



Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich  
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa  
tel./fax: 22 844 73 55

[www.slgo.pl](http://www.slgo.pl), e-mail: [zarzad@slgo.pl](mailto:zarzad@slgo.pl)



Samy swoje!

[www.funduszesoleckie.pl](http://www.funduszesoleckie.pl)

### *Opinia prawna*

1. Jaki organ pełni funkcję nadzoru nad uchwałami o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego (regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda)?
2. Jakemu organowi nadzoru należy przesłać uchwałę, gdy jest to uchwała wyłącznie o wyrażeniu zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołectkiego - wojewodzie czy regionalnej izbie obrachunkowej?
3. Czy jeśli uchwała dotyczy podniesienia kwoty funduszu sołectkiego właściwym organem dla jej zbadania jest regionalna izba obrachunkowa?

Opinia sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez dr Kazimierza Bandarzewskiego z Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

**Pytanie 1: Jaki organ pełni funkcję nadzoru nad uchwałami o wyodrębnieniu funduszu sołectkiego (regionalna izba obrachunkowa czy wojewoda)?**

Odpowiedź:

I. Podstawę prawną podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki stanowi art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.). Zgodnie z powołanym

przepisem tylko rada gminy corocznie zobligowana jest do rozstrzygnięcia o wyodrębnieniu lub braku wyodrębnienia w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki.

Tak podjęte uchwały niewątpliwie wpisują się w zakres działalności gminnej (art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), stąd podlegają one nadzorowi publicznoprawnemu, wykonywanego przez organ nadzoru w znaczeniu normatywnym.

Wskazanie, który organ winien być uznany za organ nadzoru nad ww. uchwałami, musi być poprzedzone ustaleniem zakresu nadzoru sprawowanego przez organy nadzoru.

Zgodnie z art. 171 ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych - regionalne izby obrachunkowe. Takiej samej treści przepis znajduje się w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, który również określa nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad samorządem terytorialnym jako nadzór z zakresu spraw finansowych. Ponieważ kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów są enumeratywnie wyliczone i wśród nich nie ma uchwał w sprawie tworzenia budżetu, a tym bardziej wyodrębnienia funduszu sołeckiego – pozostaje wybór między wojewodą a regionalną izbą obrachunkową.

Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz.577 z późn. zm.) właściwość rzeczowa izb obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy samorządu terytorialnego w enumeratywnie wyliczonych w tym artykule sprawach. Do tych sprawy, między innymi, zalicza się:

- a) sprawy procedury uchwalania budżetu i jego zmiany (art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych);
- b) sprawy budżetu i jego zmiany (art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Pojęcie „sprawy finansowej” nie jest normatywnie definiowane. Należy stwierdzić, że pojęcie „sprawy finansowej”, na który wskazuje art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, musi być interpretowane łącznie z art. 1 i art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Samo powołanie się i samoistne stosowanie w tym zakresie art. 171 ust. 2 Konstytucji RP nie pozwoliłoby na dekodowanie pełnej normy prawnej upoważniającej do stosowania wobec samorządu

terytorialnego władczych kompetencji nadzorczych. Konstytucja bowiem tylko wskazała, że w sprawach finansowych organem nadzoru jest regionalna izba obrachunkowa, nie definiując znaczenia tego pojęcia. Przyjęcie przeciwnego założenia prowadziłoby do negacji systemowej nadzoru nad samorządem terytorialnym a to dlatego, że w takiej sytuacji „sprawą finansową” mogłaby być każda sprawa, która dotyczyłaby finansów jednostki samorządu terytorialnego, czego konsekwencją byłoby z kolei przyjęcie, że to w zasadzie regionalna izba obrachunkowa sprawowałaby nadzór nad samorządem terytorialnym, a jedynie wyjątkowo wojewoda i Prezes Rady Ministrów. Zakres uprawnień nadzorczych również wojewody byłby w takim zakresie niezdefiniowany (chyba że na zasadzie wnioskowania a contrario, to znaczy co nie byłoby przedmiotem nadzoru izby obrachunkowej, stanowiłoby przedmiot nadzoru wojewody). Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że nie każda sprawa finansowa jest przedmiotem nadzoru regionalnych izb obrachunkowych. Nadzór tych izb dotyczy tylko takich spraw finansowych, które zostały wskazane w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Czy w takim razie uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego należy do jednej z ww. grup spraw (procedury uchwalania budżetu lub uchwały budżetowej)? Odpowiedź na to pytanie musi być poprzedzona następującą argumentacją: powołany art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim jest samodzielną podstawą do podjęcia uchwały o wyodrębnieniu bądź braku wyodrębnienia funduszu sołeckiego i przepis ten dotyczy przede wszystkim procedury uchwalania budżetu gminy (wyznaczając termin do podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu i nakładając na wójta obowiązek wyliczenia i poinformowania do 31 lipca sołtysów o wysokości środków przypadających na dane sołectwo w przyszłym roku budżetowym – art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim). Dodatkowo uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego również bezpośrednio obliguje do sporządzenia projektu budżetu gminy uwzględniającego wyodrębniony fundusz sołecki (zwykle jako załącznik do uchwały budżetowej).

Tym samym należy stwierdzić, że skoro art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim stanowi przepis ustawowo regulujący jeden z elementów procedury uchwalania budżetu gminy, to również podejmowane na podstawie tego przepisu i w ramach delegacji ustawowej uchwały rady gmin również należy kwalifikować jako uchwały z zakresu procedury uchwalania budżetu i to niezależnie od tego, czy dodatkowo taka uchwała również ma bezpośredni związek z kształtowaniem treści budżetu gminy.

II. Tak przedstawiony pogląd jest zgodny również z tym stanowiskiem, który jako kryterium odróżnienia uchwał nadzorowanych przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową wskazuje na przedmiot danej uchwały. Jeżeli podstawowym przedmiotem uchwały są kwestie finansowe mające bezpośredni wpływ na finanse jednostki samorządu terytorialnego, to taka uchwała podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej, a jeżeli tylko pośredni – to wojewodzie (tak S.Srocki, Ewolucja kompetencji nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, [w: Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, pod red. M. Steca, Warszawa 2010 r., s. 115-116 i powołany tam wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 2298/99, niepubl.). Mając na uwadze i ten pogląd należałoby przyjąć, że uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego stanowi taki akt prawny, którego podstawowym przedmiotem jest sprawa finansowa mająca bezpośredni i zasadniczo wpływ jedynie na procedurę i treść projektu budżetu.

Również pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt I SA/Gl 1879/04, opub. w CBOSA (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazujący na zamknięty katalog spraw wymienionych w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, dla których organem nadzoru jest izba obrachunkowa, potwierdza stanowisko wyrażone w tej opinii.

Uchwała w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego mieści się bowiem w katalogu spraw finansowych objętych art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

III. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów nadzoru nad samorządem terytorialnym nie ma jednolitości poglądów co do wskazania organu nadzoru nad uchwałami w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Prezentowane jest stanowisko wskazujące na wojewodę jako organ nadzoru w takich sprawach (np. R. Trykozko, Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim, Warszawa 2009 r., s. 19 i nast.; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/213/10). Wyrażane jest również odmienne zapatrywanie, zgodnie z którym organem nadzoru jest regionalna izba obrachunkowa (np. R. Kowalczyk, Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim; LEX/El./2010 wskazując, że tylko uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego powinny być przedmiotem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej; pismo z dnia 2 czerwca 2009 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie opub. na stronie [www.warszawa.rio.gov.pl](http://www.warszawa.rio.gov.pl); uchwała z dnia 2 czerwca 2009 r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w

Rzeszowie Nr XII/3805/09, opub. w OwSS 2009 r., nr 3, poz. 64; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 951/09, opub. w CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1526/09, opub. w LEX nr 600741). Drugi z przedstawionych poglądów, zbieżny ze stanowiskiem zawartym w tejże opinii - dominuje również w praktyce.

IV. Odnosząc się do stanowiska zajętego przez Wojewodę Łódzkiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/213/10 należy stwierdzić, że rozstrzygnięciem tym stwierdzono nieważność uchwały w sprawie nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego, a jedynym powodem takiego rozstrzygnięcia było przekroczenie przez radę gminy terminu do podjęcia uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego. Analogiczne stanowisko zajął Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciach nadzorczych z dnia 14 maja 2010 r. znak: PNK.I.0911/211/10 i z dnia 26 maja 2010, znak: PNK.I.0911/238/10.

Podstawą do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę Łódzkiego z dnia 30 lipca 2009 r., znak: PNK.I-0911/295c/2009 był zaś udział w głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego osoby, która utraciła mandat.

Należy stwierdzić, że argumentacja zawarta w ww. rozstrzygnięciach nadzorczych jest trafna.

Dostrzeżone wady uzasadniały stwierdzenie nieważności uchwał z tym, że właściwym organem nadzoru winna być regionalna izba obrachunkowa, a nie wojewoda. Wymienione rozstrzygnięcia nadzorcze zostały wydane bez podstawy prawnej przez organ nie posiadający kompetencji do ich wydania. Tym niemniej dopóki rozstrzygnięcia nadzorcze nawet tak wadliwie wydane nie zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego – mają one moc obowiązującą.

**Pytanie 2: Jakiemu organowi nadzoru należy przesłać uchwałę, gdy jest to uchwała wyłącznie o wyrażeniu zgody (bądź nie) na wyodrębnienie funduszu sołeckiego - wojewodzie czy regionalnej izbie obrachunkowej?**

Odpowiedź:

Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie (wyodrębnienie) funduszu sołeckiego winna być przekazana w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia regionalnej izbie obrachunkowej jako właściwemu organowi nadzoru.

Skoro uchwała o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego podlega nadzorowi izby obrachunkowej, to również uchwała o odmowie wyodrębnienia takiego funduszu podlega nadzorowi tego samego organu. W obu bowiem przypadkach są to uchwały podejmowane w tej samej sprawie (sprawie finansowej), różniące się tylko treścią (sposobem załatwienia tej sprawy).

Art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych określa zakres nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie opisanym w nim spraw finansowych, a nie z zależności od sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy finansowej.

**Pytanie 3: Czy jeśli uchwała dotyczy podniesienia kwoty funduszu sołeckiego właściwym organem dla jej zbadania jest regionalna izba obrachunkowa?**

Odpowiedź:

Uchwała w sprawie podniesienia (zwiększenia) kwoty funduszu sołeckiego stanowi uchwałę podjętą w sprawie finansowej podlegającej nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej. Taka uchwała bezpośrednio ingeruje w treść przygotowywanego projektu budżetu gminy w ten sposób, że zwiększona kwota funduszu celowego musi być wynikiem czy to – generalnie - zmiany (zmniejszenia) środków rezerwowanych na inne cele, czy też wynikać z projektowanych zwiększonych dochodów.

Uchwała w sprawie zwiększenia wysokości funduszu sołeckiego ma charakter wtórny wobec uchwały w sprawie wyodrębnienia tego funduszu. Jeżeli uchwała w sprawie utworzenia funduszu sołeckiego stanowi – jak wykazano to powyżej – uchwałę w sprawie finansowej, to tym bardziej uchwała w sprawie zwiększenia środków tego funduszu winna być zaklasyfikowana jako uchwała w sprawie finansowej (argumentum a maiori ad minus).

*Opinia sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich przez dr Kazimierza Bandarzewskiego z Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.*