

5 sierpnia 2021

Zapytaliśmy RIO i wojewodów o fundusz sołecki

Autor: Paula Kłucińska



(https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2021/08/8110380137_5df703e664_o.jpg).

Fot. Mariusz Cieszewski, CC BY-ND 2.0

Funduszowi sołeckiemu przyglądamy się od początku jego istnienia. Przez wiele lat prowadziliśmy stronę (<https://funduszesoleckie.pl/>), na której odpowiadaliśmy na pytania dotyczące poszczególnych zagadnień dedykowanej mu ustawy i gromadziliśmy informacje uzyskane od organów nadzoru nad gminami. Mimo że strona nie jest już aktualizowana, to jej

treści są na tyle uniwersalne, że wciąż możemy odsyłać do nich zainteresowane osoby, polecamy również publikację Fundusz sołecki w pytaniach i odpowiedziach (<https://siecobywatelska.pl/fundusz-solecki-w-pytaniach-i-odpowiedziach-2/>).

Pojawiają się jednak kolejne pytania dotyczące funduszu sołeckiego, na które często trudno o jednoznaczne odpowiedzi. Z tego względu postanowiliśmy zapytać regionalne izby obrachunkowe i wojewodów o wydawane przez nie wiążące i niewiążące dokumenty dotyczące wspomnianego tematu. Zachęcamy do prześledzenia podsumowania odpowiedzi na nasze wnioski o udostępnienie informacji, jak również samych dokumentów źródłowych.

O funduszu sołeckim

Fundusz sołecki jest przykładem budżetu partycypacyjnego (nie mylić z budżetem obywatelskim, przewidzianym w ustawie o samorządzie gminnym). Jest to pula środków wyodrębnionych z budżetu gminy, wyliczana według określonego wzoru. O przedsięwzięciach finansowanych z tych środków decydują bezpośrednio mieszkańcy sołectw. O wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w danej gminie decyduje rada gminy, a jego realizacją, jak zresztą wykonywaniem całego budżetu, zajmuje się wójt.

Całość ścieżki, rozpoczynając od wyodrębnienia funduszu sołeckiego, przez wyliczanie puli środków przypadających sołectwom, aż po warunki przeznaczenia tych środków na poszczególne przedsięwzięcia oraz warunki zwrotu części dokonanych wydatków z budżetu państwa, zamknięto w jednej ustawie – ustawie o funduszu sołeckim (<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140000301>). Z kolei realizacja przedsięwzięć odbywa się na zasadach ogólnych dla realizacji budżetu gminy, przewidzianych przede wszystkim w ustawie o finansach publicznych.

Warto mieć świadomość, że pierwotny tekst ustawy o funduszu sołeckim z 2009 r. został zastąpiony ustawą o tej samej nazwie w roku 2014, poszerzoną o kilka nowych przepisów. Niezmiennie jednak sołectwa mogły i mogą składać wnioski o finansowanie z funduszu sołeckiego przedsięwzięć, które spełniają trzy warunki: wchodzą w zakres zadań własnych gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Istotne zmiany dotyczyły natomiast wprowadzenia możliwości realizacji wspólnych przedsięwzięć sołectw, czy zmiany uchwalonych przedsięwzięć w trakcie danego roku budżetowego.

Ocena wspomnianych wniosków, uchwalanych zgodnie z przepisami ustawy oraz przepisami statutów poszczególnych sołectw, należy do wójta i rady gminy. Wójt powinien analizować wnioski pod kątem formalnym. Chodzi więc m.in. o sprawdzenie, czy wniosek został złożony w terminie, zawiera uzasadnienie i został prawidłowo uchwalony. Radzie przysługuje zaś dwojakie zadanie. Jeśli wójt oceni wniosek pozytywnie, to trafia on do projektu budżetu gminy na dany rok po analizie przeprowadzonej przez radę gminy. Jeśli wójt odrzuci wniosek sołectwa, ale zostanie on podtrzymany przez sołtysa albo ponownie uchwalony przez

zebranie wiejskie, to następnie rada gminy decyduje o jego losie, kierując się oceną formalną i merytoryczną. Rada może odrzucić wniosek sołectwa na etapie uchwalania budżetu gminy, gdy ten nie spełnia przesłanek merytorycznych (nie dotyczy zadania własnego gminy itd.).

O tym, czy dane przedsięwzięcie może zostać zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego, z założenia decydują więc organy gminy. Działalność każdej gminy podlega jednak nadzorowi właściwego wojewody, a w sprawach finansowych także regionalnej izby obrachunkowej (RIO). W określonych okolicznościach, oba wymienione podmioty mogą wypowiadać się w kwestii funduszu sołeckiego. Przykładowo, do nadzoru wojewodów trafiają uchwały rady gmin, dotyczące podtrzymanych wniosków sołectw. Do zadań RIO należy coroczna ocena projektów uchwał budżetowych, których jednym z elementów są wydatki zaplanowane na przedsięwzięcia z funduszu sołeckiego. Praktyka pokazuje, że zarówno do wojewodów, jak i do RIO trafiają również prośby o przedstawienie opinii dotyczących możliwości finansowania z funduszu sołeckiego konkretnie opisanych przedsięwzięć.

Zakres przedsięwzięć możliwych do zrealizowania z funduszu sołeckiego został potraktowany szeroko i słusznie oddany w ręce mieszkańców według prostej zasady – o przedsięwzięciach decydują wyłącznie mieszkańcy, a wykonuje je wójt (z pomocą urzędu). Poza wzmocnieniem sprawczości społeczności lokalnej, w ustawie przewidziano dodatkowo zachętę finansową dla gmin, w postaci zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, w formie dotacji celowej. Trzeba jednak pamiętać, że zwrot ten możliwy jest jedynie wtedy, gdy wydatki zostały dokonane w granicach prawa. Jeśli zrealizowane przedsięwzięcia zostaną podważone, to prawdopodobnie zwrot okaże się niemożliwy, a wójt może dodatkowo zostać pociągnięty do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W interesie gminy jest więc przedstawienie takich przedsięwzięć, które będą wykonalne. Choćby z tego powodu fundusz sołecki niezmiennie rodzi wiele pytań. Z ustawy nie wyczytamy bowiem wprost, czy dane przedsięwzięcie kwalifikuje się jako zadanie własne gminy albo jak dany wydatek ma zostać prawidłowo dokonany i zaklasyfikowany. Z wątpliwościami muszą borykać się pracownicy urzędu gminy oddelegowani do zajmowania się wnioskami sołectw, a jeszcze wcześniej sami mieszkańcy przygotowujący wnioski. Często brakuje głosu rozstrzygającego owe wątpliwości. Część istniejących stanowisk RIO i wojewodów jest publikowana w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP), ale informacje są rozproszone i nie wszystkie dokumenty da się znaleźć bez większego zaangażowania.

O naszych wnioskach o udostępnienie informacji

Mając na uwadze powyższe, w czerwcu 2021 r. złożyliśmy wnioski o udostępnienie informacji do wszystkich RIO i urzędów wojewódzkich. Wniosek skierowany do RIO obejmował skany wydawanych przez nie uchwał, zaleceń pokontrolnych, opinii, innych wystąpień, stanowisk czy interpretacji z zakresu funduszu sołeckiego. Urzędy wojewódzkie otrzymały wniosek

dotyczący skanów rozstrzygnięć nadzorczych wojewody oraz innych rodzajów pism, stanowisk i opinii dotyczących funduszu sołeckiego. W każdym przypadku prosiliśmy o informacje za lata 2018-2021.

Na dzień publikacji tego podsumowania, na wniosek nie odpowiedziała jedynie RIO w Krakowie. Dodatkowo RIO w Warszawie wskazała, że wstrzymała bieg terminów załatwiania spraw na okres 30 dni, na podstawie przepisu tzw. specustawy (art. 15 zzzzzn(1) ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), ale ostatecznie przestała merytoryczną odpowiedź. Z kolei RIO w Szczecinie odesłała nas do BIP, nie precyzując, w którym miejscu możemy znaleźć informacje dotyczące funduszu sołeckiego.

Wojewoda Mazowiecki, Wojewoda Kujawsko-Pomorski, Wojewoda Łódzki, Wojewoda Świętokrzyski i Wojewoda Warmińsko-Mazurski uznali, że pytanie nie powinno być skierowane do nich i polecieli złożenie wniosku do RIO. Z części odpowiedzi wynikało jednak jasno, że nie wydawano interesujących nas dokumentów.

Pozostałe podmioty przestały wyczerpujące odpowiedzi, chociaż w przypadku wystąpień pokontrolnych, niektóre RIO odsyłały nas jedynie ogólnie do BIP. Ostatecznie otrzymaliśmy ponad 200 dokumentów, pośród których znalazły się m.in. uchwały RIO w sprawie przekazania uchwał rad gmin dotyczących funduszu sołeckiego według właściwości do wojewody, uchwały RIO w sprawie stwierdzenia nieważności (stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa) uchwał rad gmin (zarządzeń wójta) dotyczących funduszu sołeckiego, wystąpienia pokontrolne po kontrolach kompleksowych gospodarki finansowej gmin przeprowadzanych przez RIO, uchwały RIO w sprawie opinii o projektach uchwał budżetowych gmin, niewiążące stanowiska RIO i stanowiska wojewodów w sprawie przeznaczania środków z funduszu sołeckiego na konkretne przedsięwzięcia oraz w innych sprawach dotyczących funduszu sołeckiego, a także rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w sprawie uchwał rad gmin (zarządzeń wójta) dotyczących funduszu sołeckiego i decyzje określające wysokość dotacji celowej do zwrotu.

Wszystkie dokumenty źródłowe (wnioski i odpowiedzi wraz z załącznikami) znajdują się poniżej:

- Regionalne Izby Obrachunkowe – fundusz sołecki 2018-2021
(<https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/regionalne-izby-obrachunkowe-fundusz-solecki-2018-2021>)
- Urzędy wojewódzkie – rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące funduszu sołeckiego
(<https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/urzed-y-wojewodzkie-rozstrzygnięcia-nadzorcze-dotyczące-funduszu-soleckiego>)

Dla ułatwienia stworzyliśmy zestawienie uzyskanych odpowiedzi, wraz ze streszczeniami wszystkich załączonych dokumentów oraz przyporządkowanymi do nich hasłami tematycznymi:

Fundusz sołecki – zestawienie

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sLCga_i8Neu8jDul3hnJQjH50KyNnfEI/edit?usp=sharing&ouid=105573008738728813899&rtpof=true&sd=true

W dalszej części tekstu odniesiemy się do wybranych zagadnień wynikających z przesłanych odpowiedzi.

Organ właściwy w sprawach z funduszu sołeckiego

Z założenia zarówno RIO, jak i wojewodowie odpowiadali na pytania, czy opisywane w pismach przedsięwzięcia mogą zostać zrealizowane z funduszu sołeckiego. RIO zastrzegały jedynie, że ich stanowisko jest niewiążące. W niektórych pismach RIO pojawiało się jednak wyjaśnienie, że izby nie są uprawnione do zajmowania się tego typu zagadnieniami.

Za przykład niech posłuży RIO w Rzeszowie, która załączyła trzy pisma od osoby fizycznej, prezesa ludowego klubu sportowego i zastępcy wójta gminy, dotyczące możliwości przeznaczenia środków funduszu sołeckiego m.in. na wykupienie gruntów pod budowę drogi gminnej, zakup strojów meczowych dla zawodników klubu, organizację pikniku rodzinnego oraz na wynagrodzenie umowy zlecenia dla osoby wykonującej prace porządkowe na terenie sołectwa.

We wszystkich przypadkach RIO uznała, że wnioski wymagałyby zajęcia stanowiska w indywidualnych sprawach, do czego Izba nie ma kompetencji. Dodatkowo, w przypadku osoby fizycznej, pismo nie pochodziło od uprawnionego podmiotu. RIO wyjaśniła, że mogłaby wypowiedzieć się tylko w sprawach określonych w art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, tj. udzielić wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 (chodzi przykładowo o jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, czy podmioty wykorzystujące dotacje z budżetu gminy) dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Podobne wzmianki pojawiały się m.in. w pismach RIO w Gdańsku, ale ta mimo wszystko odnosiła się dalej merytorycznie do przedstawionych problemów. Z jednego z pism załączonych przez RIO w Łodzi wynika z kolei, że zostało ono przekazane według właściwości przez Łódzki Urząd Wojewódzki, a dotyczyło możliwości zakupu, w ramach funduszu sołeckiego, koparko-ładowarki służącej do usuwania awarii. Izba bez przeszkód zajęła stanowisko.

Niektóre RIO przekazywały też część spływających do nich spraw według właściwości do wojewodów. Dla przykładu, RIO w Olsztynie przekazała według właściwości Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu uchwałę rady gminy w sprawie rozpatrzenia ponownie uchwalonego wniosku sołectwa dotyczącego zmiany przedsięwzięcia. Przy czym warto przypomnieć, że kilkoro wojewodów, w tym Wojewoda Warmińsko-Mazurski w odpowiedzi na nasz wniosek stwierdziło, że nie posiada żądanej informacji, jako że nie są organami właściwymi do udzielenia odpowiedzi, a wniosek powinien zostać skierowany do RIO. Z kolei Wojewoda Podkarpacki, który odpowiedział na pytanie dotyczące możliwości finansowania z funduszu sołeckiego modernizacji wynajętej części budynku stanowiącego własność ochotniczej straży pożarnej, polecił wnioskodawcy zwrócić się dodatkowo z pytaniem do RIO i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dla przypomnienia, RIO w Rzeszowie uznała, że w takich sprawach nie ma kompetencji do zajmowania stanowiska. Dla odmiany RIO w Bydgoszczy bez przeszkód przeanalizowała uchwałę rady gminy w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa wniosku dotyczącego przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego, którą wojewoda przekazał jej według właściwości.

Fundusz sołecki a COVID-19

Pandemia koronawirusa wpłynęła znacząco na codzienną pracę urzędów i organów gmin. Brak precyzyjnych przepisów, a także niedostosowane do aktualnej sytuacji statuty gmin i jednostek pomocniczych spowodowały utrudnienia w planowaniu sesji i zebrań wiejskich. Marcowe sesje rad gmin, na których decydowano o wyrażeniu bądź niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, często przekładano, powołując się właśnie na rzeczywistość pandemiczną. Gdy rząd wprowadzał kolejne ograniczenia związane z przemieszczaniem się i organizowaniem spotkań, nie odbywały się również zebrania wiejskie, na których mieszkańcy mieli decydować o przeznaczeniu środków z funduszu sołeckiego. Szerzej na ten temat pisaliśmy tutaj:

- Sesje online – czy są zgodne z prawem? (<https://siecobywatelska.pl/sesje-online-czy-sa-zgodne-z-prawem/>).
- Sesje online- czy gwarantują jawność? (<https://siecobywatelska.pl/25445/>).

Odniesień do COVID-19 nie zabrakło również w dokumentach udostępnionych przez RIO i wojewodów. Ich przegląd pokazuje, że najczęściej występującym problemem było podejmowanie uchwał w sprawie niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego po terminie ustawowym (31 marca). Przykładowo, RIO w Olsztynie stwierdziła nieważność uchwały rady miejskiej, która przesunęła termin na niewyrażenie zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, powołując się na art. 15zżs ust. 1 pkt 10 tzw. specustawy. Obecnie przepis ten już nie obowiązuje, ale dotyczył zawieszenia terminów procesowych i sądowych w „innych postępowaniach”. Co oczywiste, Izba uznała, że powyższy artykuł nie mógł mieć zastosowania. Stwierdzając nieważność analogicznej uchwały rady gminy, RIO w Katowicach stwierdziła jednoznacznie, że termin na jej podjęcie, wynikający z ustawy o funduszu sołeckim, był nieprzekraczalny. Podobnie RIO w Łodzi odpowiedziała na pismo wójta jednej z gmin z marca 2020 r., który przedstawił trudną sytuację, w jakiej muszą funkcjonować

jednostki samorządu terytorialnego. Izba wyjaśniła, że trudna sytuacja nie zwalnia jednak z obowiązków przewidzianych przepisami prawa. Stwierdzając nieważność uchwały rady miasta i gminy, RIO w Poznaniu podsumowała, że termin uchwały w sprawie wyrażenia bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego nie podlega zawieszeniu z powodu epidemii, na potwierdzenie czego przytoczyła wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 listopada 2020 r. o sygn. akt III SA/Po 380/20 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1FFB5DBD94>).

Wojewoda Podkarpacki zmierzył się natomiast z wnioskiem wójta jednej z gmin, który zwrócił uwagę, że wprowadzenie tzw. specustawą możliwości organizowania zdalnych zebrań wiejskich, nie rozwiązało problemu, ponieważ wiele sołectw nie ma do tego ani odpowiednich narzędzi ani dostosowanych przepisów statutów. Mowa o obowiązującym do dziś art. 15zxx, przewidującym możliwość obradowania z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Wójt zapytał więc, czy istnieją inne możliwości przeprowadzenia obrad oraz czy sołtys i rada sołecka mogą zmienić przedsięwzięcia bez udziału mieszkańców. Wojewoda stwierdził, że jedyne, na co mogą sobie pozwolić sołectwa, to zdalny tryb obradowania. Analogiczne stanowisko zajął Wojewoda Małopolski, rozsyłający pisma skierowane do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w województwie małopolskim. Warto jednak zaznaczyć, że powyższy stan rzeczy zmienił się częściowo w październiku 2020 r., o czym w jednym z pism przypomniła RIO w Białymstoku. Chodzi o art. 27 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, dający możliwość uchwalania wniosków w sprawie przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego oraz wniosków o zmianę przedsięwzięć radzie sołeckiej na wniosek sołtysa. Oznacza to, że w okresie epidemii i trzy miesiące po jej odwołaniu, wnioski w sprawie funduszu sołeckiego mogą być uchwalane (ale nie muszą) bez udziału mieszkańców.

Orzecznictwo sądowe w sprawach z funduszu sołeckiego

W pismach RIO i wojewodów pojawiały się także opisy spraw, wyroków sądowych czy innych treści, które mogą okazać się przydatne dla osób formułujących i oceniających wnioski w sprawie funduszu sołeckiego.

Jednym z przykładów jest odpowiedź RIO w Gdańsku na wniosek sołtysa, w którym Izba przedstawiła ogólnie, jak wygląda procedura przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego i powołała się przy tym na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2019 r. o sygn. akt I GSK 2701/18 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5EFEE587F4>). Sąd stwierdził w nim, że rada gminy nieprawidłowo odrzuciła podtrzymany przez sołtysa wniosek o przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego. Rada gminy odrzuciła bowiem wniosek dlatego, że w jej ocenie przedsięwzięcie nie należało do zadań własnych gminy. NSA przypomniał więc, że na tym etapie rada nie miała prawa dokonywania merytorycznej oceny wniosku. Stanowisko Sądu ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę, że w dokumentach przesłanych w odpowiedzi na nasze wnioski o udostępnienie informacji, regularnie pojawiały się sprawy, w których wójt lub rada wychodzili poza formalną ocenę wniosków sołectw. Dobrze widać to po pismach

załączonych przez Wojewodę Wielkopolskiego, Wojewodę Śląskiego i Wojewodę Lubelskiego. Pierwszy z nich powoływał się dodatkowo na nieco starszy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 2017 r. o sygn. akt V SA/Wa 353/16 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/096C0307F2>). Ostatni z wymienionych wniósł z kolei skargę do Wojewódzkiego Sądu w Lublinie na uchwałę rady miejskiej, która odrzuciła wniosek o zmianę przedsięwzięć dotyczących wynagrodzenia opiekuna świetlicy wiejskiej i wykupienia abonamentu na internet, jako że nie spełniały one wymogów pojęcia przedsięwzięcia. Wojewoda uznał, że rada nie powinna oceniać wniosku pod kątem przesłanek merytorycznych. Ostatecznie skarga została cofnięta, ale tylko dlatego, że RIO w Lublinie zdążyła już stwierdzić nieważność wspomnianej uchwały.

Na inny przykład zwróciła nam uwagę RIO w Poznaniu, która uprzedziła, że w związku z niewyeliminowaniem przez jedną z rad miejskich nieprawidłowości wskazanych przez Izbę, wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na jej uchwałę w sprawie budżetu na 2019 r. WSA wydał wyrok z 25 lipca 2019 r. o sygn. akt III SA/Po 426/19 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E1C30E255>), w którym stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie wydatków zaplanowanych z funduszu sołeckiego, a konkretnie w zakresie organizacji wyjazdów integracyjnych dla mieszkańców kilku sołectw. Sąd uznał, że wyjazdy integracyjne nie stanowią zadania własnego gminy, nie zaspokajają potrzeb pozostałych członków wspólnoty gminnej oraz nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i nie zaspokajają potrzeb lokalnej zbiorowości. Integracja mieszkańców może być osiągnięta także w inny sposób, choćby przy okazji promocji gminy. Wyjazdy integracyjne wpływają głównie na rozwój regionów, będących celem podróży, a nie obszaru, z którego wyjazdy się odbywają. Ponownie, treść wyroku może być istotną wskazówką, jako że pytania o możliwość finansowania z funduszu sołeckiego różnorodnych imprez, wyjazdów i wycieczek, pojawiały się w wielu udostępnionych dokumentach. Przykładowo, RIO w Bydgoszczy odpowiadała na pytanie dotyczące możliwości zakupu słodczy dla dzieci w ramach imprez mikołajkowych oraz organizacji wyjazdu do kina, na basen i wycieczki krajoznawczo-edukacyjnej. Z kolei RIO w Białymstoku zajmowała się tematem imprezy noworocznej i zapewnieniem usługi cateringowej, RIO w Poznaniu wycieczką autokarową w góry, zaś RIO w Lublinie koloniami wakacyjnymi dla dzieci. Warto mieć jednak na uwadze, że organy nadzoru różnie oceniały tego typu przedsięwzięcia.

Szczególnym przypadkiem jest sprawa, którą zajmowała się RIO w Białymstoku i Wojewoda Podlaski. Po kontroli kompleksowej w jednej z gmin RIO stwierdziła liczne nieprawidłowości, co w ocenie Izby miało skutkować i ostatecznie poskutkowało zwrotem części dotacji dla tej gminy z budżetu państwa za poniesione wydatki z funduszu sołeckiego. Co ciekawe, RIO wyjaśniła, że wydatki w ramach funduszu sołeckiego ponoszono na podstawie wniosków sołectw, które zawierały szereg dopisków dokonanych po zebraniach wiejskich i innym charakterem pisma, mających wpływ na ocenę prawidłowości lub zmieniających decyzje udokumentowane protokołami. Z tego względu RIO złożyła zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Siemiatyczach o możliwości popełnienia czynu z art. 270 Kodeksu karnego (przerabianie dokumentów). W 2020 r. Sąd Rejonowy w Bielsku Podlaskim wydał wyrok o

sygn. akt VIII K 54/20, warunkowo umarzający postępowanie karne wobec pracownicy urzędu miejskiego o przekroczenie uprawnień poprzez przerabianie dokumentów związanych z funduszem sołeckim. Oznacza to, że Sąd stwierdził, że doszło do zarzucanego czynu i uznał winę pracownicy, ale nie wymierzył jej kary.

Wskazówką przydatną przede wszystkim dla urzędniczek i urzędników, może być także pismo RIO w Olsztynie, która odpowiadała na pytanie jednego z sołtysów, dotyczące możliwości finansowania z funduszu sołeckiego konkursów sportowych na terenie basenu w sąsiednim sołectwie. RIO odniosła się do odmowy organizacji konkursów z tego powodu, że basen znajduje się na terenie innego sołectwa, wskazując, że wyjazd na basen należy zaliczyć do tzw. zadań miękkich, które nie muszą być realizowane na majątku gminy. Posiłkowano się artykułem W. Lachiewicza z 2016 r., zamieszczonym w bazie *Legalis Administracja* pt. „Przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego na przedsięwzięcia poza sołectwem”. Warto jednak zwrócić uwagę, że w innych sprawach, gdy zaplanowane przedsięwzięcie wykraczało poza obszar jednego sołectwa, organy nadzoru zwracały uwagę na wymóg planowania wspólnych przedsięwzięć sołectw (tak choćby RIO w Łodzi i RIO w Gdańsku).

Przedsięwzięcia wieloletnie

W pytaniach skierowanych do RIO znalazły się także te, dotyczące możliwości realizowania większego, a więc i droższego przedsięwzięcia w perspektywie kilku lat budżetowych. Jest jasne, że środki z funduszu sołeckiego są planowane w perspektywie jednego roku budżetowego, a wykonanie jedynie części szerszego przedsięwzięcia może budzić wątpliwości chociażby pod względem potencjalnej poprawy warunków życia mieszkańców, czy zgodności ze strategią rozwoju gminy. Nie ma bowiem pewności, czy w kolejnych latach budżetowych sołectwa zadecydują o kontynuowaniu rozpoczętego przedsięwzięcia albo czy gmina podejmie się jego dokończenia z części budżetu niezarezerwowanej na fundusz sołecki. Dla zobrazowania powyższego można wskazać na prosty przykład zakupu materiałów do budowy altany rekreacyjnej. Sam zakup nie wpływa jeszcze na warunki życia mieszkańców i tym samym rodzi pytanie, czy w ogóle może być traktowany jako przedsięwzięcie w rozumieniu przepisów ustawy o funduszu sołeckim.

RIO w Lublinie odpowiadała na wniosek wójta jednej z gmin, dotyczący możliwości finansowania z funduszu sołeckiego przygotowania inwestycji wpisującej się w strategię rozwoju gminy (koszty opracowania dokumentacji projektowej, koszty wynagrodzenia inspektora nadzoru itd.). Izba wskazała, że środki przewidziane na fundusz sołecki są częścią budżetu gminy i dysponowanie nimi odbywać się będzie na zasadach ogólnych, zatem dalsza realizacja przedsięwzięcia może zostać współfinansowana z budżetu gminy. Odnosząc się do źródeł finansowania przedsięwzięcia wieloletniego, RIO w Katowicach uznała, że jego finansowanie ze środków funduszu sołeckiego w kolejnych latach budżetowych, będzie uzależnione od dalszego ujmowania go we wnioskach sołectw.

RIO w Bydgoszczy zajęła się z kolei odpowiedzią na pytanie z biura poselskiego, dotyczące możliwości finansowania z funduszu sołeckiego zakupu nieruchomości w celu stworzenia placu zabaw i miejsca rekreacji. Z niewiążącego stanowiska Izby wynika istotne zagadnienie, mianowicie że o ile wspomniane przedsięwzięcie można potraktować jako zadanie własne gminy, to do dokonania zakupu nieruchomości ze środków funduszu sołeckiego nie wystarczy sama wola zebrania wiejskiego. W tym przypadku niezbędne są uprzednie ustalenia wykonalności przedsięwzięcia. Sołectwa nie mają bowiem osobowości prawnej, nie mogą samodzielnie zaciągać zobowiązań, a właścicielem zakupu będzie gmina. Nabycie nieruchomości może natomiast pociągać za sobą konieczność uzyskania zgody rady gminy. Działka musi być też przeznaczona na cel, który nie będzie sprzeczny z planem zagospodarowania przestrzennego. Wreszcie sołectwo musi mieć uregulowane statutowo zasady przekazywania mienia do korzystania. Wszystkie wymienione kwestie należy skonsultować jeszcze przed uchwaleniem konkretnego przedsięwzięcia.

Podział sołectw a zmiana przedsięwzięć

Sołectwa mogą być łączone albo dzielone na zasadach określonych w statutach poszczególnych gmin. W związku z tym pojawiły się wątpliwości dotyczące zmiany przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego, które zostały już zaplanowane, ale jeszcze przed realizacją przedsięwzięć zmieniły się granice jednostek pomocniczych.

Do RIO w Kielcach trafiło pytanie wójta jednej z gmin, w której jedno z sołectw zostało podzielone. Nowo wydzielone sołectwo chciało wystąpić z wnioskiem o częściową zmianę przedsięwzięć uchwalonych przez sołectwo istniejące przed owym podziałem. RIO uznała, że w chwili uchwalania wniosku o przeznaczenie środków z funduszu sołeckiego, nowo wydzielone sołectwo nie istniało, więc nie mogło wystąpić o zmianę przedsięwzięcia na późniejszym etapie. Takie uprawnienie zyska ono dopiero planując przeznaczenie funduszu sołeckiego na kolejny rok budżetowy. Z kolei sołectwo istniejące w granicach przed podziałem już nie istnieje, więc również ono nie mogło złożyć wniosku o częściową zmianę przedsięwzięcia. Izba dodała, że w takiej sytuacji nie jest możliwe ustalenie liczby mieszkańców według stanu w chwili składania pierwotnego wniosku, co jest konieczne do wyliczenia wysokości środków przypadających na dane sołectwo. Podobne stanowisko zajęły w jednej ze spraw RIO w Gdańsku i RIO w Poznaniu.

Brak realizacji przedsięwzięć

Niestety wciąż zdarza się, że uwzględnione (nieodrzucone) wnioski sołectw nie są następnie realizowane. W takiej sytuacji pozycja mieszkańców nie jest łatwa, jako że w przepisach poświęconych funduszowi sołeckiemu nie przewidziano szczególnej odpowiedzialności wójta za niewywiązywanie się z wykonywania przedsięwzięć. Co więcej, nawet jeśli mieszkańcom udałoby się doprowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości, przykładowo na skutek wniesienia skargi (<https://informacjapubliczna.org/procedures/wnioski-i-skargi-w-trybie-kodeksu-postepowania-administracyjnego/>), na działalność wójta do rady gminy, to

przedsięwzięcia prawdopodobnie i tak przepadną, ponieważ gmina nie zdąży ich zrealizować do końca roku budżetowego, a środki funduszu niewykorzystane w roku budżetowym wygasają.

Na powyższy problem zwrócił uwagę dr R. Trykozko w artykule z 2018 r. zamieszczonym w numerze 11 czasopisma *Finanse Komunalne* pt. „Fundusz sołecki”: „Uwagi wymaga sytuacja, w której organ wykonawczy, mimo zawarcia w uchwale budżetowej przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwa, nie dokona ich realizacji. Trudno wskazać instrumenty realnego oddziaływania sołectwa na wójta (burmistrza) w takim przypadku. Zaniechanie realizacji przyjętych wniosków w całości lub w części jest oczywiście sprzeczne z celem ustawy o funduszu sołeckim, a także z ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Oprócz skargi sołectwa do rady gminy na działania organu wykonawczego w trybie art. 229 pkt 3 Kodeksu postępowania administracyjnego niewykonanie budżetu w części przedsięwzięć sołeckich może być także podnoszona przy ocenie wykonania budżetu w toku procedury absolutoryjnej”.

Problem niewykonywania przedsięwzięć wytykały RIO, przedstawiające wnioski po kontrolach kompleksowych przeprowadzanych w poszczególnych gminach. W ramach jednej z takich kontroli RIO w Białymstoku stwierdziła, że przedsięwzięcia przyjęte do realizacji nie zostały wykonane, co tłumaczono trzykrotnym niedoszacowaniem kosztów. Izba wyjaśniła, że w tym przypadku doszło do niezrozumienia zasad funkcjonowania funduszu sołeckiego. Szacunki przedstawiane we wnioskach nie mają bowiem charakteru nieprzekraczalnego limitu wydatków. Różnica może zostać pokryta z innej części budżetu gminy, a jeśli szacunki były zaniżone (pokrycie różnicy z innej części budżetu było niemożliwe), to wójt powinien odrzucić wniosek po jego otrzymaniu. Nie mógł natomiast przyjąć zadania do realizacji, a następnie z niego zrezygnować.

Z kolei RIO w Zielonej Górze przeprowadziła kontrolę problemową obejmującą wybrane zagadnienia dotyczące realizacji zadań w ramach funduszu sołeckiego w jednej z gmin. Z dokumentu wynika, że skarbniczka gminy odmówiła wystawienia zleceń do realizacji, tłumacząc to m.in. brakiem celowości przeprowadzenia naprawy drewnianego domu na boisku, czy złym stanem technicznym wiaty na boisku. RIO wskazała jednak jasno, że skoro rada gminy nie odrzuciła przedsięwzięć i uwzględniła je przy uchwalaniu budżetu, to przedsięwzięcia powinny zostać zrealizowane. W tej samej sprawie wypowiadał się Wojewoda Lubuski, który w jednym z pism wyjaśnił, że to wójt (za pośrednictwem pracowników urzędu gminy) odpowiada za realizację przedsięwzięć, a wojewoda nie ma uprawnienia do władczego polecenia mu podjęcia działania. Co ciekawe, z załączonych dokumentów wynika, że to Wojewoda Lubuski skierował do Prezesa RIO w Zielonej Górze pismo z informacją, że w trakcie spotkań z mieszkańcami, zwrócili się oni o pomoc w związku z uniemożliwianiem przez wójta realizacji przedsięwzięć z funduszu sołeckiego. Wojewoda poprosił o analizę dołączonych do pisma materiałów i rozważenie możliwości podjęcia dalszych działań przez RIO.

Wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego

RIO w Białymstoku odpowiedziała na prośbę Przewodniczącego Zarządu Związku Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego o interpretację pojęcia wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego oraz o wskazanie najczęściej popełnianych błędów w tym zakresie. Izba przyjęła za Krajową Radą RIO, że wydatkami wykonanymi na potrzeby ustalenia kwoty, od której gminie przysługuje dotacja z budżetu państwa tytułem częściowego ich zwrotu są: „wydatki wykonane zgodnie z prawidłowo uchwalonym, sporządzonym i złożonym wnioskiem sołectwa, z uwzględnieniem zmian prawidłowo wprowadzonych w jego treści”. RIO uznała, że za wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego nie mogą być uznane te wydatki, których poniesienie odbyło się z naruszeniem podstawowych przepisów ustawy o funduszu sołeckim. Dodano, że w przypadku stwierdzenia naruszenia ww. przepisów, RIO kieruje odpowiednie pismo do wojewody (w tym przypadku Wojewody Podlaskiego), który decyduje ostatecznie o obowiązku zwrotu przez gminę otrzymanej z budżetu państwa dotacji. O jakich nieprawidłowościach mowa? Wymieniając jedynie przykładowo za RIO, może chodzić o sytuacje, w których wpływ na treść wniosku sołectwa wywarły organy gminy, wniosek został wniesiony po terminie albo nie spełnił wymogów ustawowych (np. dotyczył remontu drogi powiatowej, czy zadania, które jest obowiązkiem każdego właściciela nieruchomości) oraz gdy wydatki poniesiono na inne zadania niż wynikające z wniosku sołectwa.

Przegląd odpowiedzi na nasze wnioski o udostępnienie informacji pokazuje, że organy nadzoru zidentyfikowały całkiem sporo z wymienionych naruszeń. Przykładowo, RIO w Białymstoku podważała przyjęcie do realizacji wniosków sołectw, które zebrania wiejskie uchwalały bez wymaganego kworum albo wniosków niezawierających uzasadnienia, czy sformułowanych tak, że stworzono w nich możliwość wyboru przedsięwzięć: „naprawa drogi gminnej i ewentualnie zakup kosiarki...”. RIO w Lublinie zajmowała się z kolei zarządzeniem wójta jednej z gmin, który z góry zdecydował o obowiązku pokrywania z funduszu sołeckiego określonych kwot na realizację zadań związanych z utrzymaniem porządku i czystości na terenie gminy. Izba wyjaśniła, że żaden z przepisów ustawy o funduszu sołeckim nie przyznaje wójtowi prawa do wydawania zebraniu wiejskiemu wytycznych w zakresie dysponowania środkami przypadającymi sołectwu. Wskazywanie przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego, to wyłączna kompetencja zebrania wiejskiego, natomiast sposób realizacji określonych przez to zebranie zadań, to uprawnienie wójta. Innym przykładem naruszenia stwierdzonego przez RIO w Łodzi był wydatek zaplanowany na przedsięwzięcie pn. „zakup pojemników na odpady dla gospodarstw domowych wszystkich mieszkańców sołectwa”. Izba wyjaśniła, że zakup pojemników lub worków jest obowiązkiem właściciela nieruchomości, a nawet jeśli przejmie go rada gminy, to w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę. Tym samym zakup nie może być finansowany z funduszu sołeckiego. Z kolei Wojewoda Małopolski odpowiadał na pytanie wójta jednej z gmin, dotyczące możliwości finansowania z funduszu sołeckiego remontu dróg, z zastrzeżeniem, że ich stan prawny nie został jeszcze uregulowany (postępowanie komunalizacyjne było w toku). Wojewoda wyjaśnił, że wydatek ten może zostać zakwestionowany przez organy nadzoru i należy wstrzymać się z planowaniem przedsięwzięcia do czasu nabycia dróg przez gminę.

Przedsięwzięcia planowane w ramach funduszu sołeckiego

Warto podkreślić, że wiele pytań dotyczących możliwości finansowania konkretnie opisanych przedsięwzięć z funduszu sołeckiego, była interpretowana przez organy nadzoru szeroko i oceniana pozytywnie. Wszystkie wystąpienia (zarówno pozytywne, jak i negatywne) pozostają jednak niewiążące, a dodatkowo zaznaczano w nich, że faktyczna wykonalność danego przedsięwzięcia zależy przede wszystkim od samego uzasadnienia wniosku sołectwa oraz od oceny organów gminy.

Zebrane przykłady trudno byłoby sprowadzić do kilku zdań, w tym celu jeszcze raz zachęcamy do sięgnięcia do przygotowanego przez nas zestawienia (https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sLCga_i8Neu8jDul3hnJQjH50KyNnfEI/edit#gid=940821097), w którym streściliśmy wszystkie dokumenty.

Jako zachętę, warto wymienić chociaż kilka przykładowych zagadnień, pojawiających się w odpowiedziach na nasze wnioski o udostępnienie informacji. Pośród nich znalazły się wątki standardowe, jak pytania o przedsięwzięcia związane z ochotniczymi strażami pożarnymi (np. zakup pompy szlamowej), działalnością kół gospodyń wiejskich (np. zakup zmywarko-wyparzarki przemysłowej), dofinansowaniem stowarzyszeń (np. na obsługę prawną w sporze o rozbudowę ferm kurzych brojlerów), czy renowacją kapliczek. W dokumentach pojawiły się również inne wątki, jak pytania o możliwość zakupu z funduszu sołeckiego stołu i ławek dla koła wędkarskiego, zakup dysku zewnętrznego, czy sprzętu grającego, pytanie o zasady działania funduszu sołeckiego w trakcie postępowania naprawczego, pytania o możliwość finansowania z funduszu sołeckiego wydłużenia linii autobusowej z terenu innego sołectwa, czy remontu ścieżki rowerowej, pytanie o możliwość zmiany przedsięwzięcia z powodu pandemii, pytania o dokonywanie zakupów przez sołtysa, czy o możliwość przeznaczenia funduszu sołeckiego na objęcie udziałów w spółce oświetlenia publicznego.



Pomóż jawności i naszej niezależności!

100 zł

50 zł

30 zł

Wspieraj nas