

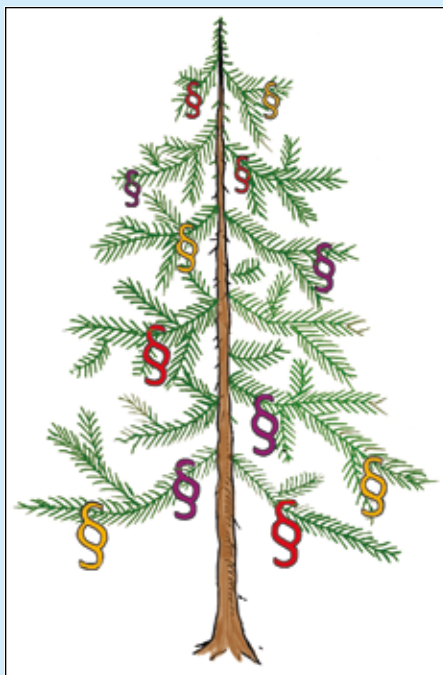
Nienaruszalne i obligatoryjne nakłady

Nie wszyscy urzędnicy gminni zajmujący się przygotowaniem projektu budżetu zdają sobie sprawę, że nie mają prawa pominięcia wniosków sołectw w opracowywanej uchwale budżetowej, jeśli są one prawidłowe i nie zostały odrzucone przez wójta jako wadliwe. I nie wszyscy uświadamiają sobie, że wydatki na przedsięwzięcia wskazane w tych wnioskach muszą być umieszczone także w innych dokumentach finansowych, np. w planie wykonawczym urzędu gminy i muszą być następnie zrealizowane. Nie wszystkie rady gmin odpowiedzialne za uchwalenie budżetu i nie wszyscy wójtowie, których powinnością jest jego realizacja mają też świadomość, że choć fundusz sołecki to są normalne środki budżetowe i w zasadzie podlegają takim samym regułom jak inne środki budżetu gminy, to jednak jeśli środki z funduszu zostały uruchomione na dany rok budżetowy, wówczas ani wójt ani rada gminy nie mają takiej samej swobody decyzyjnej w stosunku do nich jak w odniesieniu do innych wydatków budżetowych.

Wójt odpowiada nie tylko za realizację uchwalonego budżetu wraz z przedsięwzięciami z funduszu sołeckiego, ale także za to, aby te przedsięwzięcia znalazły się w projekcie budżetu. Nadzorując więc urzędników, którzy opracowują projekt budżetu powinien przypilnować, aby także do załącznika sołeckiego zostały przeniesione nakłady na przedsięwzięcia wskazane we wnioskach sołectw. A także, aby po uchwaleniu budżetu przez radę gminy

zostały one następnie umieszczone w planach wykonawczych jednostek budżetowych (przeważnie w planie wykonawczym urzędu gminy).

Z kolei rada gminy nie może w trakcie debaty budżetowej zrezygnować z nakładów wskazanych w prawidłowych wnioskach sołectw do sfinansowania z funduszu sołeckiego, albo ich przyjąć tak jak nierzadko się dzieje



z innymi „normalnymi” inwestycjami gminnymi bądź z przedsięwzięciami o charakterze nieinwestycyjnym. Bywa przecież, że na sesji zwołanej dla uchwalenia budżetu gminy rada będzie ciąć „zwyczajne” wydatki na zbyt kosztowne inwestycje, albo postanowi o częściowej realizacji zadań inwestycyjnych zaproponowanych w projekcie budżetu lub o rozłożeniu jakiejś inwestycji na etapy, bądź o rezygnacji z niej. Takie de-

cyzje może podjąć np. na skutek gorszych wpływów z podatków niż prognozowano i groźby powstania deficytu budżetowego. Może też postanowić o wycofaniu się z organizacji jakiejś imprezy lub o rezygnacji z innych przedsięwzięć nieinwestycyjnych. Może zadecydować o tym w wyniku konsensusu zawartego z wójtem. Albo nawet owa decyzja może być jej narzucona w efekcie wkroczenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w trybie nadzoru, która pilnuje, aby w wyniku uchwalonych nakładów budżetowych nie powstał deficyt budżetowy. A jeśli deficyt powstanie – aby rada gminy obowiązkowo wskazała źródło jego pokrycia! Tak więc w przypadku „normalnych” środków budżetowych rada gminy musi się wykazać rozważą i ostrożnością w dorzucaniu do nakładów ujętych w projekcie budżetu nowych nakładów.

Pula środków funduszu sołeckiego, wydzielona w budżecie gminy wskutek zgody wyrażonej przez radę gminy na uruchomienie w gminie w danym roku funduszu sołeckiego, w odróżnieniu od „normalnych” środków budżetowych, jest w świetle przepisów ustawowych zarezerwowana tylko dla wydatków sołeckich i nienaruszalna. Rada gminy nie może więc podjąć uchwały o odrzuceniu wniosku zebrania wiejskiego, jeśli był on prawidłowy i przekazany wójtowi w ustawowym terminie, tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Nie może przyjąć nakładów na zadania wskazane we wniosku ani nie może zmienić ich na inne. Tylko musi zaakceptować wraz z uchwałą budżetową gminy owe

przedsięwzięcia wskazane we wniosku przez zebranie wiejskie i następnie umieszczone przez służby finansowe gminy w projekcie budżetu.

Jednak w wielu gminach nie traktuje się realizacji wydatków z funduszu sołeckiego jako obowiązkowych i nienaruszalnych. Dowodzą tego liczne telefony sołtysów do naszej redakcji, e-maile oraz prośby o interwencję dotyczące sytuacji, gdy wójt przyjął wniosek zawiadamiając sołtysa, że nie ma do niego zastrzeżeń, gdyż spełnia ustawowe wymogi, ale potem wydatki na przedsięwzięcia nie znalazły się w załączniku sołeckim do budżetu. Nie zostały więc uchwalone wraz z budżetem przez radę gminy. Albo zostały ujęte w budżecie, ale nie pojawiły się w planie wykonawczym urzędu gminy bądź w planach wykonawczych innych jednostek budżetowych. A w efekcie nie zostały zrealizowane.

O tym, że przedsięwzięcia ujęte we wniosku, spełniającym wszelkie wymogi ustawowe i przekazanym terminowo wójtowi są dla organów gminy obliżiem (jakie by one nie były, niezależnie czy przypadły do gustu radzie gminy czy się jej nie spodobały) świadczy prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2012 r. (sygn. akt I SA/Po 344/12). Dotyczy on konfliktu między sołtyską miejscowości L., a radą gminy w woj. wielkopolskim. Rada ta uchyliła formalnie przez siebie podjętą uchwałę prawidłowy (uznany przez wójta) wniosek zebrania wiejskiego, wskazujący przedsięwzięcia do realizacji z funduszu sołeckiego. Sąd stwierdził nieważność owej uchwały rady gminy objaśniając jednocześnie w wyroku, że oznacza to jej usunięcie z obrotu prawnego od daty jej podjęcia. I wskazał, że „w tej sytuacji Rada Gminy, mając na uwadze powyższą ocenę prawną, powinna ponownie rozpoznać wniosek o przyznanie środków z funduszu sołeckiego”. Rada gminy nie miała wyjścia i w konsekwencji przedsięwzięcia ujęte we wniosku sołectwa L. zostały ujęte w wydatkach budżetowych gminy. A co najważniejsze, zdążono jeszcze z ich realizacją, choć w ner-

wach, bo w ostatniej chwili czyli w końcu 2012 roku.

Szczegóły tej sprawy są istotne, z uwagi na błędy popełniane przez organy gminy dotyczące kwestii realizacji i oceny przedsięwzięć wskazanych przez sołectwa do realizacji z funduszu sołeckiego. Może ona być przestrożą dla innych rad gmin czego im nie wolno robić i wskazówką dla sołtysów jak postępować w razie sporu.

Nic nie zapowiadało, że dojdzie do konfliktu, kiedy opisywana rada gminy w ustawowym terminie w marcu 2011 r. uchwaliła zgodę na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki na 2012 rok. W uzasadnieniu uchwały nawet wskazała, że art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim „*przewiduje dla rady gminy wyłączną kompetencję do rozstrzygnięcia czy taki fundusz będzie w budżecie gminy wyodrębniony*”. Jednak najwyraźniej nie pomyślano później, że ani owa zgoda na wyodrębnienie środków funduszu w budżecie ani inne przepisy ustawy o funduszu sołeckim wcale nie oznaczają, iż rada będzie mogła później dowolnie oceniać zasadność przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku zebrania wiejskiego i go uchylić, jeśli uzna, że na realizację nie sąstugują. Nie będzie bowiem miała takich kompetencji. Uchylić będzie mogła bowiem wniosek tylko wtedy, jeśli nie spełni on konkretnych wymogów wskazanych w konkretnym przepisie ustawowym. A uzasadnienie dla takiego drastycznego kroku musi mieć nie tylko podstawy prawne, ale też być oparte na faktycznych, uzasadnionych przesłankach przewidzianych przez ustawę, czyli musi wskazywać konkretne, zasadne przyczyny uchylenia wniosku. Nie może natomiast zawierać ogólników.

Następnie zgodnie z przepisami ustawy o funduszu sołeckim w ślad za zgodą rady gminy wójt przekazał w lipcu sołtysce L. informację, jaka kwota z puli funduszu sołeckiego przysługuje jej sołectwu w roku 2012. Potem we wrześniu 2011 r. prawomocne zebranie wiejskie sołectwa L. powołując się na art. 4 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim i na uchwałę

swojej rady gminy z marca 2011 roku wyrażającą zgodę na wydzielenie w budżecie gminy na rok 2012 środków funduszu sołeckiego uchwaliło wniosek. Wskazywał on do realizacji ze środków funduszu sołeckiego przedsięwzięcia na rok 2012. Było ich pięć, m.in.: wyjazd na wystawę rolniczo-ogrodniczą oraz kontynuacja rozpoczętej budowy szaleatów w parku miejskim.

W tym zebraniu uczestniczył wójt, jego zastępca, przewodniczący rady gminy i trzech radnych. Zastrzeżeń do przedsięwzięć ujętych we wniosku nie wyartykułowano i wójt następnie w ustawowym terminie 7 dni od przekazania mu przez sołtyskę wniosku powiadomił ją pisemnie o jego przyjęciu.

Jednakże potem radzie gminy coś się odwidziało i najwyraźniej uznała, że przepisy ustawy o funduszu sołeckim (art. 4 ust. 7) dają jej podstawę do oceny i odrzucenia wniosku na etapie uchwalania budżetu na 2012 r., nawet jeśli przedtem został przyjęty przez wójta, który ocenił go jako prawidłowy. Przepis ten jest następujący: „*Uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa w przypadku, gdy zamierzone zadania nie spełniają wymogów określonych w art. 1 ust. 3*”. I w grudniu 2011 r. stało się: rada podjęła uchwałę o uchyleniu wniosku zebrania wiejskiego sołectwa L., wymieniając w uchwale zastrzeżenia do dwóch z pięciu przedsięwzięć. Czy rada gminy faktycznie wnikliwie rozważyła, czy owe dwa przedsięwzięcia wskazane przez mieszkańców L. nie spełniają wymogów art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, tj. czy nie są zadaniami własnymi gminy, czy nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i czy nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy? Można mieć wątpliwości czy w ogóle się nad tym zastanowiła. Zdrowy rozsądek wszak podpowiada, że możliwość skorzystania przez mieszkańców z toalet publicznych własnie poprawia standard życia mieszkańców, a nie pogarsza. I nie kłóci się ze strategią gminy, bo żadna rada gminy nie uchwali dokumentu, w którym napisze, że jest przeciwna rozwojowi infrastruktury technicznej gminy. A jeśli nie posiada

strategii, to nie stwierdzi takiej nieodrzeczności w żadnym akcie prawa miejscowego.

Nawet na pierwszy rzut oka widać też, że budowa szaletów w parku gminnym spełnia kolejny wymóg art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim i art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 12 i pkt 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 42 poz. 1591 wraz z późniejszymi zmianami), tj. jest bezsprzecznie zadaniem własnym gminy, skoro mają one stać w parku gminnym. Rada jednakże uznała, że ww. przepisy ustawowe dają jej prawo do uchylenia wniosku zebrania wiejskiego sołectwa L.

W uzasadnieniu uchwały uchylającej wniosek zebrania wiejskie-

objętego wnioskiem – budowa sanitariatów, jest kilka razy wyższa od wartości środków funduszu sołeckiego, co wynika z dołączonego kosztorysu”.

Rada stwierdziła ponadto, że wniosek „budzi zbyt wiele kontrowersji i zastrzeżeń mieszkańców, co do zgodności ze Strategią Rozwoju Gminy, szczególnie w punkcie: budowa sanitariatów w parku”.

Jednakże sołtyska L. nie poddała się. W marcu 2012 r., powołując się na przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wniosła skargę na uchwałę rady gminy z grudnia 2011 r., w której rada uchyliła wniosek sołectwa. Treść tego przepisu jest następująca: „Každy, czyj inte-

Gminy na lata 2008–2017”, uchwaloną przez radę gminy w czerwcu 2008 r. Argumentowała poza tym, że budowa sanitariatów w parku jest zadaniem, które jest realizowane już trzeci rok z rzędu (w latach 2010, 2011 i 2012). A w grudniu 2011 r., kilka dni przed sesją rady gminy zwołanej dla uchwalenia budżetu gminy na 2012 rok, wójt nawet już kupił materiały budowlane na dokończenie budowy sanitariatów w parku. Zwróciła też uwagę, że wójt nie miał zastrzeżeń do zgłoszonych we wniosku przedsięwzięć także na 2011 r. Sołectwo poza tym uchwaliło to przedsięwzięcie na rok 2012 jako kontynuację zadania realizowanego już dwa lata ze środków funduszu sołeckiego. Sołtyska zarzuciła też radzie gminy w owym wezwaniu, że: „nie wykazała aby zaplanowane przedsięwzięcia nie były zadaniami własnymi gminy, że nie służą poprawie warunków życia mieszkańców gminy, ponadto że nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy”.

A kiedy to nie pomogło i rada gminy w marcu 2012 r. podjęła uchwałę, w której odrzuciła wezwanie sołtyski ona w imieniu mieszkańców, mając ich pisemne upoważnienie, wniosła na początku kwietnia 2012 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Powołała się na tenże przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który otwiera drogę prawną do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwały rady gminy i zarządzenia wójta z zakresu administracji publicznej naruszające czyjś interes prawny albo uprawnienie. Jednakże warunkiem otwarcia tej drogi do skargi sądowej jest uprzednio wystosowanie wezwania do organu gminy, który naruszył dany interes prawny lub uprawnienie i oczywiście odrzucenie wezwania przez organ.

W sierpniu 2012 r. odbyła się rozprawa i sąd wydał wyrok, w którym stwierdził, że skarga sołtyski jest zasadna. Uznał też nieważność uchwały rady gminy z grudnia 2011 r., którą rada uchyliła wniosek zabrania wiejskiego sołectwa L.

W uzasadnieniu tego wyroku, który powinien być wskazówką zarówno dla innych rad gmin



go rada stwierdziła, że zaproponowany w nim wyjazd na wystawę rolniczo-ogrodniczą „służyłby wąskiemu gronu mieszkańców, co zamiast służyć integracji społeczności, będzie dezintegrować mieszkańców sołectwa”. Z kolei kontynuacja budowy szaletów nie znalazła aprobaty rady gminy, gdyż jak uznała: „Dodatkowo za odrzuceniem wniosku sołectwa przemawia okoliczność braku wstępnego kosztorysu, który nie został dołączony do wniosku. Ponadto wartość przedsięwzięcia

res prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. W uzasadnieniu do wezwania sołtyska napisała, że wszystkie przedstawione przez sołectwo we wniosku przedsięwzięcia należą do zadań własnych gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców gminy oraz są zgodne ze „Strategią Rozwoju

jak i sołtysów borykających się z podobnymi problemami, sąd stwierdził m.in.: „Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.f.s. fundusz nie jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). W świetle art. 1 ust. 3 u.f.s. środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 4, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Odnosząc powyższe rozważania do zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że wydana ona zo-

sadnienie pozwoli również – w razie zaskarżenia uchwały – ocenić sądowi, czy zaskarżony akt jest zgodny z obowiązującym prawem.

Skład orzekający w niniejszej sprawie stwierdza, iż uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera wyraźnego określenia, że każde z pięciu przedsięwzięć opisanych we wniosku z [...] września 2011 r. nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 1 ust. 3 u.f.s. Precyzyjnego uzasadnienia w tym zakresie nie może zastąpić ogólne sformułowanie, że – jak to ujęto w uzasadnieniu uchwały – wniosek budzi wiele kontrowersji i zastrzeżeń, co do zgodności ze Strategią Rozwoju Gminy. To właśnie

to prawomocnie uchwałę o przyjęciu wniosku, w którym wskazano prawidłowe przedsięwzięcia do realizacji i spełnione zostały wszystkie inne wymogi formalne, a wójt go nie odrzucił, tylko że potem wydatki na te przedsięwzięcia nie znalazły się w budżecie gminy? A więc wszystko niby gra pod względem formalnym. Bo nie ma decyzji wójta o odrzuceniu wniosku ani uchwały rady gminy o jego uchyleniu, które można by zaskarżyć do sądu administracyjnego jak w opisanym przypadku.

Sołtys wtedy może zwrócić się pisemnie o interwencję do właściwej ze względu na obszar działania Regionalnej Izby Obrachunkowej, która nie tylko bada czy podjęte uchwały bądź zarządzenia organów gminy z zakresu finansów gminy są zgodne z prawem, ale też w odróżnieniu od sądu albo wojewody może skontrolować realizację budżetu, m.in. czy wydatki na przedsięwzięcia z wniosków sołeckich znalazły się w budżecie gminy i czy są potem realizowane. RIO ma możliwość podjęcia działań, gdyż podstawą do wszczęcia postępowania nadzorczego daje jej przepis art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 07.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Konsekwencją może być nakazanie organowi gminy realizacji zaniechanych działań, w efekcie czego prawidłowe przedsięwzięcia z prawidłowego wniosku będą zrealizowane.

Nie wolno jednak ze skargą lub prośbą o interwencję czekać aż skończy się dany rok budżetowy, bo wtedy nie będzie żadnej fizycznej możliwości wpłynięcia na gminę, aby wydatki te umieściła w następnym budżecie i je zrealizowała. Niezrealizowane wydatki nie przechodzą bowiem na następny rok budżetowy, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych i techniką sporządzania budżetów gmin. „Przepadną” wtedy sołectwu bezpowrotnie, tj. utoną w ogólnych środkach budżetowych gminy pod nazwą „nadwyżka budżetowa”. Planowanie budżetów gminnych jest bowiem roczne, a nie dwuletnie czy wieloletnie.

Hubert Iwanicki



stała z naruszeniem art. 4 ust. 7 w związku z art. 1 ust. 3 u.f.s.

Z treści powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że odrzucenie wniosku sołectwa następuje w przypadku, gdy zamierzone zadania nie spełniają określonych w ustawie wymogów, tj. nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców, nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

W konsekwencji, aby adresat uchwały wiedział z jakich powodów rada gminy odrzuca konkretny wniosek, koniecznym jest, aby stosowny akt (uchwała) zawierała uzasadnienie, w którym znajdują się odniesienia do przywołanych kryteriów oceny wniosku. Takie uza-

poważniony organ gminy ma rozstrzygnąć, czy konkretne postulaty mieszkańców danego sołectwa spełniają opisane wcześniej wymogi, a w konsekwencji czy zasługują na wsparcie finansowe.

Ponadto w uzasadnieniu nie można dokonywać ocen zastrzeżonych dla innego organu gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 5 u.f.s. wstępną ocenę wniosku przeprowadza wójt gminy, co w niniejszej sprawie wynika z treści pisma Wójta Gminy [...] z [...] września 2011 r.”

Co jednak można zrobić, kiedy rada gminy wyraziła zgodę na wydzielenie środków funduszu w budżecie gminy na następny rok, zebranie wiejskie podję-