

Monika Sidor*

Fundusz sołecki – wiejski budżet partycypacyjny i instrument aktywizacji mieszkańców w gminach wiejskich w Polsce?

A Village Fund – a Rural Participatory Budget and an Instrument for Activating Residents in Rural Municipalities in Poland?

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: fundusz sołecki, sołtys, sołectwo, budżet obywatelski, gmina

Key words: village fund, village administrator, village administrative unit in Poland, participatory budget, municipality

Abstrakt: W artykule zaprezentowano wyniki badań dotyczące wprowadzenia narzędzia partycypacji publicznej, jakim jest fundusz sołecki. W pierwszej części opisano genezę jego powstawania. W drugiej, przeanalizowano podstawy prawne jego funkcjonowania, a także odzwierciedlenie zastosowania tego narzędzia głównie w gminach, które mają jednostki pomocnicze jakimi są sołectwa. W trzeciej części porównano fundusz sołecki, który rozwija się głównie w gminach wiejskich z budżetem obywatelskim w miastach, a także wskazano przeszkody do jego wdrożenia w każdej uprawnionej do tego jednostce samorządu terytorialnego.

Abstract: This article presents research results regarding the introduction of the village fund, a public participation tool. The first part describes the genesis of its development. The second part analyzes the legal basis for its operation and its application, primarily in municipalities with subsidiary units, such as village administrative unit. The third part compares the village fund, which is primarily developed in rural municipalities, with the participatory budget in cities, and identifies obstacles to its implementation in every authorized local government unit.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4334-7955>; dr, politolog i socjolog, Katedra Administracji Publicznej, Wydział Politologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: monika.sidor@mail.umcs.pl.

Wprowadzenie

Definicja funduszu sołeckiego jako formy budżetu partycypacyjnego jest opublikowana na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Oznacza to, że wprowadzony w 2009 r. fundusz, który ma służyć poprawie życia mieszkańcom wsi i jednocześnie ich zaktywizować został w Polsce wprowadzony wcześniej niż oficjalnie budżet partycypacyjny w miastach (2011). Czy oznacza to, iż istnieją w Polsce dwa instrumenty o różnych nazwach, ale takim samym celu funkcjonowania i włączeniu mieszkańców do współzarządzania gminą?

Pierwsza wątpliwość pojawia się już po analizie nazwy. Gminy wiejskie w Polsce zazwyczaj są podzielone na sołectwa, która są jednostkami pomocniczymi (tak jak dzielnice w miastach). Funduszem dysponują zatem jednostki mniejsze niż gmina, jednak bez możliwości decydowania czy społeczność lokalna (na tym poziomie wieś) jest zainteresowana uczestnictwem w nim. Jednak jak przekonują twórcy tego instrumentu partycypacji: [fundusze sołeckie] „doskonale wpisywały się w naszą filozofię rządzenia: władza bliżej ludzi, obywatele współdecydujący o swoich lokalnych społecznościach”¹.

Celem artykułu będzie próba wskazania, iż fundusz sołecki nie jest prostym odzwierciedleniem budżetu partycypacyjnego w mieście. Jednocześnie autorka artykułu scharakteryzuje elementy zbieżne tych dwóch instrumentów partycypacji. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi na pytanie, czy istotnie fundusz sołecki zwiększa aktywność mieszkańców wsi. Ważna jest także postrzeganie tego instrumentu przez władze lokalne, jako narzędzia partycypacji służącego do wzmocnienia decyzyjności mieszkańców wsi.

W związku z odpowiedzią na powyższe pytania zostaną zastosowane następujące metody badawcze: metoda insyтуcjonalno-prawna, porównawcza oraz jakościowa. Ta ostatnia zostanie jednak wykorzystana w niewielkim stopniu przy użyciu techniki wywiadów pogłębionych. Autorka przeprowadziła te wywiady wśród samorządowców w 6 gminach wiejskich i 2 gminach miejsko-wiejskich w kadencji 2018–2024. Należy zaznaczyć, iż zacytowano tylko trzy wypowiedzi spośród 24 wywiadów, gdyż głównym tematem rozmowy była tożsamość lokalna, a nie fundusz sołecki.

¹ G. Schetyna, *Słowo wstępu*, [w:] *Fundusz sołecki. Poradnik*, Warszawa 2016, s. 4–5.

Geneza powstania funduszu sołeckiego

Analizując genezę powstania funduszu sołeckiego należy wskazać, czym jest sołectwo we współczesnym ustroju w Polsce. Sołectwo jest jednostką pomocniczą samorządu gminnego. Oznacza to, że gmina może być podzielona na kilkanaście sołectw – wsi. Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca nie wskazał jednoznacznie, że sołectwo jest jednostką pomocniczą w gminie wiejskiej. Oznacza to, że również miasto może być podzielone na sołectwa, zwłaszcza dotyczy to jego peryferyjnych części.

Rada gminy po konsultacji z mieszkańcami lub na ich wniosek decyduje o podziale gminy na jednostki pomocnicze, ich nazwie i kompetencjach. W tym zakresie organ stanowiąco-kontrolny (rada gminy) ma swobodę decyzyjną, która jednak jest ograniczona w odniesieniu do organów sołectwa. Ustawodawca jasno określił, jak nazywają się organy władzy w sołectwie. Zebranie wiejskie (ta nazwa jedynie wskazuje na wiejski charakter tych jednostek pomocniczych) jest organem uchwałodawczym sołectwa, a wykonawczym – sołtys. Korzysta on z ochrony prawnej jako funkcjonariusz publiczny. Jego działalność wspomaga rada sołecka. Zarówno członkowie rady sołeckiej jak i sołtys są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim spośród dowolnej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji i zakresu działania jednostek pomocniczych określa rada gminy uchwalając statut dla sołectwa (art. 36)². Wydaje się, że powyższe przepisy są bardzo ogólne, a najważniejsze decyzje dotyczące jednostek pomocniczych podejmuje rada gminy.

Drugim ważnym elementem jest zakorzenienie społeczno-kulturowe przyjętych rozwiązań. Pozycja i rola sołtysa jest wciąż na wsi wysoka, a historyczne początki zaczęły się już w okresie średniowiecza. Zakres jego zadań i pozycja zmieniała się przez wieki, ale należy podkreślić, że widać to zakorzenienie w polskiej wsi. Potwierdzeniem tego jest chociażby fakt, że po transformacji ustrojowej w Polsce i przejściu z systemu komunistycznego na demokratyczny już w 1992 r. ukonstytuowało się Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Sołtysów Województwa Konińskiego (obecnie jest to część województwa wielkopolskiego)³. W następnym roku Stowarzyszenie zaczęło wydawać „Gazetę Sołecką”, aby informować sołtysów o możliwości zrzeczania się w całym kraju oraz jakie mogą być wspólne obszary działań. Zaowocowało to powołaniem Komitetu Założycielskiego Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów (KSS) w dniu

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2025, poz. 1153, 1436.

³ R. Jałoszyński, *Z tradycją w nowoczesność. 20 lat stowarzyszeń sołtysów 1992–2012*, Konin 2013, s. 3.

14 maja 1994 r. podczas pielgrzymki do Lichenia. Celem, który przyświecał tej nowej organizacji było wzmocnienie sołectw poprzez nadanie im szerokich kompetencji⁴.

Rok później podczas Rady Krajowej Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów ukonkretniono te postulaty wskazując, że budowanie samorządu pomocniczego powinno być obowiązkowe a nie dobrowolne. Postulowano także o wyodrębnienie środków z budżety gminy, tak aby sołtys mógł nimi zarządzać. Dotyczyło to również mienia komunalnego będącego na terenie sołectwa. Aby to osiągnąć, należało przyznać sołectwom osobowość prawną. Oprócz tego, aby wzmocnić pozycję sołtysa jako lidera lokalnego, postulowano możliwość udziału w sesjach rady gminy z prawem głosu oraz poruszano kwestię jego wynagrodzenia⁵. Postulaty KSS znalazły częściowo swoje odzwierciedlenie w przyjętej przez Sejm w dniu 28 września 1995 r. nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym. Umożliwiono prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki pomocnicze i sposób przekazania im środków, choć miała to dookreślić rada gminy. Ponadto, wprowadzono przepis umożliwiający sołtysom uczestnictwo w pracach organów gminy, jednak bez prawa głosu. Fakultatywnym rozwiązaniem była też możliwość diety i zwroty kosztów podróży służbowych dla sołtysów⁶.

Wprowadzenie nowych przepisów było tylko po części satysfakcjonujące dla środowiska sołtysów, ale umożliwiło wprowadzenie „parabudżetów” dla sołectw. Należy zaznaczyć, że zanim uchwalono odrębną ustawę o funduszu sołeckim w 2009 r., istniały gminy, które wyprzedziły rozwiązania ustawowe. Jedną z nich był Inowrocław, w którym rada gminy przyznała do dyspozycji każdego sołectwa kwotę 5 tys. złotych⁷.

Warto zaznaczyć, iż wprowadzenie funduszu sołeckiego było zwieńczeniem wieloletniej pracy Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów na czele z przewodniczącym Ireneuszem Niewiarowskim, osobą niezwykle zasłużoną dla samorządu wiejskiego. Ten był opozycjonista okresu komunizmu, działacz rolniczej „Solidarności” w latach 80. XX w. dzięki zaangażowaniu wielu środowisk docenił i wzmocnił jednostki pomocnicze samorządu wiejskiego. Odzwierciedleniem tego są słowa Jerzego Buzka (premiera rządu polskiego w latach 1997–2001), który na zaproszenie Niewiarowskiego uczestniczył w pierwszej Krajowej Konferencji Sołtysów i środowisk wiejskich w dniu 16 listopada 1999 r.: „*Należycie państwo sołtysi do tej grupy, która od stuleci była w Polsce reprezentantem spo-*

⁴ Tamże, s. 31, 46–50.

⁵ Tamże, s. 52.

⁶ Tamże, s. 53.

⁷ R. Kamiński, Z. Lewandowski, A. Olszewski, *Fundusze Sołeckie – jak dobrze wydać nasze pieniądze*, Konin 2009, s. 6.

łeczeństwa obywatelskiego. Wasze opinie o tym, co się dzieje dziś w kraju, mają ogromne znaczenie dla każdego rządu. Mogą one w zasadniczy sposób wpływając na przyszłe decyzje. Państwo reprezentujecie Polskę samorządową, macie również uprawnienia administracyjne pomocne w Waszej codziennej pracy. Ale najważniejszą rolę sołtysa jest reprezentowanie ludzi mieszkających na wsi wobec władz i informowanie współmieszkańców o ich decyzjach; dyskutowanie, czy są one słuszne czy trzeba je zmienić, by naprawdę pomagały w codziennym życiu. W ten sposób stanowią Państwo sołtysi najsilniejszą, najmocniejszą organizację pozarządową w kraju. Z waszego poziomu naprawdę widać Polskę i polską wieś”⁸.

Mocną stroną tego środowiska był i jest fakt, iż Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów powstało w sposób oddolny, demokratyczny. Ponadto, od początku powstania KSS zakładano, że ma to być stowarzyszenie stowarzyszeń istniejących w całym kraju, a nie jakaś centralistyczna organizacja⁹. Efektem jest zrzeszenie się 28 organizacji z całego kraju liczących ponad 15 000 członków¹⁰.

Fundusz sołecki powstał zatem w sposób oddolny z potrzeb zgłoszonych przez środowiska sołtysów. W 2008 r. podczas Targów Hodowli Zwierząt i Rozwoju Obszarów Wiejskich „Farma” w Poznaniu Ireneusz Niewiarowski przedstawił uczestnikom projekt ustawy o funduszu sołeckim. Podkreślił, że jest to wynik długoletniej i żmudnej pracy, a lobowanie w parlamencie trwało wiele lat. Pierwszym projektem dotyczącym funduszu sołeckiego, który został zgłoszony w parlamencie był senacki projekt w kadencji 2005–2007. Miał on jednak małe szanse na uchwalenie ze względu na to, iż zawarte w nich założenia nie odpowiadały ówczesnym realiom prawnym. Projekt, który został ostatecznie przyjęty w 2009 r. został przygotowany przez rząd we współpracy z Krajowym Stowarzyszeniem Sołtysów¹¹. Jak podkreślił Grzegorz Schetyna, ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji w rządzie PO–PSL¹², był to jeden z pierwszych projektów, którym się zajął jako minister. Była to też odpowiedź na jego apel, aby organizacje pozarządowe zgłaszały swoje propozycje zmian w usprawnieniu funkcjonowania samorządu terytorialnego. Schetyna podkreślił, że „Fundusze sołeckie są ważne nie tylko dlatego, że angażują mieszkańców we współzarządzanie publicznymi środkami. Mają także drugą, kto wie, czy nie ważniejszą funkcję: uczą szacunku dla wspólnych decyzji. To dobra

⁸ Za R. Jałoszyński, *Z tradycją w nowoczesność. 20 lat stowarzyszeń...*, s. 100.

⁹ Tamże, s. 46.

¹⁰ Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, *Dobre Praktyki. Informator Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów*, Konin 2016, s. 25.

¹¹ R. Jałoszyński, *Z tradycją w nowoczesność. 20 lat stowarzyszeń...*, s. 156, 159–161.

¹² Koalicja rządowa składająca się z dwóch partii: Platformy Obywatelskiej (PO) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL).

szkoła obywatelskości i samorządności w lokalnej skali”¹³. Decyzje dotyczące przeznaczenia środków w ramach funduszu sołeckiego zapadają na zebraniach wiejskich a mieszkańcy mają możliwość przedyskutowania poszczególnych wniosków.

Funkcjonowanie funduszu sołeckiego

Jak już powyżej wspomniano, fundusz sołecki był wyczekiwanym mechanizmem finansowania przedsięwzięć wiejskich. Jego wdrożenie było też realizacją konstytucyjnej zasady pomocniczości na szczeblu najbliższym mieszkańcom, w myśl zasady: „tyle państwa na ile to konieczne, tyle społeczeństwa na ile to możliwe”¹⁴. Należy jednak pamiętać, że inwencja mieszkańców jest ograniczona, tzn. katalog dopuszczalnych przedsięwzięć jest bardzo szeroki, aczkolwiek ograniczony do zadań własnych samorządu gminnego. Nie tylko ten warunek musi być spełniony. Ponadto, przedsięwzięcie ma służyć poprawie warunków życia mieszkańców i być zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 2)¹⁵.

Harmonogram przebiegu realizacji funduszu sołeckiego w gminie:

- 1) rada gminy do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia lub nie funduszu. Jeśli podejmie decyzję pozytywną, to nie musi podejmować kolejnej uchwały w następnych latach. Jeśli natomiast przyjmie uchwałę odrzucającą wdrożenie funduszu sołeckiego, to w następnym roku musi rozpatrzyć ponownie swoje stanowisko na tak lub nie¹⁶.
- 2) wójt ma obowiązek poinformować wszystkich sołtysów w swojej gminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, jaka kwota przypada z funduszu sołeckiego na daną jednostkę pomocniczą. Wysokość tej kwoty jest obliczona na podstawie kwoty bazowej i liczby mieszkańców (art. 3)¹⁷. Przy czym rada gminy może zwiększyć środki funduszu do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 4)¹⁸. Jest to dobre rozwiązanie

¹³ G. Schetyna, *Słowo wstępu*, [w:] *Fundusz sołecki. Poradnik*, Warszawa 2016, s. 4.

¹⁴ R. Kamiński, Z. Lewandowski, A. Olszewski, *Fundusze Sołeckie – skorzystajmy z tej szansy*, Konin 2010, s. 5.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz.U. 2014, poz. 301; 2025, poz. 1436.

¹⁶ Ten przepis został wprowadzony ustawą z 2014 r. i jest nowy w stosunku do poprzedniej ustawy z 2009 r., w którym corocznie podejmowano taką decyzję niezależnie, czy była ona pozytywna czy negatywna.

¹⁷ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim...

¹⁸ Tamże.

zważywszy, że poszczególne inwestycje mogą być bardziej kosztowne niż środki wyodrębnione z funduszu sołeckiego. Dobrym rozwiązaniem przyjętym w ustawie z 2014 r. w porównaniu z ustawą z 2009 r. jest również to, iż sołectwa mogą realizować wspólnie dane przedsięwzięcie. W uzasadnieniu przyjęcia takiego rozwiązania była likwidacja ograniczeń wynikających z wydatkowania środków. Wiele inwestycji sołectwa mogą podejmować wspólnie, np. w obszarze rozwoju kultury, wybudowania świetlicy. Ustawodawca wprowadzając taką możliwość zaznaczył również, że podejmowanie wspólnych przedsięwzięć przez sołectwo będzie „łatwiejsze niż realizacja pojedynczego wniosku z uwagi na większą pulę środków finansowych do wykorzystania”¹⁹.

- 3) sołtys do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje wniosek wójtowi celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. W okresie zatem od sierpnia do września jest czas, aby odbyło się zebranie wiejskie. Wniosek na co przeznaczyć pieniądze z funduszu sołeckiego składa sołtys, rada sołecka lub grupa co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców (art. 5)²⁰. Należy zauważyć, że zadania tzw. „twarde” czyli infrastrukturalne, muszą być realizowane na majątku gminy, np. nowy chodnik nie może przebiegać przez działkę prywatną. Natomiast przedsięwzięcia „miękkie” powinny być realizowane na terenie sołectwa, ale nie ma konieczności przeprowadzenia ich na mieniu komunalnym. Oznacza to, że dożynki wiejskie mogą się odbyć na terenie parafii czy w remizie strażackiej należącej do Ochotniczej Straży Pożarnej. Przy projektach „miękkich” wyjątkiem może być sytuacja, w której realizuje się dane przedsięwzięcie poza teren sołectwa np. wyjazd na targi lub inne okolicznościowe imprezy, na których promuje się gminę. Zaleca się także, aby współpraca między sołtysem i urzędem miała charakter wspólnego działania w atmosferze otwartości i zyczliwości. Urzędnicy powinni wspierać sołtysów swoją wiedzą merytoryczną, znajomością przepisów prawnych i planistycznych założeń gminy²¹. Sołtys nie ma obowiązku znać wszystkich przepisów prawnych, ale powinien wykazywać się ogólną wiedzą samorządową, tak aby wnioski do funduszu sołeckiego były dobrze przygotowane a zebranie wiejskie przebiegało właściwie. Należy też zaznaczyć, że w okresie pandemii Covid-19 kompetencje zebrania wiejskiego dotyczącego uchwalenia wniosku w sprawie przekazane środków z funduszu sołeckiego mogłyby zostać przekazane radzie

¹⁹ Druk nr 1755, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencja, Warszawa, 30 lipca 2013 r.

²⁰ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim...

²¹ R. Kamiński, Z. Lewandowski, A. Olszewski, *Fundusze Sołeckie – skorzystajmy...*, s. 18–19.

sołectkiej na wniosek sołtysa (art. 27)²². Ponadto, wprowadzono możliwość przeprowadzenia zebrania wiejskiego w formie zdalnej (art. 15)²³.

- 4) w obecnie obowiązującym ustawodawstwie – ustawie o funduszu sołectkim jest możliwość poprawienia wniosku (w okresie 7 dni od odrzuceniu pierwszej wersji), ale też zmiany przedsięwzięcia. Ustawodawca wprowadzając ten przepis uelastyczył wymogi i dał większą swobodę decyzyjności mieszkańcom, również poprzez zmianę swojej decyzji. Należy to ocenić pozytywnie. Wniosek o dokonanie zmiany można złożyć w trakcie roku budżetowego, jednakże nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok, ale najpóźniej do dnia 31 października tegoż roku (art. 7)²⁴.

Ustawa dotycząca funduszu sołectkiego nie jest zbyt skomplikowana i wymaga znajomości podstawowych zasad i dobrej współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami (sołtysem, wójtem, urzędnikami). Najistotniejsza różnica w porównaniu do budżetu obywatelskiego to fakt, że wprowadzono możliwość zwrotu kosztów poniesionych przez gminy w zależności od zasobności tych jednostek w wysokości od 20%, 30% do 40% wykonanych wydatków. Pomimo (jak by się mogło wydać) atrakcyjnego mechanizmu finansowania i elastycznego narzędzia partycypacji nie wszystkie gminy podzielone na sołectwa decydują się na utworzenie funduszu sołectkiego. Przedstawiają to dane w tabeli 1.

Tabela 1. Ogólnokrajowe dane dotyczące funduszu sołectkiego

Rok	Liczba gmin, w których utworzono fundusz sołectki*	Kwota wydatków w ramach funduszu sołectkiego	Wysokość zwrotu z budżetu państwa
2009	1178	–	–
2010	1122	ok. 168 mln zł	–
2011	1165	ok. 205 mln zł	43 824 tys. zł (ok. 44 mln)
2012	1174	ok. 234 mln zł	51 173 tys. zł (ok. 51 mln)
2013	1184	ok. 250 mln zł	58 363 tys. zł (ok. 58 mln)
2014	1419	ok. 270 mln zł	62 393 tys. zł (ok. 62 mln)
2015	1498	ok. 336 mln zł	90 267 tys. zł (ok. 90 mln)
2016	1510	ok. 384 mln zł	116 138 tys. zł (ok. 116 mln)

²² Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, Dz.U. 2020, poz. 1747.

²³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374.

²⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim...

Rok	Liczba gmin, w których utworzono fundusz sołecki*	Kwota wydatków w ramach funduszu sołeckiego	Wysokość zwrotu z budżetu państwa
2017	1551	ok. 403 mln zł	119 745 tys. zł (ok. 120 mln)
2018	1596	ok. 502 mln zł	123 594 tys. zł (ok. 124 mln)
2019	1593	ok. 565 mln zł	125 677 tys. zł (ok. 126 mln)
2020	1527	ok. 579 mln zł	129 908 tys. zł (ok. 130 mln)
2021	1498	ok. 626 mln zł	129 866 tys. zł (ok. 130 mln)
2022	1501	ok. 668 mln zł	135 290 tys. zł (ok. 135 mln)
2023	1522	ok. 726 mln zł	139 814 tys. zł (ok. 140 mln)
2024	1620	ok. 842 mln zł	259 172 tys. zł (ok. 259 mln)
2025	1668	zaplanowano wydatki na poziomie – ok. 850 mln zł	285 928 tys. zł (ok. 286 mln)
2026		zaplanowano wydatki na poziomie – ok. 1 mld zł	zaplanowano zwrot w wysokości – ok. 292 mln zł

* Liczba gmin, w których wyodrębniono fundusz sołecki poprzez przyjęcie uchwały rady gminy w roku poprzedzającym jego realizację. Przykładowo: pierwsze uchwały zostały podjęte w 2009 r. (etap planowania), a realizacja funduszu nastąpiła w 2010 roku.

Źródło: na podstawie danych Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – strona internetowa, *Fundusz sołecki*, <https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki> (3.02.2026).

W Polsce jest 2479 gmin, przy czym 2172 z nich ma sołectwa (ogólna liczba sołectw 40 824). W pierwszym roku funkcjonowania funduszu wyodrębniło go ponad 50% gmin. Po początkowych latach funkcjonowania ze zmiennym powodzeniem aż do 2013 r. zaczęła się tendencja wzrostowa. W 2018 r. najwięcej gmin wdrożyło fundusz sołecki, bo aż 73%. W ostatnim badanym 2021 r. zauważyć można pewien spadek (69%), ale może on być powodowany pandemią. Ponadto, jak można zauważyć w powyżej tabeli 1, wkład gmin w fundusz sołecki jest coraz większy, ale koszty zwracane im z budżetu państwa nie są wcale większe. Zwrot wynosi mniej więcej jedną czwartą poniesionych wydatków. Może to nie być zachętą dla samorządów gminnych do wyodrębniania funduszu sołeckiego.

Istnieją też inne powody niewyodrębnienia funduszu sołeckiego przez gminę:

- brak podjęcia jakiegokolwiek uchwały dotyczącej funduszu sołeckiego w przypadku, gdy ostatnia uchwała była negatywna,
- brak przekazania wojewodzie informacji o kwocie bazowej oraz wysokości środków przypadających na każde sołectwo,
- wprowadzenia sołtysów w błąd w celu przestraszenia ich zbędnymi procedurami, wnikliwą znajomością prawa,

- narzucanie sołectwom przedsięwzięć potrzebnych całej gminie,
- opóźnianie lub brak realizacji przedsięwzięć z funduszu sołeckiego w poprzednich edycjach,
- błędne informowanie sołtysów o zawieszeniu funduszu sołeckiego podczas pandemii Covid-19²⁵.

Wydaje się, że same władze samorządowe nie zawsze są przekonane do sensu wprowadzenia funduszu sołeckiego. W jednym z wywiadów pogłębiorych przeprowadzonych przez autorkę artykułu rozmówca stwierdził: *„Nie ma takiej potrzeby [funduszu sołeckiego]. Dlatego, że w naszych warunkach byłoby to takie rozdrobnienie [błąd obliczeń – od M.S.] na 20 części. Przy czym jak mamy takie całkiem małe wioski dostałyby tam 3000 zł i nie wiadomo co z tym robić. Tak naprawdę, myślę że nie jest źle pod względem infrastruktury, że i tak te potrzeby są generalnie z budżetu ogólnego załatwiane, więc te inwestycje, które powiedzmy są o znacznie wyższych kosztach niż środki pochodzące z funduszu sołeckiego są dla poszczególnych wsi realizowane. Niby coś można tam pozyskać, ale to sama organizacja tego to nie jest takie proste, by później korzystać z tych środków”*²⁶. Oznacza, to że postrzega się fundusz jako zbędne rozdrobnienie środków finansowych na drobne inwestycje.

Inny rozmówca z gminy, w której funkcjonuje fundusz sołecki wskazywał, iż: *„miejscowości które może nie tyle, że mają wszystko tylko fundusz sołecki przeznaczają na swoje takie, znaczy mieszkańców, danej grupy potrzeby, które akurat nie są dla szerszej grupy mieszkańców, tylko raczej w wąskim gronie. Więc uważam, że fundusz sołecki powinien służyć wszystkim mieszkańcom, całej społeczności danego sołectwa. Dlatego w niektórych przypadkach powiem szczerze, lepiej żeby on nie był uchwalany. Bo z kolei pozostałe miejscowości patrząc na to, że nie mają drogi czy są takie większe potrzeby a niektóre sołectwa przeznaczają na zakup talerzy. Oczywiście to też jest potrzebne, z tym że pierwsza czynność droga itd. Ale jeżeli oni mają te wszystkie potrzeby spełnione, bo droga jest wykonana itd. Czy inne inwestycje, to mogą sobie przeznaczyć na takie cele co oczywiście jest złym wzorem dla innych sołectw”*²⁷. W samej gminie zatem fundusz sołecki nie wyrównuje szans między poszczególnymi sołectwami i może powodować, że te różnice się pogłębiają. To też może zniechęcić mieszkańców do tego mechanizmu i mogą oni nakłaniać sołtysów, aby wpłynęli na władze samorządowe, aby go nie wdrażać.

²⁵ G. Jałgos-Dębska, *Fundusz sołecki bez tajemnic* (prezentacja wygłoszona w dniu 14 października 2021 r. podczas konferencji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Bato-rego), https://www.maszglas.pl/wp-content/uploads/2021/09/fundusz-solecki-bez-tajemnic_prezentacja.pdf (5.02.2026).

²⁶ Wywiad BBB0411.

²⁷ Wywiad CC011020.

Uregulowania prawne pozwalają na stosowanie funduszu sołeckiego w jednym roku, ale rezygnacji z niego w roku następnym. Tego typu sytuacja miała miejsce w innej badanej gminie: „Bo u nas kiedyś był fundusz, później nie było, został wprowadzony w tamtym roku a teraz z powrotem znowu działa [a czemu nie było – od M.S.] to taka decyzja była sołtysów, że nie chcieli. A teraz rada podjęła uchwałę, żeby ten fundusz był, żeby wyodrębnić środki dla sołtysów”²⁸. Rozmówca nie wyjaśnił do końca, dlaczego sołtysi nie chcieli, można jedynie przypuszczać, że mogli być też zniechęceni mało aktywną postawą mieszkańców. Przy wielu opracowania dotyczący funduszu sołeckiego podkreśla się aktywność sołtysów, ich szczególną rolę jako lidera i animatora społeczności lokalnej, natomiast mniej uwagi poświęca się aktywności samych mieszkańców w tym mechanizmie partycypacji społecznej.

Fundusz sołecki a budżet partycypacyjny

Należy podkreślić, iż zarówno fundusz sołecki jak i budżet partycypacyjny są narzędziami partycypacji społecznej, których celem jest zwiększenie aktywności i zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne na terenie swojej wspólnoty lokalnej. Poprzez wyodrębnione środków finansowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego mieszkańcy mają możliwość współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych oraz skutecznie odpowiadać na potrzeby danej wspólnoty lokalnej. Analizując jednak wyniki uczestnictwa i głosowania w budżetach partycypacyjnych w Polsce, nie wydaje się, aby to narzędzie partycypacji szczególnie pobudziło aktywność mieszkańców przede wszystkim miast. To uczestnictwo jest na poziomie nieprzekraczającym 10% ludności zamieszkującej daną jednostkę terytorialną²⁹. Pojawia się pytanie, jaki jest poziom uczestnictwa mieszkańców sołectw podczas zebrań wiejskich. Nie ma zbiorczych informacji, jak wielu mieszkańców uczestniczy w zebraniach wiejskich. Co ciekawe, w badaniu przeprowadzonym przez B. Tuziak analizującym 6 gmin wiejskich w województwie podkarpackim, na pytanie dotyczące wpływu na decyzje, które zapadają w gminie w opinii jednego wójta – to mieszkańcy mają przede wszystkim wpływ na te decyzje. Jego zdaniem mieszkańcy mają możliwość zarządzania gminą poprzez zebranie wiejskie, chociaż nie w pełni potrafią to wykorzystać. Zdarza się, że takie zebranie są zdominowane przez osoby, które chcą wypowiedzieć swoje racje,

²⁸ Wywiad AAA2409.

²⁹ Szerzej M. Sidor, *Budżet partycypacyjny doświadczenia największych polskich miast*, [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta społeczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2014, s. 37–62.

często w sposób ekspresyjny. W jego opinii mieszkańcy nie rozumieją w pełni, iż gmina jest dobrem wspólnym³⁰. Należy dodać, że w pozostałych gminach, wskazywano, iż to przede wszystkim wójt ma decyzyjność w sprawach gminnych. To z kolei może powodować brak poczucia wpływu mieszkańców na sprawy publiczne, na co zresztą wskazują badania krajowego ośrodka opinii publicznej³¹.

Można zatem stwierdzić, iż aktywność mieszkańców na terenie gmin wiejskich i miejskich w odniesieniu do tych dwóch narzędzi partycypacji jest trudno porównywalna ze względu na brak zbiorczych wyników uczestnictwa w zebraniach wiejskich. Dostrzegalna jest natomiast większa aktywność organów jednostek pomocniczych w gminach wiejskich. Pozycja sołtysów jest znacznie silniejsza niż przewodniczącego rady dzielnicy w mieście. Przejawem tego jest chociażby funkcjonowanie Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów. Ponadto, zdarzają się sołtysi, którzy pełnią tę funkcję ponad dwadzieścia lat³². Pojawia się jednak pytanie, czy jest to wynik tak wieloletniego zaufania do sołtysa, czy też nie ma chętnych następców. Warto też zauważyć, że w sołectwach działa spory odsetek kobiet, co nie jest charakterystyczne dla szczebla samorządu gminnego. Przykładowo w województwie mazowieckim w 2020 r. było 7285 sołtysów, z czego aż 3248 to kobiety, co stanowi niemal połowę³³.

Fundusz sołecki jest nazywany najstarszym budżetem partycypacyjnym w Polsce. Na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji określa się go jako formę budżetu partycypacyjnego. Zdaniem autorki artykułu niewłaściwe byłoby zamienne stosowanie tych jednak podobnych narzędzi partycypacji. Podobnych, ale nie takich samych. Na różnice pomiędzy nim wskazano w tabeli 2.

Jak można zauważyć, różnic pomiędzy budżetem partycypacyjnym a funduszem sołeckim jest sporo, począwszy od genezy jego powstania po realizację przyjętych projektów. W tym ostatnim aspekcie, fundusz sołecki jest zbliżony do innego narzędzia partycypacji społecznej w Polsce, czyli inicjatywy lokalnej.

³⁰ B. Tuziak, *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*, Warszawa 2014, s. 275.

³¹ Komunikat z badań nr 39/2022, *Spadek poczucia podmiotowości obywatelskiej*, Centrum Badania Opinii Publicznej, Warszawa 2022.

³² Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów, *Dobre Praktyki. Informator Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów*, Konin 2016, s. 7.

³³ *Kobiety garną się do samorządu. Co drugi sołtys na Mazowszu jest kobietą*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/kobiety-garna-sie-do-samorzadu-co-drugi-soltys-na-mazowszu-jest-kobieta,359160.html> (5.02.2026).

Tabela 2. Różnice pomiędzy funduszem sołeckim a budżetem partycypacyjnym w gminach

	Fundusz sołecki	Budżet obywatelski
Geneza wprowadzenia	ogólnopolskie Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów	lokalnie niektóre samorzady wprowadzały w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi
Poziom	jednostki pomocnicze – sołectwa zazwyczaj w gminach wiejskich	w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (projekty dzielnicowe i ogólnomiejskie), powiaty, województwa
Podstawa prawna na początku	wprowadzony ustawą o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 r.	wprowadzony prawem lokalnym; pierwszym miastem, które przyjęło PB oficjalnie w dniu 6 maja 2011 r. był Sopot
Podstawy prawne obecnie (na rok 2022)	Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim	wprowadzony w 2018 r. do Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
Obowiązkowy	władze każdej gminy, która jest podzielona na sołectwa podejmują decyzję o wyodrębnieniu bądź nie funduszu sołeckiego	miasta na prawach powiatu (największe miasta) mają obowiązek wprowadzić budżetu partycypacyjnego
Sposób finansowania	dofinansowanie z budżetu państwa 20, 30 lub 40%	brak dofinansowania z budżetu państwa
Przebieg wdrażania	harmonogram ściśle określony według ustawy	odrębne harmonogramy przyjęte przez poszczególne samorzady miejskie
Zgłaszanie projektów	sołtys, rada sołecka, 15 mieszkańców uprawnionych do głosowania	każdy mieszkaniec (w wielu samorządach może to być również osoba niepełnoletnia)
Sposób podejmowania decyzji	zebranie wiejskie	głosowanie przez internet lub w sposób tradycyjny
Realizacja projektu	mieszkańcy mogą włączyć się do realizacji projektu	wybrane w drodze głosowania projekty realizuje urząd miasta

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Należy zatem jednoznacznie stwierdzić, iż nie ma prostego odzwierciedlenia, iż fundusz sołecki jest budżetem partycypacyjnym. Te instrumenty różnią się od siebie, choć w ogólnym założeniu idea jest taka sama, tzn. wzmocnić zaangażowanie mieszkańców i włączyć do współdecydowania o przeznaczeniu części finansów na realizację zadań publicznych według potrzeb zgłaszanych przez nich samych. Zwiększanie zaangażowania i poznania mechanizmów finansowania powoduje wzrost odpowiedzialności mieszkańców za swoją wspólnotę lokalną. Trudno jednoznacznie określić poziom tej aktywności w gminach wiejskich, jednakże dostrzegalna jest rola sołtysa. Wielu sołtysów w Polsce jest autentycznie zaangażowanych w sprawy lokalne i są rzeczywistymi liderami lokalnymi w swoich wsiach. Ten poziom zaangażowania doceniają też najwyższe władze w Polsce. Jak pisał Bronisław Komorowski ówczesny prezydent Polski w liście do Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów: *„Sołtys to gospodarz, który służy lokalnej społeczności. Z upływem lat zmieniają się wyzwania, przed jakimi stoją mieszkańcy obszarów wiejskich, zmienia się również rola sołtysa, wciąż jednak to niezwykle ważna funkcja będąca łącznikiem pomiędzy obywatelami a administracją publiczną. Marzy się nam Rzeczpospolita Obywatelska, w której mieszkańcy współpracują z władzą na bardzo wielu płaszczyznach. Władza musi się ciągle uczyć jak wykorzystywać potencjał aktywności obywatelskiej. Przestrzeń między władzą a obywatelem powinna być coraz lepiej zagospodarowywana w dużej mierze przez samoorganizację obywatelską. Wszyscy powinni skorzystać z dobrych przykładów współdziałania między sołectwem a gminą. Staramy się te procesy wspierać, promujemy ruch odnowy wsi, namawiamy do jego upowszechnienia”*³⁴. Można zatem stwierdzić, iż nie byłoby funduszu sołeckiego, gdyby nie zaangażowane zrzeszenie sołtysów z całego kraju. Można postawić tezę, iż sprawne funkcjonowanie tego mechanizmu w przyszłości również zależy od nich i od ich umiejętności mobilizacji społeczności wiejskiej, która obecnie nie jest tak jednorodna i zintegrowana jak w przeszłości.

Bibliografia

Jałgos-Dębska G., *Fundusz sołecki bez tajemnic* (prezentacja wygłoszona w dniu 14 października 2021 r. podczas konferencji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego), https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2021/09/fundusz-solecki-bez-tajemnic_prezentacja.pdf (5.02.2026).

³⁴ R. Jałoszyński, *Z tradycją w nowoczesność. 20 lat stowarzyszeń sołtysów...*, s. 210.

- Jałoszyński R., *Z tradycją w nowoczesność. 20 lat stowarzyszeń sołtysów 1992–2012*, Konin 2013.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A., *Fundusze Sołeckie – jak dobrze wydać nasze pieniądze*, Konin 2009.
- Kamiński R., Lewandowski Z., Olszewski A., *Fundusze Sołeckie – skorzystajmy z tej szansy*, Konin 2010.
- Schetyna G., *Słowo wstępu*, [w:] *Fundusz sołecki. Poradnik*, Warszawa 2016.
- Sidor M., *Budżet partycypacyjny doświadczenia największych polskich miast*, [w:] K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta społeczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2014.
- Tuziak B., *Autorytet władz gminnych a rozwój społeczności lokalnych. Studium socjologiczne*, Warszawa 2014.