



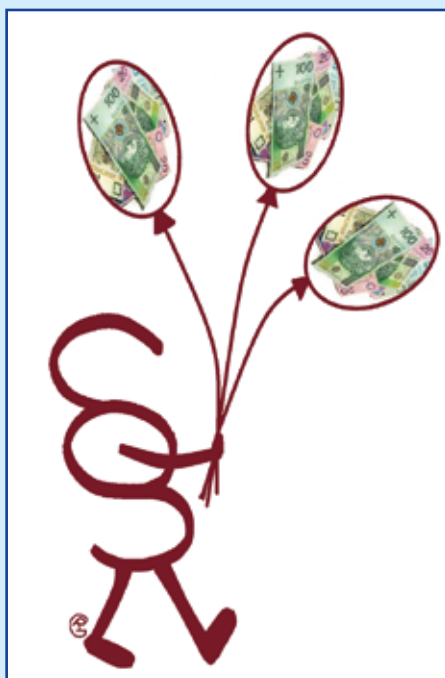
Z funduszem sołeckim ku odnowie wsi

Najczęściej popełniane błędy proceduralne i możliwości ich rozwiązania

Ustawa o funduszu sołeckim została uchwalona niespełna 4 lata temu, a rok budżetowy 2010 to pierwszy rok praktycznej realizacji przedsięwzięć z puli funduszu. Nic więc dziwnego, że sporo rad gmin, wójtów i sołtysów popełniało na początku wiele błędów proceduralnych. Niektóre z nich, np. uporczywe przekraczanie tzw. zawitych terminów przez radę gminy i przez sołtysów oraz konsekwencje prawne i praktyczne tych błędów, wielokrotnie opisaliśmy na łamach *Gazety Sołeckiej* oraz w „Poradniku radnego i sołtysa”. Niestety, wiele błędów nadal jest popełnianych i powtarzanych, bo są one skutkiem tego, że gminy nie wiedzą jak wybrnąć z problemów w różnych sytuacjach, które notabene często same sobie fundują podejmując dane decyzje, a potem je anulując po terminie ustawowym.

Z orzecznictwa Regionalnych Izb Obrachunkowych i sądów administracyjnych wynika, że radom gmin największy kłopot sprawia sytuacja, kiedy chcą wyrazić zgodę na wydzielenie w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego, ale nie chciałyby, aby – w tym roku kiedy są realizowane przedsięwzięcia z funduszu sołeckiego w sołectwach – jednocześnie były wykonywane przedsięwzięcia z tzw. odpisów sołeckich. Często bowiem rady gmin uchwalają zgodę na wydzielenie w budżecie gminy funduszu sołeckiego, a potem wycofują tę zgodę po terminie ustawowym, tj. po dniu 31 marca, nie zdając sobie sprawy, że wycofanie zgody po terminie ustawowym nie ma mocy prawnej. BOWIEM JUŻ WYGASŁY KOMPETENCJE RADY DO PODEJMOWANIA JAKIKOLWIEK DECYZJI ZARÓWNO NA

„tak” jak i na „nie”. Sprawę komplikuje jeszcze to, że nie zawsze organy nadzoru, tj. wojewoda (a w praktyce jego służby prawne) i RIO od razu wychwytyją te nieprawidłowe uchwały, w związku z czym nie uchylają ich. Albo bywa tak, że jednych nie uchylają a drugie – owszem. Często są potem odwołania i zaskarżanie odmowy uwzględnienia odwołania do sądu administracyjnego, który przecież nie działa



jak straż pożarna, tylko w terminach wynikających z procedury postępowania. A czas biegnie i nieraz jest już za późno na wykorzystanie procedury wynikającej z funduszu sołeckiego, a nawet na zastosowanie procedury obowiązującej przy uruchamianiu tzw. odpisów sołeckich. Skutkiem tego sołectwom w danej gminie przepadają wszystkie środki do rozdysponowania na dany rok budżetowy, zarówno z puli funduszu sołeckiego jak i z tzw. odpisów sołeckich.

Co więc powinny zrobić rady gmin, jaką uchwałę i kiedy podjąć, aby nie uwikłać się w takie kłopotliwe sytuacje?

Jest to kluczowe pytanie, bowiem z wyroków sądów administracyjnych wynika, iż ustawa o funduszu sołeckim nie uchyla i nie zmienia przepisów art. 48 ani art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczących prowadzenia przez jednostki pomocnicze (w tym sołectwa) gospodarki finansowej. Oznacza to, że wyodrębnienie przez radę gminy środków funduszu sołeckiego w budżecie gminy nie wyklucza innych form finansowania działalności sołectw. Inaczej mówiąc wprowadzenie w gminie funduszu sołeckiego jest niezależne od funkcjonowania gospodarki finansowej sołectw określonej przepisami w statucie gminy, które z kolei mają oparcie w art. 51 ust. 3 i w art. 48 ustawy o samorządzie gminnym.

Furtka dla rad gmin

Co w związku z tym powinny więc zrobić rady gmin po podjęciu uchwały o utworzeniu funduszu sołeckiego na dany rok budżetowy, jeśli chcą, aby fundusz sołecki zastąpił „odpis sołecki”, ale nie na zawsze, tylko w danym roku budżetowym? A jednocześnie chcą sobie zostawić furtkę umożliwiającą powrót do starych zasad, tj. do „odpisu sołeckiego”?

Powinny po prostu wprowadzić zmiany do statutu swojej gminy. Dlaczego do statutu gminy? BOWIEM ZGODNIE Z ART. 51 UST. 3 USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM TO WŁAŚNIE W TYM AKCIE PRAWA MIEJSCOWEGO, A NIE W ODREBNEJ UCHWALE (JAK BARDZO CZĘSTO NIEPRAWIDŁOWO JEST PRAKTYKOWANE), RADA GMI-

ny powinna określić uprawnienia sołectwa do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. A jakie powinny być te zmiany w statucie gminy? Rada gminy powinna uchwałą (spełniającą wymogi proceduralne) dodać do niego przepis zawierający zastrzeżenie, np. w takim brzmieniu: **„przewidzianych w statucie gminy zasad gospodarki finansowej sołectw w danym roku budżetowym nie stosuje się w przypadku podjęcia uchwały o wydzieleniu w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego na dany rok budżetowy”**. To umożliwi „zawieszenie” przepisów statutu gminy dotyczących tzw. odpisów sołeckich na dany rok budżetowy, tj. ten rok, w którym będzie funkcjonował fundusz sołeczki. Nie trzeba będzie potem podejmować każdorazowo żadnych innych dodatkowych uchwał, jeśli rada gminy w kolejnym roku nie wyrazi zgody na funkcjonowanie funduszu sołeckiego. Po prostu automatycznie będą wówczas obowiązywać „stare” zasady gospodarki finansowej sołectw. Zmiany takie powinny jednak być uchwalone z odpowiednim wyprzedzeniem, tj. w takim terminie, aby sołectwa mogły zaplanować i zgłosić do projektu budżetu gminy swoje przedsięwzięcia w systemie odpisów sołeckich, a służby finansowe gminy zdążyły zarezerwować w planie budżetu odpowiednią kwotę na te odpisy. Najlepszym terminem na podjęcie tej uchwały jest zatem wrzesień lub październik roku poprzedzającego rok budżetowy.

Na marginesie dobrze byłoby, aby rady gmin miały świadomość, że nie zawsze Wojewódzkie Sądy Administracyjne podzielają stanowiska Regionalnych Izb Obrachunkowych w kwestiach dotyczących funkcjonowania funduszu sołeckiego, więc czasem warto dochodzić swoich racji w sądzie administracyjnym. Bo nawet jeśli koszt będzie wysoki i osiągnie się tylko moralne zwycięstwo to nauka jaką się pobiera jest warta tej ceny.

Pyrrusowe zwycięstwo gminy

Kłopoty gmin dobrze ilustruje to, co się przydarzyło Radzie Gminy

Białe Błota w woj. kujawsko-pomorskim, w bezpośrednim sąsiedztwie Bydgoszczy. W gminie tej znajduje się 11 sołectw, które na podstawie przepisów statutu gminy i statutów tych sołectw dysponowały tzw. odpisem sołeckim. Przy czym był on tak skonstruowany przepisami prawa miejscowego (statutem gminy i statutami sołectw), że sołectwa były wyposażone w szerokie uprawnienia do partycypowania w budżecie gminy. Miały bowiem możliwość co roku zgłaszania do planu budżetu gminy planów swoich zadań na równowartość środków ustalanych jako wielkość procentowa od wpływów podatków z terenu sołectwa (ok. 10 proc. wpływów z podatku od nieruchomości, w zależności od wielkości sołectwa). I regułą było zapisywanie ich w budżecie gminy, choć ostatnie zdanie miała rada gminy, która mogła wprowadzić zmiany albo korekty w tych planach sołeckich wydatków, przy uchwalaniu budżetu gminy.

Kiedy w 2009 r. weszła w życie ustawa o funduszu sołeckim władze Białych Błot podeszły solidnie do sprawy i zanim rada gminy podjęła uchwałę w sprawie wydzielenia bądź nie środków funduszu w budżecie gminy najpierw przeprowadzono w gminie szkolenie nt. funduszu sołeckiego. Odbyło się ono w dniu 16 czerwca 2009 r. (w tym pierwszym roku obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim termin na podjęcie uchwały rady gminy ustalony był do końca czerwca a nie do dnia 31 marca jak jest obecnie). Na tym szkoleniu sołtysi i urzędnicy gminni poznali warunki, które trzeba spełnić, aby uruchomić fundusze sołeczki wynikające z ustawy o funduszu sołeckim. Dowiedzieli się też, że fundusz sołeczki może funkcjonować równolegle do istniejących w gminie „starych” zasad gospodarki finansowej sołectw opartych na przepisach prawa miejscowego, czyli na statucie gminy i na statutach sołectw.

Służby finansowe urzędu gminy ustaliły, że uruchomienie w roku budżetowym 2010 funduszu sołeckiego spowodowałoby przeznaczenie na zadania sołeczki kwoty bliskiej kwocie dotychczasowych wydatków sołeckich wynikających z przepisów statutowych. Jednak gmina dostawałaby tylko 10-procen-

tową, a więc najniższą z możliwych refundację z budżetu państwa części wydatków poniesionych na zadania wskazane z funduszu sołeckiego, z uwagi na wysokie dochody gminy. Wyniosły one w 2009 r. aż ok. 45 mln zł przy ponad 15 tys. mieszkańców.

Zapewne to spowodowało, że choć rada gminy na sesji zwołanej w 2 dni po tym szkoleniu czyli w dniu 18 czerwca 2009 r. wyraziła zgodę na wyodrębnienie w swoim budżecie środków funduszu sołeckiego na rok budżetowy 2010, to później postanowiła tę zgodę cofnąć. Uczyniła to uchwałą podjętą w dniu 18 sierpnia 2009 r., w której stwierdziła, że nie wyraża zgody na wydzielenie na 2010 r. w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego, nie zważając, że przekroczyła termin ustawowy. W tym pierwszym roku obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim wyjątkowo minął on nie z dniem 31 marca, ale z ostatnim dniem czerwca, ale i tak to było miesiąc i ponad dwa tygodnie po tym terminie.

Uchwała ta co prawda nie została zakwestionowana przez wojewodę, który jako organ nadzoru bada każdą uchwałę każdej rady gminy na terenie województwa pod tym kątem czy jest ona zgodna z prawem i w razie stwierdzenia niezgodności może ją nawet uchylić. A powinna być uchylona, bowiem rada gminy przekroczyła termin ustawowy, po którym jej uprawnienia do podejmowania uchwał w tej akurat materii funduszu sołeckiego już nie działały. Wygasły one wszak z dniem 30 czerwca 2009 r. (na marginesie – począwszy od 2010 r. wygasają z dniem 31 marca każdego roku budżetowego).

Poza tym chcąc uporządkować sprawy proceduralne dotyczące uchwalania budżetu gminy rada gminy w dniu 24.09.2009 r. na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zmieniła swoją uchwałę z 2008 r. w sprawie tej procedury. Zmiany te polegały na tym, że do uchwały z 2008 r. w sprawach procedury budżetowej uchwałą z września 2009 r. rada gminy dodała następujące zdanie: *„Począwszy od roku 2010 projekt budżetu przedkładany Radzie Gminy zawiera osobne załączniki o planach finansowo-rzeczowych sporządza-*

nych zgodnie ze stosownymi zapisami poszczególnych sołectw”.

Ta uchwała także nie została zakwestionowana przez wojewodę, tym razem słusznie, bo nie było czego kwestionować. Jednakże została uchylona przez Regionalną Izbę Obrachunkową, która w październiku 2009 r. w rozstrzygnięciu nadzorczym uznała, że rada gminy uchwałą o zmianie procedury budżetowej naruszyła art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim – w kontekście wcześniej wyrażonej zgody na funkcjonowanie w roku 2010 funduszu sołeckiego i późniejszego cofnięcia tej zgody. RIO wyraziła wtedy zdanie, że w budżecie gminy Białe Błota w 2010 roku nie mogą być wyodrębnione środki funduszu sołeckiego, skoro rada gminy cofnęła zgodę na

statutach sołectw gminy Białe Błota przewidziano określone środki finansowe na przedsięwzięcia, których przeznaczenie w projekcie budżetu gminy mogły wskazać sołectwa. Przy czym o podziale tych środków ostatecznie decyduje rada gminy w uchwale budżetowej. Ponadto wskazywała, że zapisy te mają umocowanie w art. 48 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co więcej – w statucie gminy zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Skoro zaś ustawa o funduszu sołeckim nie uchyliła przepisów art. 48 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie

cydowaniu o wydatkach budżetu gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku wydanym w dniu 20 stycznia 2010 r. (sygn.akt: I SA/Bd 951/09) co prawda nie całkiem się zgodził z argumentacją Rady Gminy Białe Błota, ale ponieważ całkowicie nie zgodził się z uzasadnieniem rozstrzygnięcia RIO, to owo rozstrzygnięcie uchylił. Sąd uznał bowiem, że nie można się zgodzić z twierdzeniem RIO, iż zmianą uchwały proceduralnej w budżecie gminy na 2010 r. zostały wyodrębnione środki funduszu sołeckiego, co narusza art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, jako że poprzednio rada gminy podjęła uchwałę o niewyrażeniu zgody na fundusz sołecki. Sąd podkreślił, że wbrew stanowisku RIO została podjęta pozytywna uchwała na wyodrębnienie w budżecie gminy Białe Błota na rok 2010 środków stanowiących fundusz sołecki, bo rada gminy wyraziła w przepisany terminie zgodę na wyodrębnienie funduszu. Natomiast późniejsza uchwała, którą rada gminy uchyliła prawidłową uchwałę z 18 czerwca 2009 r. nie ma mocy sprawczej jako podjęta po terminie wskazanym w ustawie, a więc po dniu 30 czerwca 2009 r. Przy tym sąd dobitnie stwierdził – tak jak rada gminy – że nie ma również przesłanek do uznania, iż wyodrębnienie środków funduszu sołeckiego wyklucza inne formy finansowania sołectw. „Ustawa o funduszu sołeckim nie uchyliła ani nie zmienia przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących prowadzenia przez jednostki pomocnicze (w tym sołectwa) gospodarki finansowej. Wyodrębnienie środków funduszu służy wykonywaniu konkretnych ściśle określonych przedsięwzięć opisanych we wniosku sołectwa, a nie zadań przekazanych sołectwu w statucie czy korzystaniu z mienia przekazanego sołectwu.

Biorąc pod uwagę treść przepisu art. 48 ust. 1 zd. 1 u.s.g. »(...) Jednostka pomocnicza zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie« – należało stwierdzić, że prawo do zarządzania tym mieniem, korzystania zeń i rozporządzania dochodami z tego mienia wynika z za-



fundusz sołecki. Zdaniem RIO uzasadniało to więc stwierdzenie nieważności zapisu uchwały dopuszczającej załącznik sołecki do budżetu 2010 roku. Było to błędne stanowisko, bowiem uchwała o wycofaniu przez radę gminy zgody na fundusz sołecki podjęta po terminie była przecież nieważna z tej racji, że była właśnie uchwalona po terminie ustawowym. Natomiast moc wiążącą miała w tej sytuacji wcześniejsza uchwała rady gminy wyrażająca zgodę na fundusz sołecki, ponieważ rada gminy podjęła ją w terminie ustawowym.

Ale rada gminy odwołała się od rozstrzygnięcia nadzorczego RIO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, argumentując, że w

gminnym określających ramy ustawowe do regulacji w statucie gminy gospodarki finansowej sołectw, to możliwe jest funkcjonowanie gospodarki finansowej sołectw ograniczonej do obowiązywania zasad określonych w statucie gminy, gdy rada podjęła uchwałę o niewyrażeniu zgody na uruchomienie funduszu sołeckiego. Możliwe jest też funkcjonowanie obok siebie dwóch rozwiązań, gdy rada gminy wyraziła zgodę na uruchomienie na dany rok funduszu sołeckiego. Rada gminy ponadto argumentowała, że dopuszczalne jest pozostawienie w statucie gminy własnych rozwiązań, które odmiennie niż mechanizm funduszu sołeckiego regulują zasady partycypacji sołectw w de-

kresu określonego w statucie tej jednostki. Zasady przekazywania jednostkom pomocniczym składników mienia do korzystania ustala Rada Gminy, co wynika z kolei z art. 18 ust. 2 pkt 7 u.s.g.” – stwierdził sąd.

Jednakże rada gminy odniosła pyrrusowe zwycięstwo, gdyż jakakolwiek gospodarka finansowa sołectw w tej gminie w roku budżetowym 2010 została pozbawiona podstaw prawnych. Bowiem na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, a był to czas opracowywania planów budżetów gminy w budżecie gminy Białe Błota, nie wyodrębniono ani środków przewidzianych w statucie gminy i statutach sołectw, ani środków funduszu sołeckiego.

Ale po wyroku sądu administracyjnego sytuacja prawna gminy jeszcze bardziej się skomplikowała. Bo oto z jednej strony już w trakcie roku budżetowego 2010 okazało się, że na ten rok sołectwa w tej gminie mają uprawnienia wynikające zarówno z funduszu sołeckiego jak i ze statutu gminy i statutów sołectw czyli do tzw. odpisów sołeckich, tyle że nie do zrealizowania. Na opracowanie wniosku zebrania wiejskiego i złożenie go do wójta było już przecież za późno, bo ustawy termin minął we wrześniu.

Z drugiej strony Rada Gminy Białe Błota w związku z wyrokiem WSA teoretycznie miałyby podstawę do wniesienia jeszcze poprawki budżetowej i wyodrębnienia środków dla sołectw na zasadach przewidzianych w statucie gminy, ujmując je w formie załącznika, ale po drodze zostały zmienione przepisy ustawowe dające radzie gminy prawo do wprowadzenia owej zmiany proceduralnej. A mianowicie z dniem 1 stycznia 2010 r. utracił swą moc przepis art. 53 ust. 1 ustawy o samorząd-

zie gminnym, który był... podstawą prawną, zakwestionowanej przez RIO w październiku 2009 r. a utrzymanej w mocy przez sąd administracyjny w styczniu 2010 r., uchwały proceduralnej rady gminy. Stało się to na podstawie art. 9 pkt 2 ustawy z 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

Tak więc zalegalizowana przez WSA uchwała proceduralna straciła podstawę prawną i też stała się nieważna, pomimo pozytywnego dla gminy wyroku sądu. Ekspert ds. finansów samorządowych Wojciech Lachiewicz w komentarzu do wyroku sądu w Bydgoszczy wskazał furtkę umożliwiającą wyjście z tej kwadratury koła. Stwierdził on mianowicie: „Warunkiem wyodrębnienia załącznika sołeckiego w obowiązującym budżecie w roku 2010 jest podjęcie przez Radę Gminy uchwały proceduralnej na zasadach z art. 234 w związku z art. 236 ust. 5 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240; ze zm.). Tym sposobem Rada Gminy B.B. może wydzielić środki dla sołectw w roku 2010 i wyspecyfikować zadania sołeczkie w odrębnym załączniku do budżetu”.

Aby nauka nie poszła w las

Reasumując; rady gmin, które chcą zastąpienia wprowadzonych przez siebie dawnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez sołectwa (opartych na art. 53 ust. 1 i przepisach w statucie swojej gminy dotyczących tej sprawy) na okres funkcjonowania funduszu sołeckiego nie powinny odwoływać swoich wcześniejszych uchwał po ustawowym terminie, bo nie będą one miały mocy sprawczej. Zamiast tego powinny zmienić zapis w sta-

tucie gminy (w żadnym razie nie przez podjęcie odrębnej uchwały). Powinny mianowicie dodać przepis do statutu gminy, w którym będzie sformułowane zastrzeżenie, że w przypadku podjęcia uchwały przez radę gminy o wydzieleniu w budżecie gminy na dany rok budżetowy środków funduszu sołeckiego – w danym roku budżetowym nie „stosuje się określonych w statucie gminy zasad gospodarki finansowej” sołectw. Ta zmiana statutowa umożliwi „zawieszanie” i „odwieszanie” jednego z dwóch tytułów prawnych do zasilania gospodarki finansowej sołectw z budżetu gminy w dowolnym roku, bez potrzeby odwoływania (zresztą nieskutecznego) swoich poprzednich uchwał po terminie i wiktania się w męczące i niepotrzebne spory oraz procedury odwoławcze, niekoniecznie przynoszące pożądany wynik.

Pamiętać też należy, że skutecznie można odwołać swoją zgodę na wydzielenie środków funduszu sołeckiego w budżecie gminy tylko przed dniem 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy.

Rady gmin powinny też w razie konieczności zmiany procedury budżetowej pod kątem wydatków sołeckich skorzystać z drogi wskazanej przez Wojciecha Lachwicza, tj. powołać się jako na podstawę uchwalenia tych zmian na przepis z art. 234 w związku z art. 236 ust. 5 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240; ze zm.).

* * *

W każdym razie gmina Białe Błota powróciła do starego systemu, który choć nie ma wielu zalet mechanizmu funduszu sołeckiego daje jednak sołectwom w tej gminie faktyczną możliwość współdecydowania o wydatkach budżetowych.

Janina Jastrzębic

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich:

Europa inwestująca w obszary wiejskie

Projekt realizowany przez Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów w partnerstwie z Województwem Mazowieckim

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej

Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

Institucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013

– Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi



Europejski Fundusz Rolny
na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Mazowsze.
serce Polski



Krajowa Sieć
Obszarów Wiejskich



Program
Rozwoju
Obszarów
Wiejskich
na lata 2007-2013