

Uchwała Nr 132/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 2 listopada 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Zamość.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVI/320/21 Rady Gminy Zamość z dnia 30 września 2021 r. w sprawie rozpatrzenia podtrzymanego przez sołtysa wniosku sołectwa Płoskie w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego na 2022 r., z powodu naruszenia art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 ze zm).

U Z A S A D N I E N I E

Uchwała Rady Gminy Zamość, o której mowa w sentencji, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie 5 października 2021 r. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru Kolegium podjęło uchwałę Nr 130/2021 z 19 października 2021 roku w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego uznając, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Postanowieniami tej uchwały Rada Gminy Zamość odrzuciła wniosek sołectwa Płoskie w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego na 2022 rok na sfinansowanie przedsięwzięcia pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej budowy Wiejskiego Domu Kultury z garażem dla OSP w m. Płoskie”.

Z uzasadnienia stanowiącego załącznik do uchwały wynika, że wniosek sołectwa Płoskie uchwalony został przez zebranie wiejskie 12 września 2021 roku, a wydatki na przedsięwzięcie miały wynieść 69.521,90 zł. Zostały one zaplanowane w wysokości, o której sołectwo zostało poinformowane pismem z 27 lipca 2021 r. o wysokości środków finansowych przypadających na fundusz sołecki w 2022 roku dla sołectwa Płoskie. Rozpatrując złożony wniosek stwierdzono, że „analizą Wójta powinna być objęta możliwość realizacji wniosku za kwotę określoną w przywołanym wyżej piśmie z dnia 27 lipca 2021 roku - czyli 69.521,90 zł”. Mając to na uwadze, 13 września 2021 roku wójt wystąpił z „zapytaniem szacunkowym” do kilku oferentów o wstępną wycenę dokumentacji projektowo-kosztorysowej w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Budowa Wiejskiego Domu Kultury z garażem dla OSP w m. Płoskie”. W odpowiedzi wpłynęły 4 oferty

z cenami brutto: 123.000 zł, 110.700,00 zł, 104.550,00 zł i 43.550,00 zł. W ocenie wójta trzy pierwsze znacząco przewyższały kwotę środków funduszu sołectkiego przewidzianą na realizację wnioskowanego zadania, a czwarta wydawała się być rażąco niska w stosunku do pozostałych. Dlatego w podsumowaniu odrzucenia wniosku sołectwa stwierdził on, że „przeprowadzona analiza złożonego przez Sołtysa wniosku nie daje gwarancji możliwości jego realizacji w ramach budżetu 2022 roku”. W oparciu o powyższe, pismem z 17 września 2021 roku, wójt gminy Zamość poinformował sołtysa sołectwa Płoskie o odrzuceniu wniosku z powodu niespełnienia warunków zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim. Pismo doręczone zostało sołtysowi drogą elektroniczną 18 września br. Ten ostatni, z zachowaniem terminu określonego w art. 5 ust. 6 ustawy o funduszu sołectkim, podtrzymał wniosek sołectwa Płoskie o przyznanie środków na wspomniany cel. Rada Gminy Zamość na sesji 30 września 2021 r. wniosek ten odrzuciła.

W odpowiedzi na uchwałę Kolegium RIO w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie wpłynęło wyjaśnienie Rady Gminy Zamość, w którym wskazała ona na dodatkowe okoliczności i argumenty, które wzięła pod uwagę przy podejmowaniu kwestionowanej uchwały. Zdaniem Rady Gminy istotą wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki jest umożliwienie sołectwom ich przeznaczenia na zadania, które mieszczą się w ogólnie pojętych zadaniach gminy i, których wartość nie przekracza ustalonego dla danego sołectwa limitu. Wskazano, że samorządowe decyzje w zakresie realizacji gminnych zadań inwestycyjnych powinny dotyczyć całości zadania, a opracowanie dokumentacji jest tylko jednym z jego elementów. Takie spojrzenie na zagadnienie, zdaniem Rady, zabezpiecza ustawowy nakaz wydatkowania środków publicznych w sposób racjonalny, na co wskazuje art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stąd też treść art. 233 i 239 ustawy o finansach publicznych daje wskazanym organom gminy uprawnienia do inicjatywy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i jej podejmowania. W piśmie podkreślono, że wniosek sołectwa Płoskie w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego 2022 roku w swoisty sposób zastępuje decyzje właściwych organów gminy w dysponowaniu gminnymi finansami i jest sprzeczny z treścią przywołanych powyżej i innych artykułów ustawy o finansach publicznych. Wniosek sołectwa Płoskie wszczyna realizację inwestycji o wartości około 3 mln złotych, podczas gdy obecne własne możliwości inwestycyjne Gminy wynoszą rocznie 6 mln złotych i są to wyłącznie środki pochodzące z kredytu. Wskazano dodatkowo, że dokumentacja i pozwolenia budowlane mają trwałość trzech lat. Na podkreślenie, zdaniem Rady, zasługuje fakt, że decyzję o tak strategicznym znaczeniu dla zarządzania gminnymi finansami podjęło 21 mieszkańców m. Płoskie, w obecności 41 uczestników zebrania wiejskiego, a uprawnionych do udziału w zebraniu wiejskim było 1914 mieszkańców (frekwencja w trakcie zebrania wiejskiego wyniosła 2,14%).

Rada Gminy Zamość nie zgodziła się ze stanowiskiem Kolegium RIO, zgodnie z którym brak jest możliwości odrzucenia przez Wójta wniosku sołectwa, gdyż spełnia on wymogi formalne określone w art. 5 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołectkim i wskazała, że jej zdaniem treść art. 5 ust. 3 tej ustawy daje możliwość szerszej oceny skutków złożonego wniosku sołectwa dla zarządzaniem

gminnymi finansami. Zdaniem strony sformułowanie „w ramach środków określonych dla danego sołectwa” pozwala rozwinąć analizę możliwości realizacji wniosku w zgodności z treścią ustawy o finansach publicznych, a zawężenie oceny wyłącznie do porównania kwot ujętych we wniosku sołectwa i zarządzeniu wójta gminy prowadzi do sytuacji opisanej powyżej. Rada wskazała również, że przy uchwalaniu budżetu ograniczona jest przepisem art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim i nie zająd przesłanki, aby na etapie uchwalania budżetu gminy mogła odrzucić kwestionowany wniosek. Zastosowanie wykładni jaką przedstawiło Kolegium w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania prowadzi do konieczności uwzględnienia przez Radę Gminy wskazanego we wniosku sołectwa zadania w budżecie gminy 2022 roku i przedsięwzięciach wieloletniej prognozy finansowej. Rada Gminy jest zdania, iż podjęcie takiej decyzji na etapie projektowania budżetowego 2022 roku jest nieuzasadnione i uniemożliwia planowanie i realizację innych inwestycji ważniejszych i pilniejszych dla gminy. Rada zarzuciła Kolegium nieuwzględnienie we wszczęciu postępowania zagadnienia wpływu tak określonego wniosku sołectwa Płoskie na wnioski pozostałych 34 sołectw gminy Zamość dotyczących przeznaczenia środków funduszu sołeckiego.

Na zakończenie swej argumentacji Rada Gminy wskazała, iż wykładnia przepisów ustawy o funduszu sołeckim winna być dokonywana z uwzględnieniem ogólnego podziału kompetencji pomiędzy organami, tak aby inicjatywa sołeczka o przeznaczeniu środków funduszu nie zastępowała kompetencji Rady Gminy do decydowania o realizacji strategicznych dla gminy przedsięwzięć inwestycyjnych i zarządzania gminnymi finansami. Zdaniem Rady ocena możliwości realizacji wniosku w ramach środków przyznanych sołectwu ma więc w sprawie istotne znaczenie formalne. Stąd też Rada Gminy uznała, iż na obecnym etapie rozpatrywania wniosku aspekt finansowy uzasadniał jego odrzucenie, gdyż zakres przedsięwzięcia przekracza środki przyznane sołectwu.

Kolegium przeanalizowało argumenty Rady Gminy Zamość zawarte w uzasadnieniu badanej uchwały a także w nadesłanych, przy piśmie z 28 października 2021 r., wyjaśnieniach. W posiedzeniu Kolegium, które odbyło się 2 listopada br., wziął udział wójt gminy Zamość p. Ryszard Gliwiński. W trakcie swojego wystąpienia wójt podtrzymał stanowisko przedstawione w toku postępowania.

Przechodząc do analizy prawnej przedstawionego stanu faktycznego sprawy, na wstępie należy zauważyć, że w ocenie Kolegium ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim reguluje w sposób kompleksowy zasady tworzenia funduszu sołeckiego, zarówno od strony merytorycznej jak i proceduralnej. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 9 ustawy o funduszu sołeckim w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 ustawy lub podtrzymany po terminie. Oznacza to, że dokonywana na tym etapie procedowania nad wnioskiem ocena rady, jak i poprzedzająca ją ocena wójta, może dotyczyć jedynie warunków formalnych. W istocie warunki te mają charakter proceduralny. Ustawodawca celowo bowiem założył, że środki opisane we wniosku sołectwa,

o rozdysonowaniu których zadecyduje ostatecznie rada gminy w uchwale budżetowej, muszą w pierwszej kolejności znaleźć swój wyraz w pisemnym wniosku spełniającym przesłanki formalne dla niego przewidziane, którym uchybienie spowoduje, że w ogóle nie będzie procedowany i zostanie odrzucony. Na tym etapie postępowania z wnioskiem nie dochodzi zatem do merytorycznej jego oceny z perspektywy realizowania celów i wysokości przeznaczonych środków (o ile koszty wskazane we wniosku nie przekraczają kwot wskazanych w zawiadomieniu).

W analizowanej sprawie wspomnianych uchybień formalnych, o których mowa w art. 5 ust. 9 ustawy, nie sposób się dopatrzeć. Ilość mieszkańców, która wzięła udział w zebraniu wiejskim i podejmowała decyzje w sprawie przeznaczenia środków z funduszu sołectkiego na 2022 rok pozostaje bez znaczenia dla sprawy z uwagi na zapisy statutu sołectwa. W statucie tym, będącym załącznikiem Nr 15 do uchwały Nr L/486/18 Rady Gminy Zamość z dnia 15 października 2018 r. w sprawie uchwalenia statutów sołectw (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2018 r. poz. 5672), w § 21 ust. 1 wskazano, że zebranie wiejskie jest ważne, gdy mieszkańcy sołectwa zostali o nim prawidłowo zawiadomieni, zgodnie z wymogami statutu. Natomiast z § 23 ust. 1 statutu wynika, że uchwały zebrania wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów tzn. liczba głosów "za" musi być większa od liczby głosów "przeciw". W tym zakresie nie przewidziano szczególnych regulacji w zakresie quorum, tak jak uczyniono to w § 26 ust. 1 statutu, dotyczącym dokonania ważnego wyboru sołtysa i rady sołectkiej, podczas którego na zebraniu wiejskim wymagana jest osobista obecność co najmniej 1/5 uprawnionych mieszkańców sołectwa. Zatem decyzja 21 osób z 41 obecnych na zebraniu sołectkim spełnia warunki procedowania nad podziałem środków z funduszu sołectkiego określone w statucie sołectwa.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Rada Gminy uznała, podobnie jak wójt, że wniosek sołectwa spełnia warunki z art. 5 ust. 2 i 4 ustawy o funduszu sołectkim, a należy odrzucić go z uwagi na niespełnienie warunku z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim. Zgodnie z tym przepisem wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. W ocenie Kolegium RIO wniosek sołectwa spełnia ten warunek. Określa on bowiem przewidziane do realizacji przedsięwzięcie wraz ze wskazaniem jego kosztów oraz uzasadnieniem, a przyjęte we wniosku koszty mieszczą się w ramach środków określonych dla tego sołectwa. Zdaniem Kolegium ocena czy środki finansowe wskazane we wniosku pozwalają na realizację przedsięwzięcia w danym roku budżetowym wykracza poza formalną ocenę wniosku, tym samym podjęta przez Radę uchwała narusza art. 5 ust. 9 ustawy o funduszu sołectkim. Ocena ta, pomimo powołania się na niespełnienie warunku określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim, ma jednak charakter ogólnej oceny możliwości wykonania zadania za wskazaną kwotę, podczas gdy na tym etapie dopuszczalna jest jedynie ocena poprawności formalnej wniosku w oparciu o art. 5 ust. 2 – 4

ustawy, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA w Warszawie z 27 listopada 2017 r. II GSK 2661/17, wyrok WSA w Łodzi z 21 marca 2018 r. I SA/Łd 124/18).

Odnosząc się do zastrzeżenia zgłoszonego przez Radę w złożonych wyjaśnieniach, Kolegium nie podważa kompetencji organów gminy w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej i uchwalania budżetu, zwraca jednak uwagę na ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych, którymi są przepisy ustawy o funduszu sołeckim. Przepisy te wyłączają kompetencje organów gminy w zakresie decydowania o przeznaczeniu określonej w budżecie gminy puli środków, przenosząc je na organ uchwałodawczy sołectwa (zebranie wiejskie). Jeżeli sołectwo złoży w terminie odpowiadający przepisom prawa wniosek, wójt gminy ma obowiązek uwzględnić jego treść w projekcie uchwały budżetowej, a rada gminy w uchwale budżetowej (wyrok WSA w Lublinie z 30 lipca 2020 r. I SA/Lu 343/20). Niesłuszny jest zatem pogląd Rady Gminy, iż tak sformułowany wniosek sołectwa przekracza uprawnienia przyznane sołectwu oraz narusza kompetencje organów gminy określone w przepisach art. 233 i 239 ustawy o finansach publicznych.

Wskazany przez Radę Gminy przepis art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych będzie miał zastosowanie dopiero na etapie wykonywania uchwały budżetowej. W sytuacji gdy ceny usług będą przekraczały kwotę przewidzianą przez sołectwo na realizację przedsięwzięcia i Rada Gminy nie zdecyduje o zwiększeniu środków na jego realizację, wówczas wójt będzie mógł odstąpić od realizacji wskazanego w uchwale budżetowej przedsięwzięcia. W takiej sytuacji sołectwo będzie miało zagwarantowaną możliwość zmiany przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego na inne przedsięwzięcia w trybie określonym w przepisach ustawy o funduszu sołeckim.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Gminy Zamość prawo wniesienia skargi – za pośrednictwem Kolegium RIO w Lublinie – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Zamość,
2. Wójt Gminy Zamość.