

Received: 24.07.2023
Accepted: 25.10.2023
Published: 31.12.2023

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2023, XXIII, z. 4: s. 355-367
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0054.2708
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tomasz Kosicki*
Nr ORCID: 0000-0003-1831-3251

OBOWIĄZKI RADY GMINY DOTYCZĄCE UCHWAŁY
W SPRAWIE WYRAŻENIA ZGODY BĄDŹ ODMOWY
WYRAŻENIA ZGODY NA WYODRĘBNIE
FUNDUSZU SOŁECKIEGO W BUDŻECIE GMINY.
GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 6 MAJA 2021 R., I GSK 219/21¹

OBLIGATIONS OF THE MUNICIPAL COUNCIL RE-
GARDING THE RESOLUTION ON THE CONSENT
OR REFUSAL TO THE SEPARATION OF THE SOŁECKI
FUND IN THE MUNICIPALITY BUDGET. GLOSS
TO THE JUDGMENT
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF 6 MAY 2021, I GSK 219/21

Streszczenie: Fundusz sołecki jest stosunkowo rzadko podejmowanym zagadnieniem przez orzecznictwo sądów administracyjnych. To powoduje, że co do zasady każda wypowiedź judykatury w tym zakresie zasługuje na lekturę, a w niektórych przypadkach także na komentarz i ocenę. Stąd też za przedmiot rozważań w niniejszej glosie uczyniono wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2021 r., I GSK 219/21, w którym dokonano wykładni przepisów ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U.

* mgr; asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: t.kosicki@inp.pan.pl.

¹ LEX nr 3206231.

z 2014 r., poz. 301, ze zm.) traktujących o uchwale rady gminy w sprawie wyodrębnienia bądź odmowy wyodrębnienia w budżecie gminy środków finansowych z funduszu sołeckiego. W wyroku tym trafnie wywiedziono, że rada gminy jest zobowiązana albo do podjęcia uchwały o utworzeniu funduszu sołeckiego, albo o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie takiego funduszu w ramach budżetu gminy. Naczelny Sąd Administracyjny uznał także, że niedopuszczalne jest pozostawanie przez organ stanowiący gminy w bezczynności związanej z niewypełnieniem obowiązku przewidzianego w powyższej ustawie. Sąd zwrócił także uwagę na skutki wiążące się z uchwałą o niewyrażeniu zgody nie tylko dla rady gminy, ale też dla organu wykonawczego gminy.

Słowa kluczowe: fundusz sołecki, rada gminy, sołectwo, partycypacja społeczna

Summary: Sołecki fund is a relatively rare issue addressed by the jurisprudence of administrative courts. This results in the fact that, in principle, every statement of the jurisprudence in this regard deserves to be read, and in some cases also to be commented on and evaluated. Therefore, the subject of considerations in this gloss was the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 May 2021., I GSK 219/21, in which the provisions of the Act of 21 February 2014 on the Social Fund were interpreted (Journal of Laws of 2014, item 301, as amended) on the resolution of the municipal council on the separation or refusal to separate funds from the Sołecki fund in the municipal budget. In this judgment, it was accurately deduced that the municipal council is obliged either to adopt the creation of a Sołecki fund or to adopt a resolution not to consent to the separation of such a fund within the municipality budget. Supreme Administrative Court also held that it was unacceptable for the authority constituting the municipality to remain idle in connection with the failure to comply with the obligation provided for in the above Act. Court also drew attention to the effects of the resolution on not giving consent not only to the municipal council, but also to the executive body of the municipality.

Keywords: village fund, commune council, village council, social participation

Tezy wyroku²:

1. Gmina ma obowiązek rozstrzygnąć o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki poprzez podjęcie uchwały, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Na radę gminy został nałożony prawny, ustawowy obowiązek wypowiedzenia się odnośnie do samego istnienia (wyodrębnienia) funduszu sołeckiego, co należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy jest zobowiązana albo do uchwalenia utworzenia funduszu sołeckiego, albo do podjęcia uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie takiego funduszu w ramach budżetu gminy. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której rada gmina w ogóle nie podejmuje decyzji odnośnie do funduszu sołeckiego, czyli nie podejmuje żadnej z uchwał, o których mowa w art. 2 ustawy.

² Tezy wyroku opracowane na podstawie uzasadnienia głosowanego orzeczenia.

2. Raz podjęta uchwała o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki oddziałuje nie tylko na kolejny rok budżetowy, następujący po roku, w którym została podjęta, ale także na kolejne lata budżetowe.

3. Uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta. Wywiera ona ściśle oznaczony, czasowo ograniczony skutek prawny tylko na jeden rok budżetowy. Ponadto deroguje ewentualnie wcześniej podjętą uchwałę pozytywną tylko na okres jednego roku budżetowego, którego dotyczy. Po upływie tego roku budżetowego, dla którego została ważnie i skutecznie podjęta uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu, znajdzie zastosowanie dla kolejnego roku budżetowego wcześniej podjęta uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie tego funduszu, i to bez potrzeby ponownego podejmowania uchwały pozytywnej.

UWAGI WSTĘPNE I STAN FAKTYCZNY SPRAWY

Głosowane orzeczenie dotyka problemu obowiązków rady gminy dotyczących podjęcia uchwały o wyrażeniu bądź odmowie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego. Omówienie tego zagadnienia jest istotne z kilku powodów. Po pierwsze, wyrok NSA jest *de facto* jedną z nielicznych wypowiedzi judykatury na temat samego funduszu sołeckiego, a zwłaszcza obowiązków organu uchwałodawczego w tym zakresie. Stąd też zdecydowano się z jednej strony wyodrębnić, a następnie ocenić aż trzy główne tezy charakteryzowanego rozstrzygnięcia. Po drugie, zagadnienie to może w istotny sposób wpłynąć na praktykę stosowania przepisów ustawy z 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim³, także jeśli chodzi o organy nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego. Po trzecie, rozstrzygnięcie może wywrzeć wpływ na aktualne poglądy literatury przedmiotu dotyczące funduszu sołeckiego, a zwłaszcza proceduralnych jego aspektów.

Analizowane orzeczenie dotyczy stanu faktycznego, w którym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej⁴ poprzez wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego⁵ stwierdziło nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały uchylającej uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1-4 u.f.s. rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fun-

³ Dz.U. z 2014 r., poz. 301, ze zm.; dalej: u.f.s.

⁴ Dalej: Kolegium RIO lub organ nadzoru.

⁵ Wypada w tym miejscu wskazać, że stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.; dalej: u.s.g.) wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

dusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Uchwała podjęta po dniu 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy, jest nieważna. Wskazał także, że uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta. Z kolei uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta. W konsekwencji Kolegium RIO uznało, że rada gminy nie może uchylić własnej uchwały dotyczącej funduszu sołeckiego, albowiem ustawodawca wskazał na jedyną dopuszczalną drogę wyodrębnienia funduszu sołeckiego.

W następstwie powyższego, rzeczzone rozstrzygnięcie zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu, który w wyroku z dnia 21 października 2020 r.⁶, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, oddalił skargę gminy⁸, popierając jednocześnie stanowisko Kolegium RIO. WSA zwrócił uwagę, że „(...) zgodnie z regulacjami ustawowymi rada gminy może albo uchwalić wyodrębnienie w budżecie gminy środków tworzących fundusz, albo nie wyrazić zgody na wyodrębnienie takiego funduszu”. Dodał jednocześnie, że rada gminy nie ma uprawnienia do uchylenia wcześniej podjętej przez siebie uchwały.

Wyrok WSA w Poznaniu zaskarżony został w całości przez gminę do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który rozpoznał sprawę w trybie art. 15 zys 4 ust. 3 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 kryzysowych⁹. NSA uznał, że skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, zaś zarzuty są niezasadne. W pierwszej kolejności stwierdził, że stanowisko skarżącego kasacyjnie wskazujące, że żaden przepis prawa, a w szczególności ustawa o funduszu sołeckim nie wykluczają podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały o charakterze *stricte* derogacyjnym. Zwrócił w związku z tym uwagę, że w art. 2 ust. 1 u.f.s. ustawodawca nakazał gminie w sposób obligatoryjny rozstrzygnąć o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz poprzez podjęcie uchwały, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Podniósł, że treść tego przepisu wskazuje, iż na radę gminy został nałożony prawny, ustawowy obowiązek wypowiedzenia się odnośnie do samego istnienia (wyodrębnienia) funduszu sołeckiego. NSA zauważył w konsekwencji, że rada gminy jest zobowiązana albo do uchwalenia utworzenia funduszu sołeckiego (uchwały pozytywnej), albo do podjęcia uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie takiego funduszu w ramach budżetu gminy (uchwały negatywnej). Niedopuszczalna jest zatem sytuacja,

⁶ III SA/Po 407/20, LEX nr 3083630.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 259, ze zm.; dalej: p.p.s.a.

⁸ W niniejszym opracowaniu przywoływana także jako „skarżący kasacyjnie”.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327.

w której rada gminy w ogóle nie podejmuje decyzji odnośnie do funduszu sołeckiego, czyli nie podejmuje żadnej z uchwał, o których mowa w art. 2 u.f.s.

W dalszym wywodzie NSA zwrócił uwagę, że w przepisach ustawy o funduszu sołeckim przesądzono o jedynej prawnej formie wypowiedzenia się przez radę gminy co do funduszu sołeckiego, wskazując jednocześnie temporalne skutki podjęcia jednej albo drugiej z dopuszczalnych uchwał, w odmienny dla każdej z dopuszczalnych uchwał sposób. Może to być z jednej strony albo uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu (art. 2 ust. 1 i ust. 3 u.f.s.), albo uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu (art. 2 ust. 1 i ust. 4 u.f.s.). NSA podkreślił przy tym, iż ustawodawca rozstrzygnął, że raz podjęta uchwała pozytywna o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu oddziałuje nie tylko na kolejny rok budżetowy, następujący po roku, w którym została podjęta, ale także (bez potrzeby każdorocznego ponawiania uchwały pozytywnej) na kolejne, dalsze lata budżetowe (art. 2 ust. 3 u.f.s.). Wskazał ponadto, że uchwała negatywna podejmowana na podstawie art. 2 ust. 4 u.f.s. ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta. W ocenie NSA oznacza to, po pierwsze, że wywiera ona ściśle oznaczony, czasowo ograniczony skutek prawny (w odróżnieniu do uchwały pozytywnej – tylko na jeden rok budżetowy), a po drugie, że „deroguje” ewentualnie wcześniej podjętą uchwałę pozytywną tylko na okres tego jednego roku budżetowego, którego dotyczy. Konkludując, NSA wskazał, że po upływie tego roku budżetowego, dla którego została ważnie i skutecznie podjęta uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu, znajdzie zastosowanie dla kolejnego roku budżetowego wcześniej podjęta uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie tego funduszu, i to bez potrzeby ponownego podejmowania takiej pozytywnej uchwały (chyba że i na ten kolejny rok budżetowy rada gminy podejmie z kolei wyraźną, nową uchwałę o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu).

W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwała rady gminy będąca przedmiotem powyższych rozważań nie spełnia wymogów przewidzianych przez ustawę o funduszu sołeckim, bowiem tego typu rodzaj uchwał nie został przez ustawodawcę przewidziany. Uznał dalej, że argumenty skarżącego kasacyjne nie zasługują na uwzględnienie. Przyjął także, że w świetle cytowanej ustawy stwierdzenie nieważności spornej uchwały było jedynym prawnie dopuszczalnym rozstrzygnięciem organu nadzoru.

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA FUNDUSZU SOŁECKIEGO I OCENA ROZSTRZYGNIĘCIA NSA

Fundusz sołecki zaliczany jest do finansowych instrumentów partycypacji społecznej o charakterze fakultatywnym¹⁰; podaje się go również za przykład szczególnego rodzaju bu-

¹⁰ W literaturze spotkać się można ze stwierdzeniem, że fundusz sołecki to instrument bezpośredniego

dżetu obywatelskiego¹¹. Warto odnotować, że instrument ten został po raz pierwszy wprowadzony do krajowego porządku prawnego na mocy przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim¹². W obecnym kształcie ma on realizować zadanie własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 17 u.s.g. (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej)¹³. Jak zauważa R. Trykozko, „fundusz sołecki stanowi oryginalną w polskim systemie prawnym regulację umożliwiającą określanie przedsięwzięć do realizacji w ramach zadań własnych gminy przez sołectwa jako gminne jednostki pomocnicze”¹⁴. Trafnie wskazuje M. Augustyniak, że „fundusz sołecki ma na celu zagwarantowanie mieszkańcom sołectw udziału w zarządzaniu wspólnotą lokalną poprzez wpływ na kształt budżetu gminy oraz na realizację zamierzeń, które mieszkańcy sołectwa uznają za ważne”¹⁵. Ponadto, zdaniem Autorki, „prawo uczestnika tej formy partycypacji społecznej opiera się na możliwości zgłoszenia propozycji zadania do finansowania w ramach funduszu sołeckiego jako wspierającej inicjatywę mieszkańców wsi”¹⁶.

Fundusz sołecki definiuje się w doktrynie jako prawnie uregulowaną procedurę wskazywania przez zebrania wiejskie celów przeznaczenia określonej puli środków budżetowych, wyodrębnianej w następstwie wyrażenia stosownej zgody przez radę gminy¹⁷. Zdaniem A. Ostrowskiej należy go definiować jako wyodrębnione w wydat-

uczestnictwa mieszkańców korporacji terytorialnej w sprawowaniu władztwa finansowego na poziomie lokalnym – tak D. Łukowiak, *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 72.

¹¹ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 389. Jak dodaje A. Ostrowska, fundusz sołecki wraz z budżetem obywatelskim są jedynymi instrumentami partycypacji, które mają postać współdecydowania, uznawanej za najbardziej zaawansowaną i pożądaną formę partycypacji – A. Ostrowska, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 783.

¹² Dz.U. z 2009 r., poz. 420, ze zm. W doktrynie wskazuje się, że celem wprowadzenia tej instytucji w 2009 r. było przede wszystkim uregulowanie niedozwolonej praktyki niektórych jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na przekazywaniu na wyodrębnione rachunki bankowe jednostkom pomocniczym środków finansowych na realizację powierzonych zadań – tak A. Ostrowska, [w:] I. Lipowicz (red.), *System...*, s. 784. Zob. również R. Trykozko, *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014, s. 83 – autor do przyczyn uchwalenia ustawy z 2009 r. zaliczał m.in.: wzmocnienie aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich.

¹³ M. Augustyniak, *Podstawy prawne funkcjonowania sołectw – kierunki zmian statusu prawnego sołectwa*, [w:] A. Gołębiewska, P.B. Zientarski (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2017, s. 119. Zdaniem P. Goszczyńskiej „głównym celem utworzenia funduszu sołeckiego (...) było założenie, że środki finansowe wyodrębnione w budżecie gminy spowodują istotne wzmocnienie aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich, a także będą dużym bodźcem prorozwojowym dla terenów wiejskich, a w przypadku budżetu obywatelskiego także terenów miejskich” – P. Goszczyńska, *Fundusz sołecki jako budżet obywatelski*, LEX 2019.

¹⁴ R. Trykozko, *Fundusz sołecki*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 11, s. 45.

¹⁵ M. Augustyniak, *Podstawy prawne...*, s. 119.

¹⁶ M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8, s. 148.

¹⁷ R. Trykozko, *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2014, s. 11.

kach budżetu gminy środki, niebędące funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁸, których wysokość przypadająca na sołectwo jest ustalana obiektywnie, według algorytmu określonego w art. 3 u.f.s., biorącego pod uwagę liczbę mieszkańców sołectwa oraz historyczną relację dochodów bieżących danej gminy do liczby jej mieszkańców ogółem¹⁹. Należy jednak podkreślić, że wydatki dokonywane z funduszu sołeckiego nadal są wydatkami budżetu i jako takie dalej podlegają rygorom wynikającym z odpowiednich przepisów²⁰. Jako przykład można tutaj wskazać art. 44 ust. 3 u.f.p., który wskazuje, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 u.f.s. środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Przedsięwzięcia te wskazywane są przez sołectwa we wniosku, zgodnie z treścią art. 5 u.f.s. Warunkiem przyznania środków z funduszu sołeckiego jest złożenie wniosku do organu wykonawczego gminy przez sołectwo. Wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa. W literaturze przedmiotu zauważa się, że uprawnienie zebrania wiejskiego jako organu uchwałodawczego sołectwa należy uznać za przejaw udziału społeczności lokalnej w procedurze uchwalania budżetu²¹.

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 3 u.f.s. wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie algorytmu wynikającego z treści art. 3 ust. 2 u.f.s., wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Analiza tego przepisu uprawnia do konstatacji, że ustawodawca wprowadził tutaj minimalne wymogi formalne, które powinien spełniać wniosek przedkładany do organu wykonawczego gminy. W terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek, sołtys przekazuje wójtowi wniosek w celu uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy. Po przekazaniu wniosku aktualizuje się po stronie organu wykonawczego obowiązek wstępnej jego weryfikacji²². Nie-

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm.).

¹⁹ A. Ostrowska, [w:] I. Lipowicz (red.), *System...*, s. 789.

²⁰ P. Walczak, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] M. Kaczurak-Kozak, M. Rotkiewicz, P. Walczak (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, Warszawa 2018, s. 55.

²¹ M. Augustyniak, *Instrumenty partycypacji społecznej w jednostkach pomocniczych gminy – wnioski i postulaty*, [w:] A. Jarosz, B. Springer (red.), *Jednostki pomocnicze w gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, Zielona Góra 2014, s. 251.

²² Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 marca 2018 r., I SA/Łd 124/18, LEX nr 2477055.

zwykle istotna jest treść art. 5 ust. 5 u.f.s., który określa siedmiodniowy termin na przekazanie informacji sołtysowi o odrzuceniu wniosku w sytuacji, gdy nie spełnia on wymogów formalnych określonych w art. 5 ust. 2-4 u.f.s. Słusznie podnosi R. Trykozko, że „mimo braku wskazania w ustawie co do treści informacji o odrzuceniu wniosku, właściwe jest, aby zawierała ona uzasadnienie odnoszące się do podstaw odrzucenia wniosku, a także zawierała pouczenie o przysługującym sołtysowi prawie podtrzymania wniosku odrzuconego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poprzez skierowanie go (w trybie «odwoławczym») do rady, za pośrednictwem organu wykonawczego, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o odrzuceniu wniosku”²³. Sołtys może w terminie 7 dni od dnia otrzymania powyższej informacji podtrzymać wniosek, kierując go do rady gminy za pośrednictwem wójta²⁴.

W przypadku, gdy wniosek został odrzucony przez wójta z powodu niespełnienia wskazanych warunków wynikających z art. 5 ust. 2 i 3 u.f.s., zebranie wiejskie może ponownie uchwalić wniosek (jest to tzw. autopoprawka wniosku²⁵). W tym przypadku sołtys, w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 5 ust. 5 u.f.s., przekazuje radzie gminy za pośrednictwem organu wykonawczego ponownie uchwalony wniosek przez zebranie wiejskie. 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 wyżej lub gdy podtrzymany on został po terminie²⁶. Organ wykonawczy gminy jest w tym przypadku związany rozstrzygnięciem rady gminy. W kontekście powyższej quasi-procedury odwoławczej w doktrynie zastanawiano się nad dalszym sensem istnienia tej procedury²⁷. Argumentowano to następująco: „Trudno

²³ R. Trykozko, *Model uprawnień...*, s. 105. Na marginesie wypada zgodzić się z poglądem A. Ostrowskiej, której zdaniem fakt posługiwania się w ustawie o funduszu sołeckim sformułowaniem „wójt (burmistrz, prezydent miasta)” może z jednej strony wprowadzać w błąd, a z drugiej stwarzać potencjalne pole do manipulacji nazewnictwem jednostek pomocniczych w gminach miejskich. Wymaga odnotowania, że fundusz sołecki, co do zasady, nie może być tworzony dla jednostek pomocniczych miast (osiedli czy dzielnic), na co wskazują m.in. art. 5 ust. 2, 7 i 8 u.f.s. (użyte pojęcie „zebranie wiejskie”) czy art. 3 ust. 8-10 u.f.s. – A. Ostrowska, *Fundusz sołecki jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian*, [w:] B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 205. Por. też: P. Pięta, *Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9, s. 29.

²⁴ Zdaniem M. Augustyniak (*Instrumenty partycypacji...*, s. 251), mamy w tym przypadku do czynienia z quasi-odwoławczą procedurą.

²⁵ Takiego sformułowania używa np. I. Szymańska (*Ustawa o funduszu sołeckim. Nowe rozwiązania proceduralne i materialne*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 9, s. 14), która przychylnie odnosi się do kwestii autopoprawki.

²⁶ W wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 2264/16, LEX nr 2354131, WSA w Warszawie wskazał, że jeżeli organ, odrzucając uchwałą wniosek sołectwa z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 2 ustawy o funduszu sołeckim, w uzasadnieniu tej uchwały wyłącznie przytoczył treść art. 2 ust. 6 tej ustawy i w żadnym stopniu nie wyjaśnił, który i dlaczego, punkt wniosku nie odpowiadał wymogom określonym w tym przepisie, to już samo to czyni uchwałę niekompletną i niepoddającą się merytorycznej kontroli.

²⁷ I. Szymańska, *Ustawa o funduszu...*, s. 13.

sobie wyobrazić, aby ocena wójta w tym względzie różniła się od oceny rady gminy. Zawartość wniosku od strony formalnej, inicjatywa uchwałodawcza, przekroczenie terminu są kryteriami tak oczywistymi, że rozbieżność stanowisk jest mało prawdopodobna. Instytucja ta na pewno miałaby większe zastosowanie, gdyby przyjąć, że wójt ocenia wniosek nie tylko pod względem formalnym, lecz także merytorycznym zachowania wymogów zawartych w art. 2 ust. 6 u.f.s.²⁸

Warto wskazać, że ustawa o funduszu sołeckim dopuszcza możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć przez sołectwa z obrębu tej samej gminy²⁹. Każde z sołectw zamierzających wspólnie realizować przedsięwzięcie odrębnie uchwała wniosek. W opisywanej sytuacji wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze danego sołectwa lub innego sołectwa w danej gminie.

Ustawodawca dopuszcza możliwość wystąpienia z wnioskiem o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.f.s. w trakcie roku budżetowego, jednakże nie wcześniej niż po uchwaleniu budżetu gminy na dany rok i nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego, sołectwo może złożyć do wójta (burmistrza) przedmiotowy wniosek³⁰. Wniosek złożony po określonym wyżej terminie podlega odrzuceniu *ex lege*.

Jednym z najistotniejszych zagadnień dotyczących funduszu sołeckiego, które unaoczniał glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest kwestia obowiązków rady gminy oraz terminów na podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody bądź odmowy wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków finansowych stanowiących fundusz sołecki. Poniższy wywód skłania do stwierdzenia, że przedmiotowy wyrok jest prawidłowy i zasługuje na aprobatę.

Na wstępie należy wskazać, że stosownie do art. 2 ust. 1 u.f.s. rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Trafnie w związku z tym wywiódł NSA, że gmina ma obowiązek rozstrzygnąć o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki poprzez podjęcie uchwały, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu (wskazuje na to zresztą imperatywna forma czasownika „rozstrzyga”). Zasadnie stwierdził, że na radę gminy został nałożony prawny, ustawowy obowiązek wypowiedzenia się odnośnie do samego istnienia (wyodrębnienia) funduszu sołeckiego. Powinno to być rozumiane w ten sposób, że rada gminy jest zobowiązana albo do uchwalenia utworzenia funduszu sołeckiego, albo do podjęcia uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie takiego funduszu w ramach budżetu gminy. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której rada gminy w ogóle nie podejmuje decyzji

²⁸ Ibidem.

²⁹ M. Augustyniak, *Instrumenty partycypacji...*, s. 252.

³⁰ Por. I. Szymańska, *Ustawa o funduszu...*, s. 17.

odnośnie do funduszu sołeckiego, czyli nie podejmuje żadnej z uchwał, o których mowa w art. 2 u.f.s.³¹. Co istotne, ustawodawca jednocześnie precyzyjnie określił termin na wyrażenie przez radę gminy woli w tym zakresie, wskazując dodatkowo, że uchwała podjęta po tym terminie jest nieważna *ex lege*. Jak wynika z art. 2 ust. 2 u.f.s., uchwała podjęta po dniu 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy, jest nieważna³². Ową nieważność każdorazowo powinna stwierdzić właściwa miejscowo regionalna izba obrachunkowa.

Po drugie, NSA zasadnie podniósł, że raz podjęta uchwała o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki oddziałuje nie tylko na kolejny rok budżetowy, następujący po roku, w którym została podjęta, ale także na kolejne lata budżetowe. Pogląd ten obecny jest także w literaturze przedmiotu. Wskazuje się bowiem, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 2 ust. 3 u.f.s. ma charakter permanentny i temporalnie ma zastosowanie do nieokreślonej liczby lat, chyba że podjęta zostanie uchwała negatywna, tj. o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie owego funduszu w budżecie gminy. Notabene ma zastosowanie tylko do roku budżetowego następującego po roku, w którym ta uchwała została podjęta³³.

Po trzecie, nawiązując do podniesionego wyżej wątku, zauważyć należy, że uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego, o której mowa w art. 2 ust. 4 u.f.s., ma zastosowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta. Innymi słowy, wywiera ona ściśle oznaczony, czasowo ograniczony skutek prawny tylko na jeden rok budżetowy. Zasadnie NSA podniósł, że deroguje ona ewentualnie wcześniej podjętą uchwałę pozytywną, ale tylko na okres jednego roku budżetowego, którego dotyczy. W tym kontekście za trafne należy uznać spostrzeżenie, iż po upływie roku budżetowego, dla którego została ważnie i skutecznie podjęta uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu, znajdzie zastosowanie dla kolejnego roku budżetowego wcześniej podjęta uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie tego funduszu, i to bez potrzeby ponownego podejmowania takiej pozytywnej uchwały. Stanowisko to nie tylko jest prawidłowe, ale uwzględnia również

³¹ Por. A. Ostrowska, *Fundusz sołecki...*, s. 216.

³² Trafnie wskazuje A. Ostrowska, pisząc, że w przepisie tym ustawodawca ustanowił termin o charakterze materialnoprawnym (zawitym) – A. Ostrowska, [w:] I. Lipowicz (red.), *System...*, s. 793.

³³ Ibidem; A. Ostrowska, *Fundusz sołecki...*, s. 211. Pogląd ten obecny jest również w rozstrzygnięciach organów nadzoru. Tytułem przykładu – w uchwale Nr 16/56/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2021 r., LEX nr 3226002, stwierdzono: „Kompetencja organu stanowiącego gminy została ograniczona przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 ustawy z 2014 r. o funduszu sołeckim do podjęcia uchwały o treści pozytywnej, tj. wyrażenia zgody, albo negatywnej, tj. niewyrażenia zgody. Uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy powinna mieć zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta i obowiązywać do momentu zmiany decyzji przez radę gminy, czyli podjęcia uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki”.

postulat preferencji dla wyodrębnienia w budżecie gminy funduszu sołeckiego³⁴. W doktrynie wskazuje się, że podjęcie uchwały negatywnej o treści wyżej wskazanej powoduje, że podjęta do tej pory uchwała pozytywna ulega zawieszeniu³⁵. Jednocześnie zaznacza się, że w przypadku, gdy minie okres (rok budżetowy), na który podjęta została uchwała negatywna, zastosowanie znajdzie dotychczasowa uchwała pozytywna. Innymi słowy, raz podjęta uchwała pozytywna obowiązuje na stałe (nadal ma moc obowiązującą)³⁶.

Powyższe konstatacje uprawniają do stwierdzenia, że rada gminy, podejmując uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego, nie może w jej treści ograniczyć jej obowiązywania np. tylko do kolejnego roku budżetowego. Takie ewentualne działanie potraktować można wówczas jako istotne naruszenie prawa³⁷, bowiem ustawodawca w art. 2 ust. 3 u.f.s. wprost przewidział treść takiej uchwały. Tego typu uchybienie nie może być wówczas akceptowane z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, gdy organ stanowiący gminy naruszy przepisy prawa jasno wyznaczające kompetencje do wydania aktu, albo podejmie uchwałę, której treść wykracza poza zakres możliwy do uregulowania.

WNIOSKI KOŃCOWE

Podsumowując przeprowadzone wyżej rozważania, raz jeszcze należy zaaprobować stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w głosowanym rozstrzygnięciu. Można wręcz przyjąć, że trafnie zidentyfikowano w nim wolę ustawodawcę w zakresie obowiązków rady gminy w przedmiocie podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego. Można jedynie uzupełnić to stwierdzenie tym, że ustawowy obowiązek organu stanowiącego dotyczyć będzie tylko tych gmin, gdzie *de facto* funkcjonują sołectwa.

NSA trafnie uznał, że raz podjęta uchwała o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki oddziałuje nie tylko na kolejny rok budżetowy, następujący po roku, w którym została podjęta, ale także na kolejne lata budżetowe. Jej charakter jest stały (permanenty) i nieograniczony czasowo. Z kolei uchwała o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego ma zasto-

³⁴ A. Ostrowska, *Fundusz sołecki...*, s. 212.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 213.

³⁷ Tak np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 września 2015 r., I SA/Ol 414/15, LEX nr 1929434. W wyroku tym wprost stwierdzono, że „wyrażając zgodę na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy jedynie w roku 2016, rada gminy przekracza swoje kompetencje wynikające z treści art. 2 ust. 3 ustawy z 2014 r. o funduszu sołeckim”. Sąd ten dodatkowo wywiódł, że rada gminy, „(...) podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie w budżecie środków funduszu sołeckiego, gmina nie może ograniczyć tego wyodrębnienia wyłącznie do 2016 r., skoro musi mieć ono zastosowanie do kolejnych lat następujących po roku, w którym uchwała została podjęta”.

sowanie wyłącznie do roku budżetowego następującego po roku, w którym została podjęta, co należy rozumieć w ten sposób, iż jej zakres temporalny jest ograniczony, gdyż jej skutek prawny ograniczony jest tylko na jeden rok budżetowy. W przypadku jej podjęcia dotychczas obowiązująca uchwała pozytywna ulega zawieszeniu na okres obowiązywania uchwały negatywnej. Po tym okresie zastosowanie dla kolejnego roku budżetowego znajdzie wcześniej podjęta uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie tego funduszu. W takiej sytuacji nie zachodzi potrzeba ponownego podejmowania uchwały o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego.

Bibliografia

Literatura

Augustyniak M., *Instrumenty partycypacji społecznej w jednostkach pomocniczych gminy – wnioski i postulaty*, [w:] A. Jarosz, B. Springer (red.), *Jednostki pomocnicze w gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*, Zielona Góra 2014.

Augustyniak M., *Uczestnik partycypacji społecznej w gminie – bilans zysków i strat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8.

Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.

Augustyniak M., *Podstawy prawne funkcjonowania sołectw – kierunki zmian statusu prawnego sołectwa*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Sołectwo – studium prawnoustrojowe*, Warszawa 2017.

Goszczyńska P., *Fundusz sołecki jako budżet obywatelski*, LEX 2019.

Łukowiak D., *Prawne formy bezpośredniego udziału mieszkańców w zarządzaniu finansami wspólnoty samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1.

Ostrowska A., *Fundusz sołecki jako część uchwały budżetowej – procedura, uchwalanie i dokonywanie zmian*, [w:] B. Dziedziak, A. Ostrowska, W. Witalec, *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Ostrowska A., [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.

Pięta P., *Budżet partycypacyjny a fundusz sołecki*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 9.

Szymańska I., *Ustawa o funduszu sołeckim. Nowe rozwiązania proceduralne i materialne*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 9.

Trykozko R., *Fundusz sołecki*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 11.

Trykozko R., *Fundusz sołecki. Komentarz do ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2014.

Trykozko R., *Model uprawnień jednostki pomocniczej w procesach planowania i wykonywania budżetu gminy*, Warszawa 2014.

Walczak P., *Uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] M. Kaczurak-Kozak, M. Rotkiewicz, P. Walczak (red.), *Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych*, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 września 2015 r., I SA/Ol 414/15, LEX nr 1929434.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 2264/16, LEX nr 2354131.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w Łodzi z dnia 21 marca 2018 r., I SA/Łd 124/18, LEX nr 2477055.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 października 2021 r., III SA/Po 407/20, LEX nr 3083630.

Uchwała Nr 16/56/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 29 kwietnia 2021 r., LEX nr 3226002.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2009 r., poz. 420, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm.).

Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301, ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 259, ze zm.).

Ustawa 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327).