

## **Moc obowiązująca uchwały o funduszu sołeckim podjętej przed dniem 20 marca 2014 r. oraz inne problemy spraw w toku. Przyczyny rozbieżności poglądów oraz rekomendacje rozwiązań.**

### **Opinia prawna**

Celem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy uchwała rady gminy dotycząca utworzenia funduszu sołeckiego na rok 2015, podjęta przed datą wejścia w życie ustawy o funduszu sołeckim z dnia 21 lutego 2014 r. (tj. przed dniem 20 marca 2014 r.) wywołuje skutki prawne w rozumieniu nowej ustawy o funduszu sołeckim?

W opinii odnoszę się również do innych „spraw w toku” (pkt III i IV), jakie powstały przed wejściem w życie nowej ustawy i dotyczą funduszy sołeckich roku 2013 i roku 2014.

#### **I. Sprawy funduszy sołeckich w marcu 2014 r. – jako sprawy w toku**

W dniu 20 marca 2014 r. weszła w życie **ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim** (Dz.U. z dnia 12 marca 2014 r., poz. 301) – dalej: „**FundSołU**”. Ustawa ta ustanawia instytucję prawną *funduszu sołeckiego*, jaka uruchamiana jest uchwałą rady gminy (art. 2). Uchwała rodzi skutki w postaci obowiązkowego: (1) **zaplanowania** wydatków sołeckich w budżecie gminy (art. 3 ust. 1-6) oraz (2) **realizacji (wykonania)** wydatku określonego przez zebranie wiejskie (tzw. *wniosek sołeczki*). Po zakończeniu roku budżetowego, z tytułu poniesienia wydatku funduszu sołeckiego, gmina otrzymuje z budżetu państwa w roku następnym (3) **refinansowanie** (refundację) części wydatków funduszu sołeckiego (art. 3 ust. 7-12).

Sama instytucja *funduszu sołeckiego* z przepisów FundSołU, nie jest instytucją nową w polskim porządku prawnym<sup>1</sup>. Z mocy art. 11 FundSołU w dniu 20 marca 2014 r. utraciła moc dotychczasowa **ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim** (Dz.U. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r., poz. 1427) – dalej: „**2009FundSołU**”.

Nowa ustawa, w porównaniu z poprzednią, stanowi modyfikację (w tym uzupełnienie) reguł budujących instytucję *funduszu sołeckiego* z 2009FundSołU. Tak rozumiana „modyfikacja prawa” nie została jednak dokonana nowelą w drodze zmiany i uzupełnienia przepisów 2009FundSołU, ale w drodze przyjęcia przez Sejm

---

<sup>1</sup> O powiązaniu instytucji funduszu sołeckiego z innymi regulacjami dotyczącymi gospodarki finansowej sołectw – piszę również w pkt 5.2.

ustawy nowej (pełnej). Powstają w związku z tym liczne problemy z zakresu przejścia dotychczasowego stanu prawnego w nowy stan regulowany przepisami FundSołU.

Pod stanem prawnym wynikającym z 2009FundSołU powstały określone stosunki prawne, uprawnienia i obowiązki. Co dzieje się z nimi po dniu 19 marca 2014 r.? Nie budzi wątpliwości to, że do osądu spraw w pełni zakończonych przed dniem 20 marca 2014 r. (np. osądu: czy kwota refinansowania przekazana gminie w roku 2013 za rok 2012, jest poprawnie obliczona) stosuje się przepisy uchylonej 2009FundSołU. Nowa FundSołU, w myśl zasady *lex retro non agit*, nie może prostować, ani cofać tamtych skutków prawnych. Problemem poważniejszym dla organów stosujących prawo (tj. gmin, wojewodów, organów nadzoru, organów kontroli, sądów) jest to, że przed dniem uchylenia 2009FinPublU funkcjonowały również takie „prawa i obowiązki” (po stronie wspólnot sołeckich oraz po stronie gmin i wojewodów), które okazały się być niezakończonymi *sprawami w toku*.

Powstałe przed dniem 20 marca 2014 uprawnienia i obowiązki oraz stany prawne dotyczyć mogą, w ten sposób, trzech funduszy sołeckich:

- a) **fundusz sołecki roku 2013 (refinansowanie)** – jako nabyte przez gminę uprawnienie do otrzymania w roku 2014 (z mocy decyzji wojewody) zwrotu z budżetu państwa części środków wydatkowanych na fundusz sołecki w budżecie gminy z roku 2013 - na podstawie art. 2 ust. 4 -9 2009FundSołU w związku z **rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin w ramach funduszu sołeckiego** (Dz.U. Nr 21, poz. 106);
- b) **fundusz sołecki roku 2014 (planowanie, realizacja, refinansowanie)** – jako sytuacje prawne z racji zaplanowania przedsięwzięć sołeckich w budżecie gminy roku 2014 i obowiązku ich realizacji do końca roku 2014 – z art. 1 i art. 2 2009FudSołU;
- c) **fundusz sołecki roku 2015 (planowanie)** – jako wola rady gminy dotycząca uruchomienia funduszu sołeckiego w przyszłym budżecie gminy roku 2015 - wynikająca z **uchwały rady gminy (miasta) podjętej przed dniem 20 marca 2014 r.** - na podstawie art. 1 ust. 1 2009FundSołU.

Rodzi się w związku z tym pytanie: **jaka jest treść norm prawnych regulujących od dnia 20 marca 2014 r. trzy ww. stany prawne funduszy sołeckich z lat 2013, 2014 i 2015, które powstały pod rządami uchylonych przepisów 2009FundSołU?**

## II. Normy przejściowe - intertemporalne

Odpowiedzią, co do sposobu załatwienia trzech opisanych powyżej stanów prawnych wynikających z uchylanej 2009FunSołU powinny być odpowiednio

sformułowane przepisy nowej FundSołU. Co zostanie dowiedzione poniżej, czasami nawet „brak zapisu” może zostać potraktowany jako dorozumiana wola ustawodawcy o zastosowaniu niezapisanych w ustawie ogólnych norm polskiego systemu prawnego.

## 2.1. Postulaty doktryny prawniczej oraz orzecznictwa

Co do zasady, każda nowa ustawa, działa „do przodu”, przez co nowe stany prawne, powstałe pod jej rządami, są w pełni normowane przepisami tej ustawy. Zakładając względną stabilność prawa i niezmiennosc woli Sejmu, przyjąć należy, że przepisy FundSołU znajdują pełne zastosowanie do funduszy sołeckich w budżetach gmin na rok 2015 i na lata kolejne.

Sytuacja prawna się komplikuje, gdy dochodzi do zmiany normy dotychczasowych na rozwiązania nowe. Zmiany te mogą polegać na uchyleniu starych norm, bądź na celowej ich modyfikacji, w tym na stworzeniu specjalnej regulacji dla spraw w toku. W takich sytuacjach przy osądzie spraw zastanych, wiadomo jedynie, że zachowania, zdarzenia czy stosunki prawne, które się **zakończyły pod rządami dotychczasowej normy** powinny być oceniane w świetle uchylonej normy (z pewnymi wyjątkami w zakresie norm dotyczących odpowiedzialności karnej)<sup>2</sup>. Co oczywiste i bezsporne - zachowania, zdarzenia i stosunki prawne, które się rozpoczęły już po wejściu w życie nowej normy, z zasady powinny być oceniane jedynie w świetle tej nowej normy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słuszenie nabytych i ochrony interesów będących w toku. Ustawodawca, chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, OTK 1999, nr 3, poz. 10; z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138; z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK 2000, nr 5, poz. 144; z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256; z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 42; z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27).

<sup>2</sup> Powszechna w przepisach sankcyjnych *zasada stosowania prawa względniejszego* (mniej dolegliwego) wobec sprawcy czynu karanego sankcjami karnymi, administracyjnymi, pracowniczymi (służbowymi), bądź i sankcjami z tytułu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Należy podkreślić, że w polskim prawie nie istnieją żadne ogólne normy czy zasady systemowe, jakie zawierałyby powszechnie obowiązujące reguły intertemporalne, czyli takie, które regulowałyby dalsze losy tych zachowań, zdarzeń czy stosunków prawnych, które zaszły w czasie obowiązywania przepisów i norm uchylanych. To **akt prawny, których uchyla normy poprzednio obowiązujące powinien zawierać wyraźnie zapisane normy intertemporalne** (por. G.Wierczyński: Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej /w:/ Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych – komentarz; rok 2009). Potrzeba budowania odpowiednich i niezbędnych norm intertemporalnych wynika z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przede wszystkim z przepisów art. 87-94 (źródła prawa), z przepisu art. 2 (zasady demokratycznego państwa prawa) oraz z przepisu art. 7 (zasada praworządności).

O wymogu budowania norm intertemporalnych i zasadach zapisu takich norm stanowią przepisy **rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz.U. Nr 100, poz. 908 – dalej: „TechPrawR”) – zwłaszcza zapis § 30 i § 31 załącznika do TechnPrawR<sup>3</sup>. W poglądach doktryny i orzecznictwie podkreśla się, że powinnością racjonalnego ustawodawcy, właściwie stosującego zasady techniki prawodawczej, jest wydanie przepisów dostosowujących zastany stan prawny do nowych rozwiązań i przewidujących także termin, do którego miałyby to nastąpić (por. uchwała SN z dnia 28 września 2000 r., III ZP 21/00, OSNP 2001, nr 2, poz. 30). Jak podkreśla orzecznictwo **stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, które mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań, i nie może pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy podmiotów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256 oraz wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1057/06, LEX nr 308405 i I SA/Wr 1058/06, LEX nr 389681; wyroki WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2006 r., III SA/Wa 1453/05, LEX nr 233425 i III SA/Wa 2592/05, LEX nr 233431).

Dlatego z zasady w każdej sytuacji, gdy nowa ustawa reguluje sprawę, które wcześniej były już w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek zakresie uregulowane prawnie, **wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy, albo ustaw dotychczasowych - należy uregulować w przepisach przejściowych.**

---

<sup>3</sup> Powołany akt prawny (tj. TechPrawR) jest wiążący dla rządowego prawodawcy, natomiast nie wiąże bezpośrednio ustawodawcy. Jednakże, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02).

## 2.2. Rodzaje norm intertemporalnych

Powyższe kwestie intertemporalne, jako postulat do ustaw nowych i obowiązków budowania przepisów kompletnych - normuje zapis § 30 załącznika do TechPrawR, w sposób następujący:

**§ 30. 1. W przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych.**

**2. W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:**

- 1) sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia), skuteczność dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw;**
- 2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;**
- 3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów; sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić albo też gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne;**
- 4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków oraz do czynności, o których mowa w pkt 3;**
- 5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.**

W świetle powyższych poglądów doktryny i cytowanego orzecznictwa uznać należy, że nakaz ustanawiania przepisów przejściowych - wyczerpująco regulujących kwestie wymienione w § 30 TechPrawR - jest zasadą wynikającą z tak ważnych zasad konstytucyjnych, jak zasada poprawnej legislacji, zasada ochrony praw nabytych, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada pewności prawa. **Brak takich przepisów w sytuacji, która wymaga ich ustanowienia, jest jednym z poważniejszych przypadków naruszeń TechPrawR, które mogą skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawy.** Stanowi to bowiem naruszenie wyżej wymienionych zasad konstytucyjnych, a w konkretnych sytuacjach może też stanowić naruszenie innych zasad wyrażonych w Konstytucji. **Zaniedbanie w postaci braku wyrażenia dostatecznych przepisów przejściowych jest szczególnie dotkliwe, z tego powodu, że Trybunał Konstytucyjny może jedynie eliminować pewne przepisy z obrotu, nie jest natomiast w stanie naprawić zaniedbań prawodawcy.**

Dlatego ważną dla formułowania przepisów ustawowych oraz do interpretacji woli ustawodawcy w zakresie zastanych stanów prawnych – jest norma z § 30 ust. 2 pkt 3 TechPrawR. Według niej „**brak przepisu przejściowego**” oznaczać **niekiedy może to, że wolą ustawodawcy jest pełne objęcie zastanych stanów i sytuacji prawnych – regulacją nową.** Jeśli więc wolą ustawodawcy miałyby być

**zastosowanie regulacji nowej, ale w wersji zmodyfikowanej do dotychczasowych uprawnień, obowiązków i sytuacji prawnych, to zawsze taka decyzja musi zostać wyrażona w wyraźnych przepisach prawnych.** Odpada w tym wypadku możliwość posłużenia się zasadą *przemilczenia ustawodawcy* z § 30 ust. 2 pkt 3 TechPrawU.

Oddzielnym rodzajem reguł i przepisów intertemporalnych są **zasady dotyczące dotychczasowych aktów wykonawczych**, zapisane w § 32 TechnPrawR. Gdyby uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU traktować jako „przepisy (akty) wykonawcze”, to uchwały traciłyby moc z dniem 20 marca 2014 r., o czym dalej w pkt 5.2.

### **III. Regulacja uprawnień do otrzymania zwrotów za wydatki funduszu sołectkiego poniesione w roku 2013**

Każda uchwała rady gminy z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, podjęta w roku 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013, powodowała powstanie prawa wspólnot sołectkich do partycypowania w planowaniu budżetu roku następnego. W następstwie dochowania wymagań formalnych przez wspólnoty sołectkie, po stronie wójta i rady gminy powstawał obowiązek zaplanowania w budżecie gminy zadania wskazanego przez sołectwo we wniosku sołectkim. Z kolei wykonanie budżetu gminy roku 2010, 2011, 2012 i 2013 - z zaplanowanymi zadaniami funduszu sołectkiego – uprawniało gminę do otrzymania z budżetu państwa zwrotu środków wypłacanych przez wojewodę w roku następnym – na podstawie art. 2 ust. 5-9 2009FundSołU.

Gminy, które do dnia 31 grudnia 2013 r. zrealizowały wydatki funduszu sołectkiego w budżecie 2013 r., nabyły prawo do otrzymania zwrotu wydatków z przeznaczonej na ten cel dotacji z budżetu państwa. Jednak przepisy 2009FundSołU (wraz z art. 2) utraciły moc. Do dnia 20 marca 2014 r. gminy nie otrzymały jeszcze ww. zwrotów środków z budżetu państwa.

Przepisy nowej FundSołU również przewidują zwroty środków za wydatki funduszy sołectkich poniesione pod rządami ustawy nowej. Normujące to przepisy art. 3 ust. 7-12 FundSołU zakładają dla gmin korzystniejsze uprawnienia, gdyż **wzrasta, w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego, wysokość środków refundowanych** (por. art. 3 ust. 8 FundSołU oraz art. 2 ust. 5 2009FundSołU).

Nowa konstrukcja prawa do zwrotu środków różni się od poprzedniej nie tylko wysokością zwrotów otrzymywanych za poniesione wydatki. W przepisie art. 12 FundSołU zawarto również normę określającą **maksymalne limity dla kwot zwrotu środków gminom z budżetów państwa lat 2014-2023**. Jeśliby wysokość zrealizowanych w danym roku przez gminy wydatków funduszy sołectkich, powodowała zagrożenie, że zwroty środków przekroczą limit z art. 12 ust. 1 FundSołU, to minister właściwy do spraw administracji zobowiązany jest uruchomić techniki korygujące (pomniejszające wysokość zwrotu wynikających z art. 3 ust. 8), do kwot ustalanych z uwzględnieniem na nowo wyliczanego współczynnika Kbk z art. 12 ust. 3 i 4 FundSołU.

Chcąc zachować dotychczasowe uprawnienia gmin do otrzymania zwrotów środków za fundusze sołeckie roku 2013 (z art. 2 ust. 5-9 2009FundSołU), ustawodawca nie zniósł tych praw. Ustawodawca nie przeniósł nabytych uprawnień do zwrotów środków w pełne stosowanie nowych norm – tj. normy przewidującej wyższe kwoty zwrotów z art. 3 ust. 8 FundSołU. Tym bardziej pełne zastosowanie nowej normy o zwrocie środków z art. 3 ust. 8 FundSołU, przy aktualnych zapisach ustawy nowej - nie byłoby możliwe w zakresie budżetów gmin roku 2013, ponieważ norma ta nie obowiązywała dotychczas. Żaden wójt do dnia 31 lipca roku 2012, nie zgłosił wojewodzie informacji o wysokości przewidywanych środków funduszu sołeckiego na rok 2013 (art.3 ust. 3, 4, 5 i 7 FundSołU) . Takiego obowiązku i zarazem ograniczenia wysokości środków zwracanych gminom nie przewidywały przepisy uchylone z 2009FunSołU.

**Ustawodawca poprzez art. 9 FundSołU zachował uprawnienia gmin do otrzymania zwrotu środków za wykonane wydatki funduszy sołeckich roku 2013, a zarazem nakazał stosowanie dotychczasowych przepisów 2009FunSołU.** W zakresie wysokości i procedury wypłaty zwrotu środków, w przepisie art. 10 FunSołU w nakazano stosować przepisy wykonawcze z rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 2 ust. 9 2009FunSołU.

Należy mimo to zastrzec, że przepisy intertemporalne z art. 9 i art. 10 FundSołU okazują się nie być kompletne i miarodajne dla rozwiązania wszystkich problemów powstających po dniu 20 marca 2014 r. na tle zwrotu środków za fundusze sołeckie 2013 roku. W art. 12 ust. 1 pkt 1 FundSołU znalazła się bowiem norma nowa, którą określono **maksymalny limit dla budżetu państwa roku 2014 w zakresie zwrotu gminom środków funduszy sołeckich poniesionych w roku 2013.** Jednak norma ta bez dodatkowych (wyraźnych i brakujących) przepisów FundSołU nie może być zastosowana w roku 2014. Zapisując limit dla roku 2014 pominięto kwestie istotne, że do zastosowania limitu konieczne jest pełne przeprowadzenie procedur z art. 3 ust. 3-5 FundSołU (informacja od wójta do wojewody). Skoro nowa procedura informacyjna nie miały swoich odpowiedników w obowiązujących w roku 2012 w przepisach 2009FunSołU, norma z art. 12 FundSołU, nie może obowiązywać „wprost” do funduszy sołeckich roku 2013. Niezależnie od powyższych braków lub sprzeczności, zaznaczyć należy, że praktyczne zastosowanie limitu z art. 12 ust. 1 pkt 1 FundSołU w zakresie zwrotu gminom środków za fundusze sołeckie 2013 r., naruszałoby zasadę niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit), co normę z art. 12 ust. 1 pkt 1 FundSołU czyniłoby sprzeczną z art. 2 Konstytucji RP.

**Reasumując,** w zakresie uprawnień gmin do otrzymania zwrotu środków za wydatki funduszy sołeckich poniesione w roku 2013, ustawodawca używając reguły legislacyjnej z § 30 ust. 2 pkt 3 TechPrawR - sformułował wyraźny zapis w art. 9 i art. 10 FundSołU, przez co zwroty za rok 2013 dokonają się na podstawie art. 2 ust. 5-9 2009FundSołU. Lapsusem prawnym (lub zamiarem świadomym, ale nie do końca uregulowanym) jest przepis pkt 1 art. 12 ust. 1 FundSołU, jaki w zakresie zwrotów środków za fundusze sołeckie roku 2013, limituje wydatki budżetu państwa 2014 r. Jednak przepis-limit nie jest możliwy do zastosowanie w roku 2014 bez

odpowiedniego przetworzenia na jego potrzeby ogólnej reguły działania mechanizmów korygujących zwroty z art. 12 ust. 2-4 FundSołU. Dlatego, jako lapsus prawny, a zarazem w obliczu zasady *lex retro non agit* - zapis art. 12 ust. 1 pkt 1 FundSołU w jego obecnej postaci nie powinien znajdować zastosowania w praktyce roku 2014.

#### **IV. Funkcjonowanie funduszu sołeckiego w budżecie gminy roku 2014 po dniu 19 marca 2014 r.**

W oparciu o przepisy 2009FundSołU, w roku 2013 rady gmin podjęły decyzje w sprawie tworzenia lub nietworzenia funduszu sołeckiego w budżecie na rok 2014. Tam gdzie podjęto uchwały pozytywne, ze swoich kompetencji skorzystali wójtowie i zebrania wiejskie. W efekcie w budżetach niektórych gmin na rok 2014 wyodrębniono wydatki funduszy sołeckich – w rozumieniu przepisów 2009FundSołU. Przepisy 2009FundSołU utraciły moc w dniu 20 marca 2014 r. w trakcie realizacji budżetów gmin 2014 roku. Nowa ustawa również dotyczy „funduszy sołeckich”, w rozumieniu jej przepisów.

Chociaż w art. 9 i art. 10 FundSołU ustawodawca wypowiada się o prawach gmin do zwrotów wydatków ze zrealizowanych zadań sołeckich roku 2013, jednak w żadnym zapisie FundSołU prawodawca nie zamieścił wyraźnych zapisów o dalszym funkcjonowaniu funduszy sołeckich w budżetach gmin na rok 2014. Pośrednio z dyspozycji art. 12 ust. 1 pkt 2 FundSołU (o limicie środków budżetu państwa roku 2015) można wywieść, że za realizację wydatków funduszy sołeckich roku 2014, gminy otrzymają w roku 2015 zwrot środków, jednak ich wysokość nie będzie mogła przekroczyć limitu łącznego 98 mln zł.

**Niezamieszczenie w nowej FundSołU wyraźnego zapisu o zastosowaniu nowych przepisów FundSołU do budżetów gmin roku 2014, w zestawieniu z dyspozycją § 30 ust. 2 pkt 3 TechPrawR, powinno być odczytywane w ten sposób, że milczenie oznacza wolę ustawodawcy o w zasadzie pełne stosowanie (od dnia 20 marca 2014 r.) przepisów nowych do kształtowania praw, obowiązków i sytuacji prawnych w zakresie funduszy sołeckich istniejących w budżetach gmin roku 2014.** Rodzi to dwie istotne konsekwencje prawne.

Po pierwsze: od dnia 20 marca 2014 r., instytucjonalizacji podlega, dotychczas nienormowana w 2009FundSołU, kwestia dopuszczalności zmiany przedsięwzięcia-wydatku sołeckiego w obowiązującym budżecie gminy roku 2014 na inne przedsięwzięcie. Przepis art. 7 FundSołU znajduje w tym względnie bezpośrednie zastosowanie. Po drugie: z tytułu realizacji wydatków funduszy sołeckich roku 2014, w roku 2015 gmina niewątpliwie otrzyma zwrot środków z budżetu państwa w wysokości i na zasadach normowanych nowymi przepisami z art. 3 ust. 8 FundSołU. Będą to zwroty w wysokości wyższej, niż przewidziana w przepisach uchylanej 2009FundSołU. Jednak w tym względzie problemowe staje się zastosowanie przepisów art. 12 FundSołU, w tej części, gdzie określają mechanizm korygujący



sumę zwracanych środków. W roku 2013 wójtowie gmin nie dokonali czynności informacyjnych z ust. 2-4 art. 12 FundSołU.

**Reasumując**, wobec niezamieszczenia w nowej ustawie wyraźnych zapisów o jej pełnym stosowaniu do funduszy sołeckich istniejących w budżetach gmin roku 2014, uzasadnione jest twierdzenie oparte na § 30 ust. 2 pkt 2 TechPrawR, że przepisy FundSołU znajdą zastosowanie do zastanych sytuacji prawnych, uprawnień i obowiązków. Błędem i niedopatrzaniem ze strony autorów przepisów FundSołU jest niedostateczne uregulowanie kwestii zastosowania mechanizmu limitowania zwrot środków z budżetu państwa roku 2015 za wydatki funduszy sołeckich roku 2014 z art. 12 ust. 1 pkt 2. Zapisowi nie towarzyszy żadna regulacja umożliwiająca ministrowi administracji ustalenie kwoty Kbk w okresie przejściowym. Regulacji ogólnej o uruchamianiu mechanizmu korygującego nie da się zastosować w drodze posłużenia się literalnym brzmieniem art. 12 ust. 3 i 4 FundSołU, gdyż pod stanem prawnym z 2009FundSołU, wójtowie gmin nie powiadamiali wojewody o przewidywanym wykonaniu wydatków funduszu sołeckiego roku 2014. Jest to poważna wada nowej FundSołU, która istotnie zagraża zastosowaniu limitu z art. 12 ust. 1 pkt 2, gdyby suma zwrotów z budżetu państwa roku 2015 przekraczała ten limit.

## V. Uchwały uruchamiające fundusz sołecki na rok 2015

### 5.1. Problemy wynikłe z braku wyraźnych przepisów

Przepisy FundSołU nie zawierają żadnych wyraźnych norm, jakie dotyczyłyby mocy obowiązującej i skuteczności uchwał o funduszu sołeckim na rok 2015 - podjętych przed dniem 20 marca 2014 r.

Niewątpliwie przepisy nowej FundSołU, w części określającej kompetencje rady gminy, wójta i zebrania wiejskiego, znajdą pełne zastosowanie do funduszy sołeckich w budżetach gmin na rok 2015. Według art. 2 ust. 1 i 2 FundSołU, rada gminy do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy rozstrzyga w formie uchwały o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki. Co jednak należy podkreślić, zgodnie z art. 2 ust. 3 FundSołU każda uchwała o wyrażeniu zgody ma permanentne zastosowanie do kolejnych lat budżetowych, do czasu, aż rada nie podejmie uchwały o niewyodrębnieniu funduszu sołeckiego. Dlatego każda uchwała negatywna ma zastosowanie do jednego tylko roku.

Ostatnio wymieniona **zasada ciągłego (permanentnego) funduszu sołeckiego** odbiega od założeń z dotychczasowych przepisów art. 1 2009FundSołU – o roczności funduszu sołeckiego. Nie powinno ulegać wątpliwości, że podjęte po dniu 19 marca 2014 r., uchwały rad gmin o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w budżecie roku 2015, będą traktowane jako uchwały bezterminowe – w rozumieniu art. 2 ust. 3 i 4 FundSołU. Jednak przed dniem 20 marca 2014 r. w niektórych z gminach podjęto uchwały pozytywne lub negatywne. **W świetle ustawy dotychczasowej, w następstwie podjęcia uchwały o utworzeniu w budżecie roku 2015 funduszu sołeckiego (art. 1 ust. 1 2009FundSołU) społeczności**

sołeckie nabywały prawo do dysponowania środkami budżetowymi w zakresie **jednego tylko roku** (art. 2 ust. 1 2009FundSołU). Według przepisów dotychczasowych, po podjęciu uchwały pozytywnej, wysokość środków funduszu sołeckiego do dnia 31 lipca 2014 r. powinien być ustalić wójt (art. 2 ust. 2 2009FundSołU). Następnie poprzez decyzje zebrania wiejskiego o przedsięwzięciu sołeckim, poprawne wnioski sołectw winny były trafić do projektu budżetu (art. 4 2009FundSołU) i znajdować zapis wydatkach sołeckich zaplanowanych w budżecie na rok 2015.

Podjęte przed dniem wejścia w życie nowej FundSołU (20 marca 2014 r.) uchwały pozytywne (o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego), nie skonsumowały się w drodze skorzystania z praw i kompetencji, jakie wiązały z nimi przepisy 2009FundSołU. Tymczasem przepisy nowej FundSołU przewidują skutki dalej idące (permanentne) podjętych od dnia 20 marca 2014 r. uchwał o utworzeniu funduszu sołeckiego. Zakładają również wyższą niż dotychczas wysokość zwrotu środków za wykonane wydatki funduszu sołeckiego oraz dodatkowe mechanizmy korygujące (pomniejszające) wysokość zwrotu środków z budżetu państwa. **Co zatem stało się z dotychczasowymi uchwałami i z uprawnieniami sołectw nabytymi w oparciu o uchwałę pozytywną podjętą pod rządami art. 1 ust. 1 2009FundSołU?**

W polu rozważań pozostają dwie grupy norm. Pierwszą są normy systemowe umożliwiające **osąd skutków prawnych** każdej takiej uchwały podjętej przed dnia 20 marca 2014 r, – jako woli rady gminy o utworzeniu funduszu sołeckiego w budżecie gminy roku 2015 (o czym w pkt 5.3.). Drugą grupą norm mogą być **reguły prawne stosowane do aktów wykonawczych** w sytuacji, gdy traci moc ustawa umocowująca podjęcie aktu wykonawczego (o czym w pkt 5.2.).

## **5.2. Czy uchwała o utworzeniu funduszu sołeckiego jest aktem wykonawczym?**

Do powszechnych zasad kształtowania polskiego systemu prawnego należy zasada, iż w przypadku utraty mocy obowiązującej ustawy – tracą moc *akty wykonawcze* oparte na tej ustawie. Zasada ta została zapisana w § 32 TechPrawR, w następujący sposób:

**§ 32. 1. Jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy /.../, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. /.../**

Powyższa reguła ma służyć pełnemu „oczyszczeniu” prawa z aktów normatywnych (pochodnych od ustawy) – stanowiących uzupełnienie i rozwinięcie do przepisów ustawy uchylonej. *Milczenie* ustawodawcy oznacza tutaj utratę mocy obowiązującej aktów wykonawczych opartych na ustawie uchylanej. Jeśli, w związku z nową ustawą, ustawodawca chce zachować w mocy dotychczasowe akty wykonawcze, na ograniczony okres czasu, bądź w części ich treści, to musi uchwalić

wyraźne w tym względzie zapisy (§ 33 i § 34 TechPrawR). Przykładem jest tutaj przepis art. 10 FundSołU, którym zachowano moc obowiązującą rozporządzenia Ministra Finansów z art. 2 ust. 9 2009FundSołU.

Skoro ustawodawca w nowej FundSołU nic nie postanowił o uchwałach z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, należy ocenić: czy nie podzieliły one losu „przepisów wykonawczych” – z mocy zasady systemowej powołanej w § 32 TechPrawR. Do rozwiązania powyższego, niezbędny będzie osąd dotyczący **charakteru prawnego uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU**.

Fundusz sołecki jest przejawem gospodarki finansowej sołectw, jako „niższych” struktur samorządu gminnego (tzw. *jednostek pomocniczych*) w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594; z późn. zm.) – dalej: „**SamGminU**”. Podkreślić przy tym należy, że regulacja prawna z FundSołU okazuje się być rozwiązaniem szczególnym w stosunku do ogólnego założenia z przepisu art. 51 ust. 3 SamGminU. Według niego to rada gminy w statucie gminy określa uprawnienia sołectw do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. (Regulacja statutu gminy zaliczana jest do przepisów powszechnie obowiązujących – art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU). Równie ważne jest spostrzeżenie, że traktująca o planowaniu zadań funduszu sołeckiego w budżecie, procedura ustawowa z FundSołU jest także przepisem szczególnym, w stosunku do uchwalanej przez radę gminy ogólnej procedury prac nad projektami budżetów gminy. W uchwale podejmowanej na podstawie art. 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885; z późn.zm.) - dalej: „**FinPublU**” - rada gminy określa między innymi tryb prac nad projektem budżetu. Nie ulega wątpliwości, że czynności sołectw, wójta i rady gmin z FundSołU są wyrazem szczególnej procedury w ramach całościowo widzianej procedury uchwalania budżetu gminy.

Do osądu pozostawałoby to: **czy pozytywna uchwała z art. 1 ust. 1 2009 FundSołU, jaka uruchamia działanie przepisów 2009FundSołU – jest aktem wykonawczym?**

Konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. opiera się na podziale źródeł prawa na **źródła prawa powszechnie obowiązującego** (art. 87 Konstytucji) i **źródła prawa wewnętrznego** (art. 93 Konstytucji). Akty powszechnie obowiązujące wymieniono (w zasadzie) w art. 87 ustawy zasadniczej. Są wśród nich *ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego*. Warunkiem wejścia w życie aktu powszechnie obowiązującego jest jego publikacja dokonana według zasad ustawowych. Ogłaszanie aktów normatywnych reguluje obecnie ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172; z późn. zm.).

Drugą grupą źródeł prawa są akty normatywne kierownictwa wewnętrznego – inaczej akty wewnętrzne. W Konstytucji nie sformułowano wyczerpująco form aktów prawa wewnętrznego, ograniczając się do wymienienia *uchwał* (Rady Ministrów) oraz *zarządzeń* (Prezesa Rady Ministrów). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjęto, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty

w aspekcie podmiotowym: akty tego rodzaju mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji), Mogą je podejmować także inne organy (w tym rady gmin), jeżeli zostały do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych”. Wójt gminy oraz wspólnoty sołeckie i organy sołectw są podległe radzie gminy. W tym zatem zakresie, w granicach niezastrzeżonych dla prawa powszechnie obowiązującego rada gminy może stanowić prawo wewnętrzne. Ogłaszanie aktu prawa wewnętrznego nie jest warunkiem nabycia mocy obowiązującej, gdyż akt jest adresowany do podmiotów wewnętrznie-podległych organowi wydającemu akt wewnętrzny.

### **Czy uchwała z art. 1 2009FundSołU jest aktem normatywnym, a jeśli tak, to jakim z dwóch rodzajów źródeł prawa?**

**Pojęcie: „akt wykonawczy”** ma swoje źródło w doktrynie prawniczej i orzecznictwie sądowym. Oznacza się nim określoną kategorię aktów normatywnych. Akty normatywne (prawotwórcze) kreują normy generalne (ogólne) - pod względem adresata, będące zarazem normami abstrakcyjnymi (nie-konkretnymi) pod względem normowanych sytuacji prawnych. W tym ujęciu *akty wykonawcze* – to w hierarchii źródeł prawa określona kategoria aktów normatywnych niższy – w stosunku do ustawy sejmowej.

Uznanie uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU za „akt prawa miejscowego” – czyniłoby z niej źródło prawa powszechnie obowiązującego. Przeciw takiemu jej traktowaniu przemawia dotychczasowa „roczność” skutków takiej uchwały, „konsumowanie się (jej) w jednym tylko funduszu sołeckim oraz niemożność uchylania każdej takiej uchwały po dniu 31 marca<sup>4</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że żadna z tego rodzaju uchwał w kraju nie została dotychczas ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowych, co przy jej zaliczeniu do prawa miejscowego, bezskutecznymi czyniłoby wszystkie fundusze sołeckie gmin z uchwał dotychczas podejmowanych od 2009 r.<sup>5</sup>

Odmówienie uchwałom z art. 1 ust. 1 2009FundSołU znamion właściwych dla aktu prawa miejscowego, powoduje potrzebę ich osądu - jako aktów wewnętrznych i na powrót sięgnięcie do istoty pojęcia *akt wykonawczy*.

Niewątpliwie aktem wykonawczym jest prawo miejscowego. Jednakże w doktrynie i praktyce brak jednolitości poglądów w kwestii charakteru normatywnego

<sup>4</sup> Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn.akt: I SA/Bd 951/09).

<sup>5</sup> Problem jednak odradza się obecnie. Skoro nowe uchwały z art. 2 FundSołU rodzą skutki bezterminowe – przyszłość pokaże: czy doktryna i praktyka prawnicza nie zaliczy ich prawa miejscowego. Źródłem prawa miejscowego są także akty ustrojowo organizacyjne – w tym statut gminy i statut sołectwa. Czy nie zaliczać uchwały z art. 2 ust. 1 FundSołU do prawa miejscowego z art. 40 ust. 2 pkt 1 SamGminU? Ponadto w Sejmie znajduje się obszerna nowela polskiego prawa samorządowego, w myśl której uchwała proceduralna z art. 234 FinPublU ma być zaliczana do źródeł prawa miejscowego (projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw - druk sejmowy z 30.08.2013 r. nr 1699). Uchwała o uruchomieniu funduszu sołeckiego dotyczy merytorycznie wycinka tego, co powinna (może) regulować uchwała proceduralna z art. 234 FinPublU.

właściwego aktom wewnętrznym<sup>6</sup>. **Szczególnym rodzajem aktów wewnętrznych są te, których obowiązek podejmowania wynika z przepisu ustawy.** Takie upoważnienie ustawowym nie jest upoważnieniem do stanowienia przepisu powszechnie obowiązującego, ale do wydania aktu kierowanego wyłącznie do jednostek wewnętrznie podległych organowi wydającemu dany akt. **W piśmiennictwie podnoszone są także poglądy, że do podejmowanych na podstawie przepisu ustawowego aktów wewnętrznych stosować należy zasadę z § 32 TechPrawR** – tj. zasadę utraty mocy aktu wykonawczego wraz z utratą mocy przepisu ustawy na której się on opiera<sup>7</sup>.

O uwzględnianiu powyższych zasad utraty mocy w stosunku do aktów wewnętrznych niech świadczy fakt zachowanie przez ustawodawcę dotychczasowych *uchwał o programie współpracy z organizacjami rządowymi* w zapisie art. 21 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 146). Każdy taki program był aktem wewnętrznym samorządu. Nowela zmieniała kształt i zakres programu, a zapis art. 21 ww. ustawy świadczy, że gdyby ustawodawca nie zachował programów dotychczasowych, to będąc aktami wewnętrznymi utraciłyby one moc.

**Reasumując**, o ile blisko pięcioletnia praktyka podejmowania uchwał z art. 1 ust. 1 2009FundSoł, a przede wszystkim nie podawanie ich do publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych, ryzykownym czyniłoby uznawanie dotychczasowych uchwał za przepisy powszechnie obowiązujące (prawo miejscowe), o tyle uznanie ich za źródło prawa wewnętrznego, przy poglądach niektórych autorów, tak samo może prowadzić do traktowania ich jako „akty wykonawcze”. Dlatego w ślad za tymi poglądami, budowane może być twierdzenie, że dotyczące budżetu roku 2015, uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, podjęte przed dniem 20 marca 2014 r. – jako akty wewnętrzne i zarazem akty wykonawcze – na skutek milczenia ustawodawcy utraciły moc w dniu 20 marca 2014 r. – dzięki działaniu zasady polskiego systemu prawnego zapisanej w § 32 TechPrawR.

Odmówienie uchwałom z art. 1 ust. 2 2009FundSołU charakteru aktu normatywnego (źródła prawa) bezcelowym czyni rozważania o zastosowaniu właściwego aktom wykonawczym przepisu § 32 TechPrawR. Po wejściu w życie nowej FundSołU do osądu pozostają wówczas nie tyle co same „uchwały”, ile ich skutki prawne, czyli wynikające z 2009FundSołU prawa, obowiązki i stosunki prawne – o czym poniżej.

### 5.3. Dopuszczalność zastosowania reguły przemilczenia ustawowego z § 30 ust. 2 pkt 3 TechPrawR

Jedną z reguł postępowania legislacyjnego jest nakaz umieszczania w projektach ustaw poprawnych przepisów przejściowych lub dostosowujących oraz

<sup>6</sup> M. Płowiec, *Koncepcja aktu wewnętrznym obowiązującego w Konstytucji RP*, Poznań 2006

<sup>7</sup> Por. G. Wierczyński: *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej /w:/ Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych – komentarz*; rok 2009; tamże komentarz do § 32.

przepisów uchylających, jeżeli normują dziedzinę spraw uprzednio przez prawo uregulowaną. Działają tutaj dyrektywy legislacyjne z § 30 TechPrawR.

Decydując o prawach, obowiązkach i stosunkach prawnych wynikających z uchwał o utworzeniu funduszu sołeckiego na rok 2015 - podjętych przed 20 marca 2014 r. – ustawodawca przyjmując FundSołU mógł wybrać **jedno z trzech wzajemnie wykluczających się rozwiązań intertemporalnych**.

Mógł napisać wyraźnie, że podjęte przed dniem 20 marca 2014 r. uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU – tracą moc. Powodowałyby to, że gminy, które przed dniem 20 marca 2014 r. podjęły uchwały o funduszu sołeckim na rok 2015 - z uchylonego art. 1 ust. 1 2009FundSołU, musiałyby na nowo wypowiedzieć się w kwestii funduszu sołeckiego w podjętej uchwale z art. 2 FundSołU. (Rady gmin wypowiadałyby się: czy począwszy od roku 2015 chcą funkcjonowania w kolejnych latach permanentnego funduszu sołeckiego).

Zapis tej treści wiązałby się z tym, że ustawodawca nie uznawałby uchwał z art. 1 ust. 1 2009FundSołU za akty wykonawcze z § 32 TechPrawR. Należy równocześnie podkreślić, że taki sam skutek prawny, jako utrata mocy obowiązującej uchwał, wyprowadzany mógłby być z *milczenia ustawodawcy*, przez tych, którzy uznają, że uchwały były aktami wykonawczymi i z mocy zasady z § 32 TechPrawR – utraciły moc z wejściem w życie przepisów FundSołU.

Alternatywnym w stosunku do pierwszego rozwiązania jest **pełne stosowanie nowej FundSołU do stanów powstałych na gruncie uchwał pozytywnych i negatywnych z art. 1 ust. 1 2009FundSołU**. Oznaczałoby to, że każda taka uchwała stawałaby się *de iure* uchwałą z art. 2 ust. 1 FundSołU. Wyrazem legislacyjnym takiego rozwiązania byłoby milczenie ustawodawcy ze skutkami, jakie wiąże z nim zasada wyrażona w § 30 ust. 2 pkt 2 TechPrawR. Jednak rozwiązanie takie mogłoby być przyczyną osądów o jego niekonstytucyjności.

O ile pierwsze rozwiązanie (uchylenie uchwał z art. 1 ust. 1 2009FundSołU) wobec nowych reguł funduszu sołeckiego byłoby do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), o tyle rozwiązanie drugie (tj. nadanie dotychczasowym uchwałom pozytywnym skutku *permanentnego funduszu sołeckiego*) mogłoby być osądzone jako naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Ale patrząc z drugiej strony można zapytać: czy nie mogłoby wejść w życie takie prawo, które jest korzystne dla wspólnot sołeckich (permanentny funduszu sołecki), a zarazem jest niekorzystne dla aktualnych radnych rady gminy?

**Dlatego trzecie rozwiązanie, jako rozwiązanie mieszane**, sprowadzające się do niepełnego stosowania nowej FundSołU do uchwał podjętych przed dniem 20 marca 2014 r. – zgodnie z zasadą z § 30 ust. 2 pkt 2 i 3 TechPrawR - **musiałoby zostać zamieszczone w wyraźnym zapisie ustawowym**. Mogłoby na przykład znaleźć wyraz w zapisie: **„Do uchwał podjętych na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 10, którymi wydano zgodę na utworzenie funduszu sołeckiego w budżecie gminy na 2015 r., przepisu art. 2 ust. 3 ustawy nie**

**stosuje się.**” Zapis tej treści oznaczałby, że każda uchwała pozytywna z art. 1 ust. 1 2009FundSołU rodzi skutki prawne, ale tylko w skali roku budżetowego 2015.

Z tych powodów nieuprawnionym i prawniczo wadliwym będzie każde twierdzenie, jakoby ustawodawca przyjmując FundSołU wybrał to trzecie rozwiązanie mieszane. Gdyby tak miało być, to ze względu na dyspozycję § 32 TechPrawR – prawodawca musiałby je zawrzeć w wyraźnym zapisie nowej FundSołU.

## VI. Rekomendacje

**6.1.** Przepisy ustaw powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego. Powinny być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Muszą być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07).

Reguły tworzenia prawa i jego interpretacji zostały zawarte w dyrektywach TechPrawR. Wiążą rządowego prawodawcę i zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego. Niewątpliwie przepisy TechPrawR, zwłaszcza w treściach dotyczących formułowania norm intertemporalnych, okazują się być „dowodem” i zarazem „źródłem” norm podstawowych polskiego systemu prawnego, w tym norm wyrażających w tym względzie zasady wykładni prawa.

Niezapisanie niczego w przepisach FundSołU o uchwałach z art. 1 ust. 1 2009FundSołU podjętych przed dniem 20 marca 2014 r. – jest przejawem rażącego naruszenia zasad starannej legislacji. Ewentualne stwierdzenie *niekonstytucyjności* przepisów FundSołU przez Trybunał Konstytucyjny, nie powodowałoby pełnego uchylecia nowej ustawy, ani tym bardziej nie zastąpiłoby braku właściwych przepisów przejściowych. Błąd (lukę prawną) mogłoby naprawić uzupełnienie tekstu FundSołU o stosowane w tym względzie zapisy. Jednak w dniu 31 marca 2014 r. minął ostatecznie termin do podjęcia uchwał z art. 2 ust. 1 FundSołU. Każde późniejsze w czasie uzupełnienie przepisów FundSołU musiałby zarazem dopuszczać na podejmowanie uchwał po wejściu w życie takiej noweli – na przykład uchwały podejmowanoby na nowo - nie później niż do dnia 30 czerwca 2014 r.

Wobec poważnego błędu doprowadzenia do luki prawnej, kwestie interpretacji prawa i osądu uchwał o utworzeniu funduszu sołeckiego na rok 2015 - podjętych przed dniem 20 marca 2014 r. - zostały przeniesione na organy stosujące nową FundSołU – tj na: gminy, regionalne izby obrachunkowe, wojewodów, organy kontroli państwowej, sądy administracyjne.

**6.2.** Gminy, na terenie których działają wspólnoty sołeckie, w obliczu wejścia w życie FundSołU nie zachowały się jednolicie. Część z nich z podjęciem uchwały

zaczekała do wejścia w życie nowej FundSołU. Podejmując uchwały pozytywne doprowadzono w tych gminach do powstania *permanentnego* funduszu sołeckiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 i 3 FundSołU.

Znaczna rozbieżność poglądów wystąpiła w przypadku drugiej grupy gmin, które w zakresie funduszu sołeckiego na rok 2015 podjęły wcześniej uchwały pozytywne na podstawie art. 1 ust. 1 2009FundSołU. Jedne z nich odczekały do wejścia w życie FundSołU i między 20-31 marca 2014 r. podjęły uchwały pozytywne na nowo na podstawie art. 2 FundSołU. Jednak pewna część gmin kraju, które wcześniej podjęły uchwały pozytywne (z tracącego moc art. 1 ust. 1 2009FundSołU), nie podjęła po dniu 20 marca 2014 r. żadnych uchwał. Właśnie w ich przypadku pojawi się problem – **czy w gminach tych będzie w roku 2015 w ogóle funkcjonował fundusz sołecki, a jeśli tak, to czy będzie on funduszem sołeckim w rozumieniu przepisów 2009FundSołU, czy w rozumieniu przepisów FundSołU?**

Jak wcześniej to wyjaśniałem (w pkt 5.3.), wobec rażącej luki prawnej w FundSołU, niektóre rozwiązania powyższego dylematu mogą również być podstawą do budowania poglądów, że w gminach tych uchwały utraciły moc (gdyby je uznać za akty wykonawcze do FundSołU). Nie będzie w tych gminach w roku 2015 funkcjonował funduszu sołecki, gdyż nie podjęto żadnej uchwały między dniem 20 marca a 31 marca 2014 r.

Bierne zachowanie niektórych gmin zostało po części spowodowane **poglądami z pisma Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z dnia 19 marca 2014 r. (DWJST-WSUST.70-10/2014/DZ)**. Według ww. pisma: uchwały z art. 1 ust. 1 2009FundSołU zachowują moc. W piśmie nic nie powiedziano o zachowaniu w mocy praw, obowiązków i stosunków prawnych z ustawy uchylanej – w rozumieniu § 30 TechPrawR, ale o zachowaniu mocy obowiązującej uchwał ze „starej” ustawy. Jednak w zakresie skutków uchwał ze „starej” ustawy, MAiC wypowiedziało się, że uchwały podjęte przed 20 marca 2014 r. wywoływały tylko skutki roczne, dotyczą tylko roku 2015 i nie powodują powstanie permanentnego funduszu sołeckiego w rozumieniu art. 2 ust. 3 FundSołU.

Pogląd MAiC jest niepoprawny, jeśli go skonfrontować z zasadami wykładni prawa z TechPrawR. Pogląd o „zachowaniu mocy uchwał” z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, ze względu na dyspozycję § 32 i 33 TechPrawR musiałby mieć oparcie w wyraźnym przepisie intertemporalnym, którego póki co nie ma. Gdyby uznawać, że pogląd MAiC dotyczy praw, obowiązków i stosunków prawnych, jakich źródłem jest uchwała z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, to przyjęcie tezy o jednoroczności uchwał, w konfrontacji z § 30 ust. 2 pkt 2 i 3 TechPrawR musiałoby bazować na wyraźnym w tym względzie zapisie FundSołU, którego nie ma w ustawie. Pogląd MAiC idzie w kierunku mieszanego rozwiązania kwestii praw i obowiązków sprzed 20 marca 2014 r., ale co wyjaśniałem w pkt 5.3. – nie ma oparcia w wyraźnym przepisie ustawowym.

**6.3. Regionalne izby obrachunkowe są organami państwowego nadzoru w zakresie orzekania o legalności uchwał dotyczących funduszu sołeckiego i uchwał**



budżetowych gmin. Każda z funkcjonujących w kraju regionalnych izb obrachunkowych (RIO), wobec braku kompletnych przepisów przejściowych w FundSołU będzie musiała samodzielnie ocenić:

- 1) Czy uchwała rady gminy z art. 1 ust. 1 2009FundSołU – utraciła moc w dniu 20 marca 2014 r., przez co niepodjęcie nowej uchwały pozytywnej powoduje, że w budżecie gminy roku 2015 nie będzie funkcjonował fundusz sołecki?
- 2) Czy w uchwale podjętej od dnia 20 marca 2014 r. na podstawie art. 2 ust. 1 FundSołU należy uchylać uprzednio podjętą (dotyczącą roku 2015) uchwałę z art. 1 ust. 1 2009FundSołU?

To w końcu pytanie:

- 3) Czy uchwała pozytywna podjęta przed dniem 20 marca 2014 r. na podstawie art. 1 ust. 1 2009FundSołU, wobec niezamieszczenia w FundSołU żadnego w tym względzie wyraźnego zapisu - rodzi skutki permanentnego funduszu sołeckiego z art. 2 ust. 3 FundSołU?

Należy podkreślić w tym miejscu, że ocenami RIO w zakresie rozstrzygania ww. dylematów prawnych nie są związani **wojewodowie**, do obowiązków których należy refinansowanie wydatków poniesionych z budżetu gminy, ale pod warunkiem, że były one funduszem sołeckim. Jeśli uchwale rady gminy sprzed dnia 20 marca 2014 r. odmówimy skutku w postaci uruchomienia funduszu sołeckiego, w rozumieniu FundSołU, to wydatki budżetu gminy roku 2015 poniesione pod nazwą *fundusz sołecki*, nie spowodują właściwego funduszom sołeckim zwrotu środków z budżetu państwa z art. 3 ust. 8 FundSołU.

**6.4.** Dlatego, wobec braku w projekcie ustawy kompletnych przepisów przejściowych wymaganych w tym względzie zapisem § 30 TechPrawR, wobec podjęcia ustawy przez Sejm w dniu 21 lutego 2014 r. bez takich zapisów, a zarazem przy braku w dniu 6 marca 2014 r. uchwały-inicjatywy Senatu o dodaniu do ustawy przepisów przejściowych, po kolejno następującym w krótkim czasie podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP w dniu 11 marca 2014 r. i jej ogłoszeniu w dniu 12 marca 2014 r. – najbardziej właściwym zachowaniem ze strony tych rad gmin, które uprzednio podjęły uchwałę pozytywną z art. 1 ust. 1 2009FundSołU, było ponowne podjęcie uchwały pozytywnej, ale tym razem na podstawie art. 2 ust. 1 FundSołU. Takie rozwiązanie, w obliczu problemów prawnych i praktycznych opisanych powyżej, wydawało się być rozwiązaniem najbardziej celowym i poprawnym.

**Sporządził:**

**Wojciech Lachiewicz**

**Opinia powstała na zlecenie Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska, prowadzącej stronę [www.funduszesoleckie.pl](http://www.funduszesoleckie.pl)**