



WÓJT GMINY MICHAŁOWICE

Reguły, ul. Aleja Powstańców Warszawy 1
05-816 Michałowice

tel. 22 350 91 91
www.michalowice.pl

faks 22 350 91 01
e-mail: sekretariat@michalowice.pl

KS.403.7.2019

Reguły, 12 sierpnia 2019 r.

Pani
Adriana Król-Popiel
Radna Gminy Michałowice

Szanowna Pani,

W nawiązaniu do pisma z 29 lipca 2019 r., które wpłynęło do Przewodniczącej Rady 30 lipca 2019 r., dotyczącego możliwości wydatkowania funduszu sołeckiego na cele kulturalne, sportowe, integracyjne i poznawcze poza granicami danego sołectwa i Gminy Michałowice, przedstawiam poniżej co następuje.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie przedstawiła swoje stanowisko na pytanie ogólne o wykorzystanie środków z funduszu sołeckiego w sposób niejednoznaczny.

Z tego powodu dokonaliśmy przeglądu orzecznictwa Regionalnych Izb Obrachunkowych, które zajmowały stanowisko w konkretnych sprawach i odnosiły się do poszczególnych zadań i wydatków, wskazując na co należy zwracać uwagę przy ocenie finansowania określonych przedsięwzięć przedstawionych we wnioskach sołectw.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. u. z 2014 r., poz. 301), środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Tym samym, istotnym jest, żeby pieniądze z funduszu sołeckiego można było przeznaczyć na zadania, które – w myśl powołanej ustawy – spełniają trzy warunki:

- 1. służą poprawie warunków życia mieszkańców;**

2. są zadaniami własnymi gminy oraz;
3. są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Kluczowe jest to, że warunki wymienione powyżej muszą być spełnione łącznie.

Jak wskazało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji fundusz sołecki jest formą budżetu partypacyjnego, który ma zmierzać do poprawy warunków życia mieszkańców, **ale musi być też związany z realizacją zadań własnych gminy, jak też być zgodny ze strategią rozwoju danej gminy.** Przytoczyła Pani w swoim piśmie tylko fragment dotyczący funduszu sołeckiego, zamieszczony na stronie internetowej MSWiA. Nie odnosi się on w pełni do tego jaką rolę ma pełnić fundusz sołecki oraz jak należy oceniać przedsięwzięcia, które mogą być z niego finansowane. Samo wskazanie, że fundusz sołecki jest formą budżetu partypacyjnego, nie zwalnia od oceny przedstawionych przedsięwzięć pod kątem wskazanych kryteriów i uznaniem, czy dane przedsięwzięcie może w ogóle być finansowane ze środków funduszu.

Kwestia wydatkowania określonych przedsięwzięć z funduszu sołeckiego powinna, według analizowanych orzeczeń Regionalnych Izb Obrachunkowych, zawsze być oceniana indywidualnie i zawsze w oparciu o wymienione powyżej kryteria.

Ze środków funduszu sołeckiego mogą być realizowane jedynie takie zadania, które są zadaniami z zakresu zadań własnych gminy. W praktyce oznacza to, że środki z funduszu można przeznaczyć na to wszystko, na co przeznacza środki konkretna gmina. **Przedsięwzięcia z funduszu muszą być realizowane na terenie sołectwa, w którym mieszkańcy podejmują decyzję o jego wydatkowaniu.**

Zgodnie zaś z ogólną definicją wynikającą z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Z kolei art. 7 tej ustawy wskazuje, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

Punktem wyjścia dla oceny postulatów przedstawionych przez Panią jest jednak wytyczna, która została powołana powyżej i na którą powołują się Regionalne Izby Obrachunkowe w swoich orzeczeniach, iż **środki z funduszu mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy.**

Warunek ten należy do niedookreślonych i podlegających ocenie pozaprawnej, trudno syntetycznie i jednoznacznie wskazać, co oznacza poprawa życia mieszkańców, dlatego też rozstrzygnięcie tej kwestii należy to powierzyć każdorazowej ocenie przez zebranie sołeckie, jak i radę gminy.

Niemniej jednak, z orzecznictwa i stanowisk Regionalnych Izb Obrachunkowych można wywieść, że ocena, czy dane przeświadczenie może być finansowane ze środków funduszy sołeckich powinna zawsze odbywać się poprzez pryzmat wystąpienia powyżej trzech wskazanych kryteriów.

W jednej z uchwał RIO w Lublinie (uchwała RIO w Lublinie z dnia 5 lutego 2018 r., nr 19/2018) wskazała, że dokonanie wydatków ze środków funduszu sołeckiego na zadanie „zabiegi agrotechniczne/poprawa kwasowości gleb” pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, zgodnie z którym środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy. Regionalna Izba Obrachunkowa w tym orzeczeniu odniosła się do kwestii dokonywania wydatków ze środków funduszu sołeckiego przez pryzmat analizy zadań własnych gminy wymienionych w odpowiednich przepisach ustawy o samorządzie gminnym. Zadania własne gminy, jak wskazała RIO, wymienione zostały w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wśród wymienionych w tym przepisie zadań nie występują sprawy z zakresu poprawy jakości gleb. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym **do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym**, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, natomiast zadania polegające na ochronie gruntów rolnych, ich rekultywacji i poprawianiu wartości użytkowej gruntów wykonują, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.) wykonuje starosta, jako zadanie z zakresu administracji rządowej oraz marszałek województwa. Zatem zadanie to nie jest zadaniem własnym gminy.

Regionalne Izby Obrachunkowe bardzo mocno akcentują przy określaniu wydatków z funduszy sołeckich, zadania własne gminy. W uchwale RIO z Lublina z dnia 19 stycznia 2016 r., nr 40/2016 wskazała, że wśród wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zadań nie występują sprawy z zakresu dróg powiatowych, a zatem wydatki na przebudowę chodników przy drogach powiatowych oraz na pielęgnację poboczy przy drogach powiatowych nie mogą być sfinansowane ze środków funduszu sołeckiego. Zawarcie porozumienia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, w oparciu o art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz.U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.) poprzedzonego uchwałą rady gminy nie skutkuje

wcale uznaniem, że zadanie powierzone tym porozumieniem, w zakresie zarządzania przez gminę drogą powiatową, staje się jej zadaniem własnym. Pozostaje ono w dalszym ciągu zadaniem samorządu powiatu, powierzonym jedynie samorządowi gminnemu. Wydatki na przebudowę chodników przy drogach powiatowych oraz na pielęgnację poboczy przy drogach powiatowych nie mogą być sfinansowane ze środków funduszu sołeckiego. Zadania takie może gmina ująć do wykonania w ramach własnych środków budżetowych (por. również uchwałę RIO z Lublina z dnia 4 stycznia 2016 r., nr 24/2016).

W swoich orzeczeniach Regionalna Izba Obrachunkowa niejednokrotnie podkreślała, że środki z funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy oraz służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy (por. uchwała RIO z Warszawy z dnia 16 grudnia 2015 r., nr Os.517.2015). Z tych też względów we wspomnianej uchwale, RIO w Warszawie zakwestionowało zaplanowanie w ramach funduszu sołeckiego odnowienie figurki wiejskiej. **Co więcej RIO w Warszawie w przytoczonej uchwale wskazało wyraźnie, że Rada Gminy jest zobligowana do odrzucenia wniosku sołectwa, który nie spełnia wymienionych powyżej kryteriów.**

Finansowanie przedsięwzięć obejmujących „usługi cateringowe”, zostało również przez RIO w Warszawie uznane za przedsięwzięcie, które nie może być finansowane ze środków funduszy, albowiem finansowanie tego rodzaju usług, zdaniem RIO, nie mieści się w zadaniach własnych gminy (por. uchwała RIO w Warszawie z dnia 23 lutego 2016 r., nr 5.73.2016).

Podobnie RIO oceniło zorganizowanie wyjazdów na wycieczki, czy też zorganizowanie wyjazdów do muzeów, czy teatrów, uznając je za przedsięwzięcia, które nie mogą być finansowane ze środków funduszu sołeckiego. Jak to wskazała w jednym ze swoich stanowisk Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, zorganizowanie wyjazdu grupy mieszkańców sołectwa do teatru i muzeum, zdaniem Izby, nie jest zgodne z ustawą o funduszu sołeckim (stanowisko RIO w Kielcach z dnia 18 października 2016 r., nr WI-44/3128/2016). **Finansowanie bowiem wycieczek integracyjnych mieszkańców nie ma na celu zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Celem takich wyjazdów, zdaniem Izby, jest zaspakajanie indywidualnych potrzeb uczestników.**

W przypadku imprez okolicznościowych istotną kwestią jest także to, zdaniem Regionalnych Izb Obrachunkowych, **czy mają one charakter otwarty**, czyli czy są dostępne dla potencjalnej grupy odbiorców. Impreza okolicznościowa (kulturalna) będzie związana z wykonywaniem zadania

własnego danej gminy w zależności od tego, jak będzie ona organizowana i czego będzie dotyczyła. Takie stanowisko wynika również ze stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r. (znak RP.0441/38/39/ 34313/2014).

Ponadto, jak wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w jednym ze swoich orzeczeń z dnia 5 czerwca 2019 r., nr 12/732/2019, w katalogu zadań własnych umieszczonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie ma zadań obejmujących organizowanie i finansowanie wycieczek oraz innych wyjazdów krajoznawczych i integracyjnych dla mieszkańców wspólnoty samorządowej, a także zadania takie nie zostały powierzone samorządowi gminnemu w żadnym innym akcie prawnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że realizując ustawowe zadania z zakresu turystyki i rekreacji (o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym) gmina w celu zaspokajania potrzeb jej mieszkańców jest uprawniona i zobowiązana do podejmowania działań dla rozwoju turystyki na danym terenie i rozwoju niezbędnej infrastruktury, dzięki czemu zaspokaja potrzeby jej mieszkańców jako organizatorów turystyki. Organizowanie wyjazdów i wycieczek turystyczno-krajoznawczych jest zadaniem własnym gminy tylko w przypadku dzieci uczęszczających do szkół i przedszkoli publicznych na podstawie przepisów ustawy Prawo oświatowe i przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki (Dz.U. z 2018 r. poz. 1055).

Tym samym działania przez Panią zaproponowane, jak wynika z orzeczeń i stanowisk Regionalnych Izb Obrachunkowych nie są takimi zadaniami, które mogłyby być w obecnym kształcie finansowane zgodnie z prawem ze środków funduszu sołeckiego. Nie wpisują się one również w tym kształcie w Strategię Rozwoju Gminy.

Postulując o finansowanie ze środków funduszu wskazanych przez Panią przedsięwzięć trzeba mieć na uwadze wskazane powyżej kryteria oraz orzecznictwo Regionalnych Izb Obrachunkowych, które na tle konkretnych spraw odnosiło się do legalności finansowania poszczególnych przedsięwzięć. W zakresie finansowania z funduszu sołeckiego przedsięwzięć o charakterze kulturalnym i integracyjnym, zostały przedstawione również powyżej orzeczenia RIO, w których zakwestionowano przeznaczanie środków z funduszu sołeckiego na tego rodzaju działania.

Dodać również trzeba, że zgodnie z orzecznictwem Regionalnych Izb Obrachunkowych, wnioski sołectw składane w trybie ustawy o funduszu sołeckim powinny odpowiadać wymogom

formalnym. Jeżeli wniosek sołectwa nie odpowiada tym wymagom, powinien zostać odrzucony w całości.

Z analizy orzecznictwa RIO wynika, że niezwykle istotne jest formułowanie nazw przedsięwzięć ujętych we wnioskach o fundusz sołeczki i dalej w uchwale budżetowej, tak aby były zgodne z ustawą o samorządzie gminnym (katalog zadań własnych gminy). Chodzi o znalezienie konkretnego punktu z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wskazanie go w załączniku do uchwały budżetowej.

Dla przypomnienia trzeba również wskazać, że wnioski, które przedstawiają określonego rodzaju przedsięwzięcia do sfinansowania z funduszu sołecznego powinny w swym uzasadnieniu przedstawić spełnienie wymienionych na wstępie pisma kryteriów i zmierzać do wykazania, iż:

1. służą poprawie warunków życia mieszkańców;
2. są zadaniami własnymi gminy oraz;
3. są zgodne ze strategią rozwoju gminy

Wnioski, które nie zawierają wykazania spełniania tych kryteriów nie powinny, zdaniem RIO, podlegać ocenie.

W najbliższym czasie (we wrześniu) planujemy szkolenie dla radnych i sołtysów poświęcone funduszom sołeckim, na które już dzisiaj Panią zapraszam. Termin oraz program przedstawimy Pani, oraz pozostałym sołtysom, w odrębnej korespondencji.

Z poważaniem

WÓJT GMINY MICHAŁOWICE

Małgorzata Pachecka
mgr Małgorzata Pachecka

Do wiadomości:

1. Rada Gminy Michałowice w/m
2. aa.