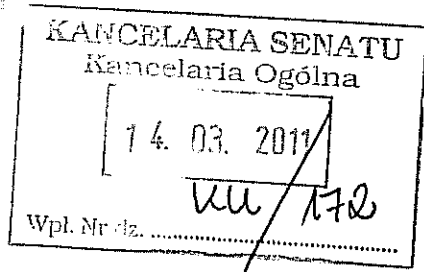




Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
tel./fax: 22 844 73 55
www.sllgo.pl, e-mail: zarzad@sllgo.pl

Warszawa, dnia 14 marca 2011



Szanowny Pan
Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP

Dotyczy: Projektu zmian w *Ustawie o funduszu sołeckim*

Szanowny Panie Senatorze,

W imieniu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich pragnę przekazać Panu opinie prawne i uwagi Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich sporządzone w związku z publikacją senackiego *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw*.

Uprzejmie prosimy o zwrócenie uwagi na zagrożenia wiążące się z pospiesznym wprowadzaniem zmian do *Ustawy o funduszu sołeckim* z dnia 20 lutego 2009 roku. Proponowane rozwiązania nie stanowią odpowiedzi na zbadane problemy. Obecnie zarówno instytucje administracji rządowej, samorządowej jak i stowarzyszenia, i organy nadzoru takie jak RIO, nie posiadają danych pozwalających opisać i wyczerpująco omówić występujące problemy. Takie dane nie są gromadzone. Co więcej nie zakończył się jeszcze pierwszy cykl wydatkowania i zwrotu środków z funduszu sołeckiego. Obawiamy się także, że główne zagrożenie senackiego projektu zmian ustawy to zmniejszenie wpływu mieszkańców sołectw na kształt funduszu sołeckiego.

W załączeniu przekazujemy zgromadzone przez nas opinie. Prosimy o ich przeczytanie i wzięcie pod uwagę przy podejmowaniu decyzji. Jednocześnie pragniemy poinformować, że na stronie internetowej www.funduszesoleckie.pl publikowane są na bieżąco wszelkie dokumenty dotyczące *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw*, w tym m.in. notatki: z posiedzenia połączonych Komisji Senatu RP z dnia 1 marca 2011 r. oraz spotkania przedstawicieli SLLGO z Sekretarzem Stanu w MSWiA, panem Tomaszem Siemioniakiem, w dniu 4 marca 2011 r. Na ww. stronie internetowej udostępnione są również opinie prawne dotyczące Projektu, w tym opinia Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przekazana Stowarzyszeniu przez KRRIO w dniu 7 marca 2011 roku.

www.sllgo.pl
www.funduszesoleckie.pl
www.informacjapubliczna.org.pl
www.watchdog.org.pl

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich jest niezależną, apolityczną organizacją pozarządową. Misją Stowarzyszenia jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia. Od 2009 roku Stowarzyszenie prowadzi program Budżet obywatelski polegający na monitorowaniu wdrażania *Ustawy o funduszu sołeckim z 20 lutego 2009.*

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich nie znajduje się w rejestrze podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Łęca wyraża szacunek,

K.Batko.

Katarzyna Batko - Tołuc

Dyrektorka Programowa

Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

Załączniki:

1. Uwagi szczegółowe SLLGO do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw.*
2. *Dlaczego dyskusja i diagnoza stanu faktycznego realizacji Ustawy o funduszu sołeckim są konieczne przed rozpoczęciem prac legislacyjnych nad zmianami ustawy.* Stanowisko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.
3. *Uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1098).* Opinia prawna, autorami są prawnicy współpracujący z SLLGO.
4. *Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. (druk nr 1098).* Opinia prawna przygotowana przez Rafała Trykozko, autora "Komentarza do ustawy o funduszu sołeckim", Warszawa 2009.
5. *Opinia prawna* dotycząca problemu nadzoru nad uchwałami rad gmin w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie (bądź nie) w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Autorem opinii jest dr Kazimierz Bandarzewski z Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

www.sllgo.pl

www.funduszesoleckie.pl

www.informacjapubliczna.org.pl

www.watchdog.org.pl

Otrzymują:

Senator Jerzy Chróścikowski
Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP

Senator Stanisław Jurcewicz
Zastępca Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

Senator Ireneusz Niewiarowski
Zastępca Przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu RP, reprezentant wnioskodawcy projektu

Senator Władysław Zenon Ortyl
Zastępca Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

Senator Bohdan Józef Paszkowski
Zastępca Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Senator Janusz Sepioł
Zastępca Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

Senator Mariusz Sebastian Witczak
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

Senator Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Dyrektor Roman Kapeliński
Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu RP

Zespół Doradców ds. Zmian w Prawie Samorządowym przy Prezydium Senatu RP



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

www.sllgo.pl, e-mail: zarzad@sllgo.pl

Uwagi szczegółowe Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 1098)

I. Przedstawienie stanu faktycznego

1. Uwagi dotyczące założeń wyjściowych *Projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw*

Uchwalona 20 lutego 2009 r. *Ustawa o funduszu sołeckim* (Dz.U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm. – dalej: FundSołU) jest ustawą szczególną, gdyż zawiera *lex specialis* w stosunku do regulujących gospodarkę finansową gminy przepisów:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm. – dalej: GminSamU);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm. – dalej: FinPublU).

Ustawa o funduszu sołeckim powinna być kompletna i dostatecznie przejrzysta skoro jej rozwiązania miały obowiązywać równoległe do ogólnych przepisów regulujących sprawy „opracowywania projektu budżetu gminy” (z wyrażonymi w nim przedsięwzięciami sołeckimi), oraz sprawy „uchwalania budżetu gminy” i jego „wykonywania” uregulowanych w dwóch ww. ustawach. Opracowana nowela (druk senacki nr 1098) ma zgodnie z uzasadnieniem projektodawców usuwać wątpliwości w przepisach *Ustawy o funduszu sołeckim* a zarazem wprowadzać nowe, dodatkowe rozwiązania do systemu prawnego, z założenia usprawniające funkcjonowanie przedsięwzięć mieszkańców w sołectwach.

2. Odniesienie się do proponowanych przepisów zmiany *Ustawy o funduszu sołeckim*.

Proponowane zmiany i uzupełnienia do dotychczasowych przepisów ustawy o funduszu sołeckim wprowadzają nowe rozwiązania w postaci m.in.:

- nadania decyzji rady dotyczącej tworzenia lub nietworzenia funduszu sołeckiego charakteru uchwały względnie bezterminowej (projektowana zmiana art. 1 FundSołU oraz art. 5 ustawy zmieniającej),
- uregulowania kwestii związanych z możliwością zwiększenia przez radę gminy ustawowych środków funduszu sołeckiego o środki gminne, wraz z nadaniem takiej decyzji charakteru uchwały względnie bezterminowej (projektowana zmiana art. 3 FundSołU),

- zmiany dotychczasowych wymagań dotyczących przeznaczenia środków na określone przedsięwzięcia oraz zmiany przepisów proceduralnych gwarantujących wprowadzenie przedsięwzięcia sołeckiego do budżetu rocznego (projektowana zmiana art. 4 FundSołU),
- uzupełnienia systemu prawa finansowego o wyraźny przepis dotyczący dopuszczalności zmian budżetu gminy w zakresie zaplanowanego w nim wydatku na przedsięwzięcie sołeckie (projektowane zmiana poprzez dodanie art. 4a do FundSołU).

II. Uwagi ogólne

1. Przygotowane zmiany i uzupełnienia przepisów ustawy o funduszu sołeckim nie są dostatecznie kompletne i poprawnie zredagowane (zapisane), co może rodzić dodatkowe problemy w obrocie prawnym po wejściu w życie przepisów zmieniających w proponowanym ich brzmieniu.

Część rozwiązań budzi niepokój, ponieważ można zidentyfikować problemy, które stworzą one w praktyce ich stosowania.

2. Projekt nie odnosi się również do szeregu zagadnień, które sygnalizowane są jako **problematiczne**, dotyczących w szczególności umiejscowienia instytucji funduszu sołeckiego w systemie finansów samorządowych oraz problemów związanych z ubieganiem się o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

Należy również zauważyć, iż w sytuacji braku diagnozy stanu faktycznego obowiązywania FundSołU podejmowanie prac legislacyjnych w formie zaproponowanej przez wnioskodawcę projektu przeczy zasadom techniki prawodawczej. Jednocześnie należy podkreślić, iż wyłącznie w jednym aspekcie oceny dotyczącym rozliczenia wydatkowania środków z funduszu sołeckiego przez gminy, **wstępna diagnoza będzie możliwa dopiero po zakończeniu pełnego cyklu funkcjonowania ustawy i weryfikacji zebranych danych – czyli najwcześniej w drugim-trzecim kwartale roku 2011.** Aktualnie żadna instytucja publiczna, czy też organizacja pozarządowa nie dysponuje analizą stanu faktycznego funkcjonowania *Ustawy o funduszu sołeckim*.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zmiana art. 1 ust. 1 FundSołU

Nowe rozwiązanie, według którego uchwała rady gminy o wyodrębnieniu (lub niewyodrębnieniu) w budżecie gminy funduszu sołeckiego nie ograniczałaby się tylko do kolejnego roku budżetowego – jest rozwiązaniem **nie w pełni jednoznacznym**. Dotyczy to kwestii:

- do kiedy rada gminy musi ostatecznie podjąć nową uchwałę z nowelizowanego art. 1 ust. 1 FundSołU, aby nie zadziałał zapis z art. 5 ustawy o zmianie *Ustawy o funduszu sołeckim* (o dorozumianym wyrażeniu zgody na bezterminowe funkcjonowanie rokrocznie funduszu sołeckiego)?
- czy nowa uchwała rady gminy (pozytywna lub negatywna) **może być podjęta na czas określony** (np. na kadencję rady gminy)? – czy radzie gminy nie wolno w nowej uchwale operować żadnym terminem? (a wówczas aby znieść skutki uchwały bezterminowej rada gminy musi podjąć bezterminową uchwałę o odmiennej treści do tej pierwszej).

2. Dodanie ust. 1a do art. 1 FundSołU

Projekt przewiduje dodanie do art. 1 FundSołU ustępu 1a, według którego utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza postawienia do dyspozycji sołectw środków budżetowych na innych zasadach ustalonych przez radę gminy. Należy wyrazić wątpliwość czy proponowana zmiana rozstrzyga problem prawidłowo. Powoduje bowiem nieuzasadnione „przeregulowanie” zagadnienia dysponowania przez sołectwa środkami budżetowymi, pozostawiając równoległe konstrukcje dotyczące tego samego przedmiotu. Sensu takiej regulacji można byłoby dopatrywać się w przypadku rezygnacji z możliwości zwiększania kwoty funduszu na podstawie art. 3 FundSołU. Wówczas zasady ustalone przez radę gminy na podstawie przepisów ustawy ustrojowej pozwalałyby na wyposażenie sołectw w dodatkowe środki. Jednakże wobec dalszego uszczegółowienia w projekcie zasad zwiększania funduszu na podstawie art. 3 FundSołU trudno zauważyć potencjalne korzyści płynące z dodania ust. 1a

Mnożenie trybów postawienia środków do dyspozycji sołectw nie sprzyja przejrzystości prawa, jak również – paradoksalnie – nie wydaje się służyć interesom sołectw mieszkańców sołectw. Regulacje statutowe dotychczas obowiązujące w gminach praktycznie nigdy nie szły, w zakresie stopnia związania organów gminy decyzją mieszkańców, tak daleko jak FundSołU. Jednoznaczne dopuszczenie tworzenia własnych zasad może spowodować odrzucenie przez organy gmin sformalizowanego funduszu sołeckiego (osłabiającego pozycję organów gminy) na rzecz własnych rozwiązań, które pozostawią kwestię ostatecznej decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu propozycji mieszkańców do swobodnej oceny organów gminy. **Istniejący model funduszu sołeckiego gwarantuje prawną ochronę swobody dysponowania środkami przez mieszkańców. Omawiana propozycja Projektu ustawy o zmianie funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1098) wydaje się ten model osłabiać zamiast wzmacniać.**

Przy aktualnym brzmieniu przepisów GminSamU i ustawy o finansach publicznych - proponowany przepis art. 1 ust. 1a FundSołU jest przepisem nieścisłym, gdyż:

- Niewłaściwe jest użyte w nim określenie nawiązujące do „przekazania sołectwom środków budżetowych”. *Ustawa o funduszu sołeckim* nie posługiwała się dotychczas takim określeniem. Ani powołane powyżej przepisy odrębne, ani *Ustawa o funduszu sołeckim* nie zakłada, aby sołectwo otrzymywało od gminy „środki budżetowe”. Mieszkańcy otrzymują uprawnienie do decydowania o przeznaczeniu określonych środków w ramach budżetu rocznego, zaś właściwa gospodarka tymi środkami (zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków) dokonuje się poprzez rachunki bankowe gminy, których dysponentem jest jednostka budżetowa, w której planie finansowym znajduje się wydatek sołecki.
- Nawiązujący do „innych zasad ustalonych przez radę gminy” przepis art. 1 ust. 1a, przez praktykę gminną może być potraktowany jako dodatkowe jeszcze (w nim zamieszczone) uprawnienie rady gminy do określania zasad gospodarki finansowej sołectw, niezależnie do zasad ustanawianych w trybie przepisów statutów (art. 51 ust. 3 GminSamU), odpowiednich przepisów uchwały budżetowej (art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPublU) i *Ustawy o funduszu sołeckim*.

3. Dodanie ust. 1b do art. 1 FundSołU

Nieprecyzyjnie sformułowane są również przepisy nowego „ust. 1b” do art. 1, według którego uchwała ma zastosowanie do (cyt): „/.../ lat budżetowych zaczynających się po upływie 9 miesięcy od dnia podjęcia uchwały.”

Rok budżetowy w samorządzie rozpoczyna się od dnia 1 stycznia i trwa do 31 grudnia. Aby owa uchwała dotycząca funduszu sołeckiego miała odnosić się do roku budżetowego zaczynającego się po upływie 9 miesięcy od jej podjęcia – **musiałaby być uchwalona nie później, ani nie wcześniej niż w dniu „31 marca”**. Niepodjęcie uchwały na sesji rady gminy w tym konkretnym dniu, ze względu na przepis art. 5 ustawy, oznaczałoby niemożność zniesienia uprzednio funkcjonującego funduszu sołeckiego, aż do roku kolejnego i dnia 31 marca tego roku. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest legislacyjnie błędne i powodować będzie stan niepewności. Aktualne rozwiązanie wskazujące na możliwość podjęcia uchwały do „do dnia 31 marca” jest czytelniejsze i pozwala na większą swobodę podjęcia uchwały w okresie od stycznia do końca marca. Ponadto w pierwszym roku noweli obowiązywania przepisów ujętych w proponowanej nowelizacji, w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, niepodjęcie żadnej uchwały w tym konkretnie dniu miałoby oznaczać, że rada gminy w dorozumiany sposób zdecydowała o funkcjonowaniu w gminie funduszu sołeckiego (art. 5 noweli).

W obecnej praktyce brzmienie art. 1 ust. 1 FundSołU wykorzystywany jest przez organy niektórych gmin do bezprawnego (aczkolwiek niesankcjonowanego wprost) zaniechania wyrażenia swojego stanowiska wobec wyodrębniania funduszu sołeckiego, jednak **proponowane zmiany nie dają żadnej gwarancji, iż w wielu gminach owa uchwała negatywna nie będzie uchwałą pierwszą i ostatnią**.

Proponowane dodanie, w art. 1 FundSołU ustępu 1b rozstrzygającego, że uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu lub odmowy wyodrębnienia ma zastosowanie do wszystkich kolejnych lat budżetowych (aż do ewentualnego podjęcia przez radę uchwały o treści jej przeciwnej), można ocenić jako zagrożenie dla wyjątkowego charakteru funduszu sołeckiego nadanego przez art. 1 ust. 1 w brzmieniu obecnie obowiązującym. Może bowiem prowadzić, w gminach nieposiadających wcześniejszych tradycji wyposażania sołectw w prawo dysponowania środkami i niekorzystających dotychczas z funduszu sołeckiego, do „zapomnienia” tej instytucji, podobnie jak to miało dotychczas miejsce z regulacjami *Ustawy o samorządzie gminnym* (art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 51 ust. 3). Przy czym stan taki po przyjęciu rozwiązania zawartego w projekcie zmieni swoją kwalifikację na zgodny z prawem. Obecnie obserwowane przypadki zaniechania corocznego podjęcia uchwały mogą zaś – jako sytuacje posiadające cechy uporczywego naruszania prawa – stać się podstawą zastosowania wobec rad gmin środków nadzorczych na podstawie *Ustawy o samorządzie gminnym*. Dlatego **zmiana zapisów obecnie obowiązującej ustawy może przyczynić się do pogłębienia występujących już problemów dotyczących podejmowania przez rady gmin uchwał o wyrażeniu zgody bądź nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w gminie**.

4. Zmiana art. 2 ust. 2 FundSołU

Przepis art. 2 ust. 2 FundSołU (w jego aktualnym brzmieniu) zobowiązuje wójta gminy do poinformowania sołtysa (do dnia 31 lipca) o wysokości środków funduszu sołeckiego wynikających z algorytmu z art. 2 ust. 1 FundSołU. Proponowana zmiana przewiduje, że wójt gminy przekazuje w tym terminie sołtysom informacje o przypadających na każde sołectwo środkach „funduszu” – jako takiego. Co wymaga podkreślenia, do środków funduszu sołeckiego przepis art. 3 FundSołU zalicza również środki dodatkowo przyznawane sołectwom przez radę gminy. Gdyby więc uznawać, że według nowego zapisu art. 2 ust. 2 FundSołU wójt gminy do dnia 31 lipca będzie powiadamiał sołtysów o środkach należnych sołectwu z algorytmu z art. 2 ust. 1 (środki ustawowe) oraz o środkach dodatkowo przyznanych do dyspozycji przez radę gminy (z art. 3 FundSołU) – to nowy zapis art. 2 ust. 2 jest niecisły w kontekście do zaproponowanego w noweli terminu dla rady gminy z przepisu art. 3 ust. 1a. Dzieje się tak dlatego, że termin podjęcia uchwały rady gminy o uzupełnieniu środków funduszu sołeckiego (art. 3 FundSołU) jest „późniejszy” w stosunku do terminu, w którym wójt informuje sołectwa o

przypadających środków funduszu sołeckiego – informacja, w roku podjęcia uchwały z art. 3 ust. 1 FundSołU, nie mogłaby rodzić po stronie sołectwa możliwości połączenia środków funduszu z art. 2 ust. 1 ze środkami dodatkowymi z uchwały z art. 3 ust. 1. **Proponowany przepis wydaje się zatem nie mieć umocowania w samym projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw.**

Dodatkowo, informacja przekazywana sołtysom o wysokości środków funduszu sołeckiego (art. 2 ust. 2), gdy rada gminy przyznała dodatkowe środki funduszu (art. 3 ust. 1), powinna określać kwotę z puli ustawowej z art. 2 ust. 1 i kwotę dodatkową z art. 3. Proponowane zmiany nie obejmują tej kwestii, a ma ona znaczenie, ponieważ z budżetu państwa gmina otrzymuje jedynie zwrot tych środków, które na przedsięwzięcia sołeckie zostały wydatkowane jako środki z art. 2 ust. 1. W związku z przejrzystością finansowania przedsięwzięć mieszkańców ważnym jest uregulowanie wskazania jaki udział w finansowaniu przedsięwzięć będą miały środki ustawowe (z art. 2 ust. 1) a jaki środki dodatkowe (z art. 3 ust. 1) w sytuacji, w której rada gminy przyznała sołectwom środki dodatkowe.

5. Zmiana art. 3 ust. 1 FundSołU oraz dodanie ust. 1a

Uściślenie przepisów w części dotyczącej uzupełnienia środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 FundSołU o dodatkowe środki przyznane sołectwom przez radę gminy – powinno doprowadzić do rozwiązania dwóch problemów:

- według jakich zasad dodatkowe środki funduszu sołeckiego (uzupełniające środki z art. 2 ust. 1 FundSołU) dzielone są pomiędzy poszczególne sołectwa?
- według jakich zasad (jakiego trybu) sołectwo decyduje o przeznaczeniu środków z art. 3 ust. 1 FundSołU, zaś organy gminy planują je w projekcie budżetu i w uchwalonym budżecie?

Z art. 3 FundSołU w brzmieniu dotychczasowym wynika jedynie norma dopuszczająca możliwość zwiększania funduszu sołeckiego przez radę gminy oraz uściślenie, że za wydatki zrealizowane w tej puli dodatkowej, gmina nie otrzymuje odpowiedniego zwrotu środków z budżetu państwa – jak w przypadku wydatków z puli z art. 2 ust. 1 FundSołU. Nowela art. 3 FundSołU rozwiązując problem pierwszy (tj. sposobu ustalania wysokości na sołectwo tego rodzaju środków dodatkowych) - idzie jeszcze dalej. Dopuszczając podejmowanie w tej mierze przez radę gminy uchwał wieloletnich proponowany zapis „ust. 1a” w obrębie art. 3 FundSołU wyznacza radzie gminy konkretną „datę”, jeśli chce podjąć taką uchwałę ze skutkiem dla budżetu roku kolejnego, w tym dla lat po nim następujących. Analiza nowego „ust. 1a” prowadzi do wniosku, że chcąc wywołać skutek w postaci uzupełnienia funduszu o dodatkowe środki lub skutek w postaci uchylenia podjętej w tej mierze decyzji – uchwała rady gminy musi pochodzić dokładnie „z dnia 31 lipca”. Uchwały podjęte „przed” lub „po” tej dacie nie wywołają skutków prawnych. **Jest to rozwiązanie w założeniu trudne do uwzględnienia w praktyce gminnej.**

6. Zmiana ust. 2 art. 4 FundSołU

Procedura wprowadzania wniosku sołeckiego do projektu budżetu gminy i planowania środków na przedsięwzięcia sołeckie w uchwalanym budżecie.

Dotychczasowy przepis art. 4 FundSołU zawiera dwa rodzaje regulacji prawnych:

- regulację materialnoprawną dotyczącą treści merytorycznych wniosku sołeckiego (ust. 3 art. 4);
- regulację proceduralną traktującą o uchwaleniu wniosku przez zebranie wiejskie, jego wprowadzeniu do projektu budżetu gminy i zaplanowaniu w uchwalanym budżecie wydatków na wnioskowane przedsięwzięcia sołeckie (ust. 2 oraz 4-7 art. 4).

Dodatkowo w ust. 1 art. 4 wyrażono zasadę – obowiązek uwzględniania wniosku sołeckiego w projekcie budżetu gminy i w uchwalanym budżecie.

W nowelizowanym przepisie ust. 2 art. 4 FundSołU, jego autorzy proponują rezygnację z wyszczególniania w nim „rady sołeckiej”. Tego rodzaju zmiana nie usuwa nieścisłości samego przepisu. O ile przepis wyraża klarownie zasadę wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego do uchwalania wniosku sołeckiego, o tyle użyte w dalszej jego części sformułowanie (cyt.): „/.../ z inicjatywy” – nie ma jednoznacznego punktu odniesienia i rodzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Czy owa „inicjatywa” dotyczy zwołania zebrania wiejskiego, czy dotyczy określenia podmiotów uprawnionych do występowania z projektem wniosku sołeckiego?

7. Dodanie art. 4a do FundSołU

W pierwszym roku funkcjonowania funduszy sołeckich (2010) powstały liczne problemy interpretacji prawa, gdy poszczególne sołectwa zamierzały zmienić swój wniosek, ze skutkiem dla zmiany w planie wydatków budżetu. Uzasadnieniem dla zmian była m.in.: możliwość realizacji zadania za kwotę niższą niż we wniosku, a co za tym idzie ewentualność przesunięcia „oszczędności” na zadanie niedoszacowane lub na zadanie nowe – nie objęte wnioskiem i budżetem. Pojawiały się w związku z tym interpretacje wykluczające jakąkolwiek zmianę budżetu w części wyrażającej przedsięwzięcia sołeckie, bądź co najmniej interpretacje odmawiające przymiotu „funduszu sołeckiego” zmianom przedsięwzięć dokonanych w roku budżetowym i w ślad za tym możliwości częściowego zwrotu za nie środków z budżetu państwa na zasadach z art. 2 ust. 4-7 FundSołU.

Odnosząc się do powyższych problemów prawnych należy zaznaczyć, że obowiązująca Ustawa o funduszu sołeckim zwiera regulację umożliwiającą zaplanowanie przedsięwzięcia sołeckiego w budżecie i ponoszenia wydatków na nie. Do ewentualnej zmiany wniosku sołeckiego nie da się „wprost” zastosować przepisów art. 4 FundSołU. Kwestie zmiany budżetu gminy poddane są następującym zasadom:

- zasadzie wyłącznej właściwości rady gminy w decydowaniu o budżecie z art. 18 ust. 2 pkt 4 GminSamU,
- kompetencjom wójta gminy do dokonywania zmian budżetu w zakresie spraw z art. 257 FinPublU i dodatkowych uprawnień udzielonych przez radę gminy z art. 258 FinPublU,
- zasadzie wyłącznej właściwości wójta gminy w zakresie sporządzenia projektu uchwały rady gminy zmieniającej budżet z art. 233 pkt 3 FinPublU i z art. 60 ust. 2 pkt 3 GminSamU.

Przygotowana nowela poprzez dodanie „art. 4a” wprowadza regulację usuwającą wątpliwości w kwestiach:

- czy organom gminy wolno dokonywać zmiany budżetu w części wyrażającej wydatki stanowiące przedsięwzięcia sołeckie?

Według noweli zmiany takie mogą być dokonywane w trakcie roku z uwzględnieniem wymagań proceduralnych z nowego art. 4a i posiłkowo stosowanych przepisów art. 4 ust. 2, 3 oraz 5 i 7.

Pierwszym mankamentem art. 4a jest niewyrażenie w nim zobowiązania organu gminy do dokonania zmiany budżetu w przypadku skierowania do wójta gminy wniosku o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego.

Drugim mankamentem jest brak wyraźnego przepisu wykluczającego dopuszczalność zmian budżetu, gdyby na przedsięwzięcie sołeckie realizująca je gminna jednostka

budżetowa zaciągnęła zobowiązania lub dokonała wydatki (tj. limit planu wydatków został zaangażowany zawartą umową lub dokonany wydatkiem).

Należy zastrzec, że o ile nieuwzględnienie przez radę gminy wniosku sołeckiego w uchwalonym budżecie, jeśli wniosek jest zgodny z prawem, może spowodować zmianę budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej w trybie art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577; z późn. zm. – dalej: „RioU”), o tyle proponowana nowela nie zakłada tego rodzaju zastępczej zmiany budżetu przez Kolegium RIO, gdyby zmiany z art. 4a nie dokonał wójt lub rada gminy.

Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania prawnego wymagałoby nowelizacji ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych nie uwzględnionej w Projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw.

Podsumowując: wprowadzenie artykułu 4a powoduje, iż ogólny rachunek wątpliwości dotyczących stosowania ustawy zostanie spotęgowany, ponieważ:

- Projekt nie odnosi się do zakresu związania organów gminy prawidłowym, w świetle proponowanego art. 4a, wnioskiem o zmianę przedsięwzięć, a zatem:
 - czy przedłożenie prawidłowego wniosku zobowiązuje radę do dokonania zmiany przedsięwzięcia w uchwale budżetowej? Jeżeli tak, to w jakim terminie od wpływu wniosku powinna nastąpić zmiana?
 - jeżeli prawidłowy wniosek w sprawie zmian miałby zobowiązywać do zmiany uchwały budżetowej, to trzeba mieć na względzie, że wprowadza się de facto dodatkowy podmiot decydujący o zmianach uchwały budżetowej, nie stawiając przy tym żadnych warunków co do ilości dopuszczalnych zmian w trakcie roku i terminów ich dokonywania. **Otwiera to prostą drogę do destabilizacji procesu wykonywania budżetu gminy poprzez ograniczenie możliwości racjonalnego i logicznego planowania zadań przez organy gminy.**
 - tak istotna kompetencja sołectwa nie może być oparta na domniemaniu, lecz winna być jasno określona, a zatem jeżeli zmiana przedsięwzięć w roku budżetowym miałyby zależeć od zgody organów gminy (podjęcia przez radę decyzji, czy zmiana uchwały budżetowej będzie dokonana), to **dojdzie do „rozmycia” istoty funduszu sołeckiego; wówczas to nie zebrania wiejskie, ale organy gminy będą decydowały, czy środki, których przeznaczenie sołectwo chce zmienić zostaną wydane zgodnie z decyzją zebrania wiejskiego.** Należy zadać pytanie, czy za tak realizowane przedsięwzięcia z budżetu państwa będzie zwracana część poniesionych wydatków?
- Odpowiednie zastosowanie trybu rozpatrzenia wniosku o zmianę przedsięwzięć z art. 4 ust. 5-7 u.f.s. jest utrudnione. Przyjęcie wniosku przez wójta (przy odpowiednim zastosowaniu art. 4 ust. 5-7 u.f.s.) nie może bowiem oznaczać powstania podstawy do jego realizacji. Zmiana przedsięwzięć wymaga zmiany uchwały budżetowej (nie tylko samego planu wydatków budżetu – art. 211, 212, 257 i 258 ustawy o finansach publicznych), czego wójt z mocy prawa uczynić nie może. Akceptacja wniosku przez wójta może więc co najwyżej skutkować sporządzeniem projektu zmiany uchwały budżetowej. W jakim terminie? Umożliwiającym ujęcie przedsięwzięcia w uchwale budżetowej na najbliższej sesji?
- Przyznanie prawa zmiany przedsięwzięć w trakcie roku może uelastyczyć fundusz sołecki, ale jednocześnie osłabić pozycję sołectwa. **Możliwość dokonywania zmian może bowiem skutkować pojawianiem się dodatkowych nacisków organów gminy na zmianę pierwotnych zamierzeń sołectwa, w zależności np. od obietnicy ujęcia takiej czy innej inwestycji w budżecie, czy okoliczności, które wynikły w toku realizacji budżetu.**

Ewentualne przyznanie prawa do zmiany przedsięwzięć (lub wprowadzenia nowych) musi być obwarowane jasnymi warunkami – jako sytuacja wyjątkowa, a nie powszechna możliwość – jeżeli przedstawione wyżej zagrożenia mają być zminimalizowane. Takie warunki dotyczące np. okoliczności uzasadniających zmianę przedsięwzięcia nie są wymienione ww. omawianym projekcie. Co więcej proponowany przepis ww. projektu może prowadzić do destabilizacji gospodarki finansowej gminy: co nastąpiłoby gdyby np. 30 sołectw postanowiło 2 razy zmienić swoje przedsięwzięcia w trakcie roku budżetowego? Podsumowując powyższe uwagi, wprowadzenie nieograniczonej merytorycznie, ilościowo i czasowo możliwości dokonywania zmian przedsięwzięć przez sołectwa wydaje się być poważnym zagrożeniem dla planowania i wykonywania budżetu, a także dla samej istoty funduszu sołectkiego (mimo pozornie nęcącej wizji posiadania prawa do zmiany decyzji).

W istniejącym stanie prawnym za zaletę funduszu sołectkiego należy uznać jego pewność z punktu widzenia sołectwa, aczkolwiek uzyskaną kosztem pewnego usztywnienia zakresu podejmowanych decyzji. Mimo tego istnieje wrażenie pewnej równowagi między prawem swobodnej, w granicach prawa, decyzji sołectwa na etapie wprowadzenia przedsięwzięć do projektu budżetu, a brakiem takiej kompetencji na etapie realizacji budżetu. **Podjęcie próby wprowadzenia możliwości zmian przedsięwzięć w trakcie roku w ww. projekcie bez oceny skutków regulacji przyczyni się do problemów w praktyce funkcjonowania gmin.**

8. Odniesienie się do propozycji partycypacji mieszkańców sołectwa w finansowaniu przedsięwzięcia sołectkiego środkami pozyskanymi ze zbiórki publicznej (nowela art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych).

Zakres merytoryczny spraw regulowanych ustawą o funduszu sołectkim nie obejmuje w całości kwestii finansowania przedsięwzięć sołectkich w drodze tzw. „mieszanych montażu finansowych”. Ustawa dopuszcza jedynie na finansowanie przedsięwzięcia ze środków wyliczonych dla sołectwa z art. 2 ust. 2 i środków dodatkowo przyznanych przez radę gminy w uchwale z art. 3 ust. 1. Ustawa nie wyklucza natomiast, aby jedno i to samo przedsięwzięcie sołectkie z art. 1 ust. 2 FundSołU mogło być finansowane ze środków funduszu sołectkiego (z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1), ze środków sołectwa ustalonych na podstawie statutu (art. 51 ust. 3 GminSamU w związku z dodanym art. 1 ust. 1a FundSołU), a także ze środków budżetu gminy dodatkowo pozyskanych na przedsięwzięcie sołectkie, w tym z Unii Europejskiej oraz innej pomocy bezzwrotnej (np. na programy „Leader”).

Propozycji art. 2 noweli zawierającej zmianę do art. 13 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych – nie towarzyszy jakakolwiek regulacja prawno-pozytywna dotycząca dodatkowego finansowania przedsięwzięcia sołectkiego ze środków oddanych na nie przez mieszkańców sołectwa. Dodany do art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych zapis „litery e. \” mówiący o tym, że do zbiorów pieniędzy na przedsięwzięcia sołectkie nie stosuje się przepisów tej ustawy, zezwala oczywiście na takie zbiórki. Jednak przepisowi nie towarzyszy żaden nowy zapis ustawy o funduszu sołectkim, który przewidywałby dodatkowe pokrycie kosztów przedsięwzięcia sołectkiego ze środków zabranych przez sołtysa.

Innymi słowy, nowela do ustawy o zbiórkach publicznych zwałania spod jej przepisów zbiórkę pieniędzy od mieszkańców sołectwa na dofinansowanie przedsięwzięcia sołectkiego, jednak w ustawie w funduszu sołectkim nie zawarto żadnych reguł przewidujących łączenie środków ze zbiórki ze środkami budżetowymi funduszu sołectkiego z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że środki pozyskane przez sołectwo, jako jednostkę pomocniczą gminy, są dochodami gminy, które powinny być odprowadzone na rachunek budżetu gminy. Jeśli środkom pozyskanym ze zbiórki towarzyszyłoby określone przez darczyńcę „polecenie” (art. 888 i nast. Kodeksu cywilnego), pozyskujący je sołtys musiałby działać z upoważnienia gminy, a nieuwzględnienie wniosku sołeckiego w budżecie powinno powodować wydatek z tytułu zwrotu środków darczyńcom. W polu rozważań mieści się również posłużenie się instytucją „depozytu”, z którego przy uwzględnieniu wniosku sołeckiego ww. środki zebrane od mieszkańców trafiałyby na dochody budżetu. Wymagałoby to jednak ścisłej regulacji powyższej kwestii. Jak do tej pory zagadnienie partycypacji mieszkańców gminy w realizacji jej zadań własnych regulowane jest konstrukcją „inicjatywy lokalnej” z art. 19b-19h ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 – dalej: PożytPublU).

Reasumując, istotą problemu nie jest sama dopuszczalność łożenia przez mieszkańców sołectwa pieniędzy na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego w zgodzie z ustawą o zbiorcach publicznych, ale instytucjonalizacja takiego rozwiązania w wyraźnych przepisach *Ustawy o funduszu sołeckim*, czego w noweli nie dokonano. Dofinansowujące przedsięwzięcie pieniądze od mieszkańców sołectwa nie są środkami funduszu sołeckiego, ale stanowią środki uzupełniające w stosunku do środków z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1 FundSołU. Partycypację mieszkańców gminy w realizacji wydatków budżetu normują już przepisy art. 19b-19h PożytPublU zakładając umowę o inicjatywę lokalną.

Wymienione wyżej problemy wskazują, iż *Projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw* w brzmieniu na dzień 2 marca 2011 roku (z uwzględnieniem poprawek dokonanych na posiedzeniu połączonych Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej Senatu w dniu 1 marca 2011 roku) może w sposób znaczący przyczynić się do powstania chaosu prawnego w przedmiocie regulacji Ustawy o funduszu sołeckim z dnia 20 lutego 2009 roku. Projekt nie opiera się na diagnozie stanu faktycznego, a tym samym katalog problemów jest wybiórczy, jak również przyczynia się do powstawania nowych nieścisłości i w proponowanym kształcie osłabia pozycję mieszkańców sołectw.

Uwagi sformułowane zostały przez ekspertów współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
tel./fax: 22 844 73 55
www.slgo.pl, e-mail: zarzad@slgo.pl

Dlaczego dyskusja i diagnoza stanu faktycznego realizacji *Ustawy o funduszu sołeckim* są konieczne przed rozpoczęciem prac legislacyjnych nad zmianami ustawy?

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, wszelka zmiana w prawie powinna być poprzedzona rzetelną diagnozą zastanego stanu rzeczy. Poniższy tekst dotyczy zagadnienia podejmowania przez rady gmin uchwał dotyczących wyrażenia zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołeckiego.

Gminami uprawnionymi do podejmowania uchwał w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki są gminy posiadające jednostki pomocnicze – sołectwa. Zgodnie z *Ustawą o funduszu sołeckim* (art.1 ust 1), na radach gmin ciąży obowiązek podjęcia ww. uchwał w nieprzekraczalnym terminie do 31 marca każdego roku poprzedzającego rok budżetowy.

Ile gmin faktycznie przyjęło uchwały dotyczące wyodrębnienia bądź nie funduszu sołeckiego na 2011 rok? Przykład Województwa Dolnośląskiego.

Według danych udostępnianych przez MSWiA takich gmin było 81 (73 podjęły decyzję o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego oraz 8 podjęło decyzję o niewyodrębnieniu) na ogólną liczbę 169 gmin Województwa Dolnośląskiego.

Dane przekazane Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych zawierające wykaz decyzji (tak/nie/nie podjęto żadnej uchwały) poszczególnych rad gmin potwierdzają powyższą sumę.

Analiza zastanych danych (MSWiA: zał. 1 oraz KRRIO: zał. 2) przeprowadzona przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wskazuje, że liczba gmin w Województwie Dolnośląskim, które podjęły decyzję dotyczącą funduszu sołeckiego, jest inna niż podawana przez ww. instytucje.

Faktyczna liczba gmin, które podjęły decyzję – jak pokazuje załączony wykaz uchwał znajdujących się w Biuletynach Informacji Publicznej wybranych gmin Województwa Dolnośląskiego (zał. 3) – jest przynajmniej o 13 gmin wyższa. Zebrane przez Stowarzyszenie dane wskazują, że tak dane udostępniane przez MSWiA jak i przez KRRIO zawierają istotne błędy, uniemożliwiające jednoznaczne stwierdzenie liczby gmin podejmujących uchwały dotyczące funduszu sołeckiego.

Co więcej liczba gmin, które podjęły decyzje może być jeszcze wyższa, gdyż niektóre z Biuletynów Informacji Publicznej badanych gmin nie są regularnie aktualizowane, co może rodzić sytuacje, w której podjęte już uchwały nie zostały w nich opublikowane.

Osobnym problemem jest kwestia obliczania procentu gmin w których wyodrębniano fundusz sołecki w stosunku do liczby gmin w województwie. Przedstawione przez MSWiA dane nie uwzględniają liczby gmin uprawnionych do podjęcia decyzji – lecz odnoszą się do ogólnej liczby gmin w województwie (w tym np. gmin miejskich nie posiadających sołectw). Informacjami nt. liczby gmin posiadających sołectwa dysponują wojewodowie (wg. informacji udzielonej Stowarzyszeniu przez MSWiA, ministerstwo nie posiada takich danych), są one również dostępne w Wojewódzkich Urzędach Statystycznych.

Trudności określenia liczby gmin podejmujących ww. uchwały wiążą się ze zdiagnozowanymi przez Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich problemami dotyczącymi nadzoru nad uchwałami rad gmin o wyodrębnianiu funduszu sołeckiego (zał. 6 oraz zał. 7). Wojewodowie stwierdzają, iż nie badają legalności uchwał podejmowanych na podstawie *Ustawy o funduszu sołeckim*. Należy zauważyć, iż żaden z wyżej podniesionych problemów nie znajduje rozwiązania w *Projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw* (druk senacki nr. 1098), zaś proponowane rozwiązania dotyczące zmiany art. 1 ust. 1 *Ustawy o funduszu sołeckim* wydają się być sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej.

Prowadzone przez Stowarzyszenie działania monitorujące wskazują, iż wobec gmin które nie podjęły żadnej uchwały dotyczącej funduszu sołeckiego, mogą zostać podjęte przez każdego obywatela RP – bez konieczności wprowadzania zmian ustawowych – skuteczne działania skłaniające rady gmin do podjęcia uchwały o wraźeniu zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołeckiego. W załączniku znajduje się wniosek Zarządu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich skierowany w lutym 2011 roku do ponad 100 Przewodniczących Rad Gmin, w których według danych Stowarzyszenia w 2010 roku nie podjęto żadnej uchwały dot. funduszu sołeckiego. Przewodniczący zobowiązani są rozpatrzyć wniosek w terminie 30 dni (przykładowa odpowiedź – informująca o podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały – znajduje się w zał. 5).

Na podstawie zgromadzonych przez MSWiA oraz KRRIO danych nie można jednoznacznie stwierdzić, ile gmin w Polsce przyjęło fundusz sołecki – w diagnozie stanu faktycznego mogą pomóc dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów prawdopodobnie w marcu 2011 roku, dotyczące zwrotu z budżetu państwa części wydatów wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (jednak opublikowane dane będą się odnosić wyłącznie do pierwszego roku funkcjonowania *Ustawy o funduszu sołeckim*). Należy raz jeszcze podkreślić, iż dostępne obecnie instrumenty prawne (np. złożenie wniosku z art. 241 KPA) pozwalają skutecznie egzekwować obowiązujące prawo bez ingerencji w przepisy *Ustawy o funduszu sołeckim*.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich prowadzi szczegółową analizę dotyczącą uchwał rad gmin w ww. zakresie na obszarze wszystkich województw dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich.

Stowarzyszenie prowadzi również działania monitorujące wdrażanie funduszu sołeckiego w oparciu o prawo dostępu do informacji publicznej będące skutecznym narzędziem każdego mieszkańca sołectwa działającego na rzecz jawności i przejrzystości sprawowania władzy przez organy administracji publicznej.

Załączniki:

1. Statystyka MSWiA Tabela (we fragmencie dot. Województwa Dolnośląskiego)
2. Dane udostępnione przez KRRIO (dla wybranych gmin Województwa Dolnośląskiego)
3. Dane uzyskane w ramach działań prowadzonych w projekcie „Budżet obywatelski” Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (dla wybranych gmin Województwa Dolnośląskiego)
4. Wniosek z art. 241 Kodeksu Postępowania Administracyjnego kierowany do przewodniczących Rad Gmin, w których nie zostały podjęte żadne uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki
5. Przykładowa odpowiedź na wniosek z art. 241 KPA skierowana do Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
6. Wniosek Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
7. Odpowiedź Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na wniosek Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

1. Statystyka MSWiA Tabela (we fragmencie dot. Województwa Dolnośląskiego)

| Województwo | Liczba gmin w województwie - ogółem | Liczba gmin w których podjęto uchwały wyrażające zgodę na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w roku 2011 | Liczba gmin w których podjęto uchwały o nie wyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w roku 2011 | Liczba gmin które nie podjęły (żadnych) uchwał w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w roku 2011 | % gmin w których wyodrębniano fundusz sołecki w stosunku do liczby gmin w województwie | % gmin w których nie wyodrębniano funduszu sołeckiego w stosunku do liczby gmin w województwie | % gmin, które nie podjęły żadnych uchwał w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki w roku 2011 |
|--------------|-------------------------------------|---|--|--|--|--|--|
| Dolnośląskie | 169 | 73 | 8 | 88 | 43% | 5% | 52% |

Źródło:

http://administracja.mswia.gov.pl/portals/adm/385/1771/TABELA__dane_z_15_czerwca__2010_r.html (dostęp z 26-06-2010 i 3-03-2011).

2. Dane udostępnione przez KRRIO (dla wybranych gmin Województwa Dolnośląskiego)

| | |
|-------------|---------------------------------|
| STOSZOWICE | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| SULIKÓW | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| ZGORZELEC | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| PIELGRZYMKA | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| OŁAWA | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| GAWORZYCE | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| SIEKIERCZYN | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| CIESZKÓW | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| KROŚNICE | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| MILKOWICE | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| MYSŁAKOWICE | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| MĘCINKA | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |
| ŁAGIEWNIKI | 3. Nie podjęto (żadnej) uchwały |

3. Dane uzyskane w ramach działań prowadzonych w projekcie „Budżet obywatelski” Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (dla wybranych gmin Województwa Dolnośląskiego)

| Nazwa gminy | Adres podjętej przez radę gminy uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej |
|-------------|---|
| STOSZOWICE | http://gmina.stoszowice.sisco.info/zalaczniki_uchwaly/511/uchwala_i_9_2010.pdf |
| SULIKÓW | http://bip.sulikow.pl/?id=3629 |
| ZGORZELEC | http://bip.gmina.zgorzelec.pl/cms_inc/cms_pobierz_dokument.php?id=27&dok_id=410 |
| PIELGRZYMKA | http://pielgrzymka.bip.net.pl/?p=document&action=save&id=923&bar_id=1304 |
| OŁAWA | http://www.bip.gminaolawa.pl/upload/4657/339_10.pdf |
| GAWORZYCE | http://sbip.pl/ngaworzyce/upload/Uchwaly2010/Uchwala%20181_%202010_nie%20wyrazenia%20zgody%20na%20fund.doc |
| SIEKIERCZYN | http://archiwum-siekierczyn.bipgmina.pl/files/sites/3117/wiadomosci/112961/files/uchwala_xl_198_10.pdf |
| CIESZKÓW | http://bip.cieszkow.pl/cms_inc/cms_pobierz_dokument.php?id=267&dok_id=2029 |
| KROŚNICE | http://www.bip.krosnice.pl/content.php?cms_id=860 |
| MILKOWICE | http://bip.ug-milkowice.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=720&idmp=34&r=r |
| MYSŁAKOWICE | http://myslakowice.signform.pl/myslakowice/file1.php?doc=uchwa%B3a%20313XLI10.PDF |
| MĘCINKA | http://bip.mecinka.dolnyslask.pl/files/pdf_uchwaly_06-10/Uchwala_nr_XL-260-10.pdf |
| ŁAGIEWNIKI | http://lagiewniki.bip.ornak.pl/pl/bip/uchwaly_podzial/uchwaly2010/xlv/273/px_uchwala_nr_xlv_273_10.pdf |



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
tel./fax: 22 844 73 55

www.slgo.pl, e-mail: zarzad@slgo.pl

Warszawa, dnia 18 lutego 2011

Przewodniczący Rady Gminy

Wniosek

Na podstawie artykułu 241 Kodeksu Postępowania Administracyjnego składamy wniosek o poddanie pod obrady rady gminy projektu uchwały o wyodrębnieniu lub niewyodrębnieniu z budżetu gminy środków stanowiących fundusz sołecki.


Zgodnie z art. 1. ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego. Wskazany przepis obliuguje do zajęcia się przez radę gminy w każdym roku sprawą funduszu sołeckiego. Rada gminy może wyrazić zgodę na wyodrębnienie środków stanowiących fundusz sołecki lub nie wyrazić takiej zgody, musi to jednak zrobić przyjęciem stosownej uchwały. Obowiązkiem organów gminy, zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, jest podejmowanie działań mających na celu wykonywanie nałożonych ustawą obowiązków. Ustawa o funduszu sołeckim wyznacza termin do podjęcia takiej uchwały, którego dochowanie - w przypadku zgody - umożliwia terminowe wykonanie pozostałych czynności w trakcie trwania procedury.

Należy również pamiętać o konsekwencjach jakie mogą wynikać z nie zajęcia się kwestią wyodrębnienia lub nie wyodrębnienia funduszu sołeckiego przez radę gminy pod postacią odpowiedniej uchwały. Niepodjęcie uchwały przez radę gminy może bowiem zostać zinterpretowane jako zaniechanie prawotwórcze w świetle art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, czy też wypełnienie przesłanek wskazanych w art. 96 ustawy o samorządzie gminnym.

Wobec powyższego wnioskuję się o zajęcie się sprawą i podjęcie przez radę gminy uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie lub nie wyodrębnienie z budżetu gminy środków stanowiących fundusz sołecki na rok 2012. Uchwała taka zgodnie z ustawą musi zostać uchwalona do 31 marca 2011 r.

Wniosek składany jest za pośrednictwem telefax zgodnie z art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z poważaniem,

Szymon Osowski

Prezes Zarządu

Katarzyna Tadeusiak-Jeznach

Skarbniczka Zarządu

www.slgo.pl
www.funduszesoleckie.pl
www.informacjapubliczna.org.pl
www.watchdog.org.pl

Święta Katarzyna, dnia 24.02.2011 r.

Pan
Szymon Osowski
Prezes Zarządu
Stowarzyszenia Liderów
Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

W nawiązaniu do wniosku Stowarzyszenia skierowanego do mnie w dniu 23.02.2011 r. informuję, iż Rada Miejska w Siechnicach na V sesji w dniu 10 lutego 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w 2012 roku. Uchwała nosi numer V/32/11 i jest opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej.

Z poważaniem

Przewodniczący Rady

~~Roman Kasprowski~~



RADA MIEJSKA W SZCZAWNICY

34-460 Szczawnica, ul. Szalaya 103, e-mail: radamiasta@szczawnica.pl
tel. (0-18) 262 2203 wew. 25, fax (0-18) 262 2530,

Szczawnica, 25.02.2011 r.

RM.0004.10.2011

**Stowarzyszenie Liderów
Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2
02 – 605 Warszawa**

W odpowiedzi na pismo (fax) z dnia 18 lutego 2011 roku uprzejmie informuję, że sołectwa w naszej gminie zostały wyodrębnione ze struktur administracyjnych Miasta Szczawnica w roku 2008, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rada Miejska, niezwłocznie po tym fakcie przeanalizowała wszystkie przepisy dotyczące funkcjonowania sołectw i podjęła uchwałę wyodrębniającą środki na tzw. fundusz sołecki, o której Państwo piszecie i trwa to do chwili obecnej.

Nie inaczej jest też z rokiem 2012 – informuję, że na sesji, która jest planowana 7 marca 2011 roku, jest planowane wyodrębnienie lub nie wyodrębnienie funduszu na rok 2012, w formie uchwały.

Jako Rada Miejska, jesteśmy świadomi odpowiedzialności, a zarazem konsekwencji, jakie z tym tematem są związane oraz na bieżąco wprowadzamy w życie przepisy, które ustawodawca nakłada na samorząd (Radę Miejską).

Jednocześnie pragnę podziękować za przypomnienie i wykazaną troskę w wyżej wymienionym temacie.

Z poważaniem

Kopia:
a/a

PRZEWODNICZĄCY RADY.

Kazimierz Zachwiej
Kazimierz Zachwiej



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

www.slgo.pl, e-mail: zarzad@slgo.pl

Szanowny Pan

Marian Podziewski

Wojewoda Warmińsko-Mazurski

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Zwracam się do Pana w imieniu Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich – organizacji pożytku publicznego, prowadzącej pro publico bono program i portal internetowy poświęcony funduszowi sołeckiemu www.funduszesoleckie.pl – z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznych powstałych przy wykonywaniu zadań nadzorczych przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki wprowadzanych przez gminy funduszy sołeckich zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, m. in.:

- listę gmin z obszaru województwa warmińsko-mazurskiego, w których podjęto uchwały o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie bądź nie wyodrębnienie w budżecie gmin, środków stanowiących fundusz sołeczki w latach 2010 oraz 2011 oraz gmin w których nie podjęto uchwał,
- rozstrzygnięć nadzorczych w sprawie uchwał gmin odnośnie wyrażenia zgody lub nie wyrażenia zgodny na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w latach 2009 i 2010.

Przedmiotowy wniosek dotyczy również ewentualnego udostępnienia poza informacjami prostymi (np. dokumentami) również informacji publicznych przetworzonych zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgromadzonych przez Urząd Wojewódzki dotyczących wprowadzanych przez gminy funduszy sołeckich zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim.

W uzasadnieniu żądania informacji przetworzonej wskazuję, iż Stowarzyszenie realizując program związany z funduszami sołeckimi jest adresatem pytań dotyczących funduszu sołeckiego, kierowanych z różnego szczebla instytucji samorządowych (sołectwa, gminy, urzędy marszałkowskie) oraz rządowych (urzędy wojewódzkie). Ponadto wiedza gromadzona przez Stowarzyszenie jest przekazywana mieszkańcom podczas licznych bezpłatnych szkoleń, warsztatów, spotkań oraz na stronie www.funduszesoleckie.pl.

www.slgo.pl

www.funduszesoleckie.pl

www.informacjapubliczna.org.pl

www.watchdog.org.pl

Stowarzyszenie prowadzi program mający na celu dostarczenie wiedzy oraz wypracowanie narzędzi umożliwiających sprawne funkcjonowanie funduszu sołeckiego - w wymiarze społecznym, prawnym i ekonomicznym.

Podjęte w ramach już blisko rocznej pracy działania zyskały uznanie m.in. w zaproszeniu do wystąpienia na konferencji podsumowującej wdrażanie ustawy o funduszu sołeckim w Sejmie RP w maju 2010. Współpracujemy m.in. z Gazetą Sołecką, Fundacją Wspomagania Wsi, wieloma instytucjami publicznymi. Na bieżąco publikujemy informacje dotyczące funduszu sołeckiego.

Udostępnienie informacji przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki niewątpliwie przyczyni się do uzyskania przez instytucje samorządowe oraz samych mieszkańców wsi szerszych informacji odnośnie funduszu sołeckiego.

Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wnoszę o udostępnienie informacji w wersji elektronicznej na adres funduszesoleckie@sligo.pl lub przesłanie w wersji papierowej na adres: ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa.

Z poważaniem,

Szymon Osowski

Prezes Stowarzyszenia Liderów Lokalnych
Grup Obywatelskich

www.sligo.pl

www.funduszesoleckie.pl

www.informacjapubliczna.org.pl

www.watchdog.org.pl

Olsztyn, 04 stycznia 2011r.

PN.0713-005/11

Pan
Szymon Osowski
Prezes
Stowarzyszenia Liderów Lokalnych
Grup Obywatelskich

W związku z Pana pismem z dnia 19 października 2010r. oraz żądaniem skierowanym w skardze na bezczynność organu z dnia 20 grudnia 2010r. **uprzejmie informuję**, że zgodnie z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Dodać należy, iż przepisy art. 1 ust. 2 w związku z art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 420 z późn. zm.) wskazują również, że regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich spraw finansowych m. in. w sprawach budżetu i jego zmian.

Rozstrzygnięcie przez radę gminy, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009r., Nr 52, poz. 420 z późn. zm.), o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki bez wątplenia wchodzi w zakres pojęciowy terminu „sprawy finansowe”. Fundusz sołecki stanowi element budżetu gminy, a uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego stanowi egzemplifikację jednej z kategorii uchwał wymienionych w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, iż wojewoda nie jest organem uprawnionym do sprawowania nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w ich sprawach finansowych, w tym wyodrębnianiu funduszu sołeckiego w budżecie gminy. Organem, który został upoważniony (zobligowany) przez ustawodawcę do tego typu kontroli jest regionalna izba obrachunkowa. Ona też prowadzi merytoryczny nadzór nad uchwałami rad gmin w ich sprawach finansowych pod względem ich zgodności z obowiązującym prawem. Wojewoda nie podejmuje rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do przedmiotowych uchwał. Nie prowadzi również listy gmin, które podjęły uchwałę w sprawie funduszu sołeckiego.

Dlatego też w/w wniosek o udostępnienie informacji publicznej należy skierować do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, która sprawuje nadzór nad uchwałami rad gmin w sprawach dotyczących funduszu sołeckiego.

Podsumowując w związku z powyższym Wojewoda nie może w przedmiotowej sprawie podjąć oczekiwanych przez Pana działań.

Z up. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Elżbieta Sobuska
Dyrektor Wydziału Przewodni i Nadzoru



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
tel./fax: 22 844 73 55

www.sllgo.pl, e-mail: zarzad@sllgo.pl



Sami swoje!

www.funduszesoleckie.pl

Uwagi i propozycje do projektu ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim i niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1098).

Opinia sporządzona przez prawników współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

1. Uwagi dotyczące założeń wyjściowych noweli

Uchwalona 20 lutego 2009 r. ustawa o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm. – dalej: **FundSołU**) jest ustawą szczególną, gdyż zawiera *lex specialis* w stosunku do regulujących gospodarkę finansową gminy przepisów:

- ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm. – dalej: **GminSamU**);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm. – dalej: **FinPublU**).

W swoich rozwiązaniach odrębnych od dwóch ww. ustaw ogólnych ustawa o funduszu sołeckim powinna być kompletna i dostatecznie przejrzysta skoro jej rozwiązania miały obowiązywać równoległe do ogólnych przepisów regulujących sprawy „opracowywania projektu budżetu gminy” (z wyrażonymi w nim przedsięwzięciami sołeckimi), oraz sprawy „uchwalania budżetu gminy” i jego „wykonywania”.

Opracowana nowela (druk senacki nr 1098) ma z założenia usuwać braki w przepisach ustawy o funduszu sołeckim a zarazem wprowadzać nowe, dodatkowe rozwiązania do systemu prawnego, z założenia usprawniające funkcjonowanie gospodarki finansowej sołectw.

2. Odniesienie się do proponowanych zapisów zmiany ustawy o funduszu sołeckim

Proponowane zmiany i uzupełnienia do dotychczasowych przepisów ustawy o funduszu sołeckim wprowadzają nowe rozwiązania w postaci:

- nadania decyzji rady dotyczącej tworzenia lub nietworzenia funduszu sołeckiego charakteru uchwały względnie bezterminowej (nowela do art. 1 FundSołU oraz art. 5 ustawy zmieniającej),
- uregulowania kwestii związanych z możliwością zwiększenia przez radę gminy ustawowych środków funduszu sołeckiego o środki gminne, wraz z nadaniem takiej decyzji charakteru uchwały względnie bezterminowej (nowela do art. 3 FundSołU),
- zmiany dotychczasowych wymagań dotyczących przeznaczenia środków na określone przedsięwzięcia oraz zmiany przepisów proceduralnych gwarantujących wprowadzenie przedsięwzięcia sołeckiego do budżetu rocznego (nowela art. 4 FundSołU),
- uzupełnienia systemu prawa finansowego o wyraźny przepis dotyczący dopuszczalności zmian budżetu gminy w zakresie zaplanowanego w nim wydatku na przedsięwzięcie sołeckie (dodany art. 4a do FundSołU).

Przygotowane zmiany i uzupełnienia przepisów ustawy o funduszu sołeckim nie są dostatecznie kompletne i w pełni poprawnie zredagowane (zapisane), co może rodzić problemy w obrocie prawnym po wejściu w życie noweli w aktualnym jej brzmieniu.

2.1. Nowelizacja art. 1 ust. 1 FundSołU oraz dodanie ust. 1b.

Nowe rozwiązanie, według którego uchwała rady gminy o wyodrębnieniu (lub niewyodrębnieniu) w budżecie gminy funduszu sołeckiego nie ograniczałaby się tylko do kolejnego roku budżetowego – jest rozwiązaniem merytorycznie słusznym jednak nie w pełni jednoznacznym w jego szczegółach. Idzie o kwestie:

- do kiedy rada gminy musi ostatecznie podjąć nową uchwałę ze znowelizowanego art. 1 ust. 1 FundSołU, aby nie zadziałał zapis z art. 5 noweli (o dorozumianym wyrażeniu zgody na bezterminowe funkcjonowanie rokrocznie funduszu sołeckiego)?

- czy nowa uchwała rady gminy (pozytywna lub negatywna) może być podjęta na czas określony (np. na kadencję rady gminy)? – czy radzie gminy nie wolno w nowej uchwale operować żadnym terminem? (a wówczas aby znieść skutki uchwały bezterminowej rada gminy musi podjąć bezterminową uchwałę o odmiennej treści do tej pierwszej).

Powyższe wątpliwości świadczą o nieprecyzyjnym sformułowaniu z nowego „ust. 1b” do art. 1, według którego uchwała ma zastosowanie do (cyt.): „/.../ lat budżetowych zaczynających się po upływie 9 miesięcy od dnia podjęcia uchwały.”

Rok budżetowy w samorządzie rozpoczyna się od dnia 1 stycznia i trwa do 31 grudnia.

Aby owa uchwała dotycząca funduszu sołeckiego miała odnosić się do roku budżetowego zaczynającego się po upływie 9 miesięcy od jej podjęcia – musiałaby być uchwalona nie później, ani nie wcześniej niż w dniu „31 marca”. Niepodjęcie uchwały na sesji rady gminy w tym konkretnym dniu, ze względu na zapis art. 5 ustawy, oznaczałoby niemożność zniesienia uprzednio funkcjonującego funduszu sołeckiego, aż do roku kolejnego i dnia 31 marca tego roku. W pierwszym roku działania noweli, w związku z art. 5 ustawy zmieniającej, niepodjęcie żadnej uchwały w tym konkretnie dniu miałoby oznaczać, że rada gminy w dorozumiany sposób zadecydowała o funkcjonowaniu w gminie funduszu sołeckiego (art. 5 noweli).

Proponuje się, aby termin zawity dla podjęcia uchwały z art. 1 ust. 1 FundSołU był określony w sposób następujący (cyt.):

Art. 1.

„1b. Uchwała, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest nie później, niż do dnia 31 marca roku poprzedzającego kolejne lata budżetowe. ”

2.2. Dodany „ust. 1a” do art. 1 FundSołU

Ustawa o funduszu sołeckim nie jest jedynym źródłem norm prawnych umożliwiających sołectwu prowadzenie gospodarki finansowej.

Według art. 51 ust. 3 GminSamU, o prowadzeniu gospodarki finansowej przez sołectwo (w ramach budżetu gminy) decyduje rada gminy przepisami statutu, który jest elementem prawa powszechnie obowiązującego. W przepisach statutu rada gminy decyduje o tym czy w ogóle sołectwo będzie prowadziło gospodarkę finansową oraz na czym ona będzie polegała (np. wpływ sołectwa na treść wydatków budżetu gminy, dodatkowy udział sołectwa o czynnościach formalnych procesu wykonania budżetu – tj. udział w zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków). Ponadto w myśl art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPubIU w rocznej uchwale budżetowej rada

gminy może zamieścić zapisy określające uprawnienia sołectwa do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu konkretnego roku (Co oczywiście, zamieszczone uprawnienie tej treści towarzyszy zaplanowanym w budżecie wydatkom sołeckim z ustawy o funduszu sołeckim lub ze statutu z art. 51 ust. 3 GminSamU). Przedmiotem takiego upoważnienia może być uregulowanie udziału sołectwa w decyzje rady gminy i wójta o zmianie wydatków sołeckich budżetu lub udział sołectwa w zaciąganiu zobowiązań i dokonywaniu wydatków ze środków sołeckich).

Przy takim stanie przepisów ustaw odrębnych i statutów - proponowany zapis art. 1 ust. 1a FundSołU jest przepisem nieściśłym.

Po pierwsze: Niewłaściwe jest użyte w nim określenie nawiązujące do „przekazania sołectwom środków budżetowych”. Ustawa o funduszu sołeckim nie posługiwała się dotychczas takim określeniem. Ani powołane powyżej przepisy odrębne, ani ustawa o funduszu sołeckim nie zakłada, aby sołectwo otrzymywało od gminy „środki budżetowe”. Sołectwo otrzymuje uprawnienie do decydowania o przeznaczeniu określonych środków w ramach budżetu rocznego, zaś właściwa gospodarka tymi środkami (zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków) dokonuje się poprzez rachunki bankowe gminy, których dysponentem jest jednostka budżetowa, w której planie finansowym znajduje się wydatek sołecki.

Po drugie: Nawiązujący do „innych zasad ustalonych przez radę gminy” zapis art. 1 ust. 1a, przez praktykę gminną może być potraktowany jako dodatkowe jeszcze (w nim zamieszczone) uprawnienie rady gminy do określania zasad gospodarki finansowej sołectw, niezależnie do zasad ustanawianych w trybie przepisów statutów (art. 51 ust. 3 GminSamU), odpowiednich zapisów uchwały budżetowej (art. 212 ust. 1 pkt 9 FinPubIU) i ustawy o funduszu sołeckim.

Dlatego proponuje się uściślenie zapisu ust. 1b:

Art. 1.

„1b. Utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza prowadzenia przez sołectwo gospodarki finansowej na zasadach wynikających z przepisów odrębnych.”

Nowe brzmienie art. 1 ust. 1a FundSołU nawiązuje w pełni do wydanego w tym przedmiocie orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych.

2.3. Zmiana art. 2 ust. 2 FundSołU

Przepis art. 2 ust. 2 FundSołU (w jego aktualnym brzmieniu) zobowiązuje wójta gminy do poinformowania sołtysa (do dnia 31 lipca) o wysokości środków funduszu sołeckiego wynikających z algorytmu z art. 2 ust. 1 FundSołU.

Proponowana zmiana przewiduje, że wójt gminy przekazuje w tym terminie sołtysom informacje o przypadających na każde sołectwo środkach „funduszu” – jako takiego. Co wymaga podkreślenia, do środków funduszu sołectkiego przepis art. 3 FundSołU zalicza również środki dodatkowo przyznawane sołectwom przez radę gminy.

Gdyby więc uznawać, że według nowego zapisu art. 2 ust. 2 FundSołU wójt gminy do dnia 31 lipca będzie powiadamiał sołtysów o środkach należnych sołectwu z algorytmu z art. 2 ust. 1 (środki ustawowe) oraz o środkach dodatkowo przyznanych do dyspozycji przez radę gminy (z art. 3 FundSołU) – to nowy zapis art. 2 ust. 2 jest nieściśły w kontekście do zaproponowanego w noweli termin dla rady gminy z przepisu art. 3 ust. 1a.

Z tego powodu, że termin podjęcia uchwały rady gminy o uzupełnieniu środków funduszu sołectkiego (art. 3 FundSołU) jest „późniejszy” w stosunku do terminu, w którym wójt informuje sołectwa o przypadających środkach funduszu sołectkiego – informacja, w roku podjęcia uchwały z art. 3 ust. 1 FundSołU, nie mogłaby rodzić po stronie sołectwa możliwości połączenia środków funduszu z art. 2 ust. 1 ze środkami dodatkowymi z uchwały z art. 3 ust. 1.

Dlatego w noweli należy dokonać odpowiedniego przereformowania i uściślenia w obrębie nowych zapisów art. 3 FundSołU (o czym poniżej w pkt 2.4.).

2.4. Uzupełnienie środków funduszu sołectkiego z art. 2 ust. 1 FundSołU o dodatkowe środki przyznane do dyspozycji sołectwom przez radę gminy (nowy art. 3 ust. 1 FundSołU oraz dodany „ust. 1a”)

Śluszne założenie uściślenia ustawy o funduszu sołectkim w części dotyczącej jego uzupełnienia o dodatkowe środki przyznane sołectwom przez radę gminy – powinno doprowadzić do rozwiązania dwóch problemów:

- Według jakich zasad dodatkowe środki funduszu sołectkiego (uzupełniające środki z art. 2 ust. 1 FundSołU) dzielone są pomiędzy poszczególne sołectwa?
- Według jakich zasad (jakiego trybu) sołectwo decyduje o przeznaczeniu środków z art. 3 ust. 1 FundSołU, zaś organy gminy planują je w projekcie budżetu i w uchwalonym budżecie?

Z art. 3 FundSołU w brzmieniu dotychczasowym wynika jedynie norma dopuszczająca możliwość zwiększania funduszu sołectkiego przez radę gminy oraz uściślenie, że za wydatki zrealizowane w tej puli dodatkowej, gmina nie otrzymuje odpowiedniego zwrotu środków z budżetu państwa – jak w przypadku wydatków z puli z art. 2 ust. 1 FundSołU.

Nowela art. 3 FundSołU rozwiązując problem pierwszy (tj. sposobu ustalania wysokości na sołectwo tego rodzaju środków dodatkowych) - idzie jeszcze dalej. Dopuszczając podejmowanie w tej mierze przez radę gminy uchwał wieloletnich proponowany zapis „ust. 1a” w obrębie art. 3 FundSołU wyznacza radzie gminy konkretną „datę”, jeśli chce podjąć taką uchwałę ze skutkiem dla budżetu roku kolejnego, w tym dla lat po nim następujących.

Analiza nowego „ust. 1a” prowadzi do wniosku, że chcąc wywołać skutek w postaci uzupełnienia funduszu o dodatkowe środki lub skutek w postaci uchylecia podjętej w tej mierze decyzji – uchwała rady gminy musi pochodzić dokładnie „z dnia 31 lipca”. Uchwały podjęte „przed” lub „po” tej dacie nie wywołają skutków prawnych. Jest to rozwiązanie w założeniu trudne do uwzględnienia w praktyce gminnej.

Po pierwsze: Rozwiązanie z nowego „ust. 1a” w art. 3 FundSoł należałoby zastąpić konstrukcją właściwą „terminowi zawitemu” – typu: podjęcie uchwały „do dnia”.

Po drugie: Termin na podjęcie uchwały z art. 3 ust. 1 FundSołU powinien być terminem „wcześniejszym” w stosunku do „terminu” z nowego „art. 2 ust. 2”, według którego o środkach funduszu (w domyśle: z puli ustawowej i z puli z uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1) wójt gminy powiadamia sołtysów do dnia 31 lipca.

Stąd propozycja odmiennego brzmienia „ust. 1a” art. 3:

Art. 3.

„1a. Uchwała, o której mowa w ust. 1, dla swojej skuteczności, wymaga podjęcia przed dniem 15 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy lub kolejne lata budżetowe, których ona dotyczy.”

Przy takim założeniu informacja do sołtysów z (nowego) art. 2 ust. 2 – wskazywałaby należną sołectwu pulę ustawową z art. 2 ust. 1 i pulę dodatkową z art. 3 ust. 1.

Stąd propozycja poszerzonego brzmienia art. 2 ust. 2:

Art. 2.

„2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w terminie do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje sołtysom informacje o wysokości środków przypadających danemu sołectwu z ust. 1 i środków wynikających z uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1.”

W konsekwencji powyższego przepisu zapisy ustawy dotyczące wprowadzenia przedsięwzięcia sołeckiego do projektu budżetu i do budżetu (z art. 4) oraz dotyczące śródrocznych zmian zadania sołeckiego w planie wydatków budżetu rocznego (art. 4a) – znajdowałyby zastosowanie łącznie do puli ustawowej funduszu i jego puli dodatkowej z uchwały z art. 3 ust. 1

Co wynika z art. 3 ust. 2 FundSołU, zwrot środków dla gminy z budżetu państwa, z art. 2 ust. 5-7 FundSołU, następuje tylko w odniesieniu do wydatków finansowanych ze środków z art. 2 ust. 1 FundSołU. Powyższa okoliczność wymaga dodatkowej jeszcze zmiany w proponowanym w noweli zapisie „ust. 3” art. 4 (o czym poniżej w pkt 2.5.2).

2.5. Procedura wprowadzania wniosku sołectkiego do projektu budżetu gminy i planowania środków na przedsięwzięcie sołectkie w uchwalanym budżecie (nowe brzmienie ust. 1, 2 i 3 art. 4 FundSołU)

Dotychczasowy przepis art. 4 FundSołU zawiera dwa rodzaje regulacji prawnych:

- regulację materialnoprawną dotyczącą treści merytorycznych wniosku sołectkiego (ust. 3 art. 4);
- regulację proceduralną traktującą o uchwaleniu wniosku przez zebranie wiejskie, jego wprowadzeniu do projektu budżetu gminy i zaplanowaniu w uchwalanym budżecie wydatków na wnioskowane przedsięwzięcie sołectkie (ust. 2 oraz 4-7 art. 4).

Dodatkowo w „ust. 1” art. 4 wyrażono zasadę – obowiązek uwzględniania wniosku sołectkiego w projekcie budżetu gminy i w uchwalanym budżecie.

2.5.1. Uściślenie zapisu ust. 1 art. 4 FundSołU

Na początku należałoby uściślić zasadę uwzględniania wniosku sołectkiego w budżecie poprzez korektę proponowanego w noweli zapisu ust. 1 art. 4. Jego dosłowne odczytanie oznaczałoby, że „warunkiem przyznania środków z funduszu” jest „złożenie wniosku sołectkiego”. Jest to błędne, ponieważ swój wniosek sołectwo składa, gdy ma już „środki przyznane” na skutek działania art. 2 ust. 1 FundSołU i ewentualnie z dodatkowej uchwały rady gminy z art. 3 ust. 1 FundSołU. Użyte w przepisie sformułowanie „warunek przyznania środków” jest zatem niewłaściwe. Dlatego następująca propozycja zmiany „ust. 1” art. 4:

Art. 4.

„1. Warunkiem zaplanowania w budżecie gminy wydatków na przedsięwzięcia z art. 1 ust. 3 jest złożenie przez sołectwo wniosku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”

2.5.2. Określenie we wniosku kwoty wydatkowanej ze środków z art. 2 ust. 1 i kwoty wydatkowanej ze środków z art. 3 ust. 1

Jak już wspomniano wcześniej, informacja przekazywana sołtysom o wysokości środków funduszu sołeckiego (art. 2 ust. 2), gdy rada gminy przyznała dodatkowe środki funduszu (art. 3 ust. 1), powinna określać kwotę z puli ustawowej z art. 2 ust. 1 i kwotę dodatkową z art. 3. Ma to znaczenie, ponieważ z budżetu państwa gmina otrzymuje jedynie zwrot tych środków, które na przedsięwzięcia sołeckie zostały wydatkowane jako środki z art. 2 ust. 1. Dlatego w sytuacji, gdy rada gminy przyznała sołectwom środki dodatkowe, we wniosku sołectwa (i w konsekwencji w uchwalonym budżecie) należy określić, jaki udział w finansowaniu przedsięwzięć będą miały środki ustawowe (z art. 2 ust. 1), a jaki środki dodatkowe (z art. 3 ust. 1).

Stąd propozycja uzupełnienia nowelizowanego „ust. 3” art. 4:

Art. 4.

„3. Wniosek powinien zawierać:

- 1) wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach środków określonych dla sołectwa w informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2,
- 2) oszacowanie kosztów każdego przedsięwzięcia, wraz z określeniem kwoty wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 3 ust. 1,
- 3) uzasadnienie każdego proponowanego przedsięwzięcia i kalkulowanych kosztów.”.

2.5.3. Uściślenie nowelizowanego ust. 2 art. 4 FundSołU

W nowelizowanym zapisie ust. 2 art. 4 FundSołU, jego Autorzy proponują rezygnację z wyszczególniania w nim „rady sołeckiej”. Tego rodzaju zmiana nie usuwa nieścisłości samego zapisu.

O ile przepis wyraża klarownie zasadę wyłącznej właściwości zebrania wiejskiego do uchwalania wniosku sołeckiego, o ile użyte w dalszej jego części sformułowanie (cyt.): „/.../ z inicjatywy” – nie ma jednoznacznego punktu odniesienia. Czy owa „inicjatywa” dotyczy zwołania zebrania wiejskiego, czy dotyczy określenia podmiotów uprawnionych do występowania z projektem wniosku sołeckiego?

Dlatego propozycja uściślenia w nowelizowanym „ust. 2” art. 4:

Art. 4.

„2. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie. Inicjatywa w zakresie przedłożenia do zebrania wiejskiego z projektu wniosku przysługuje sołtysowi lub co najmniej 15 pełnoletnim mieszkańcom sołectwa.”.

Tak sformułowany zapis uściśla punkt odniesienia pojęcia „inicjatywa” – zastosowanego w dotychczasowym (niejasnym) zapisie art. 4 ust. 2 FundSołU.

2.6. Zmiana budżetu w zakresie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji ze środków funduszu sołectkiego.

W pierwszym roku funkcjonowania funduszy sołectkich (2010 r.) powstały liczne problemy interpretacji prawa, gdy poszczególne sołectwa zamierzały zmienić swój wniosek, ze skutkiem dla zmiany w planie wydatków budżetu. Uzasadnieniem dla zmian była m.in.: możliwość realizacji zadania za kwotę niższą niż we wniosku, a co za tym idzie ewentualność przesunięcia „oszczędności” na zadanie niedoszacowane lub na zadanie nowe – nie objęte wnioskiem i budżetem. Pojawiały się w związku z tym interpretacje wykluczające jakąkolwiek zmianę budżetu w części wyrażającej przedsięwzięcia sołectkie, bądź co najmniej interpretacje odmawiające przymiotu „funduszu sołectkiego” zmianom przedsięwzięć dokonanych w roku budżetowym i w ślad za tym możliwości częściowego zwrotu za nie środków z budżetu państwa na zasadach z art. 2 ust. 4-7 FundSołU.

Odnosząc się do powyższych problemów prawnych należy zaznaczyć, że ustawa o funduszu sołectkim zwiera regulację umożliwiającą zaplanowanie przedsięwzięcia sołectkiego w budżecie i ponoszenia wydatków na nie. Do ewentualnej zmiany wniosku sołectkiego nie da się „wprost” zastosować przepisów art. 4 FundSołU. Kwestie zmiany budżetu gminy poddane są następującym zasadom:

- zasadzie wyłącznej właściwości rady gminy w decydowaniu o budżecie z art. 18 ust. 2 pkt 4 GminSamU,
- kompetencjom wójta gminy do dokonywania zmian budżetu w zakresie spraw z art. 257 FinPublU i dodatkowych uprawnień udzielonych przez radę gminy z art. 258 FinPublU,
- zasadzie wyłącznej właściwości wójta gminy w zakresie sporządzenia projektu uchwały rady gminy zmieniającej budżet z art. 233 pkt 3 FinPublU i z art. 60 ust. 2 pkt 3 GminSamU.

Przygotowana nowela poprzez dodanie „art. 4a” wprowadza regulację usuwającą wątpliwości w kwestiach:

- czy organom gminy wolno dokonywać zmiany budżetu w części wyrażającej wydatki stanowiące przedsięwzięcia sołeckie?

Według noweli zmiany takie mogą być dokonywane w trakcie roku z uwzględnieniem wymagań proceduralnych z nowego art. 4a i posiłkowo stosowanych przepisów art. 4 ust. 2, 3 oraz 5 i 7.

Pierwszym mankamentem zapisu art. 4a jest niewyrażenie w nim zapisu zobowiązującego organy gminy do dokonania zmiany budżetu w przypadku skierowania do wójta gminy wniosku o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Drugim mankamentem jest brak wyraźnego zapisu wykluczającego dopuszczalność zmian budżetu, gdyby na przedsięwzięcie sołeckie realizująca je gminna jednostka budżetowa zaciągnęła zobowiązania lub dokonała wydatki (tj. limit planu wydatków został zaangażowany zawartą umową lub dokonany wydatkiem).

Stąd propozycja nadania zapisom „art. 4a” odmiennego brzmienie niż w projekcie, a zarazem ich uzupełnienia:

„Art. 4a.

- 1. Sołectwo może po uchwaleniu uchwały budżetowej przedłożyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o zmianę wydatków budżetu zaplanowanych na przedsięwzięcie przewidziane do realizacji w ramach środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1.**
- 2. Do wniosku, o którym mowa w ust. 1 stosuje się odpowiednio przepisy art. 1 ust. 3 i art. 4 ust. 2, 3 oraz 5-7.**
- 3. Wniosek, o którym mowa w ust. 1 nie może powodować zmniejszenia planu wydatków budżetu, na które w całości zaciągnięto zobowiązania lub dokonano zapłaty.**
- 4. Wniosek spełniający wymagania z ust. 1-3 zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dokonania odpowiednich zmian w planie wydatków budżetu, albo do niezwłocznego opracowania i przedstawienia radzie gminy projektu uchwały o zmianie w planie wydatków budżetu, jeśli proponowana zmiana należy do wyłącznej właściwości rady gminy.”.**

Nowy zapis „ust. 1” porządkuje redakcję zapisu z projektu noweli. W zapisie „ust. 2” proponuje się zawrzeć dodatkowe odesłanie do „art. 1 ust. 3”, czyli do przepisu określającego przeznaczenie środków funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1. Proponowany nowy przepis „ust. 3” reguluje zagadnienie nie uregulowane wyraźnie w projektowanym „ust. 3”. Jego celem jest wykluczenie obowiązku dokonywania takich zmian budżetu, które powodowałyby *de facto*

zachowanie dotychczasowego limitu wydatków – zaangażowanego zaciągniętymi zobowiązaniami lub płatnościami. Tego rodzaju zmiany wniosku sołeckiego należy odrzucić.

Dodany „ust. 4” w sposób wyraźny nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek dokonania proponowanych przez sołectwo zmian w planie wydatków budżetu, a gdy ich dokonanie leży poza właściwością wójta, obowiązek opracowania i przedłożenia radzie gminy projektu takich zmian.

Należy zastrzec, że o ile nieuwzględnienie przez radę gminy wniosku sołeckiego w uchwalonym budżecie, jeśli wniosek jest zgodny z prawem, może spowodować zmianę budżetu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej w trybie art. 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577; z późn. zm. – dalej: „RioU”), o tyle proponowana nowela nie zakłada tego rodzaju zastępczej zmiany budżetu przez Kolegium RIO, gdyby zmiany z art. 4a nie dokonał wójt lub rada gminy. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania prawnego wymagałoby zmiany uzupełniającej art. 12 RioU, jednak taka zmiana nie jest objęta zakresem przepisów noweli wyrażonej w druku senackim nr 1098.

5. Odniesienie się do propozycji partycypacji mieszkańców sołectwa w finansowaniu przedsięwzięcia sołeckiego środkami pozyskanymi ze zbiórki publicznej (nowela art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych)

Zakres merytoryczny spraw regulowanych ustawą o funduszu sołeckim nie obejmuje w całości kwestii finansowania przedsięwzięć sołeckich w drodze tzw. „mieszanych montażu finansowych”. Ustawa dopuszcza jedynie na finansowanie przedsięwzięcia ze środków wyliczonych dla sołectwa z art. 2 ust. 2 i środków dodatkowo przyznanych przez radę gminy w uchwale z art. 3 ust. 1. Ustawa nie wyklucza natomiast, aby jedno i to samo przedsięwzięcie sołeckie z art. 1 ust. 2 FundSołU mogło być finansowane ze środków funduszu sołeckiego (z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1), ze środków sołectwa ustalonych na podstawie statutu (art. 51 ust. 3 GminSamU w związku z dodanym art. 1 ust. 1a FundSołU), a także ze środków budżetu gminy dodatkowo pozyskanych na przedsięwzięcie sołeckie, w tym z Unii Europejskiej oraz innej pomocy bezzwrotnej (np. na programy „Leader”).

Propozycji art. 2 noweli zawierającej zmianę do art. 13 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych – nie towarzyszy jakakolwiek regulacja prawno-pozytywna dotycząca dodatkowego finansowania przedsięwzięcia sołeckiego ze środków oddanych na nie przez mieszkańców sołectwa. Dodany do art. 13 ustawy o zbiórkach publicznych zapis „litera e.”

mówiący o tym, że do zbiórek pieniędzy na przedsięwzięcia sołeckie nie stosuje się przepisów tej ustawy, zezwala oczywiście na takie zbiórki. Jednak przepisowi nie towarzyszy żaden nowy zapis ustawy o funduszu sołeckim, który przewidywałby dodatkowe pokrycie kosztów przedsięwzięcia sołeckiego ze środków zabranych przez sołtysa.

Innymi słowy, nowela do ustawy o zbiórkach publicznych zwalania spod jej przepisów zbiórki pieniędzy od mieszkańców sołectwa na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego, jednak w ustawie w funduszu sołeckim nie zawarto żadnych reguł przewidujących łączenie środków ze zbiórki ze środkami budżetowymi funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że środki pozyskane przez sołectwo, jako jednostkę pomocniczą gminy, są dochodami gminy, które powinny być odprowadzone na rachunek budżetu gminy. Jeśli środkom pozyskanym ze zbiórki towarzyszyłoby określone przez darczyńcę „polecenie” (art. 888 i nast. Kodeksu cywilnego), pozyskujący je sołtys musiałby działać z upoważnienia gminy, a nieuwzględnienie wniosku sołeckiego w budżecie powinno powodować wydatek z tytułu zwrotu środków darczyńcom. W polu rozważań mieści się również posłużenie się instytucją „depozytu”, z którego przy uwzględnieniu wniosku sołeckiego ww. środki zebrane od mieszkańców trafiałyby na dochody budżetu. Wymagałoby to jednak ścisłej regulacji powyższej kwestii.

Jak do tej pory zagadnienie partycypacji mieszkańców gminy w realizacji jej zadań własnych regulowane jest konstrukcją „inicjatywy lokalnej” z art. 19b-19h ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 – dalej: PożytPublU).

Reasumując, istotą problemu nie jest sama dopuszczalność łożenia przez mieszkańców sołectwa pieniędzy na dofinansowanie przedsięwzięcia sołeckiego w zgodzie z ustawą o zbiórkach publicznych, ale instytucjonalizacja takiego rozwiązania w wyraźnych przepisach ustawy o funduszu sołeckim, czego w noweli nie dokonano.

Dofinansowujące przedsięwzięcie pieniądze od mieszkańców sołectwa nie są środkami funduszu sołeckiego, ale stanowią środki uzupełniające w stosunku do środków z art. 2 ust. 1 i z art. 3 ust. 1 FundSołU. Partycypację mieszkańców gminy w realizacji wydatków budżetu normują już przepisy art. 19b-19h PożytPublU zakładając umowę o inicjatywę lokalną.

Dlatego zasadne jest uregulowanie powyższych kwestii nie tylko za pomocą przepisów dopuszczających zbiórkę publiczną bez restrykcji ustawy o zbiórkach publicznych, ale i także poprzez dodanie do ustawy o funduszu sołectw dodatkowego zapisu dotyczącego częściowego pokrycia kosztów realizacji przedsięwzięcia sołectwa w środkach od mieszkańców i ich dobrowolnej pracy.

Stąd proponowany zapis „art. 4c”.

„Art. 4c. 1. Przedsięwzięcie, o którym mowa w art. 1 ust. 3, może być realizowane z udziałem wpłat od mieszkańców sołectwa, świadczenia pracy społecznej i wkładów rzeczowych przekazywanych na zasadach inicjatywy lokalnej z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536).

2. Wpłaty oraz świadczenia dokonane w trybie ust. 1 nie są wliczane do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectwa, od których gminie przysługuje zwrot środków z budżetu państwa na podstawie art. 2 ust. 4.”.

Opinia sporządzona przez prawników współpracujących ze Stowarzyszeniem Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

www.slgo.pl, e-mail: zarzad@slgo.pl



Samy swoje!

www.funduszesoleckie.pl

Opinia o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 stycznia 2011 r. (druk nr 1098).

Opinia sporządzona na zamówienie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez Rafała Trykozko.

W myśl uzasadnienia opiniowanego projektu ustawy, stoją przed nim trzy zadania:

- modyfikacja regulacji, które okazały się w dotychczasowej praktyce funkcjonowania funduszu sołeckiego nieprecyzyjne czy kłopotliwe,
- stworzenie systemu wsparcia eksperckiego sołectw zamierzających skorzystać z funduszu sołeckiego,
- wzmocnienie pozycji ustrojowej jednostek pomocniczych.

Niektóre z proponowanych zmian, w zaprezentowanej w projekcie formie, z pewnością przyczynią się do zmniejszenia problemów związanych ze stosowaniem ustawy o funduszu sołeckim. Część rozwiązań budzi jednak niepokój, ponieważ z łatwością można zidentyfikować problemy, które stworzą one w praktyce ich stosowania. Projekt nie odnosi się również do szeregu zagadnień, które już zostały rozpoznane w praktyce jako problematyczne, dotyczących w szczególności umiejscowienia instytucji funduszu sołeckiego w systemie finansów samorządowych oraz problemów związanych z ubieganiem się o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

Po pierwsze należy odnieść się do przewidywanych skutków poszczególnych regulacji zawartych w projekcie:

1. Proponowana zmiana zasad rozstrzygnięcia przez radę gminy o wyodrębnieniu bądź odmowie wyodrębnienia w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki, uregulowana w art. 1 pkt 1 lit. a) i art. 5 projektu, opiera się – w odróżnieniu od istniejących rozwiązań – na domniemaniu wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Brak podjęcia przez radę gminy jakiegokolwiek (pozytywnej czy negatywnej) uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego oznaczać ma według art. 5 projektu, że fundusz sołecki zostanie w gminie wyodrębniony. Wyodrębnienie środków do dyspozycji sołectw staje się więc w zasadzie wymogiem ustawowym, z którego rada gminy ma jednak prawo zrezygnować. Projekt nie wprowadza zatem obowiązkowego tworzenia funduszu sołeckiego, co nie budzi wątpliwości pod kątem konstytucyjności przyjętego rozwiązania. U podstaw takiego modelu leży – jak wynika to z uzasadnienia projektu – potrzeba skłonienia rad gmin przeciwnych wyodrębnianiu funduszu sołeckiego do jasnego zadeklarowania negatywnego stanowiska wobec utworzenia funduszu sołeckiego na terenie gminy. W obecnej praktyce brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (dalej u.f.s.), mimo jego prawidłowej moim zdaniem konstrukcji, wykorzystywane jest bowiem przez organy niektórych gmin do bezprawnego (aczkolwiek niesankcjonowanego wprost) zaniechania wyrażenia swojego stanowiska wobec wyodrębniania funduszu sołeckiego.

Należy się spodziewać, że wprowadzenie domniemania istnienia funduszu zmobilizuje rady przeciwne jego tworzeniu do podjęcia uchwał negatywnych. Druga zmiana w zakresie zasad wyrażania woli w sprawie wyodrębnienia funduszu składania jednak do wniosku, że w wielu gminach owa uchwała negatywna będzie uchwałą pierwszą i ostatnią. Proponowane dodanie, w art. 1 u.f.s., ustępu 1b rozstrzygającego, że uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu lub odmowy wyodrębnienia ma zastosowanie do wszystkich kolejnych lat budżetowych (aż do ewentualnego podjęcia przez radę uchwały o treści jej przeciwnej), oceniam jako zagrożenie dla wyjątkowego charakteru funduszu sołeckiego nadanego przez art. 1 ust. 1 w brzmieniu obecnie obowiązującym. Może bowiem prowadzić, w gminach nieposiadających wcześniejszych tradycji wyposażania sołectw w prawo dysponowania środkami i niekorzystających dotychczas z funduszu sołeckiego, do „zapomnienia” tej instytucji, podobnie jak to miało dotychczas miejsce z regulacjami ustawy o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 2 pkt 7, art. 51 ust. 3). Przy czym stan taki po przyjęciu rozwiązania zawartego w projekcie zmieni swoją kwalifikację na zgodny z prawem. Obecnie obserwowane przypadki zaniechania corocznego podjęcia uchwały mogą zaś –

jako sytuacje posiadające cechy uporczywego naruszania prawa – stać się podstawą zastosowania wobec rad gmin środków nadzorczych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym.

Jako cel wprowadzenia „wieloletniego” (tj. do odwołania) czasu obowiązywania uchwały rady gminy w sprawie funduszu sołeckiego wskazano także odejście od corocznego obowiązku podejmowania uchwał przez rady gmin, które trwale chcą wprowadzić fundusz sołecki na swoim terenie. Uważam, że – bez zagrożenia dla dotychczas obowiązującego modelu – wystarczyłoby wskazanie, że w przypadku uchwały wyrażającej zgodę na wyodrębnienie funduszu rada gminy może ustalić jej obowiązywanie na większą liczbę lat niż najbliższy rok budżetowy lub na czas nieoznaczony (wówczas fundusz na terenie gminy obowiązywałby – zgodnie z założeniami przyjętymi w projekcie – do czasu podjęcia uchwały negatywnej w ustawowo określonym terminie roku poprzedzającego pierwszy rok budżetowy „bez funduszu”).

2. Projekt przewiduje dodanie do art. 1 u.f.s. ustępu 1a, według którego utworzenie funduszu sołeckiego nie wyklucza postawienia do dyspozycji sołectw środków budżetowych na innych zasadach ustalonych przez radę gminy. Projektowana zmiana z pewnością problem ten rozstrzyga, jednak należy wyrazić wątpliwość czy rozstrzyga go prawidłowo. Powoduje bowiem nieuzasadnione „przeregulowanie” zagadnienia dysponowania przez sołectwa środkami budżetowymi, pozostawiając równoległe konstrukcje dotyczące tego samego przedmiotu. Ssensu takiej regulacji można byłoby dopatrywać się w przypadku rezygnacji z możliwości zwiększania kwoty funduszu na podstawie art. 3 u.f.s. Wówczas zasady ustalone przez radę gminy na podstawie przepisów ustawy ustrojowej pozwalałyby na wyposażenie sołectw w dodatkowe środki. Jednakże wobec dalszego uszczegółowienia w projekcie zasad zwiększania funduszu na podstawie art. 3 u.f.s. trudno zauważyć potencjalne korzyści płynące z dodania ust. 1b.

Mnożenie trybów postawienia środków do dyspozycji sołectw nie sprzyja przejrzystości prawa, jak również – paradoksalnie – nie wydaje się służyć interesom sołectw. Regulacje statutowe dotychczas obowiązujące w gminach praktycznie nigdy nie szły, w zakresie stopnia związania organów gminy decyzją sołectw, tak daleko jak u.f.s. Jednoznaczne dopuszczenie tworzenia własnych zasad może spowodować odrzucenie przez organy gmin sformalizowanego funduszu sołeckiego (osłabiającego pozycję organów gminy) na rzecz własnych rozwiązań, które pozostawią kwestię ostatecznej decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu propozycji sołectwa do swobodnej oceny organów gminy. Tylko istniejący model funduszu sołeckiego gwarantuje prawną ochronę swobody dysponowania środkami przez sołectwa. Omawiana propozycja wydaje się ten model osłabiać zamiast wzmacniać.

3. Projekt zawęża, z trzech do dwóch, warunki, które ma spełniać według art. 1 ust. 3 u.f.s. prawidłowo określone przedsięwzięcie realizowane w ramach funduszu sołeckiego. Zamiar rezygnacji z warunku „zgodności ze strategią rozwoju gminy” tylko pozornie rozwiązuje problemy dotyczące tej cechy przedsięwzięcia. Warunek ten jest warunkiem ważnym, aczkolwiek jest obecnie błędnie sformułowany w ustawie. Przyczyny problemów należy szukać w nieuwzględnieniu podczas prac nad u.f.s. zgłaszanych wątpliwości co do takiego brzmienia przepisu (o czym świadczy dokumentacja procesu legislacyjnego u.f.s.). Intencja tej regulacji, aczkolwiek niezrozumiale wyrażona, jest słuszna. Przedsięwzięcie nie może bowiem być sprzeczne z dokumentami o charakterze strategicznym obowiązującymi na terenie gminy, ustalonymi przez organy gminy zgodnie z ich kompetencją. Budowa boiska na gminnej działce jest zadaniem własnym gminy i służy poprawie warunków życia mieszkańców. Na jakiej zatem podstawie organy gminy miałyby odrzucić wniosek sołectwa przewidujący budowę tego boiska na działce przeznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę, jeżeli omawiana nowelizacja wejdzie w życie w tej formie? Czy należałoby domniemywać, że uchwała zebrania wiejskiego zobowiązuje do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż wniosku nie można odrzucić? Wniosek absurdalny, jednakże planowana zmiana art. 1 ust. 3 do takich wniosków może prowadzić.

Zmiana w art. 1 ust. 3 powinna polegać na jasnym wyartykułowaniu warunku niesprzeczności przedsięwzięcia z dokumentami o charakterze strategicznym obowiązującymi na terenie gminy, a nie na pominięciu tej kwestii.

4. Zmiana proponowana w art. 2 ust. 2 jest niezbędna, ponieważ usuwa błędne odesłanie jedynie do kwoty funduszu ustalonej na podstawie art. 2 ust. 1, sugerujące, że o kwotach zwiększenia funduszu na podstawie art. 3 sołtys nie jest informowany.

5. W zakresie zwiększania środków funduszu ponad poziom gwarantowany ustawą proponuje się modyfikację art. 3 u.f.s. Pomijam już w tym miejscu uwagi zawarte w pkt 2 opinii dotyczące zasadności istnienia obok siebie regulacji pozwalających na zwiększenie funduszu sołeckiego i dodatkowo przekazanie sołectwom środków na zasadach ustalonych w oparciu o kompetencje rady wynikającą z ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazanie w art. 3 ust. 1 na uchwalenie przez radę jedynie sposobu określania wysokości zwiększenia funduszu (a nie jego konkretnej wysokości) w okresie obowiązywania uchwały

zwiększającej nie budzi uwag. Daje natomiast nadzieję, że kwoty zwiększenia będą w następstwie stosowania uchwalonych zasad przyznawane obiektywnie (np. w zależności od liczby mieszkańców).

Podobnie jak w przypadku uchwały w sprawie wyodrębnienia lub odmowy wyodrębnienia funduszu, uchwała zwiększająca fundusz ma obowiązywać do czasu jej uchylenia. Przy czym zastosowanie takiego modelu dla podjęcia decyzji o zwiększeniu funduszu nie budzi negatywnych uwag, zawartych w pkt 1 opinii. Właściwe jest też przyjęcie, że zwiększenie funduszu na dany rok budżetowy i lata następne nastąpi wtedy, gdy uchwała zostanie podjęta nie później niż do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy. Po pierwsze wskazuje to na obowiązek objęcia kwoty zwiększenia informacją, o której mowa w art. 2 ust. 2 u.f.s., a po drugie przyczyni się do wyeliminowania nagannych prób zwiększania przez rady funduszu w trakcie roku realizacji wniosków.

6. Rezygnacja ze wskazania w art. 4 ust. 2 u.f.s. na kompetencję rady sołeckiej do wniesienia inicjatywy w sprawie uchwalenia wniosku sołectwa jest rozwiązaniem prawidłowym.

7. Zmiana proponowana w art. 4 ust. 3 jest niezbędna. Istniejące wskazanie na obowiązek realizacji przedsięwzięcia „na obszarze sołectwa” stanowi niczym nieuzasadnione ograniczenie inicjatyw sołectw korzystających z infrastruktury znajdującej się w sąsiednich wsiach.

8. Projektowane wskazanie w art. 4 ust. 6, że rada gminy ma obowiązek odrzucenia wniosku sprzecznego z ustawą, który (odrzucony wcześniej przez wójta) został podtrzymany przez sołtysa, jest w istocie wskazaniem, że rada nie może naruszać prawa. Jednakże w praktyce może wpłynąć pozytywnie na zakres świadomości radnych o celu i zakresie rozpatrywania odwołania sołtysa.

9. Proponowane dodanie do u.f.s. przepisów art. 4a wydaje się najbardziej kontrowersyjne. Przepisy te zakładają bowiem przyznanie sołectwom prawa zmiany w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć ujętych w pierwotnym wniosku. Formułują przy tym następujące warunki tej zmiany:

- wniosek o zmianę przedsięwzięć nie może być przedłożony przed uchwaleniem budżetu,
- wniosek o zmianę przedsięwzięć nie może prowadzić do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie w uchwale budżetowej (jak należy sądzić, przepis ten ma gwarantować, że złożone

propozycje mają mieścić się kosztami w kwotach, które jeszcze można rozdysponować w ramach ustalonych limitów, a także – jak to wynika z uzasadnienia projektu – zabraniać wprowadzenia w trakcie roku przedsięwzięć przez sołectwa, które nie miały przedsięwzięć ujętych w pierwotnej wersji uchwały budżetowej),

- tryb uchwalenia, przedłożenia i rozpatrzenia wniosku w sprawie zmiany przedsięwzięć (określony jako odpowiednie stosowanie procedury obowiązującej dla wniosku „pierwotnego”, przy czym projektowane rozwiązania nie odnoszą się do terminu, do którego najpóźniej wniosek może być złożony, czyli teoretycznie może to być np. 30 grudnia roku budżetowego).

Projektowana zmiana ma na celu usunięcie wątpliwości, czy wniosek może podlegać zmianie w roku jego realizacji. Uważam jednak, że w takiej formie ogólny rachunek wątpliwości dotyczących stosowania ustawy zostanie spotęgowany, ponieważ:

a) projekt nie odnosi się do zakresu związania organów gminy prawidłowym, w świetle proponowanego art. 4a, wnioskiem o zmianę przedsięwzięć, a zatem:

- czy przedłożenie prawidłowego wniosku zobowiązuje radę do dokonania zmiany przedsięwzięcia w uchwale budżetowej? Jeżeli tak, to w jakim terminie od wpływu wniosku powinna nastąpić zmiana?

- jeżeli prawidłowy wniosek w sprawie zmian miałby zobowiązywać do zmiany uchwały budżetowej, to trzeba mieć na względzie, że wprowadza się de facto dodatkowy podmiot decydujący o zmianach uchwały budżetowej, nie stawiając przy tym żadnych warunków co do ilości dopuszczalnych zmian w trakcie roku i terminów ich dokonywania. Otwiera to prostą drogę do destabilizacji procesu wykonywania budżetu gminy poprzez ograniczenie możliwości racjonalnego i logicznego planowania zadań przez organy gminy. Ponadto tak istotna kompetencja sołectwa nie może być oparta na domniemaniu, lecz winna być jasno określona,

- jeżeli zmiana przedsięwzięć w roku budżetowym miałaby zależeć od zgody organów gminy (podjęcia przez radę decyzji, czy zmiana uchwały budżetowej będzie dokonana), to dojdzie do „rozmycia” istoty funduszu sołeckiego; wówczas to nie zebrania wiejskie, ale organy gminy będą decydowały, czy środki, których przeznaczenie sołectwo chce zmienić zostaną wydane zgodnie z decyzją zebrania wiejskiego. Należy zadać pytanie, czy za tak realizowane przedsięwzięcia z budżetu państwa będzie zwracana część poniesionych wydatków?

b) odpowiednie zastosowanie trybu rozpatrzenia wniosku o zmianę przedsięwzięć z art. 4 ust. 5-7 u.f.s. jest utrudnione. Przyjęcie wniosku przez wójta (przy odpowiednim zastosowaniu art. 4 ust. 5-7 u.f.s.) nie może bowiem oznaczać powstania podstawy do jego realizacji. Zmiana przedsięwzięć wymaga zmiany uchwały budżetowej (nie tylko samego planu wydatków budżetu –

art. 211, 212, 257 i 258 ustawy o finansach publicznych), czego wójt z mocy prawa uczynić nie może. Akceptacja wniosku przez wójta może więc co najwyżej skutkować sporządzeniem projektu zmiany uchwały budżetowej. W jakim terminie? Umożliwiającym ujęcie przedsięwzięcia w uchwale budżetowej na najbliższej sesji?

c) przyznanie prawa zmiany przedsięwzięć w trakcie roku może uelastyczyć fundusz sołecki, ale jednocześnie osłabić pozycję sołectwa. Możliwość dokonywania zmian może bowiem skutkować pojawianiem się dodatkowych nacisków organów gminy na zmianę pierwotnych zamierzeń sołectwa, w zależności np. od obietnicy ujęcia takiej czy innej inwestycji w budżecie, czy okoliczności, które wynikły w toku realizacji budżetu,

d) ewentualne przyznanie prawa do zmiany przedsięwzięć (lub wprowadzenia nowych) musi być obwarowane jasnymi warunkami – jako sytuacja wyjątkowa, a nie powszechna możliwość – jeżeli przedstawione wyżej zagrożenia mają być zminimalizowane. Wśród tych warunków można przykładowo wymienić:

- wskazanie okoliczności uzasadniających zmianę przedsięwzięcia; w szczególności mogłoby to być wystąpienie zdarzeń o cechach klęski żywiołowej (ujęcie w projekcie zasad stosowania art. 1 ust. 4 u.f.s. jest się niezbędne, ponieważ przepis ten jest praktycznie martwy) lub zdarzeń losowych powodujących zniszczenie lub uszkodzenie istniejącej infrastruktury lub ruchomych składników mienia. Wprowadzenie takich warunków wydaje się niezbędne, aby uniknąć destabilizacji gospodarki finansowej gminy, co nastąpiłoby gdyby np. 30 sołectw postanowiło 2 razy zmienić swoje przedsięwzięcia w trakcie roku budżetowego,
- termin w roku budżetowym, do którego wniosek może być zmieniony,
- wskazanie, że wniosek może być zmieniony tylko jeden raz.

Ponadto rozważyć można ewentualność przyznania prawa do uzupełnienia przez sołectwo wniosku w trakcie roku – w sytuacji wykonania wszystkich przedsięwzięć zawartych w pierwotnym wniosku i powstania oszczędności polegających na niewydatkowaniu całej kwoty środków postawionej do dyspozycji sołectwa na realizację przedsięwzięć z „pierwotnego” wniosku. Nie budziłoby uwag funkcjonalnych przyznanie sołectwu prawa rozdysponowania pozostałości, jako swobodnej decyzji sołectwa obwarowanej jedynie „normalnymi” warunkami z art. 1 ust. 3 i art. 4 u.f.s.

Podsumowując powyższe uwagi, wprowadzenie nieograniczonej merytorycznie, ilościowo i czasowo możliwości dokonywania zmian przedsięwzięć przez sołectwa wydaje się być poważnym zagrożeniem dla planowania i wykonywania budżetu, a także dla samej istoty funduszu sołeckiego (mimo pozornie nęcącej wizji posiadania prawa do zmiany decyzji).

Propozycja ta wydaje się nieprzemyślana, sformułowana wyłącznie pod wpływem postulatów środowisk sołeckich. W istniejącym stanie prawnym za zaletę funduszu sołeckiego należy uznać jego pewność z punktu widzenia sołectwa, aczkolwiek uzyskaną kosztem pewnego usztywnienia zakresu podejmowanych decyzji. Mimo tego istnieje wrażenie pewnej równowagi między prawem swobodnej, w granicach prawa, decyzji sołectwa na etapie wprowadzenia przedsięwzięć do projektu budżetu, a brakiem takiej kompetencji na etapie realizacji budżetu.

Podjęcie próby wprowadzenia możliwości zmian przedsięwzięć w trakcie roku nie może być pozbawione warunków ograniczających takie uprawnienie. Przesłanką dokonania zmian muszą być obiektywne okoliczności, a nie „kaprys” mieszkańców sołectwa, jeżeli instytucja ta ma być do przyjęcia w systemie finansów samorządowych.

10. Wyłączenie wymogów ustawy o zbiorce publicznych w stosunku do zbiorce przeprowadzanych wyłącznie wśród mieszkańców sołectwa przez sołtysa lub osobę przez niego upoważnioną, projektowane w art. 2 projektu, nie budzi szczególnych uwag. Zastanawia natomiast określenie celu zbiorce: „na przedsięwzięcia współfinansowane z funduszu sołeckiego”. Trzeba zwrócić uwagę, że u.f.s. nie przewiduje żadnego modelu współfinansowania zgłoszonego przedsięwzięcia przez mieszkańców sołectwa. Możliwość decyzji mieszkańców sołectwa o współfinansowaniu przedsięwzięcia zgłoszonego w trybie u.f.s. wydaje się realna, gdy zamiar ten powstaje na etapie uchwalania wniosku i skutkuje równoległym złożeniem przez zainteresowanych mieszkańców wniosku o wykonanie inicjatywy lokalnej, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariatu. Wniosek ten może wskazywać na zamiar przeznaczenia własnych środków na realizację danego zadania gminy (także objętego realizacją w ramach funduszu sołeckiego).

Właściwe wydaje się, aby art. 2 projektu wskazywał na formę współfinansowania przez sołectwo zadania własnego gminy zebranych we własnym zakresie środkami, tj. instytucję inicjatywy lokalnej, zamiast wskazywać ogólnie na nieznaną przepisom u.f.s. formę realizacji przedsięwzięcia – „współfinansowanego z funduszu sołeckiego”. Nie budziłoby uwag także ogólne wskazanie celu zbiorce jako pozyskania środków na realizację zadań gminy (bez wiązania z funduszem sołeckim).

11. Rozwiązania zawarte w art. 3 i 4 projektu mają zapewnić realizację celu polegającego na stworzeniu systemu wsparcia eksperckiego sołectw zamierzających skorzystać z funduszu sołeckiego. Przyjęto model zaangażowania w realizację tego zadania podmiotów zajmujących się

innymi sprawami wsi i rolników. Brak dostatecznych podstaw, aby na tym etapie oceniać zasadność takiego modelu. Jego ewentualna zaletą wydaje się być możliwość uzyskania przez mieszkańców wsi porad dotyczących funduszu sołeckiego przy okazji załatwiania w tych instytucjach innych spraw.

Należy także wskazać na pominięcie w projekcie odniesienia się do części istniejących problemów praktycznych. Podobnie jak w obowiązującym tekście u.f.s., także w projekcie uderza skupienie się głównie na prawach i obowiązkach sołectw, z pominięciem otoczenia tej instytucji, czyli problemów powiązania z budżetem oraz definicji pojęcia „wydatki wykonane w ramach funduszu”, które samodzielnie muszą interpretować służby finansowe urzędów gmin na użytek sporządzenia wniosku o zwrot części wydatków z budżetu państwa, a także organy nadzoru i kontroli. A nie jest to zadanie proste, co przejawia się w niejednorodnych interpretacjach.

Podjęcie działań nowelizacyjnych jest okazją do usunięcia innych ważkich problemów. Regulacji wymagają w szczególności następujące zagadnienia:

1. Przepis art. 2 ust. 3 u.f.s. stanowiący, że „Środki funduszu niewykorzystane w danym roku wygasają z upływem roku” jest zupełnie nieczytelny. Ponadto jego rodowód sięga pierwotnych projektów u.f.s., według których fundusz sołecki miał być funduszem celowym. Przepis ten jest różnorodnie interpretowany, w tym także wiązany – moim zdaniem zupełnie bezpodstawnie – z instytucją wydatków niewygasających regulowaną ustawą o finansach publicznych. Jego umiejscowienie w ustawie i pierwotna funkcja wskazują zaś, że miał on zaprzeczać możliwości kumulowania przez sołectwa środków niewykorzystanych w poszczególnych latach. Winien on zatem brzmieć: *Środki funduszu sołeckiego nie podlegają wykorzystaniu w latach następnych w przypadku niezłożenia wniosku, o którym mowa w art. 4, na całość lub część kwoty określonej w informacji, o której mowa w ust. 2, a także niewydatkowania w całości kwoty postawionej do dyspozycji sołectwa.*

2. Jednym z najbardziej palących problemów jest kwestia ustalenia, czym są wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego. Tylko takie wydatki będą bowiem mogły być przedmiotem częściowego zwrotu z budżetu państwa. Ustawa kwestię tę zupełnie pomija. Mimo szeregu problemów praktycznych i prawnych dotyczących tworzenia i wydatkowania funduszu, nie zawarto w projekcie żadnych wskazówek, kiedy można mówić o poniesieniu wydatku, który uprawnia do wystąpienia o częściowy zwrot. Uważam, że właściwym byłoby wskazanie, iż *przez wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego rozumie się wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć w*

rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy, ujętych we wniosku sołectwa uchwalonym i złożonym zgodnie z przepisami art. 4 ustawy [i ewentualnie art. 4a, biorąc pod uwagę projekt regulacji odnoszącej się do dopuszczalności zmian wniosków, z zastrzeżeniem poczynionych wobec niej uwag].

3. Przy okazji projektowanego uregulowania zasad zmian przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego jednoznacznego rozstrzygnięcia domaga się sprawa zmian w budżecie polegających tylko na zmianie podziałek klasyfikacji budżetowej w roku realizacji przedsięwzięcia, bez zmiany przedsięwzięcia. Takie zmiany w budżecie nie powinny być oceniane jako zmiana wniosku sołectwa, ponieważ są zwykłą konsekwencją procesu wykonywania budżetu. Zastosowanie przez organy gminy właściwych podziałek klasyfikacyjnych na ujęcie wydatków służących realizacji przedsięwzięcia uchwalonego przez zebranie wiejskie nie ma cech zmiany wniosku, a przez to nie powoduje sprzeczności z ustawą o funduszu sołeckim. Zmiany o takim charakterze są nieuniknione, ponieważ trudno racjonalnie zakładać, iż sołectwo składając wniosek, w sposób ostateczny, nieodwołalny (i profesjonalny) oceni koszty wszystkich elementów składających się na wykonanie uchwalonego przedsięwzięcia. Oszacowanie kosztów przez sołectwo ma służyć możliwości oceny wniosku w zakresie zgodności z warunkiem „mieszczenia się” przedsięwzięć w ramach kwoty przypadającej sołectwu na dany rok budżetowy. Ustawa o funduszu sołeckim nie odbiera organowi wykonawczemu gminy, na rzecz sołectw, kompetencji w zakresie wyboru formy wydatkowania środków publicznych na realizację przedsięwzięcia. Nie przenosi też na sołectwa obowiązku wyboru tej formy w sposób zapewniający poniesienie wydatków w sposób celowy, efektywny i oszczędny, przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, tj. zachowanie zasad określonych ustawą o finansach publicznych. Konsekwencją przestrzegania tych zasad jest konieczność wprowadzania zmian w uchwale budżetowej. Dlatego też uzupełnieniem regulacji o zmianach przedsięwzięć może być wskazanie, że *Za zmianę wniosku nie uważa się zmian uchwały budżetowej dotyczących przeniesień między podziałkami klasyfikacji budżetowej limitów wydatków na realizację przedsięwzięć zawartych we wnioskach sołectw. Zmian dokonują organy gminy zgodnie z zasadami określonymi ustawą o finansach publicznych.*

4. Właściwe wydaje się wprowadzenie regulacji, która ograniczyłaby możliwość wpływania organów gminy na przeznaczenie środków funduszu sołeckiego, poprzez sugerowanie takiego czy innego ich przeznaczenia w zamian za podjęcie realizacji „większej” inwestycji czy remontu. Potrzeba zajęcia się tą kwestią wynika z obserwowanej praktyki uchwalania (często w wyniku nacisków) przedsięwzięć w rodzaju „dofinansowanie budowy kanalizacji”, „dofinansowanie

wykonania nawierzchni asfaltowej”, czyli zadań, których realizacji w momencie uchwalania wniosku sołectwo może się tylko domyślać. Oczywiście jest bowiem, że w okresie sierpień-wrzesień roku poprzedzającego rok budżetowy nie ma jeszcze projektu uchwały budżetowej na następny rok, zatem sołectwo – logicznie rozumując – nie ma możliwości dofinansowania jakiegokolwiek zadania tego typu. Nie może zaś uchwalić go jako w całości własnego, ponieważ zakres zadania uniemożliwia spełnienie warunku kosztów „w ramach określonych środków” (art. 4 ust. 3 u.f.s.). Ponadto sołectwo nie jest władne do zobowiązania organów gminy do zaplanowania realizacji zadania, którego koszt w sposób oczywisty przekracza kwotę środków funduszu sołeckiego. Podobnie nielogiczne jest przeznaczanie środków funduszu sołeckiego na dofinansowanie przedsięwzięć wieloletnich, których przyjęcie przez gminę w wieloletniej prognozie finansowej jest równoznaczne z zapewnieniem źródeł finansowania. Wątpliwe jest więc, aby zebrania wiejskie z własnej woli przeznaczały środki funduszu na takie cele. Nie po to też stworzono instytucję funduszu sołeckiego, co jasno wynika z uzasadnienia do projektu ustawy w obowiązującym obecnie brzmieniu.

Właściwe byłoby więc wskazanie w art. 1 lub art. 4, iż *Za przedsięwzięcie w rozumieniu ustawy nie uważa się dofinansowania na podstawie wniosku:*

- *przedsięwzięcia wieloletniego,*
- *innego zadania o charakterze inwestycyjnym lub remontowym, którego koszty, dla uzyskania efektu użytkowego, przekraczają kwotę środków określonych na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy.*

Problem ten wiąże się również z podnoszonym często zagadnieniem, czy sołectwa mogą formalnie łączyć przyznane im środki w celu realizacji wspólnie przedsięwzięcia, którego koszty przekraczają wysokość środków dla jednego sołectwa. Dopuszczenie takiej możliwości budziłoby obawy o wykroczenie funduszu sołeckiego poza nadane mu ramy w zakresie oddziaływania na budżet gminy i wymaganych kosztów uchwalanych przedsięwzięć. Ponadto brak formalnych zasad procedowania przez zebrania wiejskie w tej sprawie. Właściwe byłoby zanegowanie wprost w ustawie takiego działania.

5. W związku z częstymi przypadkami uchwalania przez zebrania wiejskie więcej niż jednego przedsięwzięcia oraz wyrażoną jasno w ustawie zasadą, iż sołectwo składa jeden wniosek, uregulowania wymaga kwestia częściowej wadliwości wniosku. W dokumencie „Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach”, przygotowanym przez MSWiA, wyrażono pogląd, iż w przypadku, gdy np. tylko jedno z przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa jest sprzeczne z ustawą, to cały wniosek podlega odrzuceniu. Generalnie taka interpretacja jest uzasadniona biorąc pod

uwagę literalne brzmienie art. 4 ust. 5 u.f.s., a także funkcjonalność tego rozwiązania. Aczkolwiek z punktu widzenia sołectw może wydawać się krzywdząca. Można zatem rozważyć wprowadzenie przepisu o treści *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może odrzucić wniosek w części z powodu sprzeczności przedsięwzięcia z art. 1 ust. 3*. Przepis taki nie stanowi zagrożenia dla zachowania poprawności procedury uchwalenia wniosku i formalnej prawidłowości wniosku, a także warunku „zmiszczenia się” kosztów przedsięwzięć w przyznanej sołectwu kwocie. Nieprawidłowości w wymienionym zakresie nadal skutkowałyby bowiem odrzuceniem wniosku w całości.

6. Doprecyzowania wymaga zakres kompetencji rady gminy do odrzucenia przedsięwzięć zawarty w art. 4 ust. 7 u.f.s. Przepis ten nie powinien wskazywać na rozpatrywanie przez radę wniosku sołectwa, ale – zgodnie z jego umiejscowieniem w procedurze – wskazywać na kompetencję rady gminy do usunięcia z projektu uchwały budżetowej przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwa, które nie spełniają warunków określonych w art. 1 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie może „odrzucać wniosku” na etapie uchwalania budżetu, ponieważ żaden przepis nie wskazuje na inne źródło wiedzy rady na temat przedsięwzięć „sołeckich”, niż dane projektu uchwały budżetowej przedłożonego przez organ wykonawczy. Według u.f.s. przyjęty przez wójta wniosek nie podlega przekazaniu radzie. Rada w istocie koryguje na podstawie art. 4 ust. 7 u.f.s. projekt uchwały budżetowej – kontrolując prawidłowość decyzji wójta (burmistrza) o przyjęciu wniosku jako prawidłowego. Przepis ten winien stać na straży zgodności z prawem celu wydatkowania środków z budżetu, a nie wskazywać na angażowanie rady w proces badania wniosków (takie interpretacje można spotkać w literaturze). Przy czym już istniejący w art. 4 ust. 7 zakres nieprawidłowości uprawniający radę do eliminacji przedsięwzięcia z uchwały budżetowej jest prawidłowy, ponieważ dotyczy tylko cech przedsięwzięcia uniemożliwiających jego realizację. Nie należy go wiązać z formalnymi uchybieniami we wniosku, ponieważ eliminacja przedsięwzięcia z tego powodu i tak nie zablokowałaby możliwości zaplanowania i wykonania przedsięwzięcia przez wójta. Mógłby je – jako zgodne z prawem i zakresem zadań gminy – zrealizować (wprowadzić do budżetu) niezależnie od okoliczności odrzucenia wniosku przez radę. W związku z przedstawionymi uwarunkowaniami, omawiany przepis mógłby posiadać brzmienie: *Uchwalając budżet, rada gminy usuwa z projektu uchwały budżetowej przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwa niespełniające wymagań określonych w art. 1 ust. 3*.

Opinia sporządzona na zamówienie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez Rafała Trykozko.



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich

ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa

tel./fax: 22 844 73 55

www.slgo.pl, e-mail: zarzad@slgo.pl



Sami swoje!

www.funduszesoleckie.pl

Opinia prawna

1. Jaki organ pełni funkcję nadzoru nad uchwałami o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego (regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda)?
2. Jakiemu organowi nadzoru należy przesłać uchwałę, gdy jest to uchwała wyłącznie o wyrażeniu zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołeckiego - wojewodzie czy regionalnej izbie obrachunkowej?
3. Czy jeśli uchwała dotyczy podniesienia kwoty funduszu sołeckiego właściwym organem dla jej zbadania jest regionalna izba obrachunkowa?

Opinia sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez dr Kazimierza Bandarzewskiego z Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Pytanie 1: Jaki organ pełni funkcję nadzoru nad uchwałami o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego (regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda)?

Odpowiedź:

I. Podstawę prawną podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki stanowi art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.). Zgodnie z powołanym

przepisem tylko rada gminy corocznie zobligowana jest do rozstrzygnięcia o wyodrębnieniu lub braku wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki.

Tak podjęte uchwały niewątpliwie wpisują się w zakres działalności gminnej (art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), stąd podlegają one nadzorowi publicznoprawnemu, wykonywanego przez organ nadzoru w znaczeniu normatywnym.

Wskazanie, który organ winien być uznany za organ nadzoru nad ww. uchwałami, musi być poprzedzone ustaleniem zakresu nadzoru sprawowanego przez organy nadzoru.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe. Takiej samej treści przepis znajduje się w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, który również określa nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad samorządem terytorialnym jako nadzór z zakresu spraw finansowych. Ponieważ kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów są enumeratywnie wyliczone i wśród nich nie ma uchwał w sprawie tworzenia budżetu, a tym bardziej wyodrębnienia funduszu sołeckiego – pozostaje wybór między wojewodą a regionalną izbą obrachunkową.

Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 z późn. zm.) właściwość rzeczowa izb obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy samorządu terytorialnego w enumeratywnie wyliczonych w tym artykule sprawach. Do tych sprawy, między innymi, zalicza się:

- a) sprawy procedury uchwalania budżetu i jego zmiany (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych);
- b) sprawy budżetu i jego zmiany (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Pojęcie „sprawy finansowej” nie jest normatywnie definiowane. Należy stwierdzić, że pojęcie „sprawy finansowej”, na który wskazuje art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, musi być interpretowane łącznie z art. 1 i art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Samo powołanie się i samoistne stosowanie w tym zakresie art. 171 ust. 2 Konstytucji RP nie pozwoliłoby na dekodowanie pełnej normy prawnej upoważniającej do stosowania wobec samorządu

terytorialnego władczych kompetencji nadzorczych. Konstytucja bowiem tylko wskazała, że w sprawach finansowych organem nadzoru jest regionalna izba obrachunkowa, nie definiując znaczenia tego pojęcia. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do negacji systemowej nadzoru nad samorządem terytorialnym a to dlatego, że w takiej sytuacji „sprawą finansową” mogłaby być każda sprawa, która dotyczyłaby finansów jednostki samorządu terytorialnego, czego konsekwencją byłoby z kolei przyjęcie, że to w zasadzie regionalna izba obrachunkowa sprawowałaby nadzór nad samorządem terytorialnym, a jedynie wyjątkowo wojewoda i Prezes Rady Ministrów. Zakres uprawnień nadzorczych również wojewody byłby w takim zakresie niezdefiniowany (chyba że na zasadzie wnioskowania a contrario, to znaczy co nie byłoby przedmiotem nadzoru izby obrachunkowej, stanowiłoby przedmiot nadzoru wojewody). Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że nie każda sprawa finansowa jest przedmiotem nadzoru regionalnych izb obrachunkowych. Nadzór tych izb dotyczy tylko takich spraw finansowych, które zostały wskazane w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Czy w takim razie uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego należy do jednej z ww. grup spraw (procedury uchwalania budżetu lub uchwały budżetowej)? Odpowiedź na to pytanie musi być poprzedzona następującą argumentacją: powołany art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim jest samodzielną podstawą do podjęcia uchwały o wyodrębnieniu bądź braku wyodrębnienia funduszu sołectkiego i przepis ten dotyczy przede wszystkim procedury uchwalania budżetu gminy (wyznaczając termin do podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu i nakładając na wójta obowiązek wyliczenia i poinformowania do 31 lipca sołtysów o wysokości środków przypadających na dane sołectwo w przyszłym roku budżetowym – art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim). Dodatkowo uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego również bezpośrednio obliguje do sporządzenia projektu budżetu gminy uwzględniającego wyodrębniony fundusz sołectki (zwykle jako załącznik do uchwały budżetowej).

Tym samym należy stwierdzić, że skoro art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim stanowi przepis ustawowo regulujący jeden z elementów procedury uchwalania budżetu gminy, to również podejmowane na podstawie tego przepisu i w ramach delegacji ustawowej uchwały rady gmin również należy kwalifikować jako uchwały z zakresu procedury uchwalania budżetu i to niezależnie od tego, czy dodatkowo taka uchwała również ma bezpośredni związek z kształtowaniem treści budżetu gminy.

II. Tak przedstawiony pogląd jest zgodny również z tym stanowiskiem, który jako kryterium odróżnienia uchwał nadzorowanych przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową wskazuje na przedmiot danej uchwały. Jeżeli podstawowym przedmiotem uchwały są kwestie finansowe mające bezpośredni wpływ na finanse jednostki samorządu terytorialnego, to taka uchwała podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej, a jeżeli tylko pośredni – to wojewodzie (tak S.Srocki, Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, [w:] Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, pod red. M. Steca, Warszawa 2010 r., s. 115-116 i powołany tam wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 2298/99, niepubl.). Mając na uwadze i ten pogląd należałoby przyjąć, że uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego stanowi taki akt prawny, którego podstawowym przedmiotem jest sprawa finansowa mająca bezpośredni i zasadniczo wpływ jedynie na procedurę i treść projektu budżetu.

Również pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt I SA/Gl 1879/04, opub. w CBOSA (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazujący na zamknięty katalog spraw wymienionych w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dla których organem nadzoru jest izba obrachunkowa, potwierdza stanowisko wyrażone w tej opinii.

Uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego mieści się bowiem w katalogu spraw finansowych objętych art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

III. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru nad samorządem terytorialnym nie ma jednolitości poglądów co do wskazania organu nadzoru nad uchwałami w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Prezentowane jest stanowisko wskazujące na wojewodę jako organ nadzoru w takich sprawach (np. R. Trykozko, Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim, Warszawa 2009 r., s. 19 i nast.; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/213/10). Wyrażane jest również odmienne zapatrywanie, zgodnie z którym organem nadzoru jest regionalna izba obrachunkowa (np. R. Kowalczyk, Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim; LEX/El./2010 wskazując, że tylko uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego powinny być przedmiotem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej; pismo z dnia 2 czerwca 2009 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie opub. na stronie www.warszawa.rio.gov.pl; uchwała z dnia 2 czerwca 2009 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w

Rzeszowie Nr XII/3805/09, opub. w OwSS 2009 r., nr 3, poz. 64; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 951/09, opub. w CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1526/09, opub. w LEX nr 600741). Drugi z przedstawionych poglądów, zbieżny ze stanowiskiem zawartym w tejże opinii - dominuje również w praktyce.

IV. Odnosząc się do stanowiska zajętego przez Wojewodę Łódzkiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/213/10 należy stwierdzić, że rozstrzygnięciem tym stwierdzono nieważność uchwały w sprawie nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, a jedynym powodem takiego rozstrzygnięcia było przekroczenie przez radę gminy terminu do podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Analogiczne stanowisko zajął Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/211/10 i z dnia 26 maja 2010, znak: PNK.I.0911/238/10.

Podstawą do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę Łódzkiego z dnia 30 lipca 2009 r., znak: PNK.I-0911/295c/2009 był zaś udział w głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego osoby, która utraciła mandat.

Należy stwierdzić, że argumentacja zawarta w ww. rozstrzygnięciach nadzorczych jest trafna. Dostrzeżone wady uzasadniały stwierdzenie nieważności uchwał z tym, że właściwym organem nadzoru winna być regionalna izba obrachunkowa, a nie wojewoda. Wymienione rozstrzygnięcia nadzorcze zostały wydane bez podstawy prawnej przez organ nie posiadający kompetencji do ich wydania. Tym niemniej dopóki rozstrzygnięcia nadzorcze nawet tak wadliwie wydane nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego – mają one moc obowiązującą.

Pytanie 2: Jakiemu organowi nadzoru należy przesłać uchwałę, gdy jest to uchwała wyłącznie o wyrażeniu zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołeckiego - wojewodzie czy regionalnej izbie obrachunkowej?

Odpowiedź:

Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie (wyodrębnienie) funduszu sołeckiego winna być przekazana w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia regionalnej izbie obrachunkowej jako właściwemu organowi nadzoru.

Skoro uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego podlega nadzorowi izby obrachunkowej, to również uchwała o odmowie wyodrębnienia takiego funduszu podlega nadzorowi tego samego organu. W obu bowiem przypadkach są to uchwały podejmowane w tej samej sprawie (sprawie finansowej), różniące się tylko treścią (sposobem załatwienia tej sprawy).

Art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych określa zakres nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie opisanym w nim spraw finansowych, a nie z zależności od sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy finansowej.

Pytanie 3: Czy jeśli uchwała dotyczy podniesienia kwoty funduszu sołeckiego właściwym organem dla jej zbadania jest regionalna izba obrachunkowa?

Odpowiedź:

Uchwała w sprawie podniesienia (zwiększenia) kwoty funduszu sołeckiego stanowi uchwałę podjętą w sprawie finansowej podlegającej nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej. Taka uchwała bezpośrednio ingeruje w treść przygotowywanego projektu budżetu gminy w ten sposób, że zwiększona kwota funduszu celowego musi być wynikiem czy to – generalnie - zmiany (zmniejszenia) środków rezerwowanych na inne cele, czy też wynikać z projektowanych zwiększonych dochodów.

Uchwała w sprawie zwiększenia wysokości funduszu sołeckiego ma charakter wtórny wobec uchwały w sprawie wyodrębnienia tego funduszu. Jeżeli uchwała w sprawie utworzenia funduszu sołeckiego stanowi – jak wykazano to powyżej – uchwałę w sprawie finansowej, to tym bardziej uchwała w sprawie zwiększenia środków tego funduszu winna być zaklasyfikowana jako uchwała w sprawie finansowej (argumentum a maiori ad minus).

Opinia sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez dr Kazimierza Bandarzewskiego z Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.