

**Uchwała Nr 39/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie**  
**z dnia 2 lutego 2021 r.**

**w sprawie** stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Puchaczów

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 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) 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 XXVIII/188/20 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie odrzucenia wniosku w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. wraz z uchwałą nr 2/20 zebrania wiejskiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. z powodu naruszenia art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm).

**UZASADNIENIE**

Uchwała Rady Gminy Puchaczów, o której mowa w sentencji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w dniu 8 stycznia 2021 roku. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru, Kolegium RIO w Lublinie podjęło 19 stycznia 2021 r. uchwałę Nr 18/2021 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego uznając, że jej postanowienia naruszają prawo w sposób istotny.

Badaną uchwałą Rada Gminy Puchaczów postanowiła odrzucić „wniosek w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. wraz z uchwałą nr 2/20 zebrania wiejskiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. w sprawie: wniosku o zaplanowanie przedsięwzięć w budżecie gminy Puchaczów na rok 2021 ze środków sołectwa Jasieniec w ramach funduszu sołeckiego.” Jako podstawę prawną swojej decyzji Rada wskazała m.in. przepisy art. 5 ust. 2, ust. 3, ust 11 oraz art. 6 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Z załącznika do uchwały, stanowiącego uzasadnienie do odrzucenia wniosku wynika, że powodem dla którego Rada podjęła taką decyzję było ujęcie we wniosku zadania pod nazwą „Wykonanie tarasu z zadaszeniem przy budynku wiejskim” na kwotę 52.000 zł. W uzasadnieniu wskazano, że zadanie to zostało wykonane na przełomie roku 2019/2020, co oznacza, że treść punktu pierwszego wniosku sołectwa nie jest zgodna z rzeczywistością, a wykonanie tego samego tarasu w roku 2021, nie znajduje uzasadnienia w zasadach określających wydatkowanie środków funduszu sołeckiego. Rada uznała, że pod względem formalnym wniosek sołectwa w tej części nie jest zgodny z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, wobec czego uchwalając budżet gminy na 2021 r. odrzuciła wniosek sołectwa na podstawie art. 5 ust. 11 tej ustawy. W ocenie Rady, by wniosek w ramach funduszu sołeckiego był zgodny pod względem formalnym z ustawą nie mogą się w nim znaleźć zadania już wykonane. Dodatkowo Rada Gminy Puchaczów uznała, że zebranie wiejskie, podczas którego sformułowany został wniosek sołectwa odbyte w dniu 20 września 2020 r., jest nieważne z powodu braku quorum.

Zgodnie bowiem z § 10 ust. 1 uchwały Nr XVIII/115/04 Rady Gminy Puchaczów z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectwa (Dz.Urz.Woj.Lub. z 2004 r., Nr 176, poz. 2447), zebranie wiejskie jest ważne gdy mieszkańcy zawiadomieni zostali w sposób określony w § 9 ust. 3 i wzięło w nim udział co najmniej 20% stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Rada stwierdziła, na podstawie analizy protokołu z odbytego w dniu 20.09.2020 r. zebrania wiejskiego sołectwa Jasieniec oraz listy obecności, że na 120 uprawnionych do głosowania stałych mieszkańców tego sołectwa, obecnych było 17, co stanowi 14% stałych mieszkańców Jasieńca uprawnionych do głosowania.

W dniu 14 stycznia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie wpłynęła skarga Wójta Gminy Puchaczów na działania Rady Gminy Puchaczów polegające na podjęciu uchwały Nr XXVIII/188/20 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie odrzucenia wniosku w ramach funduszu sołectkiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. wraz z uchwałą nr 2/20 zebrania wiejskiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. Zdaniem wójta uchwała została podjęta z naruszeniem art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołectkim oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.). Wójt wskazuje, że stosownie do art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołectkim, uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7. Z przepisów tych wynika, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Ponadto środki te mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (ta sytuacja nie dotyczy badanej sprawy). Wójt gminy uważa, że zgodnie z powołanymi przepisami rada ma możliwość odrzucić wniosek sołectwa na etapie uchwalania budżetu tylko z przyczyn wskazanych w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołectkim. Zdaniem wójta, wniosek sołectwa Jasieniec z dnia 20 września 2020 r. o ujęcie w budżecie Gminy Puchaczów na 2021 r. w ramach funduszu sołectkiego przedsięwzięć polegających na:

- 1) wykonaniu tarasu z zadaszeniem przy budynku wiejskim - planowany koszt 52.000,00 zł,
- 2) utrzymanie porządku i czystości koło budynku wiejskiego - planowany koszt 3.050,00 zł,
- 3) utrzymanie urządzeń spalinowych (konserwacja, paliwo, oleje itp.) - planowany koszt 558,02 zł,
- 4) remont łazienki w budynku wiejskim - planowany koszt 3.500,00 zł

wskazuje, że przedsięwzięcia spełniają wymogi przepisu art. 2 ust 6 ustawy o funduszu sołectkim, w związku z czym Rada Gminy Puchaczów nie miała podstawy prawnej do odrzucenia wniosku sołectwa Jasieniec. Wójt gminy podkreśla, że Rada odrzucając w uchwale wniosek sołectwa Jasieniec uzasadnia swoje stanowisko szczegółowo odnośnie tylko jednego z planowanych przedsięwzięć sołectwa – wykonania tarasu z zadaszeniem przy budynku wiejskim – z planowanym kosztem 52.000,00 zł. Pozostałe przedsięwzięcia wskazane we wniosku sołectwa nie zostały w żaden sposób podważone co do ich merytorycznej treści, co świadczy o podjęciu uchwały z istotnym naruszeniem prawa, bowiem Rada Gminy kierowała się względami pozaprawnymi, czyli nie wynikającymi z dyspozycji art. 5 ust 11 ustawy.

Wójt gminy podważa również argumenty Rady dotyczące nieważności zebrania wiejskiego sołectwa Jasieniec z dnia 20.09.2020 r. ze względu na brak quorum wymaganego statutem sołectwa.

Zdaniem wójta ustawa o funduszu sołeckim, będąca *lex specialis* w stosunku do statutu sołectwa stanowi w art. 5, że warunkiem przyznania środków w danym roku budżetowym jest złożenie do wójta przez sołectwo wniosku. Wniosek taki uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa (ust 2). Wójt podkreśla, że przepisy uchwalane przez radę gminy powinny być zgodne z przepisami ustaw jako przepisami wyższego rzędu. Wskazuje, iż statut sołectwa Jasieniec został uchwalony w 2004 r., a ustawa o funduszu sołeckim została uchwalona pierwotnie 20 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.) i w tym akcie prawnym był już przepis art. 4 ust. 2 zgodnie z którym „Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa” powtórzony w tym samym brzmieniu w kolejnym akcie prawnym obowiązującym aktualnie – ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Ponadto wójt gminy podkreśla, że rok 2020 był rokiem specyficznym z uwagi na występującą w Polsce pandemię COVID-19, z powodu której wprowadzono na terenie kraju szereg rozwiązań, mających za zadanie ochronę życia i zdrowia ludzi (w tym umożliwienie zdalnego trybu obradowania przez organy kolegialne). Wskazuje na rozwiązania zawarte w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747) zgodnie z którym: „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu, kompetencje zebrania wiejskiego dotyczące uchwalania wniosku w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego, o którym mowa w art. 5 ust. 2 i 7 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301), lub wniosku o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, może wykonywać rada sołeczka na wniosek sołtysa”. Zdaniem wójta wprowadzanie takich przepisów wskazuje na łagodzenie obowiązujących procedur w zakresie pracy organów kolegialnych w tym zebrania sołeckiego w celu zachowania dobra nadrzędnego tj. życia i zdrowia ludzi. Podkreśla, że mieszkańcy sołectwa Jasieniec odbyli zebranie w dniu 20 września 2020 r., w reżimie sanitarnym, z zachowaniem niezbędnych wymogów, spotkali się i ustalili przedsięwzięcia, które chcieli jako mieszkańcy realizować dla dobra i rozwoju swojej lokalnej społeczności.

Kolegium przeanalizowało argumenty Rady Gminy Puchaczów zawarte w uzasadnieniu badanej uchwały a także w nadesłanych, przy piśmie z 28 stycznia 2021 r., wyjaśnieniach. Dokonało również analizy zastrzeżeń dotyczących tej uchwały zgłoszonych przez Wójta Gminy Puchaczów w złożonej skardze. W posiedzeniu Kolegium, które odbyło się 2 lutego br., wzięli udział wójt gminy Puchaczów p. Adam Grzesiuk i przewodnicząca Rady Gminy Puchaczów p. Urszula Hucz. W trakcie swojego wystąpienia zarówno wójt, jak i przewodnicząca podtrzymali swoje stanowiska 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. Ustawa przewiduje, że rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa jedynie w określonych przez nią przypadkach tj.:

- 1) jeżeli nie spełnia on wymogów formalnych - na podstawie art. 5 ust. 9 i 10;
- 2) gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 (nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy) - na podstawie art. 5 ust. 11.

Zauważyć jednak należy, że wymienione wyżej przesłanki odrzucenia przez radę gminy wniosku złożonego przez sołectwo, mogą być zastosowane we wskazanych przez ustawę okolicznościach i terminach. Ocena wymogów formalnych może być dokonywana przez radę gminy na etapie poprzedzającym ujęcie wniosku sołectwa w projekcie uchwały budżetowej. Ustawa przewiduje dla rady gminy rolę decydującą co do rozstrzygnięcia, czy wniosek sołectwa odrzucony uprzednio przez wójta (jako niespełniający warunków określonych w art. 5 ust. 2-4), powinien być uwzględniony przez wójta w projekcie budżetu. Polega to na tym, że w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4 lub podtrzymany po terminie, o którym mowa w ust. 6. W przypadku ponownie uchwalonego wniosku (przez zebranie wiejskie), rada gminy rozpatruje ten wniosek także w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2 lub 3 lub przekazany po terminie, o którym mowa w ust. 8. W obydwu przypadkach wójt związany jest rozstrzygnięciem rady gminy, co oznacza, że ma obowiązek uwzględnić wniosek sołectwa w projekcie budżetu.

W sytuacji kiedy wniosek sołectwa zostanie uwzględniony w projekcie budżetu, rada gminy, uchwalając budżet, ma możliwość odrzucenia wniosku jedynie z innych przyczyn niż wynikające z weryfikacji wniosku przez wójta. Mianowicie, wniosek uwzględniony w projekcie budżetu rada może odrzucić tylko w sytuacji określonej w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim, to jest w przypadku, gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy. Według tych przepisów środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy; środki te mogą też być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

Zdaniem Kolegium nie zaistniała przesłanka umożliwiająca Radzie Gminy Puchaczów odrzucenie wniosku sołectwa Jasieniec w momencie uchwalania budżetu gminy. Ujęte w projekcie budżetu przedsięwzięcia wnioskowane przez mieszkańców sołectwa spełniały kryteria określone w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Rada zakwestionowała jedno z planowanych przedsięwzięć, tj. „Wykonanie tarasu z zadaszeniem przy budynku wiejskim” na kwotę 52.000 zł, z uwagi na fakt, iż zostało ono już zrealizowane, co oznacza, że nie jest zadaniem „przewidzianym do realizacji”. Zauważyć należy, że Rada w uzasadnieniu do badanej uchwały stwierdziła, iż zadanie to zostało wykonane i sfinansowane w 2019 r. Nie znajduje to potwierdzenia w protokole z sesji odbytej w dniu 29.12.2020 r., podczas której wójt gminy wyjaśnił, że zadanie to zostało zrealizowane rzeczowo jednak nie dokonano zapłaty wykonawcy, z uwagi na brak planu wydatków w budżecie.

Kolegium stoi na stanowisku, że termin "przedsięwzięcie przewidziane do realizacji" użyte w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim należy rozumieć jako wskazanie celu wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego w części przyznanej danemu sołectwu. Stanowisko takie zostało potwierdzone nieprawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 lipca 2020 r. (I SA/Lu 343/20). W ocenie Sądu zrealizowanie zadania w ujęciu rzeczowym nie uniemożliwia jego umieszczenia w uchwale budżetowej. Jeżeli nie ma wskazanych wyżej przesłanek do odrzucenia wniosku sołectwa, to uchwalenie budżetu bez uwzględnienia prawidłowego wniosku, umieszczonego w projekcie budżetu przez organ wykonawczy gminy narusza wskazane wyżej przepisy dotyczące uchwalania budżetu w zakresie przyznania sołectwom środków z funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym.

Odnosząc się do kwestii związanej z podważeniem przez Radę ważności zebrania wiejskiego odbytego w dniu 20.09.2020 r., podczas którego sformułowany został wniosek sołectwa, Kolegium uznało, że nie mogą one stanowić podstawy przyznającej Radzie Gminy kompetencję do podjęcia badanej uchwały. Jak już wskazano kwestie formalne związane z oceną spełnienia warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 mogą być rozpatrywane przez radę tylko przed ujęciem wniosku sołectwa w projekcie uchwały budżetowej. Rada pełni w tej procedurze funkcję organu odwoławczego od decyzji wójta gminy odrzucającej wniosek sołectwa, a zebranie wiejskie może ponownie uchwalić wniosek, eliminując wskazane błędy. Uchwalając budżet rada gminy uprawniona jest natomiast do kontroli merytorycznej wniosku z punktu widzenia jego zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim. W tym przypadku ocena dotyczy treści wniosku, a nie kwestii formalnych. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2019 r. (I GSK 2701/18). Kolegium uznało, że nie zaistniały przesłanki uzasadniające odrzucenie wniosku przez Radę Gminy Puchaczów z przyczyn określonych w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim.

Odnosząc się do kolejnego zastrzeżenia zgłoszonego przez Radę w złożonych wyjaśnieniach, Kolegium ustaliło, że wbrew twierdzeniom radnych, zadanie nie zostało sfinansowane w 2019 r. w całości. Z przesłanych przez wójta gminy dokumentów wynika, że powoływana przez Radę faktura nr 1/19 z 2019 r. dotyczyła sfinansowania pierwszego etapu realizacji zadania pod nazwą „Wykonanie tarasu z zadaszeniem przy budynku wiejskim w m. Jasieniec”, tj. ułożenia kostki betonowej pod wykonanie tarasu, zgodnie z protokołem odbioru robót z dnia 28.12.2019 roku. Faktura ta – na kwotę 22.000 zł – została zapłacona 31.12.2019 roku. Zgłoszone w 2020 r. przez mieszkańców przedsięwzięcie w ramach funduszu sołeckiego dotyczy kolejnego etapu realizacji zadania, tj. montażu drewnianej altany z zadaszeniem. Tak więc nie można uznać, iż realizacja wniosku mieszkańców sołectwa Jasieniec spowoduje powtórne sfinansowanie zadania, bowiem dotyczy on kolejnego jego etapu.

Kolegium nie podważa kompetencji rady gminy jako organu stanowiącego i kontrolnego, uznając jednak, że organ ten korzystać z nich powinien w ramach obowiązującego prawa. Możliwość weryfikacji przez radę wniosku sołectwa pod względem formalnym istniała na etapie poprzedzającym ujęcie go w projekcie budżetu. Dopuszczenie możliwości odrzucenia wniosku

sołectwa z uwagi na jego błędy formalne (proceduralne), na etapie uchwalania budżetu gminy, doprowadziłoby do uniemożliwienia usunięcia tych błędów, a w konsekwencji do pozbawienia mieszkańców możliwości decydowania o przeznaczeniu środków przysługujących im w ramach funduszu sołeckiego w przypadku, gdy zgłoszone przez nich przedsięwzięcia są zgodne z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 i 7 ustawy o funduszu sołeckim.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

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

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Puchaczów,
2. Wójt Gminy Puchaczów.