



Uchwała Nr 167/X/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 13 kwietnia 2023 r.

w sprawie zarządzenia Nr SG.0050.151.42.2022 Wójta Gminy Zebrzydowice z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Funduszu Sołeckiego

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** zarządzenia Nr SG.0050.151.42.2022 Wójta Gminy Zebrzydowice z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Funduszu Sołeckiego z powodu istotnego naruszenia art. 2 ust. 6, art. 5 ust.1-3 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) oraz art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego do określania sposobu wykonywania uchwały organu stanowiącego o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Zarządzenie Nr SG.0050.151.42.2022 Wójta Gminy Zebrzydowice zostało przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przez Wydział Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach w dniu 23 marca 2023 r. pismem znak: NPII.4130201.23.2023 z dnia 23 marca 2023 r. W piśmie tym Dyrektor Wydział Nadzoru Prawnego, działająca z upoważnienia Wojewody Śląskiego wskazała, że Wojewoda nie jest uprawniony do oceny jego zgodności z prawem i przekazała ten akt do tut. Izby zgodnie z właściwością.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze wobec tego zarządzenia i badanie nadzorcze przedmiotowego zarządzenia Wójta Gminy Zebrzydowice przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 13 kwietnia 2023 r.

Posiedzenie odbywało się w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organ jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Zebrzydowice. Wyjaśnienia dot. badanego zarządzenia złożył do organu nadzoru Zastępca Wójta Gminy Zebrzydowice w piśmie znak: SG.033.1.2023 z dnia 6 kwietnia 2023 r. Pisemne wyjaśnienia stanowiły odpowiedź na wystosowane zapytanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach, w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dotyczące podstaw prawnych i treści podjętego zarządzenia. W przesłanym piśmie Zastępca Wójta wyjaśnił, że Regulamin Funduszu Sołeckiego ustanowiony został w oparciu o przepis art. 30 ust. 2 punkt 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, który upoważnia wójta gminy do wydawania zarządzeń m. in. w sprawach sposobu wykonywania uchwał rady gminy, jak również w sprawach wykonywania budżetu. Fundusz sołecki to środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy, które są zagwarantowane dla sołectw na wykonanie przedsięwzięć służących poprawie warunków ich życia. Zasady tworzenia i realizacji funduszu sołeckiego oraz zasady zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego reguluje ustawa o funduszu sołeckim. Gmina Zebrzydowice podjęła decyzję o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki, a tym samym w celu wykonania uchwały Rady Gminy Zebrzydowice Wójt Gminy Zebrzydowice upoważniony był do wykonania tej uchwały. Wykonanie uchwały nastąpiło m. in. poprzez wydanie przedmiotowego zarządzenia. W dalszej części pisma odniesiono się szczegółowo do poszczególnych zapisów zarządzenia i ustalonych wzorów dokumentów związanych z procedurą uchwalania wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu sołeckiego.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanym zarządzeniu Wójta Gminy Zebrzydowice istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności badanego zarządzenia. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 25 sierpnia 2022 r. Wójt Gminy Zebrzydowice wydał zarządzenie Nr SG.0050.151.42.2022 w sprawie przyjęcia Regulaminu Funduszu Sołeckiego. W podstawie prawnej powołano się na art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W § 1 zarządzenia postanowiono o przyjęciu Regulaminu Funduszu Sołeckiego, stanowiącego załącznik do zarządzenia, w § 2 wykonanie zarządzenia powierzono Sekretarzowi Gminy, natomiast w § 3 określono termin wejścia w życie zarządzania stanowiąc cyt.: „Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą do zadań realizowanych od roku 2023”. W załączniku do zarządzenia zamieszczono „Regulamin Funduszu Sołeckiego Gminy Zebrzydowice”, którym objęto szczegółowe uregulowania dot. procedury związanej

z opracowywaniem i uchwalaniem wniosku sołectwa o przyznanie środków budżetowych z funduszu wraz z wzorami dokumentów, które mają być stosowane w toku prowadzonego postępowania.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

W pierwszej kolejności Kolegium Izby dokonało analizy przekazanego zarządzenia Wójta Gminy Zebrzydowice w przedmiocie ustalenia właściwości rzeczowej organu nadzoru do badania tego aktu w ramach działalności nadzorczej. Dokonując takiej oceny Kolegium uznało się za organ właściwy do przeprowadzenia badania zgodności z prawem przedłożonego zarządzenia, albowiem zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian. Z kolei ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) stanowi w art. 2 ust. 1, że środki stanowiące fundusz sołecki są wyodrębniane w budżecie gminy. W związku z powyższym środki funduszu sołeckiego, w przypadku jego wyodrębnienia przez radę gminy, stanowią część budżetu gminy. Ponadto Kolegium Izby wzięło pod uwagę również stanowisko innego organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego - tj. Wojewody Śląskiego, który w przesłanym piśmie z dnia 23 marca 2023 r. wskazał, że nie jest uprawniony do oceny zgodności zarządzenia z prawem i przekazał je do tut. organu nadzoru zgodnie z właściwością.

Kolegium Izby, jako organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, dokonując badania zgodności z prawem podjętych uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego nadzoru kieruje się regulacją zawartą w art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z ust. 1 tegoż art. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 91 ust. 4 tej ustawy stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Dokonując interpretacji pojęcia sprzeczności z prawem należy zestawić wyżej przytoczone regulacje przepisu art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 tej ustawy, co powoduje, że sankcja nieważności może być zastosowana jedynie w przypadku stwierdzonego istotnego naruszenia prawa.

Przedmiot prowadzonego badania nadzorczego stanowi zarządzenie Nr SG.0050.151.42.2022 Wójta Gminy Zebrzydowice z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Funduszu Sołeckiego. W podstawie prawnej powołano się na art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz wykonywanie budżetu. Są to zadania wchodzące w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy. Biorąc pod uwagę charakter tych regulacji należy wskazać, że adresatem wydawanych przez wójta gminy aktów - w oparciu o wskazaną podstawę prawną - mogą być wyłącznie podmioty podległe organizacyjnie temu organowi. Na podstawie przywołanych przepisów wójt gminy jest uprawniony do ustalania określonych regulacji, które mogą być wiążące wyłącznie wobec podporządkowanych mu pracowników i podległych jednostek

organizacyjnych gminy. Nie mogą one natomiast obejmować regulacji skierowanych w stosunku do innych adresatów działających w ramach lokalnej wspólnoty, gdyż wówczas niezbędne jest stanowienie lokalnego prawodawstwa w formie aktów prawa miejscowego, a ponadto musi być wyraźnie sformułowana w systemie przepisów prawnych ustawowa delegacja do wydawania takich aktów. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach, np. w przypadku niecierpiącym zwłoki, wójt gminy może wydać przepisy porządkowe w formie zarządzenia, w oparciu o art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, które i tak podlegają późniejszemu zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy.

W załączniku do podjętego zarządzenia Wójt Gminy Zebrzydowice sformułował szereg regulacji w formie ustanowienia „Regulaminu Funduszu Sołeckiego” wskazując, że jest on podjęty w zakresie kompetencji organu wykonawczego gminy, obejmującego m. in. określanie sposobu wykonywania uchwał oraz wykonywanie budżetu, co reguluje art. 30 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym. Odnosząc się do przytoczonych podstaw prawnych wydanego zarządzenia Kolegium Izby wskazuje, że formuła prawna funduszu sołeckiego została szczegółowo uregulowana w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Regulacja tam zawarta ma charakter kompleksowy i nie zawiera żadnej delegacji dla organów wykonawczych gmin w przedmiocie wydawania aktów wykonawczych do niej, a jedynie przewiduje kompetencje dla ministrów właściwych do spraw finansów publicznych oraz administracji publicznej wskazane w art. 3 ust. 11 tej ustawy do wydawania takich aktów. Tym samym ocena legalności podjętego zarządzenia Wójta Gminy Zebrzydowice musi być dokonywana przede wszystkim w oparciu o jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych, tj. zasadę praworządności, sformułowaną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dokonując szczegółowej analizy treści badanego „Regulaminu” Kolegium Izby stwierdziło, że szereg zapisów w nim zamieszczonych posiada *de facto* charakter regulacji mających cechy aktu normatywnego powszechnie obowiązującego o charakterze statutowym, gdyż zawiera on normy adresowane do podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie i służbowo wójtowi gminy, tj. do organów sołectwa: uchwałodawczego, którym jest zebranie wiejskie oraz wykonawczego, którym jest sołtys. Należy wyraźnie podkreślić, że są to organy funkcjonujące w ramach jednostki pomocniczej gminy, wybierane w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania, stosownie do art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ich funkcjonowanie winno być zatem uregulowane, zgodnie z art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 41 ust. 1 tej ustawy, stosownym aktem prawa miejscowego (statutu gminy), ustanawianym przez radę gminy, podjętym na podstawie upoważnienia ustawowego oraz podlegającym ogłoszeniu w trybie określonym w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło, że wiele zapisów zawartych w badanym zarządzeniu w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Przede wszystkim

tego rodzaju wady występują w poszczególnych zapisach regulaminu, gdzie objęto regulacją zasady dotyczące tworzenia funduszu sołectkiego w sposób sprzeczny z uregulowaniami ustawowymi. Dotyczą one różnorodnych zapisów zamieszczonych w Regulaminie, takich jak:

- określenie urzędowego wzoru wniosku o przyznanie środków z funduszu sołectkiego /w zał. Nr 1 w zw. z § 2 ust. 4 i § 5 Regulaminu/, zawierającego szczegółowo wyspecyfikowane dane oraz podlegającego ocenie formalnej dokonywanej przez wójta, podczas gdy elementy takiego wniosku zostały wyszczególnione w art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim. W regulacji ustawowej wskazano, że warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. 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 tej ustawy, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem,

- wprowadzono /w § 5 ust. 6 i 7 Regulaminu/ regulacje odnoszące się do procesu decyzyjnego organu stanowiącego gminy (rady gminy) w przedmiocie sposobu podejmowania oceny wniosku sołectwa przez ten organ przy uchwalaniu budżetu, co rażąco narusza ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy,

- nałożono na sołtysa odpowiedzialność za realizację przedsięwzięć /w § 6 ust. 5 Regulaminu/, podczas gdy art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wyraźnie stanowi, że za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt. Ponadto koliduje to również z zasadami określonymi w art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 tej ustawy, gdzie wskazano, że wójtowi przysługuje wyłączne prawo do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków (w ramach których mieszczą się wydatki związane z wydatkami z funduszu sołectkiego), a ustawa o funduszu sołectkim nie przewiduje udziału sołtysów w toku realizacji wydatków na przedsięwzięcia sołectkie,

- wprowadzono również istotne ograniczenia dot. procesu decydowania przez organy sołectwa o przeznaczeniu środków funduszu sołectkiego. Dotyczy to w szczególności zapisów zawartych w § 2 ust. 8-10 Regulaminu, gdzie wskazano, że wydatki na realizację przedsięwzięć, których efektem będzie organizacja imprez integracyjnych, itp. nie mogą przekroczyć łącznie 20% środków funduszu sołectkiego przeznaczonych dla sołectwa na dany rok. Ponadto sołectwa, które posiadają miejsca użyteczności publicznej - place zabaw, tereny zielone, boiska, przystanki autobusowe - zobowiązane zostały do utrzymania w ww. miejscach porządku i czystości oraz naprawy urządzeń, jak również koszty związane z utrzymaniem porządku i czystości oraz naprawą urządzeń pokrywane mają być ze środków funduszu sołectkiego. Regulacje te pozostają w rażącej sprzeczności z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołectkim, który stanowi, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5 tej

ustawy, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Kolegium Izby podkreśla, że rola organu wykonawczego gminy została jednoznacznie określona w ustawie o funduszu sołeckim, gdzie w art. 5 ust. 5-7 oraz w art. 7 przyznano stosowne kompetencje wójtowi gminy do analizy składanych przez sołectwo wniosków oraz podejmowania w tym zakresie odpowiednich decyzji.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, część regulacji w postaci załączników zamieszczonych w „Regulaminie Funduszu Soleckiego”, zawierających wzory różnego rodzaju dokumentów, ze swej istoty stanowi materię, która winna być objęta regulacją wydaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdyż mieści się w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, co skutkuje koniecznością wydania stosownego aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę wskazane istotne naruszenia prawa w badanym zarządzeniu Wójta Gminy Zebrzydowice Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło nieważność tego aktu organu wykonawczego Gminy Zebrzydowice.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej