 5 lub 7 u.f.s. – „dopisek własny autora”)⁶⁴.

Przedstawiona praktyka nie może zyskać aprobaty. Rozszerzenie właściwości rzeczowej organu wykonawczego gminy o możliwość odrzucenia wniosku funduszu sołeckiego z przyczyny wskazania przedsięwzięcia niepełniającego przesłanek określonych w art. 2 ust. 5 lub 7 u.f.s. stanowi nieuprawnioną ingerencję w zakres kompetencyjny organu stanowiącego. Należy uznać, że jest to istotne naruszenie u.f.s. W literaturze przedmiotu został jednak wyrażony pogląd, w myśl którego wójt może odrzucić wniosek zawierający przedsięwzięcie niezgodne z art. 2 ust. 6–7 u.f.s., ponieważ takiemu zadaniu nie można nadać cech „przedsięwzięcia”⁶⁵. Wówczas wniosek jest niezgodny z art. 2 ust. 3 u.f.s.⁶⁶

Przedstawionego stanowiska nie można jednak podzielić. Na brak słuszności wykładni rozszerzającej zakres kompetencyjny wójta wskazuje argument racjonalnego ustawodawcy. Skoro w art. 5 ust. 11 u.f.s. wyrażono wprost uprawnienie organu stanowiącego do odrzucenia wniosku na podstawie art. 2 ust. 6–7 u.f.s. to działaniem *contra legem* będzie uznanie, że w ramach formalnej oceny wskazanego przedsięwzięcia mieści się również aspekt jego merytorycznej weryfikacji⁶⁷. W przeciwnym razie art. 5 ust. 11 u.f.s. byłby niepotrzebną regulacją, a organ stanowiący zostałby wyposażony w pozorną kompetencję.

Uprawnienia wójta nie można również domniemywać z jego wyłącznej właściwości do sporządzenia i przedłożenia projektu uchwały budżetowej⁶⁸. Brak jest bowiem przeszkód, ażeby zaproponowany budżet zakładał realizację przedłożonych wniosków, a dopiero na etapie jego uchwalania przez radę gminy następowało wyeliminowanie z realizacji przedsięwzięć niespełniających warunków z art. 5 ust. 6–7 u.f.s. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 240 ust. 2 ustawy u.f.p. rada gminy nie może bez zgody wójta wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian

otrzymania wniosku od sołectwa, wójt informuje sołtysa o odrzuceniu wniosku niespełniającego warunków określonych w art. 5 ust. 2–4 oraz art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

⁶⁴ Zarządzenie nr 13/2022 Wójta Gminy Białe Błota z dnia 15 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia zasad wydatkowania środków z funduszu sołeckiego w ramach budżetu Gminy Białe Błota.

⁶⁵ R. Gawłowski, A. Sobolewska, *Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia*, Warszawa 2022, s. 50.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ M. Ługiewicz, op. cit., s. 149.

⁶⁸ Por. art. 238 ust. 1 u.f.p.

powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Ergo* wprowadzenie zmiany polegającej na zmniejszeniu wydatków nie wymaga uzyskania zgody organu wykonawczego⁶⁹. Ponadto istnieje możliwość dołączenia do projektu uchwały budżetowej odrębnego załącznika zawierającego wykaz przedsięwzięć finansowanych w ramach funduszu sołeckiego⁷⁰. Wówczas zmiana polegająca na wykreśleniu przedsięwzięcia z uchwały budżetowej nie będzie zadaniem utrudnionym.

Kolejnym argumentem przemawiającym za słusnością przyznania wyłącznego uprawnienia do merytorycznej kontroli wniosku radzie gminy jest fakt, że odrzucenie następuje w formie uchwały. Uzasadnienie uchwały umożliwia adresatom uchwały zapoznanie się z przyczynami odrzucenia wniosku⁷¹. Co więcej, w razie zaskarżenia uchwały sąd administracyjny może ocenić czy zaskarżony akt został wydany zgodnie z obowiązującym prawem⁷².

Definitywne potwierdzenie słusności literalnej wykładni art. 5 ust. 6 i ust. 11 u.f.s. znajduje się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2019 r. przyjął, że kontrola merytoryczna wniosku z punktu widzenia zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub 7 u.f.s. odbywa się na etapie uchwalania budżetu gminy⁷³. Innymi słowy, na etapie weryfikacji wniosku przez wójta nie dochodzi do merytorycznej jego oceny z perspektywy realizowania celów i wysokości przeznaczonych środków⁷⁴. Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 10 marca 2021 r. uznano, że na wstępnym etapie postępowania z wnioskiem nie może dojść do merytorycznej oceny z perspektywy realizowania celów i wysokości przeznaczonych środków. Kontrola merytoryczna wniosku z punktu widzenia zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 5 lub 7 u.f.s. odbywa się na etapie uchwalania budżetu⁷⁵.

Należy zatem stwierdzić, że mechanizm weryfikacji wniosku został jednoznacznie określony w u.f.s. Lokalny prawodawca nie posiada więc kompetencji do rozszerzania bądź zawężania roli poszczególnych organów gminy. Wykroczenie poza ramy art. 5 ust. 6 i 11 u.f.s. stanowi naruszenie prawa

⁶⁹ M. Bogucka-Felczak, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014, komentarz do art. 240.

⁷⁰ W. Lachiewicz, *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o funduszu sołeckim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, s. 34, https://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/gospodarka_finansowa_solactw_1z0z.pdf (data dostępu: 18.04.2025).

⁷¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 3 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 344/12, Lex nr 1223900.

⁷² Ibidem.

⁷³ Wyrok NSA z 14 stycznia 2019 r., sygn. akt I GSK 2701/18, Lex nr 2618933.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 62/21, Lex nr 3152979.

członków wspólnoty sołeckiej do bezstronnego i dwuetapowego zweryfikowania proponowanego przedsięwzięcia. Natomiast przyznanie organowi stanowiącemu kompetencji do odrzucenia wniosku z przyczyn merytorycznych jest gwarancją bezpośredniej partycypacji w procesie decydowania o przeznaczeniu części środków lokalnego budżetu⁷⁶.

Podsumowanie

Fundusz sołecki pomimo korzystnych założeń teoretycznych napotyka na liczne przeszkody o charakterze normatywnym oraz praktycznym. Zasadniczym problemem funduszu sołeckiego jest niedoskonałość regulacji prawnej. Mimo wejścia w życie w 2014 r. nowej ustawy o funduszu sołeckim, nadal część przepisów cechuje się niejasnością i niejednoznacznością. Szczególnie problematyczny pozostaje wymóg zgodności przedsięwzięcia ze strategią rozwoju gminy, a także niedoprecyzowane kwestie dotyczące oszacowania kosztów oraz uzasadnienia przedsięwzięcia.

Należy jednak zauważyć, że ogólny charakter niektórych przepisów mógłby sprzyjać elastycznemu dostosowaniu funduszu sołeckiego do lokalnych uwarunkowań. Jednakże w praktyce ta cecha jest źródłem stosowania przepisów prawa w sposób ograniczający uprawnienia mieszkańców sołectw.

Analiza sposobu postępowania wybranych organów gmin umożliwiła identyfikację trzech zasadniczych obszarów problemowych. W pierwszej kolejności należy wymienić wadliwe stosowanie art. 4 ust. 1 u.f.s., które polega na zwiększaniu środków dla wybranych sołectw, z pominięciem zasad równości i proporcjonalności. Takie działanie narusza intencję ustawodawcy, który przewidział możliwość określenia jednolitych zasad zwiększania środków dla wszystkich jednostek pomocniczych gminy, a nie faworyzowanie wybranych sołectw.

Kolejną negatywną praktyką jest niezgodne z prawem rozszerzanie przez organy wykonawcze gmin katalogu elementów, które powinny znaleźć się we wniosku składanym przez zebranie wiejskie. Art. 5 ust. 3 u.f.s. jednoznacznie wskazuje, że wniosek powinien zawierać opis przedsięwzięcia, oszacowanie kosztów oraz ich uzasadnienie. Tymczasem, wójtowie często nakładają na mieszkańców dodatkowe obowiązki, co stanowi istotne naruszenie prawa oraz nieuzasadnioną barierę biurokratyczną.

Ostatnim, szczególnie niepokojącym zjawiskiem jest wkraczanie przez wójta w zakres kompetencyjny organu stanowiącego w procesie weryfikacji

⁷⁶ D. Łukowiak, *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 76.

wniosków. Dostrzegalne są bowiem przykłady funduszy sołeckich, w których wójt przyznaje sobie prawo do odrzucenia z powodu niespełnienia przez przedsięwzięcie wymogów merytorycznych. Jest to istotne naruszenie przepisów prawa, ponieważ ustawodawca wyraźnie rozgraniczył uprawnienia organów gminy. Wójt dokonuje wyłącznie formalnej weryfikacji wniosku, podczas gdy rada gminy jest właściwa do jego merytorycznej oceny. Rozszerzanie uprawnień weryfikacyjnych wójta o aspekty merytoryczne stanowi naruszenie prawa członków wspólnoty sołeckiej do bezstronnego i dwuetapowego zweryfikowania proponowanego przedsięwzięcia. Natomiast ściśle rozgraniczenie kompetencji organów wzmacnia pozycję mieszkańców sołectw w procesie decydowania o wykorzystaniu środków publicznych.

Podsumowując, fundusz sołecki wymaga dalszych zmian legislacyjnych oraz zwrócenia szczególnej uwagi organów gminy na właściwe stosowanie przepisów u.f.s. Kluczowe znaczenie ma unikanie nadmiernego formalizmu oraz interpretowanie przepisów w sposób sprzyjający realizacji woli mieszkańców. Istotne jest podejmowanie działań, zarówno faktycznych jak i prawnych, mających na celu ochronę funduszu sołeckiego przed jego fasadyzacją⁷⁷. Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów praktycznych wymaga przede wszystkim zmiany podejścia organów gmin, respektowania ustawowego podziału kompetencji oraz poszanowania swobody decyzyjnej zebranych wiejskich w zakresie określonym przez ustawodawcę.

Wykaz literatury

- Augustyniak M., *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/lista/a>.
- Dzwonkowski H., Gołębiowski G. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014.
- Gajewski S., Jakubowski A. (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Gawłowski R., Sobolewska A., *Fundusz sołecki. Przepisy prawne i zasady wdrożenia*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Głód-van de Sanden U., *Fundusz sołecki jako forma realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2017, nr 1(17).
- Hanusz A., Niezgodą A., *Zasada jedności budżetu oraz samodzielności finansowej gminy a utworzenie funduszu sołeckiego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 9.

⁷⁷ M. Michalec, *Fundusz sołecki jako prawna forma partycypacji społecznej w polskich samorządach na podstawie projektów funduszy sołeckich gmin powiatu jasielskiego na 2021 rok*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2024, nr 10, s. 86–87.

- Kosicki T., *Obowiązki rady gminy dotyczące uchwały w sprawie wyrażenia zgody bądź odmowy wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r.*, I GSK 219/21, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 4.
- Lachiewicz W., *Gospodarka finansowa sołectw na podstawie ustawy o funduszu sołecim oraz w ramach ustaleń statutu gminy i statutu sołectwa*, https://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/gospodarka_finansowa_solnictw_1z0z.pdf.
- Ługiewicz M., *Jednostki pomocnicze gminy. Sołectwa, dzielnice, osiedla*, ODDK Sp. z o.o. S.K., Gdańsk 2021.
- Łukowiak D., *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1.
- Michalec M., *Fundusz sołecki jako prawna forma partycypacji społecznej w polskich samorządach na podstawie projektów funduszy sołeckich gmin powiatu jasielskiego na 2021 rok*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2024, nr 10.
- Misiejko A., *Określanie kryteriów nadzoru sprawowanego przez organy gminy nad działalnością organów jednostek pomocniczych gminy*, „Studia Iuridica Torunien-sia” 2024, t. XXXIV.
- Paczocha M., *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 7–8.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Rokicka-Murszewska K., *Kto może uczestniczyć w zebraniu wiejskim i dlaczego zebranie nie wybierze sołtysa – uwagi na tle art. 36 ustawy o samorządzie gminnym*, „Studia Prawnoustrojowe” 2024, nr 66.
- Szewc A., *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Szulc-Walecka E., *Między partycypacją a współzrządzeniem. Kierunki rozwoju partycypacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2024, nr 5(184).
- Szymańska I., *Ustawa o funduszu sołecim. Nowe rozwiązania proceduralne i materialne*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 9.
- Trykozko R., *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Taxpress, Warszawa 2014.
- Węglarz B., *Village found in Poland – selected legal issues*, „Burgas Free University Annual” 2024, nr 1.
- Wojewodziec T., Drab A., *Fundusz sołecki jako forma uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu środkami publicznymi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Górnośląskiej” 2024, nr 8.

Summary

Village fund – between legislative imperfection and practical application

Keywords: local government law, village fund, participation, direct democracy, commune, village administrative unit.

The village fund is one of the forms of direct democracy at the municipal level in Poland. This specific mechanism of public consultation allows residents

of village administrative units (Pol. *sołectwa*) to have direct impact on how part of the municipal budget is spent, by proposing and selecting local projects for implementation. It also serves as a development stimulus for rural areas. Although the concept of the village fund is generally viewed positively, its normative framework is burdened with numerous flaws. The questionable legislative quality not only creates interpretative ambiguities but also provides grounds for municipal authorities to organise the fund in ways that limit residents' rights. Such practices undermine the very essence of direct democracy at the local level. Therefore, the primary aim of this article is to present selected practices by municipal bodies that may negatively affect the effectiveness and popularity of the village fund. The analysis identifies three main practical issues: the improper application of provisions on increasing funds, imposing additional formal obligations on residents during the application process, and unauthorised interference by mayors in the competencies of municipal councils during the evaluation of proposals. The article concludes that legislative amendments and a pro-citizen attitude – avoiding excessive formalism and supporting civic participation – are necessary. Addressing these issues requires respect for the statutory division of powers and the decision-making autonomy of village assemblies.