



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.3.3.2023

Aleksander Owczarek
Wójt Gminy Biała
Biała Druga 4B,
98-350 Biała

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 Biała (dalej: *Urząd*),
Biała Druga 4B, 98-350 Biała.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Aleksander Owczarek – Wójt Gminy Biała od dnia 1 grudnia 2014 r. (dalej: *Wójt*).

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 Kontroli¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy

Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/154/2023 z dnia 26 października 2023 r.

Emilia Wyciszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/155/2023 z dnia 26 października 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2022³ w gminie Biała⁴ fundusz sołecki funkcjonował nie w pełni prawidłowo. Wójt przestrzegał zasad tworzenia funduszu, jednak w rozdysponowaniu środków na sołectwa stwierdzono nieprawidłowości skutkujące m.in. koniecznością zwrotu części otrzymanej z budżetu państwa dotacji.

Wójt terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu sołeckiego, przypadających sołectwom w 2021 i 2022 r. Informacje doręczone Wojewodzie zawierały prawidłowe dane o wartości kwoty bazowej. Środki funduszu przypadające na dane sołectwo obliczono w sposób określony w ustawie o funduszu sołeckim⁵.

Wójt przyjął do realizacji 51 wniosków sołectw⁶, w tym jeden, który nie zawierał wymaganego uzasadnienia przedsięwzięcia planowanego w ramach funduszu i z tego powodu powinien zostać odrzucony. Ponadto, pomimo braku uprawnień w tym zakresie, Wójt odrzucił jeden wniosek niespełniający wymogu określonego w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a następnie zaakceptował ponownie uchwalony wniosek danego sołectwa.

W Gminie prawidłowo wykorzystano w latach 2021-2022 środki z funduszu sołeckiego. Na próbie wydatków w kwocie 251,8 tys. zł (32,1% ogółu wydatków w ramach funduszu) ustalono, że środki wykorzystano zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a zamówień udzielono przestrzegając obowiązujących przepisów i wewnętrznych regulacji. W wyniku realizacji analizowanych przedsięwzięć osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

Wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. przekazano Wojewodzie Łódzkiemu terminowo, wykazując w nich kwoty wykonanych wydatków zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach budżetowych. Kwota za 2022 r. została jednak zawyżona o 34 tys. zł, na skutek ujęcia w niej wydatków na realizację przedsięwzięć wskazanych we wniosku, który powinien zostać odrzucony oraz we wniosku nieprawidłowo przyjętym do realizacji. W konsekwencji otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2022 r. była wyższa od należnej o 8 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Tworzenie funduszu sołeckiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie w Gminie funkcjonowało 17 sołectw.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 129-149)

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

³ W budżecie gminy na 2023 r. nie wyodrębniono funduszu sołeckiego.

⁴ Dalej: *Gmina*.

⁵ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 ze zm.), dalej: *ustawa o funduszu sołeckim*.

⁶ Z tego 33 wnioski w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego i 18 wniosków o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu.

⁷ 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.

1.2. Rada Gminy Biała, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, podjęła 31 marca 2015 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołecki⁸, która obowiązywała w kolejnych latach (m.in. 2021 i 2022), zgodnie z art. 2 ust. 3 ww. ustawy. Wykonanie uchwały powierzono Wójtowi. W dniu 30 marca 2022 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie niewyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy na 2023 r. środków stanowiących fundusz sołecki. Na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim, uchwała ta miała zastosowanie wyłącznie do roku następującego po roku, w którym została podjęta, tj. do 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Według uchwał budżetowych wysokość funduszu sołeckiego na 2021 i 2022 r. wynosiła odpowiednio 376,4 tys. zł i 416,4 tys. zł.⁹ Środki te zostały zaplanowane dla wszystkich 17 sołectw. W trakcie roku budżetowego wysokość funduszu na 2021 i 2022 r. nie została zmniejszona¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 15-29, 345-351)

1.3. Wójt do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. w terminie określonym w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o funduszu sołeckim, przekazał:

- sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków z funduszu przypadających danemu sołectwu w 2021 i 2022 r.;
- Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości przypadających poszczególnym sołectwom środków oraz o wysokości kwoty bazowej (Kb), o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Wskazana w informacjach przekazanych do Wojewody kwota bazowa (Kb) na 2021 r. wyniosła 4379,34 zł i na 2022 r. – 4710,41 zł.

Kwota środków z funduszu przypadająca na 17 sołectw Gminy wyniosła 387,7 tys. zł na 2021 r. i 416,4 tys. zł na 2022 r.

(dowód: akta kontroli str. 30-128)

1.4. Kontrola prawidłowości obliczenia wysokości środków z funduszu przypadających na każde sołectwo wykazała, że kwoty na 2021 i 2022 r. wyliczone według wzoru określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, uwzględniając:

- liczbę mieszkańców danego sołectwa według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, wynikającą z prowadzonego przez Gminę rejestru mieszkańców¹¹, o którym mowa w ustawie o ewidencji ludności¹²;
- kwotę bazową, którą obliczono jako iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata¹³ oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴.

W żadnym przypadku wysokość przeznaczanego na dane sołectwo funduszu nie przekroczyła dziesięciokrotności wyliczonej na dany rok kwoty bazowej (Kb), co odpowiadało zapisom art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

⁸ Uchwała nr VI/43/15 Rady Gminy Biała.

⁹ Uchwały Rady Gminy nr: XXIX/154/20 z 28 grudnia 2020 r. i nr XLIII/209/21 z 29 grudnia 2021 r.

¹⁰ Uchwały Rady Gminy m.in. nr: XL/197/21 z 22 października 2021 r. i LV/260/22 z 25 listopada 2022 r.

¹¹ 5484 mieszkańców na 30 czerwca 2020 r. i 5466 mieszkańców na 30 czerwca 2021 r.

¹² Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

¹³ Według sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego: 23 823,6 tys. zł w 2019 r. i 25 417,4 tys. zł w 2020 r.

¹⁴ Na dzień 31 grudnia: 2019 r. - 5440 mieszkańców, 2020 r. - 5396 mieszkańców.

Rada Gminy nie korzystała z określonego w art. 4 ustawy o funduszu sołeckim prawa do zwiększenia wysokości środków funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 3 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 129-151, 285)

1.5. Każde sołectwo złożyło wniosek w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2021 i 2022 r. - do Urzędu wpłynęły łącznie 34 wnioski (po 17 rocznie). Kwota wnioskowanego dofinansowania wyniosła 376,4 tys. zł na 2021 r. i 416,4 tys. zł na 2022 r.

Z ww. wniosków, 13 na 2021 r. i 14 na 2022 r. obejmowało wspólną realizację jednego lub dwóch przedsięwzięć, w zakresie:

- dofinansowania w 2021 r. zakupu koparko-ładowarki na potrzeby Gminy – wnioski obejmujące to przedsięwzięcie złożyło 10 sołectw (łącznie na 41,1 tys. zł);
- dofinansowania w 2021 r. do budowy chodnika w ciągu drogi gminnej w miejscowości Huby – wnioski obejmujące to przedsięwzięcie (łącznie na 26,9 tys. zł) złożyły dwa sąsiadujące ze sobą sołectwa – Młynisko Pierwsze, na terenie którego znajduje się miejscowość Huby, oraz Młynisko Wieś, którego mieszkańcy korzystają z chodnika w ciągu ww. drogi gminnej;
- dofinansowania w 2021 r. budowy instalacji centralnego ogrzewania w budynku OSP Zabłocie – wnioski obejmujące to przedsięwzięcie (łącznie na 27 tys. zł) złożyły dwa sołectwa – Rososz¹⁵ i Zabłocie, którego mieszkańcy korzystają z ww. budynku do organizacji spotkań, zebrań i imprez;
- dofinansowania w 2022 r. zakupu autobusu szkolnego - wnioski obejmujące to przedsięwzięcie złożyło 14 sołectw (łącznie na 140,2 tys. zł);
- rozbudowy w 2022 r. placu zabaw w miejscowości Młynisko – wnioski obejmujące to przedsięwzięcie (łącznie na 26,4 tys. zł) złożyły dwa sąsiadujące sołectwa – Młynisko Wieś, na terenie którego znajduje się plac zabaw, i Młynisko Pierwsze (dzieci z tego sołectwa nie mają własnego placu zabaw i korzystają z placu w sąsiednim sołectwie);
- dofinansowania do rozbudowy w 2022 r. oświetlenia placu sportowo – rekreacyjnego w miejscowości Zabłocie – wnioski obejmujące to przedsięwzięcie (łącznie na 4,2 tys. zł) złożyły dwa sołectwa – Rososz¹⁶ i Zabłocie, którego mieszkańcy korzystają z ww. placu do organizacji spotkań, zebrań i imprez.

We wszystkich ww. przypadkach każde sołectwo zamierzające wspólnie realizować przedsięwzięcie uchwaliło odrębny wniosek, co odpowiadało wymogom określonym w art. 6 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim.

(dowód: akta kontroli str. 152-284, 344)

1.6. Na podstawie zarządzeń Wójta¹⁷ pracownicy Urzędu oraz gminnych jednostek organizacyjnych zostali wyznaczeni na opiekunów poszczególnych sołectw. Do zadań opiekunów należało m.in.:

- uczestniczenie w zebraniach wiejskich, sporządzanie dokumentacji z zebrań i przedstawianie wniosków Wójtowi;
- współpraca z sołtysem oraz czuwanie nad prawidłowym ustalaniem zadań w ramach funduszu sołeckiego;
- monitorowanie realizacji zadań ustalonych na zebraniach wiejskich pod względem formalno-merytorycznym.

(dowód: akta kontroli str. 334-341)

¹⁵ Mieszkańcy nie mają żadnego lokalu na ten cel na terenie swojego sołectwa.

¹⁶ Mieszkańcy nie mają takiego terenu w obszarze swojego sołectwa.

¹⁷ Zarządzenie nr 380 z dnia 15 listopada 2018 r. oraz zarządzenie nr 423/22 z dnia 19 sierpnia 2022 r.

W wyniku analizy 34 ww. wniosków stwierdzono, że:

- wszystkie zostały uchwalone przez zebranie wiejskie danego sołectwa, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim;
- wszystkie zostały złożone w Urzędzie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 5 ust. 4 ww. ustawy;
- we wszystkich łączny koszt wnioskowanego dofinansowania nie przekraczał kwoty przypadającej dla danego sołectwa – w 33 przypadkach wnioskowana kwota była równa, a w jednym niższa o 11,3 tys. zł od kwoty przypadającej danemu sołectwu¹⁸;
- we wszystkich wskazano przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa oraz szacowane koszty dla każdego z nich, przy czym w 33 wnioskach (97,1%) zawarto uzasadnienie dla realizowanych przedsięwzięć, wymagane na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy. Jeden wniosek¹⁹ nie zawierał uzasadnienia dla jednego z czterech planowanych przedsięwzięć i nie został odrzucony, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1;
(dowód: akta kontroli str. 152-284, 342-344)
- ujęte we wnioskach przedsięwzięcia mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, określonych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰ (z jednym wyjątkiem), służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy²¹, co odpowiadało wymogom określonym w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Jeden wniosek²², obejmujący przedsięwzięcie niemieszczące się w zakresie zadań własnych gminy został odrzucony, co szerzej opisano w punkcie 1.8 niniejszego wystąpienia;
- żaden z wniosków nie dotyczył pokrycia wydatków, o których mowa w art. 2 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim, tj. wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²³.

(dowód: akta kontroli str. 152-284, 328-332, 342-344)

Wójt wyjaśnił, że oszacowane przez sołectwa koszty realizacji przedsięwzięć w Urzędzie weryfikowali pracownicy będący opiekunami poszczególnych sołectw oraz pracownicy zajmujący się dokonywaniem zakupów dla Urzędu.

(akta kontroli str. 538-541)

1.7. Wójt otrzymał 18 wniosków sołectw w sprawie zmiany przedsięwzięć lub ich zakresu w ramach przyznanych środków funduszu sołeckiego, z tego 12 w 2021 r. i 6 w 2022 r. Wszystkie wpłynęły do Urzędu do 31 października danego roku budżetowego, tj. w terminie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. W żadnym przypadku wnioskowana zmiana nie prowadziła do przekroczenia środków przyznanych pierwotnie dla danego sołectwa w uchwale budżetowej, co było zgodne z zasadą określoną w art. 7 ust. 2 ww. ustawy. Wnioski zostały uchwalone przez zebrania wiejskie, zawierały oszacowane koszty poszczególnych przedsięwzięć oraz uzasadnienie dla nowych przedsięwzięć, co odpowiadało wymogom określonym w art. 5 ust. 2-3 ww. ustawy. Ujęte we wnioskach przedsięwzięcia mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy, stosownie

¹⁸ Wniosek sołectwa Radomina na 2021 r. obejmował przedsięwzięcia na 3,5 tys. zł. Kwota przypadająca na to sołectwo w 2021 r. wynosiła 14,8 tys. zł.

¹⁹ Wniosek sołectwa Rososz w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.

²¹ Uchwały Rady Miejskiej: nr VI/36/2015 z 27 lutego 2015 r. oraz nr XLIII/410/2022 z 30 marca 2022 r.

²² Wniosek sołectwa Radomina w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

do wymogów określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

(akta kontroli str. 345-425, 538-545)

1.8. Wniosek sołectwa Radomina w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r. w kwocie 16,3 tys. zł, złożony w Urzędzie 8 września 2021 r., nie spełniał jednego z warunków określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, umożliwiające finansowanie przedsięwzięć z funduszu sołeckiego - obejmował przedsięwzięcie polegające na dofinansowaniu do projektu drogi powiatowej (Protektor – Naramice), tj. przedsięwzięcie niemieszczące się w zakresie zadań własnych gminy, wymienionych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wniosek ten został odrzucony przez Wójta w dniu 15 września 2021 r., zamiast przez Radę Gminy na etapie uchwalania budżetu na 2022 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2.

(akta kontroli str. 328-332)

W odpowiedzi na informację Wójta o odrzuceniu ww. wniosku, Sołtys sołectwa Radomina złożył w dniu 22 września 2021 r. ponownie uchwalony przez Zebranie Wiejskie Sołectwa Radomina wniosek, który nie zawierał ww. przedsięwzięcia, niemieszczącego się w zakresie zadań własnych gminy, lecz obejmował dwa nowe zadania na łączną kwotę 16,3 tys. zł. Wniosek ten został zaakceptowany przez Wójta 22 września 2021 r. i w konsekwencji uwzględniony w uchwale budżetowej na rok 2022, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2.

(akta kontroli str. 250-252)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie odrzucił jednego wniosku w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego²⁴ (na 33 przyjęte do realizacji²⁵) na kwotę 17,8 tys. zł (2,2% przyznanych środków funduszu), pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Wniosek ten nie zawierał uzasadnienia dla jednego z czterech planowanych do realizacji przedsięwzięć, wymaganego na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy. Wydatki przewidziane na przedsięwzięcia wskazane w ww. wniosku zostały ujęte w budżecie Gminy na 2022 r. Na ich realizację wydano ze środków funduszu 17,8 tys. zł. W wyniku ujęcia tych wydatków w przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wnioskach o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2022 r., otrzymano dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 4,2 tys. zł²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 22-25, 257-259, 473-479, 489-490, 537, 1118)

Wójt wyjaśnił, że nie odrzucił wniosku, ponieważ znajdowało się na nim następujące uzasadnienie: *Poprawa warunków życia mieszkańców*.

(dowód: akta kontroli str. 538-541)

Zdaniem NIK w ustawie o funduszu sołeckim nie przewidziano wyjątków od wprowadzonego w art. 5 ust. 5 obowiązku odrzucenia wniosku niespełniającego warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 tej ustawy. Jednym z tych warunków jest wynikający z art. 5 ust. 3 ww. ustawy obowiązek zawarcia we wniosku uzasadnienia realizacji przedsięwzięcia w nim wskazanego. Przywołany przez Wójta w wyjaśnieniach zapis zawarty we wniosku, że przedsięwzięcie służy poprawie warunków życia mieszkańców, nie odnosił się do realizacji przedsięwzięcia, a jedynie do elementów zakresu przedmiotowego, na które mogły być przeznaczone środki funduszu, określonych w art. 2 ust. 6 ww. ustawy. Uzasadnienie natomiast powinno zawierać elementy umożliwiające wykazanie tego, czy dane

²⁴ Wniosek sołectwa Rososz w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r.

²⁵ Ponadto przyjął do realizacji jeden wniosek ponownie uchwalony oraz 18 wniosków w sprawie zmiany przedsięwzięć lub ich zakresu.

²⁶ 4178,87 zł.

przedsięwzięcie jest zadaniem własnym gminy, służy poprawie warunków życia mieszkańców i czy jest zgodne ze strategią rozwoju gminy. Zgodnie z art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim ocena, czy zamierzone przedsięwzięcia spełniają wymogi określone w art. 2 ust. 6 tej ustawy (w tym czy służą poprawie warunków życia mieszkańców) należy do rady gminy, a nie do zebrania wiejskiego. Rada oceny tej dokonuje właśnie na podstawie uzasadnienia realizacji konkretnego przedsięwzięcia, którego ww. wniosek nie zawierał.

2. Wniosek sołectwa Radomina w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego, obejmujący przedsięwzięcie polegające na dofinansowaniu do projektu drogi powiatowej (Protęktor – Naramice), tj. przedsięwzięcie niemieszczące się w zakresie zadań własnych gminy, wymienionych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który nie spełniał jednego z wymogów określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim²⁷, został odrzucony przez Wójta (15 września 2021 r.), pomimo że do odrzucenia takiego wniosku uprawniona była wyłącznie Rada Gminy Biała, na etapie uchwalania budżetu na 2022 r. (na podstawie art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim). Także ponowny wniosek sołectwa Radomina, który wpłynął do Urzędu 22 września 2021 r., został tego samego dnia rozpatrzony przez Wójta, a następnie ujęty w projekcie uchwały budżetowej na 2022 r., pomimo że na podstawie art. 5 ust. 10 ww. ustawy ponownie uchwalony wniosek rozpatruje rada gminy w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Wydatki planowane na przedsięwzięcia wskazane w ww. wniosku, wynoszące 16,3 tys. zł, zostały uwzględnione w budżecie Gminy w 2022 r. Na ich realizację wydano ze środków funduszu 16,2 tys. zł. W wyniku ujęcia tych wydatków w przekazanym Wojewodzie Łódzkiemu wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w 2022 r., Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 3,8 tys. zł²⁸.

(akta kontroli str. 22-29, 250-252, 328-332, 470-479, 537, 1118)

Wójt wyjaśnił, że w 2021 r. pierwszy raz w historii tworzenia funduszu sołeckiego w Gminie nastąpiło odrzucenie wniosku sołectwa. Przepis art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim pozwolił odrzucić wójtowi wniosek, który nie spełniał jednego z wymogów określonych w art. 2 ust. 6 ww. ustawy. Sołtys nie wystąpił na ścieżkę jaką wskazuje art. 5 ust. 6 ww. ustawy. Nowy wniosek sołectwa, który wpłynął 22 września 2021 r., zawierał zmienione zadania i został potraktowany jak pozostałe wnioski w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r., które wpłynęły do Urzędu do 30 września 2021 r. – został przedstawiony Radzie Gminy łącznie z wszystkimi wnioskami pozostałych sołectw, podczas uchwalania budżetu gminy na 2022 r. w dniu 29 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 538-540, 546-547)

NIK nie podziela stanowiska odnośnie możliwości odrzucenia przez wójta wniosku niespełniającego wymogu określonego w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Zdaniem NIK odrzucenie wniosku przez wójta może nastąpić jedynie wtedy, gdy nie spełnia on warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 tej ustawy. Z przepisu art. 5 ust. 5 ww. ustawy, który wymienia przesłanki do odrzucenia wniosku przez wójta, nie wynika, że na tym etapie procedowania wniosku dochodzi również do merytorycznej jego oceny pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 2 ww. ustawy jak i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Kontrola merytoryczna wniosku z punktu widzenia zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim odbywa się na etapie uchwalania budżetu, o czym stanowi

²⁷ Obejmował przedsięwzięcie niemieszczące się w zakresie zadań własnych gminy, wymienionych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²⁸ 3822,42 zł.

art. 5 ust. 11 ww. ustawy. Podejmując się oceny od strony merytorycznej złożonego wniosku na wskazanym wyżej etapie jego składania i kwalifikowania Wójt wkroczył w proces uchwalania budżetu, do czego nie uprawniał przepis art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. NIK nie podziela także stanowiska Wójta odnośnie możliwości procedowania ponownego wniosku łącznie z pozostałymi wnioskami w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2022 r. Przepis art. 5 ust. 10 ustawy o funduszu sołeckim jednoznacznie określa jaki organ gminy i w jakim terminie jest uprawniony do oceny ponownie uchwalonego wniosku. Ponieważ ponowny wniosek sołectwa Radomina, który wpłynął do Urzędu 22 września 2021 r., nie został przekazany Radzie Gminy przed uchwaleniem budżetu, organ ten nie miał możliwości dokonania jego oceny w ustawowym terminie 30 dni. Zdaniem NIK ustawa o funduszu sołeckim, wprowadzając termin na dokonanie tej czynności, nadała mu moc terminu zawitego, którego żadnym działaniem nie można już konwalidować. Również żaden organ gminy nie ma uprawnień do przywrócenia przekroczonego terminu. Z tego względu nie można uznać, że ponowny wniosek sołectwa Radomina, uwzględniony w uchwale budżetowej z dnia 29 grudnia 2021 r., został prawidłowo przyjęty do realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu przypadających sołectwom w 2021 i 2022 r. Informacje doręczone Wojewodzie zawierały prawidłowe dane o wysokości kwoty bazowej. Środki funduszu przypadające na dane sołectwo obliczono w sposób określony w ustawie o funduszu sołeckim. Wbrew obowiązującym przepisom Wójt nie odrzucił jednego wniosku o przyznanie środków z funduszu, który nie zawierał wymaganego uzasadnienia dla planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Ponadto Wójt odrzucił jeden wniosek, który nie spełniał wymogu określonego w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a następnie rozpatrzył ponownie uchwalony wniosek, pomimo że dokonanie powyższych czynności należało do wyłącznych kompetencji rady gminy (na podstawie art. 5 ust. 10 i 11 ww. ustawy).

OBSZAR

Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki budżetowe zrealizowane z funduszu sołeckiego wyniosły:

- 371,2 tys. zł w 2021 r., co stanowiło 98,6% planu po zmianach (376,4 tys. zł);
- 413,5 tys. zł w 2022 r., co stanowiło 99,3% planu po zmianach (416,4 tys. zł).

W poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wykonanie wydatków w odniesieniu do planu po zmianach wyniosło w 2021 r. od 87,8%²⁹ do 99,8%, a w 2022 r. od 93,2%³⁰ do 100%.

(dowód: akta kontroli str. 548-549)

2.2. W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu sołeckiego, badaniem objęto wykorzystanie środków w łącznej kwocie 251,8 tys. zł poniesionych przez 10 sołectw (po pięć w każdym z lat 2021 i 2022), w tym:

- w 2021 r. w wysokości 116,7 tys. zł (sołectwa: Biała Kopiec, Biała Rządowa, Kopydlów, Śmiecheń i Zabłocie);
- w 2022 r. w wysokości 135,1 tys. zł (sołectwa: Biała Druga, Biała Parcela, Łyskornia, Młynisko Wieś i Radomina),

co stanowiło 99% kwoty ujętej we wnioskach tych sołectw (254,3 tys. zł) oraz 32,1% kwoty wydatków ogółem poniesionych w ramach całego funduszu sołeckiego w ww. okresie (784,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 550-563)

²⁹ W dziale 926 *Kultura fizyczna*, rozdziale 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu*.

³⁰ W dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, rozdziale 92195 *Pozostała działalność*.

Analiza dokumentacji dotyczącej realizacji tych wydatków wykazała, że:

- zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, środki przeznaczone na realizację przedsięwzięć, które:
 - zgłoszono we wnioskach sołectw,
 - były zadaniami własnymi Gminy, o których mowa m.in. w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
 - służyły poprawie warunków życia mieszkańców,
 - były zgodne ze strategią rozwoju Gminy³¹;
- w każdym przypadku ustalono szacunkową wartość zamówienia, dokumentując ten fakt w formie notatki służbowej;
- w przypadku jednego zadania realizowanego w 2022 r. (*Zakup autobusu szkolnego*), dofinansowanego środkami funduszu przez wszystkie pięć analizowanych sołectw, szacunkowa wartość zamówienia przekraczała kwotę 130 tys. zł. Zamówienie to udzielone zostało zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych³² i zrealizowane stosownie do warunków zawartej umowy;
- szacunkowa wartość pozostałych zamówień była niższa niż 130 tys. zł, a wyboru wykonawców dokonano zgodnie z postanowieniami obowiązujących regulaminów udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej ww. kwoty³³, w tym m.in.:
 - dla zamówień o wartości od 3 tys. zł brutto do 20 tys. zł netto przeprowadzono rozeznanie cenowe;
 - zamówień o wartości powyżej 50 tys. zł netto³⁴ udzielano po zamieszczeniu na stronie internetowej Gminy zaproszenia do składania ofert, dokonaniu przez komisję przetargową wyboru najkorzystniejszej oferty, sporządzeniu protokołu z postępowania i zawarciu pisemnej umowy z wykonawcą;
 - każdą fakturę/rachunek opisano zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 175/20 Wójta z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie;
- każdy wydatek zakwalifikowano do prawidłowego rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 550-1117)

2.3. W zakresie wykonania przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego analizie poddano zadania, których realizację sfinansowano wydatkami objętymi kontrolą w ramach punktu 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

Spośród łącznie 25 przedsięwzięć ujętych we wnioskach badanych sołectw na lata 2021-2022, zrealizowano 24. W 2022 r. nie zostało wykonane jedno zadanie – *Organizacja dożynek przez sołectwo Biała Druga* – na kwotę 1,5 tys. zł, co spowodowane było brakiem zaangażowania ze strony mieszkańców w realizację przedsięwzięcia.

W wyniku realizacji analizowanych przedsięwzięć osiągnięto ich przewidywane efekty rzeczowe, w tym m.in.:

- zakupiono koparko-ładowarkę oraz kruszywo do remontu dróg;
- wyposażono salę OSP w sołectwie Biała Rządowa (zakupiono m.in. regały, firany, zasłony, elementy zastawy stołowej);

³¹ <https://res.finn.pl/eurzad/318/1/416475/Strategia%20Rozwoju%20Gminy%20Bia%C5%82a.pdf>

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

³³ Zarządzenia Wójta: Nr 249/21 z dnia 4 lutego 2021 r. oraz Nr 293/21 z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty 130.000 zł netto.

³⁴ W okresie objętym kontrolą nie realizowano zamówień o wartości od 20 do 50 tys. zł netto.

- zakupiono traktor ogrodowy do koszenia trawy na terenie rekreacyjno-wypoczynkowym sołectwa Kopydłów;
- wykonano remont drogi asfaltowej metodą natryskową w sołectwie Śmiecheń;
- rozbudowano plac zabaw dla dzieci w sołectwie Młynisko Wieś.

(akta kontroli str. 152-284, 352-425, 550-1117)

2.4. Wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za 2021 i 2022 r. zostały doręczone Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio 25 maja 2022 r. i 22 maja 2023 r., tj. w terminie określonym w § 4 ust. 2 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 sołeckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot³⁵. Wykazane we wnioskach kwoty wykonanych wydatków w ramach funduszu – 371,2 tys. zł w 2021 r. i 413,5 tys. zł w 2022 r. - były zgodne z danymi ujętymi w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2021 i 2022 r.

Wójt nie otrzymał od Wojewody informacji o ewentualnym stwierdzeniu braków lub błędów w ww. wnioskach.

(akta kontroli str. 426-536)

Na skutek nieprawidłowości opisanych w obszarze pierwszym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, ujętą we wniosku Gminy kwotę wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2022 r. zawyżono o 34 tys. zł.

(akta kontroli str. 15-29, 189-190, 250-252, 257-259, 328-332, 373-374, 440-447, 470-479, 489-490, 537)

2.5. Otrzymana przez Gminę w 2022 i 2023 r.³⁶ kwota dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. była zgodna z wnioskowaną przez Gminę i wyniosła odpowiednio 90,2 tys. zł i 97,3 tys. zł. Biorąc pod uwagę kwotę bazową w Gminie (Kb) w 2021 i 2022 r.³⁷, która była niższa od średniej kwoty bazowej w kraju (Kbk) w danym roku³⁸, wysokość zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego dla Gminy została skorygowana do wysokości 24,288% za 2021 r. i 23,532% za 2022 r., tj. do wartości ustalonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Wielkość otrzymanej z budżetu państwa refundacji, po zastosowaniu ww. mechanizmu korygującego, była zgodna z przepisami art. 3 ust. 8 pkt 2 w związku z art. 12 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 426-490)

Na skutek nieprawidłowości opisanych w obszarze pierwszym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, otrzymana kwota dotacji na zwrot części wykonanych wydatków w ramach funduszu w 2022 r. była wyższa od należnej o 8 tys. zł³⁹.

(akta kontroli str. 15-29, 189-190, 250-252, 257-259, 328-332, 373-374, 440-447, 470-479, 489-490, 537)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie prawidłowo wykorzystano w latach 2021-2022 środki z funduszu sołeckiego. Na próbie tych wydatków w łącznej kwocie 251,8 tys. zł (32,1% ogółu

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 453.

³⁶ Wpływ na rachunek bankowy Gminy odpowiednio 23 sierpnia 2022 r. i 23 sierpnia 2023 r.

³⁷ 4379,34 zł na 2021 r. i 4710,41 zł na 2022 r.

³⁸ Obliczona przez Ministra Finansów kwota Kbk wyniosła 4859,66 zł na 2021 r. i 5260,21 zł na 2022 r.

³⁹ 8001,29 zł, co stanowiło 4,5% dotacji należnej z tytułu wydatków poniesionych w 2021 i 2022 r. - należna kwota zwrotu za 2021 i 2022 r. wynosiła łącznie 179 465,35 zł, a wnioskowana i otrzymana - łącznie 187 466,64 zł.

wydatków w ramach funduszu) ustalono, że środki wykorzystano zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a zamówień udzielono przestrzegając obowiązujących przepisów i wewnętrznych regulacji. W wyniku realizacji analizowanych przedsięwzięć osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

Wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. przekazano Wojewodzie Łódzkiemu terminowo, wykazując w nich kwoty wykonanych wydatków zgodnie z danymi ujętymi w sprawozdaniach budżetowych. Kwoty te zostały jednak zawyżone o 34 tys. zł⁴⁰, na skutek wykazania wydatków w kwota:

- 17,8 tys. zł na realizację przedsięwzięć ujętych we wniosku, który powinien zostać odrzucony;
- 16,2 tys. zł na realizację nieprawidłowo rozpatrzonego wniosku.

W konsekwencji otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2022 r. była wyższa od należnej o 8 tys. zł.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Ujmowanie w projektach uchwał budżetowych Gminy jedynie wydatków wykazanych we wnioskach sołectw spełniających wszystkie wymogi formalne określone w ustawie o funduszu sołeckim.
2. Wdrożenie rozwiązań pozwalających na skuteczne i rzetelne sprawowanie nadzoru merytorycznego nad przyznawaniem środków z funduszu sołeckiego.
3. Sporządzenie i przekazanie Wojewodzie Łódzkiemu korekty wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy w ramach funduszu sołeckiego w 2022 r., uwzględniającej jedynie wydatki ujęte w prawidłowo przyjętych wnioskach.
4. Dokonanie zwrotu nienależnie pobranej dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2022 r., wynikającej z prawidłowego wyliczenia.

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.

⁴⁰ 4,3% ogółu wydatków w ramach funduszu.

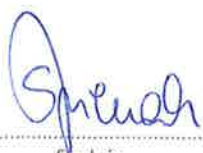
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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, dnia 73 grudnia 2023 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista kontroli państwowej



Podpis

Kontroler
Emilia Wyciszkievicz
gł. specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak



Podpis

