



Z funduszem sołeckim ku odnowie wsi

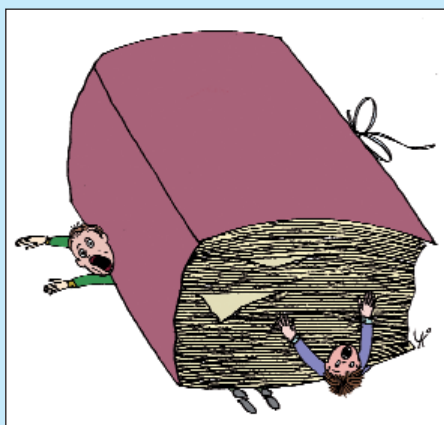
# MILCZENIE RADY GMINY

Z gruntu fałszywy jest, niestety często spotykany, pogląd jakoby organy gminy nie musiały w ogóle zaprzętać swojej uwagi żadnymi przepisami ustawy o funduszu sołeckim, jeśli postanowiły, że w gminie nie będzie on funkcjonował. Gwoli wyjaśnienia tymi organami w gminie są: wójt pełniący rolę wykonawczą i m.in. odpowiedzialny za przygotowanie projektów uchwał dla rady gminy oraz rada gminy, która jest organem uchwałodawczym. Dlaczego jest to pogląd fałszywy? Przede wszystkim dlatego, gdyż z przepisu art. 1 ust. 1 tej ustawy wynika, że każda rada gminy, na terenie której znajdują się sołectwa, ma ustawowy obowiązek wyrażenia w odpowiedniej formie prawnej swego stanowiska w sprawie funkcjonowania funduszu sołeckiego w swojej gminie na dany rok budżetowy lub niefunkcjonowania tego funduszu.

Podkreślić należy, że jest to obowiązek nie wynikający z jakichś interpretacji, domysłów czy spekulacji, tylko – wprost z ustawy. I na radzie gminy ciąży ów obowiązek niezależnie czy jest ona za funduszem, czy przeciwko! Niezależnie czy rada gminy i wójt chcą, czy nie chcą, aby zebrania wiejskie w sołectwach w ich gminie, miały możliwość bezpośrednio decydowania o przeznaczeniu niewielkiej, bo najczęściej zaledwie kilkuprocentowej części budżetu gminy – to mają ustawowy obowiązek zajęcia formalnego stanowiska w tej sprawie! Muszą je wyrazić bowiem nie tylko, gdy są przychylni wobec takiej formy upodmiotowienia mieszkańców, ale i w tym przypadku, gdy nie chcą dopuścić mieszkańców do udziału w decydowaniu o jakichkolwiek, nawet najmniejszych wydatkach z budżetu gminy w ich sołectwach!

Przepis ten ma bowiem następujące brzmienie: „**Rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, zwany dalej „funduszem”, do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym.**” W języku

**Nie może być ani „tak”, ani „nie”**



prawnym takie zaś oto sformułowanie, że rada gminy podejmując uchwałę: „wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu” nie jest opisem informującym o tym, że rada może wyrazić zgodę na fundusz albo może jej nie wyrazić. Tylko, że ma ona ustawowy obowiązek wyrazić albo zgodę, albo brak zgody na funkcjonowanie w swojej gminie funduszu sołeckiego. Jest więc zobligowana albo sformułować swoje stanowisko na „tak”, albo na „nie”

i nie może nie zająć żadnego stanowiska.

Co istotne stanowisko rady gminy jakie by nie było, musi być formalnie wyrażone tj. w formie uchwały i w odpowiednim terminie. Tak więc to nie może być kulurowa rozmowa radnych, choćby byli w pełnym składzie albo w liczbie stanowiącej kworum, która się zakończy nieformalnym postanowieniem o odmowie zgody na fundusz (a więc nie mającym odpowiedniej formy prawnej). Jeśli w ustawowym terminie rada gminy nie podejmie bowiem żadnej formalnej decyzji czyli uchwały w tej sprawie, będzie to złamanie w/w przepisów ustawy o funduszu sołeckim.

Nawet gdyby jednak radni podjęli jawną dyskusję na forum sesji i opowiedzieli się przeciwko funduszowi, ale obrady też nie zostaną zakończone formalną decyzją, to tak samo będzie to złamanie przepisów ustawy o funduszu sołeckim. Powinno być bowiem potraktowane przez organ nadzoru jako nie podjęcie żadnej uchwały i w związku z tym uznane za złamanie ustawowego obowiązku wynikającego z przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Tak więc w każdym przypadku: czy gmina postanowi, że sołectwa będą decydować o przeznaczeniu środków wydzielonych w budżecie gminy nazywających się funduszem sołeckim, czy postanowi, że w budżecie nie będzie wydzielonych środków funduszu sołeckiego – rada gminy ma obowiązek owo „tak” albo owo „nie” wyrazić w odpowiedniej formie prawnej czyli w formie uchwały.

**Uchwała po terminie = brak uchwały**

Przy tym rada gminy musi uchwałę na „tak” albo na „nie” dla

funduszu sołeckiego podjąć każdego roku w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 marca r. Warto przy tym wiedzieć, że będzie ona dotyczyła następnego roku budżetowego, a nie tego w którym uchwała jest podejmowana. (W ustawie o finansach publicznych rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym.)

Termin nieprzekraczalny w języku prawniczym nazywa się „zawitym”, określanym także jako „prekluzyjny”. Co to jednak w praktyce oznacza? Otóż nieprzekraczalność tego terminu oznacza, że uchwała podjęta po dniu 31 marca nie będzie miała mocy prawnej, a więc de facto nie będzie ważna i dlatego nie będzie obowiązywać. Jeśli więc rada gminy podejmie nawet uchwałę na „tak” dla funduszu sołeckiego, ale uczyni to choćby jeden dzień po terminie ustawowym, to uchwała ta nie będzie miała mocy prawnej.

Pierwsze w powyższej kwestii wypowiedziało się Kolegium RIO w Rzeszowie w dniu 9 października 2009 r. (nr. powyższej uchwały Kolegium RIO: XXVI/6975/2009). A mianowicie uznała ona uchwałę Rady Gminy w J. P. z dnia 2 września 2009 r. w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie gminy J.P. na rok 2010 za nieważną, ponieważ podjęta została po terminie ustawowym. (Należy wyjaśnić, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy o funduszu sołeckim czyli w 2009 r. przepis art. 6 ustawy ustanawiał wyjątkowy termin na uchwalenie uchwały na „tak” albo na „nie” dla funduszu sołeckiego w następnym roku budżetowym – na dzień 31 czerwca 2009 r. Podyktowane to zostało wymogami realiów, ponieważ ustawa o funduszu sołeckim uchwalona w dniu 20 lutego 2009 r., została ogłoszona dopiero w dniu 31 marca 2009 r. i terminem, od którego zaczęła obowiązywać był następnego dnia 1 kwietnia 2009 r. Rady gmin nie miałyby więc czasu, aby zapoznać się z przepisami ustawy i zastosować ich w praktyce.) W uzasadnieniu do decyzji uchylającej uchwałę Rady Gminy J.P. Kolegium RIO w Rzeszowie stwierdziło m.in. „W omawianej uchwale Rada Gminy J.P. postanowiła wyrazić zgodę na wyodrębnienie w budżecie gminy J.P. na 2010 r. środków funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy

**z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki zwany dalej „funduszem” do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy. W myśl z kolei art. 6 cytowanej ustawy w 2009 r. rada gminy podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 1 ust. 1 do dnia 30 czerwca. Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy rada gminy posiada legitymację prawną do wyrażenia zgody w 2009 r. na wyodrębnienie w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego do dnia 30 czerwca 2009 r. Termin ten wskazany w ustawie o funduszu sołeckim ma charakter terminu zawitego, prekluzyjnego, który**

Tak więc na gruncie prawnym uchwała rady gminy podjęta po ustawowym terminie, niezależnie od jej treści, w praktyce daje taki skutek, jakby rada gminy nic nie uchwaliła. Czyli oznacza złamanie ustawowego obowiązku zajęcia stanowiska w kwestii wyodrębnienia w budżecie gminy funduszu sołeckiego na następny rok budżetowy.

Tak samo będzie w przypadku, gdy rada gminy uchwali „nie” dla funduszu sołeckiego, ale spóźni się i uczyni to kilka dni później np. w dniu 9 kwietnia, tak jak to uczyniła w ub.r. Rada Gminy w Rz., w woj. łódzkim. Taka uchwała także nie będzie ważna. I skutek prawny będzie taki, jakby rada gminy złamała ustawę i nie wyraziła w formie uchwały żadnego stanowiska w sprawie funduszu.



**charakteryzuje się szczególnym rygoryzmem prawnym. Po upływie określonego ustawowo terminu do wykonania określonego uprawnienia, następuje wygaśnięcie uprawnienia przysługującego określonymu podmiotowi. Rada Gminy J.P. podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy J.P. na 2010 środków funduszu sołeckiego w dniu 2 września 2009 r. nie posiadała już zawartego w ustawie uprawnienia do wyrażenia takiej woli. Termin bowiem uprawniający organ stanowiący do zajęcia stanowiska w tym przedmiocie upłynął w dniu 30 czerwca 2009 r.”**

Rady gmin, które ani nie podjęły uchwały na „tak”, ani na „nie”, powinny się nawet liczyć ze wszczęciem postępowania nadzorczego przez właściwą Regionalną Izbę Obrachunkową, albo przez wojewodę, gdyż jest to istotne naruszenie prawa, tak jak stwierdził wojewoda łódzki w odniesieniu do Rady Gminy w Rz. w ub.r. Wojewoda łódzki w związku ze wszczętym postępowaniem nadzorczym dotyczącym nie podjęcia przez Radę Gminy Rz. uchwały w sprawie wyodrębnienia lub nie wyodrębnienia w budżecie gminy Rz. funduszu sołeckiego w terminie do dnia 31 marca 2010 r. (została ona podjęta na „nie” w 9 dni później) zadał przewodniczącemu rady gminy py-



tanie, jakie były tego przyczyny. Argumenty przewodniczącego rady gminy, że sesja nie mogła się odbyć w miesiącu marcu „**z przyczyn organizacyjnych i obiektywnie niemożliwych do przewidzenia**” oraz iż „**kwestionowana uchwała ma w istocie charakter instrukcyjno-porządkowy, gdyż z uwagi na brak wniosków sołectw w budżecie gminy fundusz sołecki i tak nie zostałby wyodrębniony**” – zostały bez ogródki uznane przez wojewodę łódzkiego w rozstrzygnięciu nadzorczym, podjętym w dniu 15 maja br. (sygn. rozstrzygnięcia – PNK.I.0911/213/10) za „**nie zasługujące na uwzględnienie**”. Wojewoda uchylając uchwałę Rady Gminy Rz. powołując się na przepis art. 1 ust.1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeczkim stwierdził w uzasadnieniu do swego rozstrzygnięcia: „**Powyższy przepis w sposób jasny i precyzyjny wyznacza termin w jakim rada gminy jest uprawniona do podjęcia przedmiotowej uchwały. Podejmując uchwałę po upływie terminu określonego w ustawie o funduszu sołeczkim Rada Gminy Rz. naruszyła przywołany przepis w istotny sposób, ponieważ określony w nim termin do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia albo nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu należy zaliczyć do grupy ściśle regulujących procedurę podejmowania uchwał.**”

Także dużo do myślenia powinny dać radom gmin uchwały Kolegiów Regionalnych Izb Obrachunkowych, które sprawując nadzór nad zgodnością z prawem m.in. uchwał podejmowanych przez rady gmin w kwestiach finansowych, stwierdziły za niezgodne z prawem uchwały podjęte po terminie ustawowym w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków funduszu sołecznego, niezależnie od tego czy rady w uchwałach wyrażały zgodę na owo wyodrębnienie funduszu czy nie.

Szczególną uwagę sprawie poświęciło Kolegium RIO w Krakowie, wypowiadając się na ten temat wielokrotnie. I tak w uchwale z dnia 24 maja 2010 r. (nr: KI-411/132/10) Kolegium stwierdziło, że uchwała Rady Miejskiej w D. w sprawie wyodrębnienia funduszu sołecznego w budżecie gminy D. na 2011 r. podjęta w dniu 27 kwietnia

2010 r. jest nieważna z uwagi na przekroczenie ustawowego terminu. Również w uchwale podjętej w tym samym dniu (nr KI-411/139/10) w sprawie uchwały Rady Miejskiej w Cz. z dnia 30 kwietnia 2010 r. , w której nie wyraziła ona zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy Cz. na 2011 r. środków funduszu sołecznego Kolegium orzekło, że jest ona nieważna także z powodu przekroczenia przez radę ustawowego terminu, którym jest (począwszy od 2010 r. – przypis red.) dzień 31 marca.

Kolejne decyzje unieważniające uchwały rady gmin w kwestii funduszu sołecznego Kolegium RIO w Krakowie podjęło w dniach 9 i 23 czerwca 2010 (KI-411/156/10 oraz KI-411/157/10). Powodem było także przekroczenie ustawowego terminu przez rady gmin. W pierwszym przypadku Rada Gminy L. nie wyraziła zgody na fundusz sołecki, w drugim – Rada Gminy w Rz. S. wyraziła na to zgodę. Ale nie miało to znaczenia; jedyny wpływ na nieważność obu tych uchwał miało natomiast przekroczenie ustawowego terminu podjęcia uchwał (podobnie jak w przypadkach uchwał Rad Miejskich w D. oraz w Cz.). Efekt zaś jest identyczny – niezależnie od tego czy rada gminy wyrazi zgodę czy nie na fundusz sołecki to podjęcie uchwały po ustawowym terminie 31 marca skutkuje tym, że jest ona nieważna i w następstwie w budżecie danej gminy nie będzie można wyodrębnić środków funduszu sołecznego, bo nie będzie do tego podstawy.

## Milczenie nie bez znaczenia

W odpowiedzi na te argumenty nieraz można usłyszeć uwagę: „No i co z tego, skoro skutek praktyczny niepodjęcia uchwały czy podjęcia jej po terminie będzie taki sam jakby rada gminy wypełniła ustawowy obowiązek i w terminie uchwaliła formalny brak zgody na fundusz?” Otóż niezupełnie jest to bez znaczenia, czy rada w terminie nie wyrazi zgody na fundusz sołecki, czy nie podejmie wcale żadnej uchwały.

Co prawda nie wyobrażam sobie aby uporczywe milczenie rady gminy w tej kwestii zostało np. zakwalifikowane jako powtarzające

się istotne naruszenie ustaw, które zgodnie z przepisem art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym może doprowadzić do tego, że Sejm, na wniosek premiera, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Oczywiście jeszcze się to nie zdarzyło i z pewnością nie zdarzy się.

Ale na pewno milczenie rady gminy w tym względzie wpłynie negatywnie na klimat społeczny panujący w gminie, na relacje między sołtysiem i mieszkańcami z jednej strony, a radą oraz wójtem z drugiej. W mojej ocenie wpłynie też niekorzystnie na wizerunek gminy, na postrzeganie czy ludzie pełniący w niej władzę faktycznie rozumieją ideę pomocniczości, czy są skłonni w niewielkim stopniu podzielić się z mieszkańcami swoimi zadaniami i pieniędzmi z budżetu gminnego na ich wykonanie. Czy tylko deklarują słownie swoje przywiązanie do demokracji, ale są to zapewnienia bez pokrycia. Także w tej sytuacji gdy gmina przekazuje sołectwom część zadań i środki wedle starych zasad wypracowanych na podstawie art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołeczkim, nie decydując się na fundusz sołecki jawna dyskusja na forum rady na ten temat jest nie tylko obowiązkowa, ale wskazana. Pozwoli bowiem wyjaśnić powody pozostania przy starym systemie gospodarki finansowej sołectw i przekonać, że jest to korzystne i dla mieszkańców i dla budżetu gminy.

Poza tym dziś już w trzecim roku funkcjonowania funduszu sołecznego, po akcji informacyjnej Rady Krajowej Krajowego Stowarzyszenia Sołtysów, Wielkopolskiego Stowarzyszenia Sołtysów, Stowarzyszenia Lokalnych Liderów Grup Obywatelskich, po wydanych rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów a także po wyrokach sądów administracyjnych i stanowiskach RK RIO w tej kwestii oraz pismach wyjaśniających Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji już nie można się tłumaczyć niewiedzą.

## Liczby kłują w oczy

Tymczasem przestrzeganie tego ustawowego obowiązku przez rady gmin nie wygląda najlepiej. We-

dług danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 r. w ustawowym terminie aż 25,46 proc. rad gmin nie podjęło żadnych uchwał w sprawie wyodrębnienia lub nie wyodrębnienia w budżecie swojej gminy. Do obliczeń, które dały taki wynik wzięto wszystkie gminy, także miasta, w których granicach administracyjnych nie ma sołectw, co oczywiście zawiąza liczbę gmin łamiących ustawę. Niemniej z uwagi na wysoką liczbę ogólną 2479 gmin w Polsce, dane MSWiA z w/w zastrzeżeniem pozwalają na pokazanie ogólnej tendencji. Najgorzej w 2009 r. pod tym względem było w woj. dolnośląskim, ponieważ tam wg danych MSWiA nie zadało sobie fatygi aż 49,11 proc. gmin. Drugie miejsce na tej niechlubnej liście zajęło województwo śląskie; tam niewiele mniej, bo według Ministerstwa aż 44,91 proc. gmin nie podjęło żadnej uchwały. W woj. warmińsko-mazurskim odsetek takich gmin wg resortu wyniósł 40,52 proc., a na czwartej pozycji było woj. mazowieckie, w którym aż 36,31 proc. rad gmin nie zadało sobie trudu i w ogóle się nie odniosło do kwestii zaistnienia lub nie funduszu w ich gminach. W niechlubnej czołówce znalazło się także woj. pomorskie, gdzie 30,89 proc. rad gmin nie podjęło żadnej uchwały ani na „tak”, ani na „nie”.

W kolejnym 2010 roku wskaźnik rad gmin, które zignorowały ów ustawowy obowiązek formalnego zadecydowania na „tak albo na „nie” wzrósł wg. MSWiA do 29,3 proc. w skali kraju. Nadal najwięcej rad gmin z województwa dolnośląskiego, bo aż 52 proc. czyli o prawie 3 proc. więcej niż w 2009 r. zignorowało sprawę. W woj. warmińsko-mazurskim odsetek rad gmin, które w ogóle nie podjęły uchwały wzrósł o ponad 6 proc. do 47 proc.,

a w woj. śląskim wyniósł 44 proc., tylko o niecały jeden proc. mniej niż rok wcześniej. Na Mazowszu sytuacja też się nie poprawiła – bo w 2010 r. nadal 36 proc. rad gmin nie podjęło żadnej uchwały. Natomiast w woj. pomorskim w 2010 r. – wskaźnik rad gmin, które nie podjęły żadnej uchwały w sprawie wyodrębnienia w swoim budżecie środków funduszu wzrósł aż o ponad 6 proc. – do 37 proc.

W bieżącym roku sytuacja w skali całego kraju pod tym względem trochę się poprawiła, bowiem odsetek rad gmin, które zignorowały ów ustawowy obowiązek spadł do 24 proc. Nadal prym wiedzie tu woj. śląskie, gdzie 40 proc. rad gmin nie podjęło żadnej uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu soleckiego na 2012 r. w swojej gminie. W woj. pomorskim wcale nie wypowiedziało się 33 proc. rad gmin, w woj. warmińsko-mazurskim – 31 proc., w woj. dolnośląskim – 28 proc., a w woj. kujawsko-pomorskim i mazowieckim – 27 proc.

Po co to obarczanie dodatkowym obowiązkiem rad gmin, czy to nie jest zbędna fatyga, zważywszy na to, że przewodniczący rady gminy muszą zwołać w odpowiednim terminie sesję, przygotować wcześniej formalną uchwałę wraz z uzasadnieniem i odpowiedzieć na ewentualne pytania.

Żeby księgowi gminy musieli w projekcie budżetu odpowiednio sklasyfikować konkretne wydatki ze środków funduszu soleckiego, zapisując je w planach finansowych jednostek budżetowych w ujęciu na działy i rozdziały, co jest bardziej pracochłonne niż gdyby był to fundusz celowy ujęty w ramach jednego działu?

Dla zasady? Żeby tylko formalnościom stało się zadość?

Otóż nie! Obowiązek podjęcia uchwały w sprawie funduszu so-

leckiego przez radę gminy niezależnie czy wyrazi zgodę na fundusz solecki czy nie – wynika z całym innym powodem. Mianowicie jest podyktowana przez ustawodawcę intencją skłonienia organów gmin do podjęcia jawnej dyskusji czy wydzielić w budżecie gminy środki do dyspozycji sołectw czy nie.

Przede wszystkim chodzi o to, aby dyskusja ta odbyła się na forum rady gminy z udziałem wszystkich zainteresowanych, a więc nie tylko w gronie samych radnych, wójta i skarbnika, ale też mieszkańców, w tym reprezentujących ich sołtysów. Tylko taka jawność spowoduje rzeczową wymianę zdań na temat charakteru funduszu, pozwoli wyjaśnić, że fundusz to nie są środki zabrane gminie na jakieś nie wiadomo jakie „fanaberie sołtysów”, że nie są to pieniądze „wyrzucone w błoto”, albo „zmarowane na głupstwa” – jak często jest przedstawiane. Tylko, że są to środki jedynie wskazane w budżecie gminy, o których przeznaczeniu zadecydują mieszkańcy sołectw, a nie wyrwą je z tego budżetu i nie roztrwonią na drugorzędne potrzeby. Poza tym, mieszkańcy nie będą nimi fizycznie dysponować, tylko służby finansowe gminy jako, że są to normalne środki budżetowe. Nie będą one potem wydawane przez sołectwa na nie wiadomo jakie wydatki, tylko wyłącznie na zadania własne gminy, czyli na takie zadania, które ona sama realizuje i ma ustawowy obowiązek realizować. A więc absurdem jest nazywanie tych wydatków wskazanych przez mieszkańców za „wyrzucanie w błoto” albo za „fanaberie”, bo to oznaczałoby, że rada gminy i wójt realizując wszystkie inne wydatki z budżetu gminy też wyrzucają je w błoto i też spełniają swoje fanaberie.

**Janina Jastrzębiec**

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

Instytucja 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

