Acta Universitatis Wratislaviensis No 3576
PRAWO CCCXVI/1 Wrocław 2014

RAFAŁ KOWALCZYK
Uniwersytet Wrocławski
rkowalcz@prawo.uni.wroc.pl

Wybrane problemy gospodarki finansowej jednostek pomocniczych gminy

Funkcjonowanie jednostek pomocniczych gmin wzbudza wiele wątpliwości nie tylko społecznych, ale także prawnych zwłaszcza w zakresie ich gospodarki finansowej. Brak jednolitości przepisów regulujących gospodarkę finansową, stosunkowo krótka historia funkcjonowania funduszu sołeckiego, jak też częsty bezwład organów jednostek pomocniczych powodują, iż problemy sołectw, dzielnic, osiedli i miast wciąż są aktualne.

I. Ustrój jednostek pomocniczych

Katalog ustawowy jednostek pomocniczych gmin został ustalony w art. 5 ustawy o samorządzie gminnym[1], zgodnie z którym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być też położone na terenie gminy miasto. Możliwe jest tworzenie jednostek pomocniczych wielu szczebli, na przykład mogą istnieć jednocześnie dzielnice, osiedla i sołectwa na terenie tej samej gminy. Nie wynika natomiast z tych przepisów obowiązek tworzenia jednostek pomocniczych. W zależności więc od potrzeb społeczności lokalne decydują o istnieniu bądź likwidacji jednostek pomocniczych.

Ustawodawca nie obliguje gmin do stosowania określonych form jednostek pomocniczych w poszczególnych gminach, pozostawiając organom gminy swobodę decydowania o ich wyborze. Reguły tworzenia jednostek pomocniczych na terenie gminy wynikają ze statutów gmin. Co prawda nie ma już podziału klasyfikacyjnego gmin, lecz zwyczajowo przyjmuje się, że w gminach tak zwanych

[1] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 594, ze zm.

© for this edition by CNS

miejskich jednostkami pomocniczymi są dzielnice lub osiedla. W pozostałych gminach istnieją sołectwa lub miasta. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by gminy tak zwane miejskie tworzyły, jako jednostki pomocnicze te, które zwyczajowo kojarzone były z gminami wiejskimi lub mieszanymi, czyli na przykład sołectwa. Taka praktyka została zastosowana na przykład w Suwałkach[2], a niektóre miasta planują na swym terytorium wprowadzenie takich jednostek pomocniczych (Kraków). Choć na pierwszy rzut oka praktyka taka wydaje się dziwna, to proces tworzenia sołectw na obszarach tak zwanych gmin miejskich ma swoje finansowe uzasadnienie i związany jest przede wszystkim z korzyściami płynącymi z możliwości tworzenia funduszu sołeckiego — jak sama nazwa wskazuje, zarezerwowanego jedynie dla sołectw.

Bez względu jednak na to, jaki rodzaj jednostek pomocniczych zostanie wprowadzony, należy pamiętać o charakterze prawnym tych jednostek. Jednostek pomocniczych nie można utożsamiać z kolejnym szczeblem samorządu terytorialnego, ich charakter prawny wskazuje na strukturę o charakterze terytorialno-społecznym[3]. Rolą jednostki pomocniczej nie jest więc realizacja zadań publicznych w sposób samodzielny, lecz raczej wykonywanie zadań w takim zakresie, na jaki pozwala organ stanowiący gminy (statuty jednostek pomocniczych uchwalane są w drodze uchwał rad gmin). Impulsem tworzenia jednostek pomocniczych powinno więc być zapewnienie ściślejszego kontaktu podmiotu publicznego z mieszkańcami, a jednocześnie zapewnienie mieszkańcom uczestnictwa w życiu publicznym. Ten cel osiągany jest też w wymiarze finansowym, przede wszystkim przez umożliwienie jednostkom pomocniczym dostępu do środków publicznych w budżecie gminy. Zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i prywatnoprawnej jednostki pomocnicze nie są odrębnym od gminy bytem prawnym. Nie są więc kolejnym stopniem decentralizacji państwa, lecz korzystają z podmiotowości gminy[4]. Kwestia podmiotowości prawnej jednostek pomocniczych była wielokrotnie już podejmowana w orzecznictwie sądowym i doktrynie, obecnie więc jej brak nie budzi wątpliwości. W jednym z wielu orzeczeń poświęconych charakterowi prawnemu jednostki pomocniczej stwierdzono, że dzielnice są wyłącznie elementami składowymi gmin, niemającymi poza tymi ramami samodzielnego bytu prawnego, niemogącymi w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań. Poza ramami organizacyjnymi gminy dzielnica nie istnieje, gdyż nie ma w żadnej mierze choćby nawet ułomnej osobowości prawnej. Współpracować ze społecznościami innych państw może gmina, a nie jego dzielnica. Przekazywanie przez gminę zadań na rzecz jednostki pomocniczej może następować wyłącznie w statucie jednostki pomocniczej[5].

[2] Statut Miasta Suwałki, uchwała Rady Miasta Suwałk z dnia 26 marca 2003 r. nr VII/58/03.

[3] A. Szewc, *Komentarz do art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stan prawny na 31 lipca 2012 r.*, SIP LEX.

[4] Szerzej na ten temat H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 12, s. 95 n.

[5] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r. sygn. III SA/Kr 61/04, SIP LEX nr 138349.

© for this edition by CNS

Na koniec tej części rozważań, należy zwrócić uwagę na częste zjawisko znacznego rozdrobnienia jednostek pomocniczych gmin. Zbyt wiele jednostek na terenie gminy skutkować może nieefektywnością funkcjonowania — jak na przykład we Wrocławiu. Jednostki pomocnicze, obejmujące swym zasięgiem małe, niezwiązane jakimiś szczególnymi więziami tereny i mieszkańców, powodują kłopoty przede wszystkim z obsadzeniem stanowisk w osiedlach czy dzielnicach, przez co zasadność ich funkcjonowania bywa wątpliwa. Warto więc czasami rozważyć, czy zamiast organizować bezprzedmiotowe wybory do organów jednostek pomocniczych, nie lepiej zlikwidować czy połączyć te jednostki pomocnicze, w których nie ma reprezentacji.

II. Jednostki pomocnicze — zasady gospodarki finansowej

Skoro jednostki pomocnicze gmin są w zasadzie częścią składową gminy, także ich gospodarka finansowa jest częścią gospodarki finansowej gminy. Powołane wcześniej orzeczenie w zasadzie przesądza o charakterze prawnym jednostek pomocniczych, jednakże w przypadku prowadzenia gospodarki finansowej widoczne są pewne oznaki samodzielności, których nie należy jednakże rozumieć jako decentralizacji finansów publicznych na linii jednostka samorządu terytorialnego–jednostka pomocnicza. Gospodarka finansowa jednostek pomocniczych regulowana jest przepisami ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych[6] i w statutach poszczególnych gmin. Dodatkowo sołectwa na gruncie ustawy o funduszu sołeckim[7] zostały wyposażone w możliwość tworzenia funduszu sołeckiego.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 43 stanowi, iż jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala też zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w zakresie przysługującego jej mienia. Przytoczony przepis w zasadzie odnosi się do mienia przekazanego jednostce pomocniczej, lecz pośrednio odnosi się także do gospodarki finansowej. W zakresie praw przysługujących do mienia przekazanego jednostce pomocniczej aktualne pozostają uwagi poczynione na wstępie — jednostka pomocnicza korzysta z mienia gminnego, a co za tym idzie — w zakresie ustalonym w statucie korzysta z podmiotowości prawnej gminy. Jeśli zaś chodzi o gospodarkę finansową, to przytoczony przepis wskazuje na możliwość wyposażenia jednostki pomocniczej w pewne atrybuty samodzielności finansowej. Z kolei art. 51 ust. 3 ustawy stanowi, iż to statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowa-

[6] Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. Nr 885 ze zm.

[7] Dz.U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 ze zm.

© for this edition by CNS

dzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Tak więc akt wewnętrzny w postaci statutu gminy, a zatem i statuty jednostek pomocniczych, decyduje o swobodzie finansowej jednostki pomocniczej. Swoboda ta nie jest atrybutem samodzielności, lecz raczej pewnego rodzaju dekoncentracji finansów gminy.

Statuty poszczególnych gmin w rozmaity sposób regulują gospodarkę finansową jednostek pomocniczych, jednakże we wszystkich podkreśla się integralność środków przekazywanych jednostkom pomocniczym i do budżetu gminy. W niektórych gminach wskazuje się wręcz, że jednostki pomocnicze nie mają swojego budżetu (Kraków)[8]. W Statucie Wrocławia[9] stwierdza się, że osiedla prowadzą swoją gospodarkę finansową w ramach budżetu miasta. W Statucie Opola[10] wskazano, że jednostki pomocnicze prowadzą gospodarkę finansową w ramach środków przeznaczonych na ten cel w budżecie miasta.

Zasady gospodarki finansowej jednostek pomocniczych reguluje też ustawa o finansach publicznych, która w art. 212 ust. 1 pkt 9 wskazuje, iż to uchwała budżetowa gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Wszystkie powołane przepisy potwierdzają wspomnianą już wcześniej zasadę integralności środków przyznanych jednostkom pomocniczym z budżetem gminy. Na podstawie przytoczonych regulacji prawnych należy wysnuć wniosek, iż jednostki pomocnicze gminy, tj. sołectwa i osiedla (dzielnice), nie tworzą własnych budżetów, a gospodarkę finansową prowadzą w ramach budżetu gminy. Ponadto należy uznać, że wydatki jednostek pomocniczych są wydatkami budżetu gminy, a więc nie ma podstaw prawnych do przyznawania dotacji tym jednostkom (błędnie nazwanych samorządem mieszkańców), gdyż byłoby to przyznaniem dotacji własnemu budżetowi[11].

Dodatkowo i jednocześnie wyjątkowo potraktowano sołectwa, dla których mogą być utworzone fundusze sołeckie. Fundusze sołeckie są wyodrębnionymi w ramach budżetu gminy środkami przeznaczonymi na realizację wskazanych przez sołectwo zadań. Nie należy w nich jednak upatrywać atrybutu upodmiotowienia sołectw. Jest to jedynie dodatkowy instrument finansowania jednostek pomocniczych gminy, zastrzeżony do tego rodzaju jednostki pomocniczej.

III. Praktyka gospodarki finansowej jednostek pomocniczych

Rozpocząć należy od problemu czysto doktrynalnego, wspomnianego pod koniec poprzedniej części opracowania — czy instytucja funduszu sołeckiego

[8] Uchwała nr LXXV/732/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r.

[9] Uchwała nr XXVI/276/96 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 maja 1996 r.

[10] Uchwała nr XXIV Rady Miasta Opola z dnia 29 marca 2012 r.

[11] Por. uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 marca 1995 r., sygn. 440/95, OwSS 1996/3/95/95, SIP LEX nr 42786.

© for this edition by CNS

stworzyła podstawy do twierdzenia, że sołectwa zostały upodmiotowione w sferze prawa publicznego. Teza taka wydaje się nie do obrony. Ustawa o finansach publicznych nie wskazuje sołectw czy innych jednostek pomocniczych jako podmiotów sektora finansów publicznych. Ponadto należy zastrzec, iż na gruncie przepisów ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych[12] nie wykonują one ani nadzoru, ani kontroli nad jednostkami pomocniczymi gmin. Wynika to zarówno z brzmienia przepisów ustawy o RIO, jak i ze statusu jednostek pomocniczych gminy. Nie mają one samodzielności finansowej, należy więc stwierdzić, że RIO nadzorują i kontrolują gospodarkę finansową gmin, w ramach której prowadzona jest gospodarka finansowa jednostek pomocniczych. Także analiza przepisów ustawy o funduszu sołeckim nie pozwala twierdzić, iż sołectwo stało się wyłącznym i samodzielnym dysponentem środków zgromadzonych na funduszu sołeckim. Zmieniło się jedynie umocnienie wpływu mieszkańców sołectw na sposób dystrybucji środków publicznych, gdyż o sposobie ich wydatkowania decyduje zebranie wiejskie, a nie radni gminy. Nie jest to więc żadne nowe uprawnienie sołectw, podobne rozwiązanie możliwe jest bowiem w obecnym stanie prawnym także odnośnie do innych jednostek organizacyjnych. Umożliwienie mieszkańcom osiedli, dzielnic czy miast podejmowania decyzji o sposobie wydatkowania środków publicznych zależy jedynie od statutów poszczególnych gmin i woli politycznej. Czym w takim razie różni się sytuacja poszczególnych rodzajów jednostek pomocniczych? Zasadniczo dwiema cechami: po pierwsze, w wypadku tworzenia funduszu sołeckiego wprowadzono procedurę szczególną, określoną przepisami ustawy o funduszu sołeckim. Po drugie, na wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego przysługuje zwrot z budżetu państwa. Czy korzyści są wymierne? Chyba tak, zwłaszcza jeśli chodzi o małe jednostki organizacyjne, które przy braku dostatecznych źródeł finansowania z budżetu gminnego mogłyby korzystać z wyodrębnionego zasobu refundowanego z budżetu centralnego.

W związku z tym rodzi się kolejny problem — czy i dlaczego jedynie sołectwa mogą korzystać z wyjątkowego sposobu finansowania zadań ze środków zgromadzonych na funduszu sołeckim? Odpowiadając na pierwszą część pytania, trudno posługiwać się argumentami prawniczymi czy gospodarczymi, gdyż ani przepisy prawa, ani praktyka nie pozwalają twierdzić, że sołectwa są jakimś szczególnym rodzajem jednostki pomocniczej, zasługującej na odrębną regulację. Jedyne argumenty przemawiające za specyficznym traktowaniem sołectw mogą mieć charakter co najwyżej społeczny, gdyż sołectwa tworzą zwarte, a przede wszystkim znające się społeczeństwo o raczej spójnych i zbieżnych interesach. Być może odpowiedzią jest też układ polityczny sprawujący rządy w czasie projektowania ustawy o funduszu sołeckim, który w mieszkańcach wsi widział potencjalnych wyborców, a stworzenie funduszu sołeckiego niewątpliwie tych wyborców uprzywilejowało.

[12] Tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. Nr 1113.

© for this edition by CNS

Co zaś do kwestii tworzenia funduszu w innych niż sołectwa jednostkach pomocniczych, stanowczo należy wykluczyć taką możliwość — przepisy ustawy o funduszu sołeckim wyraźnie wskazują na zakres podmiotowy tworzenia funduszu sołeckiego. Niewątpliwie jest to krzywdzące dla innych jednostek, stąd też należałoby zrewidować obowiązujące przepisy i zastanowić się, czy rzeczywiście oprócz politycznych jakieś inne powody stały za uprzywilejowaniem tego rodzaju jednostki pomocniczej gminy. Wątpliwe jest natomiast, czy zmiany poszłyby w tym samym kierunku jak w wypadku sołectw. Wobec trwającego kryzysu finansów publicznych trudno sobie wyobrazić zwrot wydatków ponoszonych przez jednostki pomocnicze, finansowany z budżetu państwa. Niemniej jednak w moim odczuciu obecny system funkcjonowania funduszu sołeckiego narusza konstytucyjną zasadę równości, co powinno znaleźć swój dalszy ciąg w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Nie chodzi oczywiście o samo utworzenie funduszu sołeckiego, gdyż jak wcześniej wspomniałem, istnieją prawne możliwości wyodrębniania środków na cele wskazane przez inne jednostki pomocnicze, lecz o zwrot wydatków finansowany z budżetu państwa. Przysługuje on jedynie w ramach wydatków ponoszonych z funduszu sołeckiego i choć w normalnym trybie wydatki realizowane przez inne jednostki pomocnicze czy nawet sołectwa, w których funduszu nie utworzono, są wydatkami tego samego rodzaju o podobnym przeznaczeniu, to ich refundacja nie przysługuje. Niezrozumiałe z prawnego punktu pozostaje więc zróżnicowanie tych sposobów finansowania wydatków na rzecz jednostek pomocniczych. Można sobie wyobrazić sytuację, o czym już wspominałem, w której w miastach rozpocznie się proces przekształcania dzielnic czy osiedli w sołectwa tylko po to, by uzyskać refundację wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego. Wymagałoby to jedynie zmian w statutach poszczególnych miast popartych konsultacjami z mieszkańcami. Choć może ze względów prestiżowych nie będzie to popularne działanie, jednak korzyści płynące z realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa mogą przeważyć nad innymi względami.

Kolejnym problemem związanym z gospodarką finansową jednostek pomocniczych gminy jest możliwość jednoczesnego funkcjonowania funduszu sołeckiego oraz środków wyodrębnionych w budżecie gminy, przekazanych sołectwu na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Na podstawie obowiązujących przepisów trudno wywnioskować, by taka możliwość była wyłączona. Choć pojawiają się głosy, by traktować przepisy ustawy o funduszu sołeckim jako *lex specialis* w stosunku do innych regulacji dotyczących gospodarki finansowej jednostek pomocniczych, to nawet przy przyjęciu takiej tezy (w moim odczuciu nieprawidłowej) przepisy ustawy o funduszu sołeckim nie zawierają norm, które imperatywnie zakazywałyby finansowania sołectw w inny sposób. Nie ma takich zastrzeżeń także w ustawie o finansach publicznych i ustawie o samorządzie gminnym. Wykładnia funkcjonalna też przemawia za dopuszczeniem możliwości finansowania sołectw na dwa sposoby jednocześnie, trudno bowiem przyjąć tezę,

© for this edition by CNS

by przy nietworzeniu funduszu sołeckiego wyeliminować zapewnienie jednostce pomocniczej środków budżetowych. Może też zdarzyć się sytuacja, że radni zwiększą pulę środków, przekraczając limit przypadający funduszowi sołeckiemu lub sołectwo nie dochowa przewidzianych ustawą terminów, co wyeliminuje możliwość prowadzenia gospodarki finansowej w ramach funduszu. Przyjęcie, że tylko fundusz sołecki pozwala na prowadzenie gospodarki finansowej przez sołectwa, wyeliminowałoby możliwość realizacji wydatków w ramach budżetu gminy. Należy więc przyjąć model, w którym mogą istnieć obok siebie dwa niezależne sposoby finansowania sołectw: za pośrednictwem funduszu sołeckiego oraz tak jak w przypadku innych jednostek pomocniczych gminy — za pośrednictwem środków wyodrębnionych w budżecie gminy, na zasadach wynikających z ustawy o finansach publicznych i statutach gmin.

Mimo stosunkowo prostej konstrukcji prawnej ustawy o funduszu sołeckim jego funkcjonowanie powoduje w praktyce wiele problemów prawnych z zakresu procedury tworzenia funduszu, jego funkcjonowania oraz miejsca w systemie prawa finansów samorządowych. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na bardzo nieprecyzyjne określenie zasad wyboru przedsięwzięć, które mogą być realizowane ze środków objętych funduszem. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 3 ustawy środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku, o którym mowa w art. 4, a które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. O ile pojęcie zadań własnych gminy nie budzi wątpliwości, o tyle kolejne sformułowania są bardzo niedookreślone. Po pierwsze, należy wskazać, iż wobec braku ustawowego przymusu opracowywania przez gminy strategii rozwoju, a nawet ustawowej definicji takiej strategii, nielogiczne wydaje się oparcie na tejże strategii wyboru przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszu sołeckiego. Należy więc przyjąć, iż istnienie strategii rozwoju gminy nie jest warunkiem koniecznym do funkcjonowania funduszu sołeckiego. Kolejnym nieprecyzyjnym sformułowaniem jest odwołanie się do poprawy warunków życia mieszkańców. Z legislacyjnego punktu widzenia właściwsze byłoby odwołanie się do potrzeb wspólnoty zamieszkującej sołectwo. Sformułowanie takie pozwoliłoby na elastyczniejszy wybór zadań realizowanych ze środków funduszu, bez potrzeby udowadniania, często pozornie, że jakieś zadanie, na przykład strzyżenie trawników czy budowa zadaszenia na boisku wiejskim, zaspokaja potrzeby życiowe mieszkańców.

Po wyborze przedsięwzięcia też mogą zdarzać się problemy z interpretacją przepisów ustawy. Jak na przykład traktować zmiany w zakresie zadań realizowanych w ramach wniosku zaakceptowanego przez radę gminy na gruncie art. 4 ustawy. Można sobie bowiem wyobrazić, że sołectwo (sołtys lub zebranie sołe-

© for this edition by CNS

ckie) lub też organy gminy zechcą w ramach funduszu sołeckiego wprowadzić do realizacji nowe zadania nieobjęte wcześniej wnioskiem lub zmienić zadania na wcześniej nieujęte we wniosku. Wydaje się, że w obu przypadkach dochodzi do naruszenia procedury obowiązującej w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego, co skutkować musi uznaniem, iż w obu sytuacjach realizacja przedsięwzięć spowoduje wyeliminowanie z użycia instytucji funduszu sołeckiego. Co za tym idzie — po realizacji opisanych tu przedsięwzięć nie będzie gminom przysługiwał zwrot wydatków z budżetu państwa. Nieco inaczej należy potraktować sytuację, w której w trakcie roku doszłoby do przesuwania środków między przedsięwzięciami objętymi wnioskiem sołectwa. Wydaje się to dopuszczalne pod warunkiem jednak, że wszystkie przedsięwzięcia objęte wnioskiem zostaną w pełni zrealizowane, w przeciwnym razie, podobnie jak we wcześniejszych przypadkach, należałoby uznać, że nie mamy już do czynienia z funduszem sołeckim, ale ze zwykłym finansowaniem zadania z budżetu gminy.

Na koniec zupełnie hipotetyczna, bo trudna do wyobrażenia, sytuacja niewystąpienia o zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego[13] stanowi, iż w tym celu do wojewody wystąpić musi gmina. Minister w niezrozumiały sposób używa rażącego sformułowania, iż to gmina występuje o zwrot środków. Jeśli nawet nie rozpatrywać tego jako błędu merytorycznego (gmina może być tu traktowana jako podmiot, któremu przysługuje roszczenie), to chyba właściwsze byłoby sformułowanie „organ wykonawczy gminy". I to ten organ odpowiedzialny będzie za niewystąpienie o zwrot wydatków realizowanych w ramach funduszu. Sytuację taką należy kwalifikować jako czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych[14], a konkretnie przepisu art. 5 ust. pkt 2 ustawy sankcjonującego niepobranie należności budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Konkludując rozważania, należy stwierdzić, iż gospodarka finansowa jednostek pomocniczych jest materią bardzo zróżnicowaną. Pozostaje życzyć sobie, by ustawodawca wprowadził jednolite zasady, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość tworzenia funduszu sołeckiego. Być może same gminy dokonają zmian w tym zakresie, w ostatnich latach coraz większą popularnością cieszy się bowiem idea budżetów partycypacyjnych, inaczej zwanych obywatelskimi, a polegających na scedowaniu na samych mieszkańców ośrodka decyzyjnego w zakresie wyborów celów realizowanych ze środków publicznych. Przy odpowiedniej modyfikacji tego systemu jednostki pomocnicze mogłyby wziąć czynny udział w precyzowaniu i wyborze tych celów.

[13] Dz.U. z 2010 r. Nr 21, poz. 106.

[14] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r., tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. Nr 168 ze zm.

© for this edition by CNS

Selected problems of financial management of auxiliary units of a commune (*gmina*)

Summary

The functioning of auxiliary units of communes causes a lot of not only social, but also legal doubts, particularly concerning their financial management. The study aims at showing these problems, as well as solving some of them. It concerns political issues associated with the unequal treatment of auxiliary units, the issue of financing these units from the state budget, as well as selected problems connected with the functioning of the auxiliary units fund. The financial management of communes is within the interest of more and more society members, which is why the issues raised in the paper seem topical.

Keywords: local government, municipal budget, commune, commune auxiliary unit, fund

© for this edition by CNS