



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.3.2.2023

Pan
Sylwester Kubiński
Wójt Gminy Bielawy

Urząd Gminy Bielawy
ul. Garbarska 11
99 – 423 Bielawy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002 - Tworzenie i wykorzystanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa łódzkiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Bielawy, ul. Garbarska 11, 99 – 423 Bielawy
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sylwester Kubiński, Wójt Gminy Bielawy, od 17 grudnia 1992 r. (akta kontroli str.1)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Tworzenie funduszu sołeckiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa. 2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	1. Renata Cynamon, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/117/2023 z 5 września 2023 r. (akta kontroli str. 2-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK



II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie w okresie objętym kontrolą funduszu sołeckiego w Gminie Bielawy.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Wójt przekazywał sołtysom informacje o wysokości środków funduszu sołeckiego przypadającej sołectwom na lata 2021-2023, z naruszeniem terminu wskazanego w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim³. Terminowo natomiast przekazywał wskazane informacje Wojewodzie Łódzkiemu, jednak w dziewięciu przypadkach do wyliczeń przyjęto błędną liczbę mieszkańców, w konsekwencji czego nieprawidłowo obliczono i podano kwoty funduszu sołeckiego przypadające sołectwom.

Wójt przyjął do realizacji wszystkie złożone przez sołectwa wnioski w sprawie przyznania środków z funduszu sołeckiego (117 wniosków) i cztery złożone wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu, choć w 15 przypadkach, na 117 wniosków objętych badaniem (tj. 12,8%), we wnioskach nie wskazano uzasadnienia dla jednego lub kilku zaplanowanych zadań, a w pięciu wnioskach w miejsce uzasadnienia ponownie przepisano nazwę zadania, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Wójt nie odrzucił również 16 wniosków, które nie spełniały warunków określonych w art. 2 ust. 6 przywołanej ustawy, tj. w których jako przedsięwzięcia wskazywano dofinansowanie kół gospodyń wiejskich oraz świetlic mieszczących się w budynkach niebędących własnością Gminy, z którymi Gminę nie wiązał żaden tytuł prawny.

Środki z funduszu sołeckiego w kwocie 146,3 tys. zł (tj. 10,1% wszystkich wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego w okresie objętym kontrolą) wykorzystano nieprawidłowo i niezgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a mimo to ujęto je w przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wnioskach o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu, w konsekwencji czego Urząd otrzymał dotację z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej (wynikającej z przepisów art. 3 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim) o 25,9 tys. zł.

W latach 2021-2022, pomimo przekazania przez Wójta wniosków sołectw do realizacji i uwzględnienia zadań z tychże wniosków w budżecie Gminy, nie zrealizowano przedsięwzięć wskazanych przez sołectwo w trzech wnioskach, przy czym w przypadku jednego sołectwa zadania przez nie wskazywane nie były realizowane przez dwa kolejne lata.

Wójt terminowo przekazywał Wojewodzie Łódzkiemu wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu, jednak wniosek za 2021 r. sporządzono nierzetelnie, w konsekwencji czego Urząd otrzymał dotację z budżetu państwa w kwocie niższej od należnej o 4,8 tys. zł

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. poz. 301 ze zm.; dalej: ustawa o funduszu sołeckim



III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie funduszu sołectkiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Bielawy funkcjonowało 39 sołectw.
(akta kontroli str. 448-449)

Rada Gminy Bielawy, uchwałą nr XL/195/2014 z dnia 26 marca 2014 roku⁵, wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki.
(akta kontroli str.4-5)

Wójt informacje o wysokości środków przypadających sołectwom na lata 2021-2023 przekazywał sołtysom w sierpniu każdego roku poprzedzającego rok budżetowy, czym naruszał termin wskazany w art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Terminowo i zgodnie z art. 3 ust. 3 przywołanej ustawy przekazywał natomiast wskazane informacje Wojewodzie Łódzkiemu. W latach objętych kontrolą wysokość funduszu wynosiła odpowiednio: 612,7 tys. zł w 2021 r., 665,9 tys. zł w 2022 r. i 702 tys. zł w 2023 r.⁶, a kwoty środków przypadające konkretnym sołectwom ustalono zgodnie z wzorem określonym w art. 3 ust. 1 przywołanej ustawy, jednak w dziewięciu przypadkach do wyliczeń przyjmowano błędną liczbę mieszkańców, w konsekwencji czego nieprawidłowo obliczono kwoty funduszu sołectkiego przypadające dziewięciu sołectwom⁷ (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Prawidłowo określono natomiast wysokość kwoty bazowej niezbędnej do wyliczenia wysokości funduszu sołectkiego.
(akta kontroli str. 6-176)

W okresie objętym kontrolą Rada Gminy Bielawy nie podejmowała, na podstawie art. 4 ustawy o funduszu sołectkim, uchwał zwiększających wysokość środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa. W uchwałach budżetowych dotyczących lat 2022 - 2023 wysokość funduszu sołectkiego przypadającego na sołectwa była zgodna z wyliczonymi kwotami i złożonymi przez sołectwa wnioskami. W uchwale budżetowej na 2021 rok dla dwóch sołectw przyjęto kwoty wyższe, a w jednym przypadku niższe od zaplanowanych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 298-303)

W latach objętych kontrolą Wójt otrzymał wnioski o przyznanie środków z funduszu uchwalone przez zebrania wiejskie⁸ od wszystkich sołectw. 116 wniosków zostało złożonych do 30 września, co było zgodne z art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim, a w jednym przypadku na wniosku nie było daty wpływu, a dokument nie został wprowadzony do dziennika korespondencji, przez co nie było możliwe dokonanie oceny terminu złożenia.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Uchwała nr XL/195/2014 Rady Gminy Bielawy z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki.

⁶ w trakcie roku budżetowego nie dokonywano zmian w wysokości funduszu.

⁷ Pięciu w 2021 r., trzem w 2022 r. i jednemu w 2023 r.

⁸ Do wniosków dołączano protokoły z zebrań wiejskich wraz z podjętymi uchwałami



W badanym okresie wpłynęły również cztery wnioski w sprawie zmiany przedsięwzięć lub ich zakresu (odpowiednio dwa w 2021 r. i dwa w 2022 r.)

W okresie objętym kontrolą sołectwa realizowały przedsięwzięcia wspólne polegające na remoncie świetlicy wiejskiej w Starym Waliszewie, remoncie sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej w Oszkowicach oraz dofinansowaniu Szkoły Podstawowej w Sobocie, przy czym ostatnie zadanie nie było realizowane przez sołectwo Sobota (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.177-198)

97 z 117 wniosków złożonych przez sołectwa sporządzono prawidłowo pod względem formalno-prawnym, tj. wskazywano konkretne przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem, co było zgodne z art. 5 ust. 3 przywołanej ustawy.

W 15 przypadkach, na 117 wniosków objętych badaniem (tj. 12,8%), we wnioskach nie wskazano uzasadnienia dla jednego lub kilku zaplanowanych zadań, a w pięciu wnioskach w miejsce uzasadnienia ponownie przepisano nazwę zadania. Wnioski te pomimo wskazanych uchybień nie zostały odrzucone przez Wójta, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości). Dodatkowo w 2022 r. do wniosków składanych przez sołectwa dołączano protokoły z zebrań wiejskich oraz podjęte uchwały z których nie wynikało jak głosowali mieszkańcy, tym samym Wójt nie mógł ocenić, czy spełniony został warunek wskazany w statutach sołectw mówiący o tym, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

Wójt nie odrzucił również wniosków, w których jako przedsięwzięcia wskazywano dofinansowanie kół gospodyń wiejskich oraz świetlic mieszczących się w budynkach niebędących własnością Gminy, z którymi Gminę nie wiązał żaden tytuł prawny (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości)

Pomimo wymienionych wyżej uchybień po weryfikacji wskazanych wniosków wszystkie zostały przyjęte do realizacji.

(akta kontroli str.177-208, 644-979)

Żaden ze wskazanych wniosków nie dotyczył pokrycia wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁹ (art. 2 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim)

(akta kontroli str.177-198)

W składanych przez sołectwa wnioskach Wójt nie weryfikował oszacowanych kosztów realizacji przedsięwzięć, gdyż – jak wyjaśnił - był przekonany, że mieszkańcy sołectwa na zebraniu wiejskim podejmując decyzje o przeznaczeniu funduszu sołeckiego na konkretne zadania, planowali koszty na ich realizację w sposób przemyślany, a wydatki te były poprzedzone rozeznaniem na rynku.

(akta kontroli str.279-285)

W trakcie roku budżetowego, w terminach określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (tj. nie później niż do dnia 31 października danego roku budżetowego), sołectwa składały do Wójta wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji w ramach funduszu. Wnioski te były uchwalane przez zebrania wiejskie i zawierały wskazanie nowych przedsięwzięć, a także –

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1897

zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim – oszacowanie ich kosztów i uzasadnienie. Wójt akceptował zmiany o jakie wnioskowano.

(akta kontroli str.177-198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt informacje o wysokości funduszu sołeckiego przypadającego sołectwom w latach 2021-2023 przekazywał sołtysom w sierpniu, choć zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim był zobowiązany przekazać je w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy.

(akta kontroli str.12-132)

Wójt wyjaśnił, że przyczyną powyższej nieprawidłowości była nieuwaga pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za przygotowywanie i przekazywanie sołtysom wskazanych informacji.

(akta kontroli str. 304-305)

W 2023 r. informacje mówiące o wysokości funduszu sołeckiego na 2024 r. przekazane zostały sołtysom w terminie do 31 lipca 2023 r., co było zgodne z art. 3 ust. 2 przywołanej ustawy.

2. W Urzędzie w dziewięciu przypadkach na 117 objętych badaniem (tj. w 7,7%) przy wyliczaniu kwot funduszu przypadających sołectwom przyjęto błędną liczbę mieszkańców, w konsekwencji czego:

— W 2021 r. w przypadku dwóch sołectw zawyżono¹⁰ (w każdym przypadku o 46,45 zł), a w trzech przypadkach zaniżono (w dwóch przypadkach o 46,45 zł¹¹, a w jednym o 92,9 zł¹²) wysokość przypadającego im funduszu sołeckiego – łączna kwota funduszu sołeckiego była zaś o 92,90 zł niższa od kwoty wyliczonej według wzoru wskazanego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim i przy uwzględnieniu prawidłowej liczby mieszkańców;

— W 2022 r. o 50,75 zł zawyżono środki funduszu sołeckiego przypadającego dwóm sołectwom¹³, a jednemu sołectwu¹⁴ o wskazaną kwotę zaniżono wysokość funduszu. W konsekwencji środki funduszu sołeckiego dla całej Gminy zawyżono o 50,75 zł;

— W 2023 r. zaniżono o 53,87 zł wysokość środków funduszu sołeckiego dla jednego sołectwa¹⁵ i tym samym dla całej Gminy.

(akta kontroli str.6-176)

Wójt wyjaśnił, że prawidłowa liczba mieszkańców została przekazana w trakcie kontroli, zaś na dzień 30 czerwca 2020 r., 2021 r. i 2022 r. pojedyncze osoby w danych miejscowościach zameldowane były pod błędnymi kodami terytorialnymi.

(akta kontroli str.279-284)

¹⁰ Sołectwo Przewиска i Janinów

¹¹ Sołectwo Sobota i Borów

¹² Sołectwo Bielawy

¹³ Sołectwo Przewиска i Janinów

¹⁴ Sołectwo Borów

¹⁵ Sołectwo Borów



3. W tabeli nr 13 do uchwały budżetowej na 2021 r.¹⁶ pt. „Wydatki jednostek pomocniczych w 2021 r. w ramach funduszu sołeckiego” dla sołectw Stare Piaski i Janinów przyjęto kwoty funduszu sołeckiego wyższe od tych przekazanych sołtysom i wynikających ze wzoru określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (odpowiednio o 1840 zł i 2000 zł), a dla sołectwa Zakrzew kwotę funduszu sołeckiego niższą o 2103 zł od tej przekazanej sołtysowi i wynikającej ze wzoru określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim oraz od kwoty wskazanej we wniosku sołectwa.

(akta kontroli str. 309-312)

Wójt wyjaśnił, że trudno jest mu wytłumaczyć wskazane błędy i nieprawidłowości - mogły wynikać z błędu osoby przygotowującej tabelę.

(akta kontroli str. 298-303)

4. Wójt, przekazując Radzie Gminy projekty uchwał budżetowych na 2021 r., 2022 r. i 2023 r., nie wniósł o odrzucenie łącznie sześciu wniosków sołectw, które jako przedsięwzięcie do realizacji z funduszu sołeckiego wskazywały doposażenie Koła Gospodyń Wiejskich, choć wskazane zadania nie mieściły się w katalogu zadań własnych Gminy, a zatem nie spełniały jednego z warunków określonych w art. 2 ust. 6 przywołanej ustawy.

W konsekwencji wskazanej nieprawidłowości w latach objętych kontrolą na dofinansowanie/doposażenie kół gospodyń wiejskich wydano łącznie 15,6 tys. zł (8,5 tys. zł w 2021 r., 5,5 tys. zł w 2022 r. i 1,6 tys. zł w 2023 r.). W wyniku ujęcia kwoty 14 tys. zł we wnioskach przekazanych Wojewodzie o zwrot części wydatków poniesionych w 2021 i 2022 roku, otrzymano dotację z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej (wynikającej z przepisów art. 3 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim) o 3,3 tys. zł (tj. o 2 tys. zł za 2021 r. i 1,3 tys. zł za 2022 r.)

(akta kontroli str. 870-979)

Wójt wyjaśnił, że zebrania wiejskie uchwały jako przedsięwzięcie zakup wyposażenia, będącego w dyspozycji Koła Gospodyń Wiejskich, ale przeznaczonego i wykorzystywanego na organizację imprez kulturalnych i rozrywkowych dla sołectwa. Zebrania wiejskie dokładnie określiły cel przedsięwzięcia na jakie mają być wydane środki z funduszu sołeckiego, a Wójt nie odrzucał wskazanych wniosków, ponieważ uważał, że realizowane przedsięwzięcie będzie z korzyścią dla wszystkich mieszkańców sołectwa.

(akta kontroli str. 286-289)

NIK w powyższej nieprawidłowości nie kwestionuje jednak faktu, iż zaakceptowane przedsięwzięcie miało służyć poprawie życia mieszkańców, a zauważa, że wszystkie warunki określone w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim muszą być spełnione łącznie, by wniosek przekazać do realizacji. W opisanym przypadku zaś wspieranie Kół Gospodyń Wiejskich nie należy do zadań własnych Gminy i jest definiowane przez inne ustawy, co uniemożliwia jego finansowanie ze środków funduszu sołeckiego.

Analogiczne stanowisko prezentuje również Regionalna Izba Obrachunkowa (np. w uchwale SO-11/0952/44/2022 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 listopada 2022 r.)

¹⁶ Uchwała nr XXIV/133/2021 Rady Gminy Bielawy z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2021 r.

5. Wójt, pomimo obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim, nie odrzucił dziesięciu wniosków sołectw¹⁷, które jako przedsięwzięcie do realizacji z funduszu sołeckiego wskazywały remonty lub doposażenie świetlic wiejskich mieszczących się w budynkach niebędących własnością Gminy¹⁸, przez co wskazane zadania nie mieściły się w katalogu zadań własnych Gminy, a zatem nie spełniały warunków określonych w art. 2 ust. 6 przywołanej ustawy.

W konsekwencji tej nieprawidłowości w latach objętych kontrolą na remont/doposażenie wskazanych świetlic wydano łącznie 117,8 tys. zł (61,5 tys. zł w 2021 r., 32,7 tys. zł w 2022 r. i 23,6 tys. zł w 2023 r.). Kwotę 94,2 tys. zł ujęto we wnioskach do Wojewody o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu na 2021 i 2022 rok i otrzymano dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 22,6 tys. zł (14,9 tys. zł za 2021 r. i 7,7 tys. zł za 2022 r.).

(akta kontroli str.798-869)

Wójt wyjaśnił, że Kółka Rolnicze w Borówku, Łazinie i Leśniczówce już nie istnieją. Sołtysi w swoim czasie przedstawiali uchwały Walnego Zgromadzenia Kółka Rolniczego, które przekazywały nieruchomości na rzecz wsi, mieszkańców danego sołectwa, a sołectwa te pełniły od połowy lat 90-tych funkcję właściciela wobec tych obiektów, wykorzystując budynki i place na zaspokajanie potrzeb mieszkańców danej wsi. Natomiast sołectwo Gaj postanowieniem sądu otrzymało obiekt na rzecz Mieszkańców Wsi Gaj. Jednocześnie Wójt przyznał, że do czasu uregulowania stanu prawnego wymienionych nieruchomości i przejęcia ich przez zasiedzenie na rzecz Gminy nie powinien akceptować wniosków z funduszu sołeckiego, w których zawarte były zadania remontu/doposażenia tych świetlic. Było to działanie nieprawidłowe z jego strony, jednak wynikało z dobrej woli i chęci działania dla dobra i na rzecz mieszkańców.

(akta kontroli str. 286-289)

6. Wójt nie odrzucił wniosku sołectwa Walewice złożonego w 2020 r., w którym wskazano zadanie: „przekazanie pieniędzy na potrzeby edukacyjne dla szkoły w Sobocie”, podczas gdy sołectwo Sobota w 2020 r. złożyło wniosek na „położenie kostki i remont powierzchni przystankowej i skweru” - wskazane przez sołectwo Walewice zadanie nie było zatem przedsięwzięciem wspólnym i było niezgodne z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, zgodnie z którym wniosek sołectwa powinien zawierać przedsięwzięcia do realizacji na terenie sołectwa.

(akta kontroli str.204, 208)

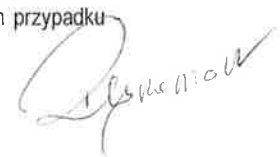
Wójt wyjaśnił, że sołectwo Walewice przeznaczyło część środków na potrzeby edukacyjne Szkoły Podstawowej w Sobocie, ponieważ szkoła ta swoim rejonem obejmuje wieś Walewice i dzieci dowożone są do szkoły w Sobocie.

(akta kontroli str.279-284)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim wniosek sołectwa powinien zawierać przedsięwzięcia do realizacji na terenie sołectwa. Wyjątkiem są przedsięwzięcia wspólne wskazane w art. 6 ust. 1 przywołanej ustawy, gdy kilka sołectw wspólnie realizuje zadanie na terenie jednego z nich -

¹⁷ Cztery wnioski zostały złożone w 2020 r. a dotyczyły zadań realizowanych w 2021 r., a trzy wnioski złożone zostały odpowiednio w 2021 i 2022 r.

¹⁸ W przypadku wniosków trzech sołectw właścicielem świetlicy były kółka rolnicze, a w jednym przypadku mieszkańcy



a w przypadku wskazanym w nieprawidłowości sołectwo Walewice wskazało przedsięwzięcie do realizacji na terenie innego sołectwa, przy jednoczesnym braku tego przedsięwzięcia we wniosku sołectwa Sobota, przez co nie mogło ono zostać uznane za wspólne, a zatem wniosek powinien zostać odrzucony. Analogiczne stanowisko w przedmiotowej sprawie prezentuje również Regionalna Izba Obrachunkowa (np. uchwała nr 2/19/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 30 stycznia 2020 r., uchwała nr 1/132/2020 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 27 listopada 2020 r.).

7. Wójt, w okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 5 ust. 5 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, nie odrzucił 20 wniosków złożonych przez sołectwa, gdzie w 15 z nich nie wskazano uzasadnienia dla jednego lub kilku z zaplanowanych zadań, a w pięciu w miejsce uzasadnienia przepisano nazwę zadania.

(akta kontroli str. 644-699)

Wójt wyjaśnił, że popełnił błąd akceptując wskazane wnioski do realizacji, a błąd ten polegał na zawierzeniu pracownikowi merytorycznemu, który powinien posiadać wiedzę w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego zdobytą m.in. na szkoleniach, w których uczestniczył.

(akta kontroli str. 286-289)

8. Wójt zaakceptował wnioski składane przez sołectwa w 2022 roku, choć z dołączonych protokołów z zebrań i uchwał co do zasady nie wynikało jak głosowali mieszkańcy, tym samym nie posiadał on informacji, że spełniony został warunek wskazany w statutach sołectw mówiący o tym, że uchwały zapadają zwykłą większością głosów.

(akta kontroli str. 354-643)

Wójt wyjaśnił, że popełnił błąd akceptując wskazane wnioski do realizacji, a błąd ten wynikał z jego nieuwagi i zaufania dla pracownika merytorycznego.

(akta kontroli str. 286-289)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację w Gminie Bielawy zadań związanych z tworzeniem funduszu sołeckiego i rozdysponowaniem jego środków na sołectwa.

OBSZAR

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

W poszczególnych latach okresu 2021-2023 (do 30 września) z funduszu sołeckiego wydano odpowiednio 588,9 tys. zł (tj. 96% zaplanowanej kwoty), 644,2 tys. zł (tj. 96,7% zaplanowanej kwoty) i 208,9 tys. zł (tj. 29,8% zaplanowanej kwoty).

(akta kontroli str. 209-236)

Środki z funduszu sołeckiego w kwocie 146,3 tys. zł (tj. 10,1% wszystkich wyżej wskazanych wydatków) wykorzystano nieprawidłowo i niezgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, w szczególności:

- w konsekwencji nieprawidłowości opisanych w obszarze I środki z funduszu sołeckiego przeznaczano na doposażenie/dofinansowanie kół gospodyń

wiejskich oraz remonty/ulepszenia świetlic wiejskich mieszczących się w budynkach niebędących własnością Gminy (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze I);

- środki wydatkowane na przedsięwzięcia inne niż wskazane we wnioskach, tj. w 2022 r. środki siedmiu sołectw przeznaczono na zakup komputerów i kserokopiarki do Szkoły Podstawowej w Oszkowicach choć sołectwa te we wnioskach wskazywały, iż ich celem był remont podłogi w sali gimnastycznej (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości);
- w przypadku sołectwa Walewice w 2023 r. z funduszu sołectkiego zakupiono zestaw do siatkówki plażowej, choć zadanie to nie zostało wskazane na liście przedsięwzięć, a pojawiło się jedynie w szacowaniu kosztów (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.177-198, 209-236)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zostały przyjęte regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania zamówień nieobjętych Prawem Zamówień Publicznych. Wójt wyjaśnił, że pracownicy zostali zobowiązani przed złożeniem zamówienia na dostawę materiałów lub usług do każdorazowego rozeznania cenowego, w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. składanie ofert poprzez pocztę elektroniczną, podczas rozmów telefonicznych oraz poprzez rozeznanie cen na stronach internetowych. Urząd jednak nie posiadał dokumentacji dotyczącej procesu wyboru ofert, co było niezgodne ze standardem C.14 kontroli zarządczej zawartym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.279-284)

W latach 2021-2022, pomimo przekazania przez Wójta wniosków sołectw do realizacji, w Urzędzie nie zrealizowano zadań wskazanych we wnioskach sołectw Traby i Gosławice, przy czym w przypadku pierwszego sołectwa brak realizacji zadań miał miejsce w całym wskazanym okresie, a w przypadku drugiego sołectwa – w roku 2021 (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.209-236)

W roku 2021 realizując zadania wskazane przez sołectwa w 13 przypadkach (tj. 33% wszystkich sołectw) w Urzędzie przekroczone kwotę funduszu sołectkiego przypadającą danemu sołectwu, wyliczoną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim i przekazaną sołtysom, zgodnie z art. 3 ust. 2 tejże ustawy (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str.174-176)

Wójt do dnia 31 maja każdego roku objętego kontrolą składał do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków w ramach funduszu sołectkiego, co było zgodne z § 4 ust. 2-3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołectkiego oraz wzoru wniosku na ten zwrot¹⁹. Wniosek za rok 2021 sporządzono jednak nierzetelnie i mimo złożonych korekt nie zawierał on poprawnych danych (więcej w Sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 313-349)

¹⁹ Dz.U. z 2023 poz. 453

W latach 2022-2023 Urząd otrzymał łącznie 289 844,01 zł dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2021 i 2022 roku (odpowiednio 138 250,65 zł w 2022 r. i 151 593,36 zł w 2023 r.).

Biorąc pod uwagę kwoty bazowe w Gminie (K_b) oraz średnie kwoty bazowe w kraju (K_{bk}) w latach objętych kontrolą wielkość otrzymanej z budżetu państwa refundacji, po zastosowaniu przez Wojewodę Łódzkiego mechanizmu korygującego (zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o funduszu), była zgodna z przepisami art. 3 ust. 8 pkt 3 w zw. z art. 12 ust. 3 wskazanej ustawy.

(akta kontroli str. 350-353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2022 - 2023 w przypadku ośmiu sołectw środki funduszu sołeckiego przeznaczono na inne cele, niż przedsięwzięcia wskazane we wnioskach, tj.

— Choć siedem sołectw²⁰ jako zadanie wspólne do realizacji w 2022 r. wskazywało remont podłogi w sali gimnastycznej w Szkole Podstawowej w Oszkowicach to środki będące w ich dyspozycji zostały przeznaczone na zakup komputerów i monitorów do szkoły (kwota wydatkowana niezgodnie z celem to 11,7 tys. zł);

— W 2023 r. zakupiono zestaw do siatkówki plażowej (kwota wydatku 1,2 tys. zł), choć zadanie takie nie zostało wskazane we wniosku sołectwa Walewice (było w uzasadnieniu i oszacowaniu kosztów dla zadania pn. „oczyszczenie i odmulenie rowów we wsi Walewice, zakup rur przepustowych na mostki, zakup lamp solarnych ze słupem”).

(akta kontroli str. 700-701, 798-869)

Wójt wyjaśnił, że wolą mieszkańców było wsparcie Szkoły Podstawowej w Oszkowicach. Dyrektor szkoły skierował prośbę do mieszkańców sołectw o pomoc w zakupie wyposażenia dla szkoły w postaci komputerów, monitorów i kserokopiarki oraz w remoncie sali gimnastycznej. Ponieważ sala gimnastyczna została wyremontowana przez rodziców dzieci uczęszczających do szkoły dyrektor szkoły zakupił we własnym zakresie pozycje z listy potrzeb uzgodnionych na zebraniach.

Wójt wskazał również, że przeoczył zakup zestawu siatki plażowej.

(akta kontroli str.279-296)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim środki funduszu przeznacza się na zadania wskazane we wnioskach. Ani Wójt, ani dyrektor szkoły nie powinni we własnym zakresie zmieniać przeznaczenia środków, a jedyną możliwością zmiany przedsięwzięcia było, zgodnie z art. 7 przywołanej ustawy, złożenie wniosku o zmianę przedsięwzięć, co w opisanej sytuacji nie miało miejsca.

2. Urząd nie posiadał dokumentacji dotyczącej wyboru dostawców i wykonawców towarów i usług nabywanych z środków funduszu sołeckiego (dla kwot niemieszczących się w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²¹), co było niezgodne ze standardem C.14 kontroli

²⁰ Drogusza, Stare Orenice, Oszkowice, Piaski Bankowe, Trzaskowice, Żdźzary i Łazin.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

zarządczej zawartym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²², w myśl którego pracownicy Urzędu są zobowiązani do rzetelnego i pełnego dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych.

(akta kontroli str.279-284)

Wójt wyjaśnił, że nie sprawował właściwego nadzoru nad realizacją wskazanych zadań i zawierzył pracownikowi merytorycznemu w przekonaniu, że wykonuje on swoje zadania zgodnie z przepisami prawa. Zapewnił jednocześnie, że dołoży wszelkich starań, aby w przyszłości taka sytuacja nie miała miejsca.

(akta kontroli str.286-288)

3. W latach 2021-2022, pomimo przekazania przez Wójta wniosków sołectw do realizacji i uwzględnienia zadań z tychże wniosków w budżecie Gminy, nie zrealizowano przedsięwzięć wskazanych przez sołectwo Traby oraz Gosławice, tj.:

- W latach 2021-2022 nie wykonano chodnika wiejskiego na terenie sołectwa Traby (kwota z funduszu sołectkiego zaplanowana na realizację tych zadań wynosiła odpowiednio 14,5 tys. zł i 15,7 tys. zł);
- W roku 2021 nie wykonano czyszczenia rowów melioracyjnych na terenie sołectwa Gosławice (wartość zadania: 12,6 tys. zł).

Opisane zadania były jedynymi przedsięwzięciami, jakie wskazywały przywołane sołectwa w składanych wnioskach.

(akta kontroli str. 209-236)

Wójt wyjaśnił, że wskazane sołectwa nie zrealizowały budowy chodnika, ale nie zgłaszały też trudności w realizacji tego zadania. Pracownik merytoryczny również nie wystąpił z pisemnym zapytaniem do sołectw o przyczyny braku realizacji.

(akta kontroli str.298-303)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wskazane zadania zostały przyjęte w uchwałach budżetowych na lata 2021-2022, a zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ to Wójt, a nie sołectwa jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową Gminy, w tym za dokonywanie wydatków budżetowych a tym samym za wykonanie funduszu sołectkiego, który jest częścią budżetu Gminy.

4. W roku 2021 realizując zadania wskazane przez 13 sołectw (tj. 33% wszystkich sołectw) w Urzędzie przekroczone kwotę funduszu sołectkiego przypadającą danemu sołectwu, wyliczoną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim i przekazaną sołtysom, zgodnie z art. 3 ust. 2 tejże ustawy. Wskazane przekroczenia dotyczyły sołectw: Wola Gosławska (przekroczenie o 823 zł), Zgoda (o 595 zł), Wojewodza (o 181 zł), Stare Orenice (o 30 zł), Stare Piaski (o 1887 zł), Sobota (o 1333 zł), Oszkowice (o 295 zł), Marianów (o 20 zł), Leśniczówka (o 3082 zł), Janinów (o 4300 zł), Helin (o 10 zł), Chruślin (o 1161 zł) i Bielawy (o 8612 zł). Łącznie we wskazanych przypadkach wydano więcej o 22,3 tys. zł. Mając na uwadze, iż co do zasady (poza przypadkami opisanymi w nieprawidłowości nr 2 w obszarze I), wysokość funduszu sołectkiego przekazana sołtysom i uwzględniona przez nich w składanych wnioskach

²² Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.



znalazła swoje odzwierciedlenie w uchwale budżetowej, opisane w nieprawidłowości działanie stanowiło naruszenie art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴, zgodnie z którym wydatki Urzędu winny być ponoszone na cele i w kwotach wskazanych w uchwale budżetowej.

(akta kontroli str.174-176)

Wójt wyjaśnił, że osobą odpowiedzialną za wydatkowanie środków z funduszu sołeckiego był pracownik merytoryczny, nad którym bezpośredni nadzór pełnił Skarbnik Gminy odwołany z tej funkcji uchwałą Rady Gminy Bielawy z dniem 15 listopada 2022 r. Dodał on, że o wskazanych różnicach dowiedział się w trakcie kontroli NIK i dołoży wszelkich starań, aby w przyszłości opisana sytuacja nie miała miejsca.

(akta kontroli str. 298-303)

5. W Urzędzie wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków w ramach funduszu sołeckiego za rok 2021 sporządzono nierzetelnie, w konsekwencji czego w przekazanym Wojewodzie wniosku, a następnie w jego korekcie wykazano kwotę wydatków wykonanych w ramach funduszu w wysokości 569,2 tys. zł, zamiast 588,9 tys., tj. zaniżono ją 19,7 tys. zł. W konsekwencji Gmina otrzymała dotację w kwocie 138,2 tys. zł zamiast 143 tys. zł (tj. niższą o 4,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 313-341)

Wójt wyjaśnił, że wskazane wyżej różnice są skutkiem braku weryfikacji i nadzoru przez pracownika merytorycznego oraz Skarbnika.

(akta kontroli str. 298-303)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykorzystanie środków funduszu sołeckiego w Gminie Bielawy.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. NIK zauważa, iż wydatki poniesione na realizację wszystkich przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw: Zgoda, Walewice, Trzaskowice, Stare Orenice, Psary, Oszkowice i Bielawska Wieś o przyznanie środków funduszu na 2023 r. nie mogą zostać ujęte we wniosku do Wojewody o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu za 2023 rok. Ww. wnioski, jako niespełniające jednego z wymogów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim powinny zostać odrzucone. We wniosku tym także nie należy ujmować wydatków poniesionych w 2023 r. z tytułu wsparcia kół gospodyń wiejskich oraz remontów/doposażeni świetlic wiejskich mieszczących się w budynkach niebędących własnością Gminy i z którymi Gminy nie wiąże żaden tytuł prawny.

Wnioski

1. Wdrożenie rozwiązań pozwalających na skuteczne i rzetelne sprawowanie nadzoru merytorycznego nad przyznawaniem i wydatkowaniem środków z funduszu sołeckiego.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.



2. Zapewnienie ujmowania w projekcie budżetu Gminy jedynie wydatków na przedsięwzięcia ujęte we wnioskach spełniających wszystkie wymogi formalne określone w ustawie o funduszu sołeckim.
3. Sporządzenie i przekazanie Wojewodzie Łódzkiemu korekt wniosków o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2021 r. i 2022 r. uwzględniających rzetelne dane i wszystkie wydatki z funduszu sołeckiego na przedsięwzięcia ujęte w prawidłowo sporządzonych i przyjętych do realizacji wnioskach.
4. Dokonanie zwrotu nienależnie pobranej dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w latach 2021-2022, wynikającej z prawidłowego wyliczenia opartego na uwzględnieniu zadań, których realizacja była zgodna z przepisami ustawy o funduszu sołeckim.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.


Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.


Łódź, 7 grudnia 2023 r.

Kontroler
Renata Cynamon
Doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak



podpis