



Z funduszem sołeckim ku odnowie wsi

NIE DLA OSIEDLI

Osiedle i dzielnica, podobnie jak sołectwo, są jednostkami pomocniczymi gminy, ale nie wiejskiej, tylko miejskiej bądź miejsko-wiejskiej, tzn. takiej, na terenie której znajdują się zarówno miasto jak i wsie.

Organem uchwałodawczym dzielnicy lub osiedla jest rada dzielnicy lub rada osiedla, przy czym w osiedlu organem uchwałodawczym może być ogólne zebranie mieszkańców. To zależy od tego czy rada miejska postanowi taki przepis uchwalić w statucie osiedla, czyli w akcie prawa miejscowego regulującym ustrój i zadania organów osiedla.

Z kolei organem wykonawczym dzielnicy bądź osiedla jest zarząd dzielnicy lub zarząd osiedla. Na czele zarządu stoi przewodniczący. Członkowie rady dzielnicy (osiedla) w liczbie od 15. do 21. wybierani są w głosowaniu tajnym, bezpośrednim spośród nieograniczonej liczby kandydatów czyli analogicznie jak w przypadku wyborów w sołectwie. To są przynajmniej, ogólne podstawy dotyczące wyborów. Natomiast zasady szczególne i tryb czyli np. to, czy wybory mają się odbywać na organizowanych w tym celu zebraniach mieszkańców, czy w jednym dniu i w określonych godzinach w lokalu wyborczym, podobnie jak w wyborach do rady miejskiej i na burmistrza, regulacje dotyczące ogłaszania terminu i miejsca wyborów, zgłaszania kandydatów, przebiegu głosowania, nadzoru nad wyborami itp. określa statut osiedla bądź dzielnicy. Rada obraduje na posiedzeniach zwoływanych przez jej przewodniczącego, zasady i tryb zwoływania posiedzeń zawarte są w statucie dzielnicy (osiedla). Zarząd, który reprezentuje osiedle (dzielnice) wobec władz miasta kieruje jego bieżącymi sprawami i realizuje uchwały rady.

Osiedla i dzielnice korzystają z mienia komunalnego przekazanego osiedlu (dzielnicy) przez gminę miejską i zarządzają nim oraz rozporządzają dochodami z tego źródła, oczywiście pod warunkiem, że gmina ta przekaze swoim osiedlom lub dzielnicom określone składniki mienia. Składniki tego mienia podobnie jak w przy-

padku sołectw powinny być wymienione w statucie osiedla (dzielnicy) i powinien być w nim, stosownie do art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określony zakres samodzielnych czynności dokonywanych przez osiedle w zakresie przysługującego mu mienia, np. uprawnienia do odpłatnego wynajmu sali w budynku przekazanym przez miasto osiedlu

powierzone im przez radę miejską. Służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej i poprawie warunków życia jej mieszkańców.

Według starych zasad

Ustawa o funduszu sołeckim odnosi się jedynie do sołectw na terenach gmin wiejskich albo miejsko-



lub dzielnicy z przeznaczeniem przychodów na cele osiedla (dzielnicy) albo zakres nieodpłatnego korzystania przez mieszkańców z przekazanych budynków, bądź ich części, albo terenów czy rzeczy ruchomych, np. samochodów, autobusów. Dzielnica i osiedle prowadzą gospodarkę finansową w ramach budżetu gminy, przy czym zakres uprawnień do prowadzenia jej określa rada miejska w statucie gminy. Są to więc podobne rozwiązania jak w przypadku sołectw. Do zakresu działania osiedla (dzielnicy) należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym oraz zadania

-wiejskich. Był to zarzut stawiany jej autorom podczas konstruowania ustawy, ponieważ ustawa pomija jednostki pomocnicze funkcjonujące na terenie miast, czyli osiedla i dzielnice. Nie wprowadza jednak zmian w dotychczasowych przepisach ustawy o samorządzie gminnym dotyczących gospodarki finansowej jednostek pomocniczych. Art. 51 ust. 3 tej ustawy nadal bowiem stanowi, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Art. 18 ust. 2 pkt 7 z kolei mówi, że do wyłącznej właściwości rady

gminy należy ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im mienia do korzystania i zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Dzięki temu osiedla i dzielnice mają możliwość decydowania na dotychczasowych zasadach o wydatkowaniu środków z budżetu gminy i przeznaczania dochodów z zarządzanych składników mienia na własne potrzeby. Oznacza to, że osiedla i dzielnice nadal mogą decydować o wydatkowaniu środków finansowych zgodnie z tym co ustaliła rada gminy w statucie gminy, w oparciu o przepis art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Dobrze się dzieje, gdy przykłady sku-

zostałe jednostki pomocnicze, m. in. osiedla i dzielnice, nie mogą już liczyć na zadysponowanie kwotą w ramach przyznanej im puli z budżetu gminy. Tyle tylko, że nie może się to odbywać w trybie ustawy o funduszu sołeckim, ale w trybie ustawy o samorządzie gminnym.

Zasady gospodarki finansowej jednostek pomocniczych nie objętych ustawą o funduszu sołeckim, czyli przede wszystkim osiedli i dzielnic, muszą być określone w statucie gminy. Natomiast same ramy prawne dotyczące gospodarki finansowej jednostek pomocniczych, które trzeba wypełnić treścią właśnie w statucie gminy, znajdują się w ustawie o samorządzie gminnym w art. 51 ust. 3 a także

mniejszą jednak niż w poprzedzającym roku budżetowym, w dodatku powiększoną co najmniej o przewidywany przez resort finansów wskaźnik inflacji. Dodatkowo przydzielane są środki w wysokości wynikającej z przemnożenia określonej kwoty przez liczbę mieszkańców w poszczególnych jednostkach pomocniczych. Kwotę tę (przypadającą na jednego mieszkańca) ustala corocznie rada miejska. Środki finansowe jednostek pomocniczych są gromadzone na bankowych subkontach. Jednocześnie jednak sołectwa leżące na terenie gminy Łódź (bo i takie jednostki znajdują się w obrębie tej metropolii) tracą część pochodzącą z planowanych wpływów z podatku rolnego. Jednym z miejskich osiedli Łodzi mającym cechy wiejskie, wchłoniętym przez miasto, jest osiedle Lublinek-Pienista w dzielnicy Polesie. W jego skład wchodzi dwa dawne podłódzkie sołectwa: Lublinek i Nowy Józefów, gdzie wciąż są pola uprawne (jest dwóch aktywnych rolników), ogródki działkowe, nieużytki i 90 hektarów lasów. Dziś mają status osiedla, a nie sołectwa, i jako jednostki pomocnicze są finansowane przez budżet miasta.

W 2011 roku w Łodzi rezerwa celowa przeznaczona na zadania inwestycyjne i remontowe dla jednostek pomocniczych, a więc osiedli i dzielnic (Łódź wciąż powiększa swój obszar wchłaniając kolejne sołectwa znajdujące się na granicy aglomeracji miejskiej), wyniosła 9 mln zł. Można dyskusować, czy to jest kwota wystarczająca dla inwestycyjnego rozwoju jednostek pomocniczych miasta, czy nie, ale to pieniądze, za które są realizowane przedsięwzięcia zgłaszane przez same osiedla i dzielnice, a nie narzucane przez władze miasta. Idea jest więc podobna jak w przypadku funduszu sołeckiego i to jest w tym mechanizmie najcenniejsze. W 2011 roku Rada Miejska Łodzi przeznaczyła środki na działalność statutową osiedli w wysokości 1 915 160 zł. Każde z osiedli otrzymało jednakową dla wszystkich stałą kwotę w wysokości 21 835 zł oraz kwotę dodatkową w zależności od liczby mieszkańców osiedla w wysokości 1,61 zł na osobę. Najwięcej z uwagi na liczbę mieszkańców dostało liczące prawie 53 tys. mieszkańców osiedle Chojny-Dąbrowa.

Nie dla „funduszu osiedlowego”

Zasady, procedury, warunki i tryb określone w ustawie o funduszu sołeckim nie mogą być zastosowane wobec osiedli i dzielnic przez rady miejskie i nie mogą być nazwane jak w ustawie o funduszu sołeckim. Do-



tecznego wykorzystania funduszu sołeckiego pozytywnie wpływają na rady miejskie, zwłaszcza w gminach miejsko-wiejskich, które również swoje dzielnice i osiedla zechcą wystarczająco „doposażyć” w środki finansowe przeznaczone do dyspozycji tychże osiedli i dzielnic. Stosując, w oparciu o wymienione przepisy ustawy o samorządzie gminnym, procedury dotyczące zasad uchwalania, wnioskowania i wykorzystania środków przez sołectwo, mogą uaktywnić osiedla i dzielnice, pobudzić do działania społeczności lokalne i wspólnoty osiedlowe. A więc obecnie istniejące prawo, to znaczy ustawa o samorządzie gminnym, jak najbardziej umożliwia wydzielanie w budżecie gminy miejskiej lub miejsko-wiejskiej puli środków finansowych do zadysponowania wydatków przez osiedla i dzielnice, które staną się jednym z narzędzi ich rozwoju.

Ustawowa możliwość wyodrębnienia funduszu sołeckiego wyłącznie dla sołectw nie oznacza więc, że po-

w art. 18 ust. 2 pkt 7 i w ustawie o finansach publicznych w art. 184 ust. 4. Trzeba pamiętać o podstawowych pryncypiach, tj. o tym, że gospodarka ta musi być prowadzona w ramach budżetu gminy, a środki przeznaczone na wydatki dla jednostek pomocniczych nie będących sołectwami muszą znaleźć się w planach rzeczowo-finansowych, stanowiących załączniki do budżetu miasta.

I tak na przykład Rada Miejska w Łodzi w 1997 roku na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (art. 18 ust. 2 pkt 7) podjęła uchwałę w sprawie zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań statutowych jednostek pomocniczych miasta. Uchwaliła, że środki finansowe dla jednostek pomocniczych uchwała się corocznie w budżecie miasta. Każda jednostka pomocnicza otrzymuje stałą kwotę, która jednak rokrocznie jest urealniana zgodnie ze wskaźnikiem zmiany budżetu miasta przyjętym na dany rok budżetowy, nie

wodzi tego przykład osiedla Hanulin w Kępnie; uchwałą Rady Miejskiej w Kępnie (nr XLIII/276/2009) z dnia 29 września 2009 r. dokonano zmian w statucie osiedla Hanulin i wydzielenia w budżecie miasta środków do dyspozycji Hanulina na zasadach takich samych jakie są przewidziane dla sołectw w ustawie o funduszu sołeckim. Uchwała znalazła się z tego powodu pod lupą organu nadzoru, tj. wojewody i następnie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, chociaż funduszu dla Hanulina nie nazwano „funduszem sołeckim” tylko „funduszem osiedlowym”.

Osiedle miejskie Hanulin jest położone 3 km od centrum Kępna w powiecie kępińskim w województwie wielkopolskim. Są tu tereny leśne, łąki i stawy rybackie, jest też osiedle domków jednorodzinnych, są również plany dalszej rozbudowy części mieszkaniowej Hanulina. Niby miasto, a żyje się jak na wsi, mieszkańcy są aktywni i zmotywowani do pracy na rzecz swojego osiedla. Gdy pojawiła się możliwość utworzenia funduszu sołeckiego, postanowiono z niej skorzystać, dokonać zmian w statucie osiedla Hanulin, mocą uchwały powołać do życia fundusz osiedlowy, aby Hanulin mógł dysponować własnymi środkami na wzór funduszu sołeckiego. Okazało się jednak, że nie jest to zgodne z obowiązującym prawem. Organ nadzoru czyli wojewoda przyznał co prawda, że zgodnie z art. 5 ustawy o samorządzie gminnym, gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa, dzielnice, osiedla i inne. Jednak Uchwała Rady Miejskiej Kępna dotyczy zmian w statucie osiedla, a nie w statucie sołectwa. W tym przypadku nie znajduje więc zastosowanie ustawa z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. nr 52 poz. 420), która przewiduje wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki wyłącznie dla sołectw.

W ocenie organu nadzoru nie było żadnych podstaw prawnych do tego, aby Rada Miejska w Kępnie wyodrębniła w budżecie gminy środki stanowiące fundusz osiedlowy. Do utworzenia funduszu osiedlowego nie uprawniała Rady Miejskiej ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o funduszu sołeckim. Te przesłanki sprawiły, że wojewoda wielkopolski uznał, iż dokonana zmiana w statucie osiedla Hanulin stanowi naruszenie prawa i stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 29 września 2009 roku.

Kępno nie zgodziło się z tym rozstrzygnięciem wojewody i zaskarżyło je do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, czyli złożyło wniosek o uchylenie rozstrzygnięcia

nadzorczego w całości. Rada Miejska w Kępnie zarzuciła wojewodzie błędną wykładnię wielu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu skargi Rada Miejska w Kępnie przyznała, na co wskazał wojewoda, iż do zakwestionowanej uchwały nie mogą mieć zastosowania przepisy ustawy z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim, ale podkreślono, iż Rada Miejska w Kępnie podejmując uchwałę nie wskazała wcale jako podstawy prawnej przepisów powyższej ustawy. Nie można było, jej zdaniem, stawiać zarzutu, że zaskarżona uchwała naruszyła przepisy ustawy, jeśli nie jest wskazana jako podstawa prawna do jej uchwalenia. Wyraziła też pogląd, że brak jest przeciwwskazań prawnych, aby zagadnienia związane z gospodarką finansową jednostek pomocniczych – osiedli, w tym wyodrębnienie wydatków w ramach budżetu gminy, nie mogły być w statutach osiedli podobnie unormowane, jak zostało to przewidziane dla sołectw.

Dalej w skardze wskazano, iż bezasadny jest zarzut organu nadzoru, że brak jest podstawy prawnej, aby Rada Miejska mogła wyodrębnić w budżecie gminy środki dla osiedla Hanulin określone w kwestionowanej uchwale jako tzw. fundusz osiedlowy. Podano, że z treści art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 184 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynikają wprost uprawnienia jednostek pomocniczych, a zatem i osiedli, do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

W odpowiedzi na skargę wojewoda wielkopolski wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasową argumentację. Podkreślił, że jako organ

nadzoru nie kwestionuje uprawnień gminy i jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach wyodrębnionego budżetu. Jednakże nie ma podstaw prawnych ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w ustawie z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim do utworzenia „funduszu osiedlowego”. Wskazano, że kwestionowana uchwała nie zawiera w swej podstawie prawnej odwołania do ustawy o funduszu sołeckim, jednakże cytuje dosłownie sformułowania art. 1 do 4 powołanej ustawy, zamieniając jedynie wyrażenie „sołectwo” na „osiedle”. Jak podkreślił wojewoda w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego istotne naruszenie prawa przez Radę Miejską Kępna polegało na tym, że nie miała ona podstawy prawnej do tego, aby wyodrębnić w budżecie miasta środki stanowiące „fundusz osiedlowy”, ponieważ do utworzenia funduszu osiedlowego nie uprawnia ani ustawa o samorządzie gminnym, ani ustawa o funduszu sołeckim.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie, nie kieruje się zasadami słuszności, czy też celowości i nie ocenia kwestionowanego w skardze rozstrzygnięcia z punktu widzenia zasad współżycia społecznego. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, powołaną podstawą prawną, bądź poprawnością przytoczonej w skardze argumentacji.

Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego w przypadku prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest legalność samego aktu nadzoru. Zawarcie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wy-



czerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu nadzoru, wynikającym z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który waży w istocie o możliwości jego akceptacji przez sąd administracyjny. Dodać jeszcze przy tym należy, iż jeśli organ nadzoru decyduje się na stwierdzenie nieważności poddanej jego kontroli uchwały organu gminy w całości, to uzasadnienie wydawanego rozstrzygnięcia nadzorczego przekonywać musi o sprzeczności z prawem w istotnym zakresie wszystkich postanowień zawartych w uchwale.

Zgodnie z art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Kompetencje nadzorcze wojewody są określone w przepisach ustaw ustrojowych: w przypadku gminy – w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W myśl przepisu art. 87 tej ustawy organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawą. Nadzór nad wykonywaniem zadań gminy jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem. Oznacza to, że tylko sprzeczność z prawem może prowadzić do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał lub zarządzeń organów gminy. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody musi wskazywać konkretny przepis naruszony uchwałą organu gminy, a naruszenie prawa nie może być wyprowadzane w drodze analogii czy też oceny racjonalności rozwiązań prawnych.

Wskazany jako podstawa prawna zakwestionowanej uchwały art. 35 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że – organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Powyższy przepis nie może być samodzielną podstawą prawną do dokonania zmian w statucie osiedla Hanulin w sposób w jaki chciałyby Rada Miejska w Kępnie. W tym miejscu należy doprecyzować, że kwestionowana przez wojewodę uchwała dotyczy

zmian w statucie osiedla Hanulin. Aktualnie obowiązujący statut tegoż osiedla stanowi załącznik do Uchwały nr XXII/142/2008 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 13.03.2008 r. w sprawie ustalenia statutu osiedla Hanulin. Art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy, zwanego dalej budżetem. Ust. 3 stanowi, że statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Nie ma racji Rada Miejska zarzucając wojewodzie, że rozstrzygnięcie nadzorcze narusza przepis art. 51 ust. 3. W tym miejscu sąd wskazuje na dominujący pogląd, że gmina w zakresie gospodarki finansowej może czynić tylko to, na co zezwalają przepisy prawne.

W wyroku z dnia 16.03.1999 r. (K.35/98) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że samodzielność finansowa to prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej: pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – do realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność finansowa gminy nie ma zatem charakteru absolutnego. Jej ograniczenie w drodze ustawy może być uzasadnione przez inne cele i wartości chronione przez Konstytucję. Granice samodzielności wydatkowej gmin wyznaczone są przez ustawy. Słuszne jest stanowisko organu nadzoru, że nie ma żadnego przepisu prawa, który dawałby podstawę prawną do tworzenia tzw. funduszu osiedlowego. W szczególności nie jest takim przepisem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie ma też żadnej podstawy prawnej odsyłającej do zastosowania wskazywanego przez Radę Miejską w Kępnie w skardze przepisu art. 184 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Wskazany przepis art. 184 ust. 4 ustawy z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 nr 249 poz. 2104) w brzmieniu, które obowiązywało w dacie rozstrzygnięcia nadzorczego (ponieważ od 1.01.2010 r.

przepis ten utracił moc) stanowił, że uchwała budżetowa gminy może również określać: wydatki jednostek pomocniczych gminy; uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Z literalnego brzmienia tegoż przepisu wynika jednoznacznie, że reguluje on zakres spraw podejmowanych w uchwale budżetowej gminy. Tymczasem w przedmiotowej sprawie została podjęta uchwała w przedmiocie zmian w statucie osiedla Hanulin.

W ocenie sądu organ nadzorczy trafnie wskazał w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia na art. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Kwestionowana uchwała dotyczy zmian w statucie osiedla, a nie sołectwa. Wprawdzie w podstawie kwestionowanej uchwały nie powołano się na ustawę z 20.02.2009 r. o funduszu sołeckim, ale w istocie w kwestionowanej uchwale dosłownie zacytowano sformułowania art. 1 do 4 teże ustawy i zupełnie bezpodstawnie zapisano o zwoływaniu zebrania „wiejskiego” i dobrowolnych wpłatach na rzecz „sołectwa”. W ocenie Sądu powyższych zapisów uchwały w żadnej mierze nie można uznać za nic nie znaczące pomyłki redakcyjne. Nie jest to przypadek, o którym mowa w art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym w sytuacji nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa.

Sąd stwierdził też, że nie ma racji Rada Miejska twierdząc, że jest uprawniona do zastosowania rozwiązań przewidzianych dla gospodarowania funduszem sołeckim do gospodarowania „funduszem osiedla”. Takiego uprawnienia nie daje żaden przepis prawa, a dysponowanie funduszami gminnymi może odbywać się w granicach określonych przez ustawy.

**Grażyna Kaniewska
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

