



Olsztyn , dnia 6 października 2014 r.

Numer sprawy: 221/DOR/2014

Podmiot zadający pytanie: Urząd Gminy X

Imię i nazwisko eksperta: dr Stanisław Bułajewski

Afiliacja eksperta: UWM w Olsztynie

OPINIA PRAWNA

I. Treść zadanego pytania

Czy możliwe jest finansowanie ze środków funduszu sołeckiego:

- wycieczek krajoznawczo – patriotycznych poza gminę do miejscowości ościennych min. w celu zapoznawania się z historią i kulturą Polski,
- remontu kapliczki przydrożnej.

II. Sentencja odpowiedzi

W okolicznościach niniejszej sprawy z treści zapytania nie wynika, aby przedsięwzięcie w postaci wycieczek krajoznawczo- patriotycznych stanowiło realizację zadań własnych gminy, rozumianych jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, mających na celu poprawę warunków życia lokalnej społeczności. Tym samym ich finansowanie ze środków funduszu sołeckiego budzi poważne wątpliwości. Podobnie, wydaje się nieprawidłowym sfinansowanie remontu kapliczki przydrożnej, jeżeli gminie nie przysługuje do niej tytuł prawny, chyba że ww. obiekt budowlany posiada status zabytku. Pozostawałaby oczywiście otwartą kwestią, czy tego rodzaju przedsięwzięcie miało by wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców.

III. Opis stanu faktycznego

We wpływających do urzędu gminy wnioskach do funduszu sołeckiego wskazano przedsięwzięcia, których sfinansowanie z funduszu sołeckiego budzi wątpliwości. Pierwsze to wycieczki krajoznawczo - patriotyczne poza gminę do miejscowości ościennych między



innymi aby poznawać historię i kulturę Polski. Drugi wniosek zawierał propozycję remontu kapliczki przydrożnej.

IV. Podstawa prawna udzielonej odpowiedzi

- ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301)
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn.zm.)
- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn.zm.)

V. Uzasadnienie

- W aktualnym stanie prawnym kwestia funkcjonowania funduszu sołeckiego została uregulowana w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Ww. akt prawny reguluje szczegółowo procedurę tworzenia funduszu sołeckiego oraz sposób i cel wydatkowania środków w nim zgromadzonych. W przedmiotowej sprawie zasadnicze znaczenie znajdzie przepis art. 2 ust. 6 w/w ustawy, w świetle którego środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. W celu prawidłowego zrekonstruowania normy prawnej, wynikającej z ww. przepisu, posiłkowo można odwołać się do dorobku doktryny z okresu obowiązywania poprzedniej ustawy o funduszu sołeckim, który zawierał przepis o tożsamej treści. Wyrażono w tym zakresie stanowisko, aprobowane przez autora niniejszej odpowiedzi, iż z konstrukcji tego przepisu wynika, że wszystkie warunki muszą wystąpić łącznie. Brak któregośkolwiek z nich spowoduje brak możliwości finansowania z funduszu sołeckiego (zob. R. Kowalczyk, Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim, Lex). Tego rodzaju pogląd prezentowany jest także w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych (zob. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 6 sierpnia 2014 r., RP.0441/131/58/34838/2014, www.bip.gdansk.rio.gov.pl). W związku z powyższym, również na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy o funduszu sołeckim, przedsięwzięcia mogą być sfinansowane z funduszu sołeckiego gdy jednocześnie:
 - są zadaniami własnymi gminy,



- służą poprawie warunków życia mieszkańców,
- są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Pierwszą przesłankę należy interpretować w związku z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ww. ustawy do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W dalszej części powyższego przepisu ustawodawca wymienia przykładowy katalog zadań własnych gminy. Ponadto zakres zadań własnych gminy może również wynikać z regulacji ustaw szczególnych.

Kolejną przesłanką realizacji przedsięwzięć ze środków funduszu sołectkiego jest konieczność ich wpływu na poprawę warunków życia mieszkańców gminy. W tym zakresie ustawodawca posłużył się pojęciem niedookreślonym. Wydaje się, iż tego rodzaju zabieg legislacyjny miał na celu umożliwienie dostosowania przepisów do warunków lokalnych. Ocena spełnienia ww. przesłanki należy więc do kompetencji zebrania wiejskiego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz rady gminy. Winna ona jednak podlegać uzasadnieniu i znaleźć odzwierciedlenie w treści wniosku o sfinansowanie przedsięwzięcia.

Realizowane przedsięwzięcie musi być nadto zbieżne ze strategią rozwoju gminy. W tym zakresie doktryna wskazuje, iż w przypadku gdy gmina nie dysponuje ww. dokumentem o nazwie „Strategia rozwoju gminy” oceny, czy dane przedsięwzięcie jest zgodne ze strategią rozwoju gminy (rozumianą jako nieujęte w formie dokumentu kierunki rozwoju gminy), powinien dokonać jej organ stanowiący (zob. R. Kowalczyk, Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim, Lex).

Warto również odwołać się do stanowiska prezentowanego w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych, w którym słusznie wskazuje się, iż fundusz sołectki wyodrębniony jest w budżecie gminy i przez cały czas pozostaje jego integralną częścią, co w praktyce oznacza, iż środki z tego funduszu można przeznaczyć na wydatki, które może realizować gmina. Tym samym w zakresie legalności wydatków z funduszu sołectkiego należy stosować tożsame kryteria jakim podlegają wydatki z budżetu gminy. Wszystkie wydatki z tego funduszu, na które wystawiane są faktury, rachunki ponosi jednostka samorządu terytorialnego, z którą zawierane są umowy (zob. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 8 listopada 2013r., RIO.V.076.17.2013, www.bip.zielonagora.rio.gov.pl).

Uwzględniając powyższe rozważania oraz przechodząc do zasadniczego przedmiotu zapytania w zakresie ewentualnego finansowania wycieczek krajoznawczo- patriotycznych



należy wskazać, iż realizacji ww. przedsięwzięcia można by upatrywać w realizacji zadań własnych, obejmujących sprawy kultury i turystyki, które to zostały wymienione w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Niemniej jednak w toku interpretacji przepisów prawa nie można pominąć kwestii, iż zadania własne winny zmierzać do zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. W tym kontekście budzi poważne wątpliwości, czy udział w wycieczce krajoznawczo-patriotycznej realizuje ww. założenie. Zdaniem sporządzającego niniejszej opracowanie sfinansowanie ww. przedsięwzięcia zmierzałoby raczej do zaspokajania potrzeb indywidualnych i z tego względu nie spełniałoby wymogu przewidzianego dla zadań własnych gminy (por. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 17 września 2013 r., RP.0441/41/79/31887/2013, www.bip.gdansk.rio.gov.pl, pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r., RP.0441/41/38/39/3430/2014, www.bip.gdansk.rio.gov.pl). Ponadto uznając nawet, iż jest to zadanie własne gminy, należałoby przeanalizować czy sfinansowanie tego rodzaju wycieczek miałoby wpływ na poprawę życia mieszkańców gminy. Wydaje się, iż tego rodzaju sytuacja mogłaby nastąpić wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach tj. np. wyrównywania nierówności między mieszkańcami gminy o bardzo zróżnicowanej sytuacji. Z treści zapytania nie wynika natomiast, aby tego rodzaju okoliczność miała miejsce. W związku z powyższym zakwalifikowanie ww. przedsięwzięcia jako możliwego do sfinansowania ze środków funduszu sołectkiego budzi poważne wątpliwości.

W kwestii przeznaczenia środków z funduszu sołectkiego na remont kapliczki przydrożnej należy wskazać, iż zadanie tego typu nie znajduje się w przykładowym katalogu zadań własnych gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wydaje się, iż nie byłoby żadnych przeciwwskazań do sfinansowania prac remontowych w sytuacji, gdyby kapliczka była własnością gminy. W innym przypadku trudno uzasadnić racjonalnie ponoszenie przez gminę nakładów na cudzą rzecz. Wyjątek stanowi przypadek, w którym kapliczka byłaby uznana za zabytek. W takich okolicznościach gmina mogłaby wydatkować środki w ramach zadania własnego gminy, obejmującego sprawy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami na zasadach określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (zob. pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 6 sierpnia 2014 r., RP.0441/131/58/34838/2014, www.bip.gdansk.rio.gov.pl). Pozostawałaby oczywiście otwarta kwestia, czy tego rodzaju przedsięwzięcie miało by wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców.

Podsumowując, w okolicznościach niniejszej sprawy z treści zapytania nie wynika, aby zadanie w postaci wycieczek krajoznawczo-patriotycznych stanowiło realizację zadań własnych gminy, rozumianych jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, mających na celu poprawę



warunków życia lokalnej społeczności. Tym samym ich finansowanie ze środków funduszu sołectkiego budzi poważne wątpliwości. Podobnie, należałoby uznać za nieprawidłowe sfinansowanie remontu kapliczki przydrożnej, jeżeli gminie nie przysługuje do niej tytuł prawny, chyba że ww. obiekt budowlany posiada status zabytku. Pozostawałby oczywiście otwarta kwestia, czy tego rodzaju przedsięwzięcie miało by wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców.

VI. Wykaz wykorzystanego orzecznictwa oraz publikacji

- R. Kowalczyk, Komentarz do ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołectkim, Lex
- pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 8 listopada 2013r., RIO.V.076.17.2013, www.bip.zielonagora.rio.gov.pl
- pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 17 września 2013 r., RP.0441/41/79/31887/2013, www.bip.gdansk.rio.gov.pl
- pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 20 maja 2014 r. r., RP.0441/41/38/39/3430/2014, www.bip.gdansk.rio.gov.pl
- pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 6 sierpnia 2014 r., RP.0441/131/58/34838/2014, www.bip.gdansk.rio.gov.pl

dr Stanisław Bułajewski
radca prawny

Niniejsza porada prawna nie jest oficjalnym stanowiskiem zarówno Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, jak i Partnerów biorących udział w projekcie.

Udzielane porady prawne nie mogą być wykorzystywane w jakichkolwiek postępowaniach sądowych, administracyjnych i innych, jako dowód na poparcie stanowiska stron, posiadają bowiem walor doradczo-informacyjny.