

UCHWAŁA NR 0102-196/23
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr LII/334/2023 Rady Gminy Budry z dnia 30 marca 2023 r.
w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego na rok 2024.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2022 r., poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.)

uchwala, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr LII/334/2023 Rady Gminy Budry z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego na rok 2024.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Budry, w dniu 30 marca 2023 r. podjęła uchwałę Nr LII/334/2023 w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego na rok 2024.

W dniu 5 kwietnia 2023 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 20 kwietnia 2023 r. zawiadomiono Gminę Budry, iż przedmiotowa uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 28 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Budry nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach budżetu i jego zmian.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Budry wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie Gminy Budry na 2024 rok środków stanowiących fundusz sołecki.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r., poz. 301 ze zm.), rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Z art. 2 ust. 3 tej ustawy wynika natomiast, iż uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta.

Analizując stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Budry, podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie środków stanowiących fundusz sołecki, nie może ograniczyć decyzji tylko do konkretnego roku (w niniejszym stanie faktycznym tylko do 2024 r.), gdyż zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, decyzja rady o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego, podjęta w roku poprzedzającym rok, na który wyodrębnia się fundusz, jest ważna w każdym roku budżetowym następującym po roku, w którym została podjęta. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może zatem zdecydować o utworzeniu funduszu sołeckiego tylko w jednym konkretnym roku budżetowym, gdyż jakiegokolwiek czasowe ograniczenie funkcjonowania budżetu sołeckiego nie mieści się w granicach ustawowego upoważnienia (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 września 2015 r. I SA/OI 414/15).

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Budry, ograniczając wyodrębnienie środków stanowiących fundusz sołecki tylko do 2024 r., dokonała nieuprawnionej modyfikacji zakresu czasowego obowiązywania wyodrębnienia funduszu sołeckiego i tym samym istotnie naruszyła art. 2 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami legislacji (wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Jak wspomniano powyżej, w § 1 badanej uchwały, Rada Gminy Budry wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie Gminy Budry na 2024 rok środków stanowiących fundusz sołecki. Z ustaleń Kolegium Izby wynika, iż Rada Gminy Budry podjęła już uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w budżecie Gminy Budry w dniu 27 marca 2018 r. (uchwała Nr XLI/213/2018 w sprawie funduszu sołeckiego), przy czym, w § 1 ww. uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zadecydował, analogicznie do § 1 uchwały Nr LII/334/2023, o wyodrębnieniu w budżecie Gminy Budry środków stanowiących fundusz sołecki tylko dla jednego roku, w tym przypadku roku 2019. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, rada gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz, podejmując uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu. Z art. 2 ust. 3 ww. ustawy wynika natomiast, iż uchwała o wyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 6 maja 2021 r. I GSK 219/21, w którym wskazano, cyt.: „Raz podjęta na podstawie art. 2 ust. 1 oraz 2 ust. 3 ustawy z 2014 r. o funduszu sołeckim uchwała pozytywna 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.)”. Stanu prawnego w niniejszej sprawie nie zmienia fakt, iż Rada Gminy Budry, uchwałą Nr XXIV/186/2021 z dnia 18 marca 2021 r. nie wyraziła zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie Gminy Budry na rok 2022, następnie uchwałą

Nr XXXVIII/257/2022 z dnia 23 marca 2022 r. ponownie nie wyraziła zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego na rok 2023. Jak wskazał NSA w przytoczonym wyżej wyroku, cyt.: „Uchwała negatywna podjęta na podstawie art. 2 ust. 4 u.f.s. wywiera ściśle oznaczony, czasowo ograniczony skutek prawny (w odróżnieniu do uchwały pozytywnej – tylko na jeden rok budżetowy), oraz "deroguje" ewentualnie wcześniej podjętą uchwałę pozytywną tylko na okres tego jednego roku budżetowego, którego dotyczy. Tym samym 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 na ten kolejny rok budżetowy rada gminy podejmie z kolei wyraźną, nową uchwałę o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu)”.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Budry, podejmując uchwałę Nr LII/334/2023, tj. kolejną uchwałę w sprawie wyrażania zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie gminy, w sposób istotny naruszyła art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, co skutkowało stwierdzeniem nieważności ww. uchwały w całości.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber