



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.3.13.2023

Andrzej Jaros
Burmistrz Wolborza
Plac Władysława Jagiełły 28,
97-320 Wolbórz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.9.2024
Komisji Rozstrzygającej z dnia 4 kwietnia 2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wolbórz (dalej: <i>Urząd</i>), Plac Władysława Jagiełły 28, 97-320 Wolbórz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Andrzej Jaros – Burmistrz Wolborza od dnia 8 grudnia 2014 r. (dalej: <i>Burmistrz</i>).
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
Kontrolerzy	Emilia Wyciskiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/128/2023 z dnia 18 września 2023 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2021-2023 w gminie Wolbórz³ fundusz sołecki funkcjonował nie w pełni prawidłowo. Burmistrz przestrzegał zasad tworzenia funduszu, jednak w rozdysponowaniu środków na sołectwa, a także w realizacji wydatków stwierdzono nieprawidłowości skutkujące m.in. koniecznością zwrotu części otrzymanej z budżetu państwa dotacji.

Burmistrz terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu sołeckiego, przypadających sołectwom w 2021, 2022 i 2023 r. Informacje doręczone Wojewodzie zawierały prawidłowe dane o wartości kwoty bazowej. Wysokość środków funduszu przypadających na dane sołectwo obliczono zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Burmistrz przyjął do realizacji wszystkie złożone wnioski sołectw – 99⁴, pomimo że osiem z nich (8,1%)⁵ nie zawierało wymaganego uzasadnienia planowanych do realizacji w ramach funduszu sołeckiego przedsięwzięć⁶ i z tego względu, na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołeckim⁷, podlegało odrzuceniu. Dodatkowo, część załączonych do wniosków kosztorysów zadań nie zawierała rzetelnych danych, umożliwiających ustalenie zakresu rzeczowego przedsięwzięć, co utrudniało prawidłowe planowanie i wykonanie budżetu Gminy oraz organizację zamówień.

W wyniku badania próby wydatków Gminy na przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwa (273,7 tys. zł, tj. 19,8%), poniesionych w ramach funduszu w latach 2021 – 2023 (do 30 września) stwierdzono, że wykorzystano je na zadania określone w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Przedsięwzięcia, na które wydatkowano ww. środki, zostały zrealizowane. Postępowania o udzielenie zamówień przeprowadzono w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych⁸ oraz wewnętrzny regulamin udzielania zamówień⁹, jednak wdrożone w Urzędzie mechanizmy kontrolne okazały się niewystarczające dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 25 tys. zł netto - 6,3% zbadanych wydatków (17,2 tys. zł), dotyczących takich zamówień, poniesiono bez zachowania zasad wymaganych przepisami prawa.

Dodatkowo stwierdzono, że 2,3% wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2021 r. (11,7 tys. zł), zakwalifikowano do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

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. Kwoty te zostały jednak zawyżone łącznie o 171,6 tys. zł, na skutek wykazania wydatków na realizację przedsięwzięć wskazanych we wnioskach sołectw, które powinny zostać odrzucone. W konsekwencji otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. była wyższa od należnej o 30,4 tys. zł.

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

³ Dalej: *Gmina*.

⁴ Z tego 66 wniosków o przyznanie środków z funduszu i 33 wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu.

⁵ Pięć wniosków o przyznanie środków z funduszu i trzy wnioski o zmianę.

⁶ W przypadku wniosków o zmianę nie zawierało uzasadnienia realizacji nowych przedsięwzięć.

⁷ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 ze zm.), dalej: *ustawa o funduszu sołeckim*.

⁸ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.), dalej: *ustawa Prawo zamówień publicznych*.

⁹ Stwierdzono pojedynczy przypadek opracowania zapytania ofertowego niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 3 do regulaminu udzielania zamówień publicznych, co nie miało wpływu na przebieg zamówienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie funduszu sołectkiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie w Gminie funkcjonowały 22 sołectwa. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

1.2. Rada Miejska w Wolborzu, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim, podjęła 27 marca 2014 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołectki¹¹, która obowiązywała w kolejnych latach (m.in. w 2021, 2022 i 2023 r.), zgodnie z art. 2 ust. 3 ww. ustawy. Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Według uchwał budżetowych wysokość funduszu sołectkiego na 2021, 2022 i 2023 r. wynosiła odpowiednio: 547,8 tys. zł, 622,3 tys. zł i 628,9 tys. zł.¹² Środki te zostały zaplanowane dla wszystkich 22 sołectw. W trakcie roku budżetowego wysokość funduszu na 2021 i 2022 r. została zmniejszona do odpowiednio: 531,5 tys. zł i 597,5 tys. zł.¹³ Zmniejszenia wynikały z rezygnacji sołectw z niektórych przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 10-21, 29-40, 48-58, 527-528)

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

- sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokościach środków z funduszu przypadających danemu sołectwu w 2021, 2022 i 2023 r.;
- Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokościach przypadających poszczególnym sołectwom środków oraz o wysokościach kwoty bazowej (Kb), o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim.

Wskazana w informacjach przekazanych do Wojewody i do sołtysów kwota bazowa (Kb) na 2021 r. wyniosła 5108,08 zł, na 2022 r. – 5804,13 zł i na 2023 r. – 6268,59 zł. Kwota środków z funduszu przypadająca na 22 sołectwa Gminy wyniosła: 547,8 tys. zł na 2021 r., 622,3 tys. zł na 2022 r. i 671,9 tys. zł na 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 59-222)

Kontrola prawidłowości obliczenia wysokości środków z funduszu przypadających na każde sołectwo wykazała, że kwoty na 2021, 2022 i 2023 r. wyliczono według wzoru określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim, uwzględniając:

- liczbę mieszkańców danego sołectwa według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, wynikającą z prowadzonego przez Gminę rejestru mieszkańców¹⁴, o którym mowa w ustawie o ewidencji ludności¹⁵;
- kwotę bazową, którą obliczono jako iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata¹⁶ oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego

¹⁰ 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.

¹¹ Uchwała nr XLII/328/214 Rady Miejskiej w Wolborzu.

¹² Uchwały Rady Miejskiej nr: XXVII/257/2020 z 29 grudnia 2020 r., nr XL/378/2021 z 28 grudnia 2021 r., nr LI/480/2022 z 29 grudnia 2022 r.

¹³ Uchwały Rady Miejskiej m.in. nr: XXXVIII/359/2021 z 28 października 2021 r. i nr XLIX/463/2022 z 28 października 2022 r.

¹⁴ Łącznie 7964 mieszkańców na 30 czerwca 2020 r., 7910 mieszkańców na 30 czerwca 2021 r. i 7898 mieszkańców na 30 czerwca 2022 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

¹⁶ Według sprawozdań budżetowych: Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego: 40 052,5 tys. zł w 2019 r., 45 481,2 tys. zł w 2020 r. i 49 170,8 tys. zł w 2021 r.

Urzędu Statystycznego¹⁷.

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

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. 59-233)

1.4. Każde sołectwo złożyło wniosek o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na 2021, 2022 i 2023 r. - do Urzędu wpłynęło łącznie 66 wniosków (po 22 rocznie). Kwota wnioskowanego dofinansowania wyniosła: 547,8 tys. zł na 2021 r., 622,3 tys. zł na 2022 r. i 628,9 tys. zł na 2023 r.¹⁸, co stanowiło odpowiednio: 100%, 100% i 93,6% kwoty przypadającej wszystkim sołectwom w danym roku.

Żaden wniosek nie obejmował wspólnej realizacji przedsięwzięć (przez dwa lub więcej sołectw), o której mowa w art. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

(dowód: akta kontroli str. 234, 301, 369, 436-438)

1.5. W Urzędzie analizą wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego zajmował się *Zespół ds. rozpatrywania wniosków*, powołany zarządzeniem Burmistrza z dnia 30 września 2019 r.¹⁹ Do obowiązków *Zespołu* należało m.in. przedłożenie Burmistrzowi opinii w sprawie wniosków spełniających warunki formalne i rachunkowe, a także opinii wraz z uzasadnieniem dotyczącym wniosków podlegających odrzuceniu.

(dowód: akta kontroli str. 439-440)

Wszystkie złożone w Urzędzie wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na 2021, 2022 i 2023 r. zostały rozpatrzone przez *Zespół*, a z przeprowadzonej weryfikacji wniosków sporządzono protokoły. Według protokołów, w ocenie *Zespołu*, wszystkie wnioski (66) były kompletne i spełniały warunki określone w ustawie o funduszu sołeckim. Nie wskazano żadnych wniosków do odrzucenia. W związku z pozytywną opinią *Zespołu* wszystkie wnioski zostały przyjęte przez Burmistrza do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 441-451)

W wyniku analizy 66 powyższych 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 63 przypadkach wnioskowana kwota była równa, a w trzech niższa (łącznie o 33 tys. zł) od kwoty przypadającej sołectwu;
- we wszystkich wskazano przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa oraz szacowane koszty dla każdego z nich, przy czym w 61 wnioskach (92,4%) zawarto uzasadnienie dla realizowanych przedsięwzięć, wymagane na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy. Pięć pozostałych wniosków nie zawierało uzasadnienia i nie zostało odrzuconych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1.

(dowód: akta kontroli str. 234-435, 436-438)

- wszystkie ujęte we wnioskach przedsięwzięcia mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, określonych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²⁰, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze

¹⁷ Na dzień 31 grudnia: 2019 r. - 7841 mieszkańców, 2020 r. - 7836 mieszkańców i 2021 r. - 7844 mieszkańców.

¹⁸ Na 2023 r. trzy sołectwa: Lubiaszów, Psary Stare, Wolbórz wnioskowały o kwotę niższą niż wynikająca z otrzymanej od Burmistrza informacji o kwocie funduszu przypadającej na dane sołectwo.

¹⁹ Zarządzenie nr 91/2019, zmienione zarządzeniem nr 116/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r., dalej: *Zespół*.

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

strategią rozwoju Gminy²¹, co odpowiadało wymogom określonym w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim;

- 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 o stanie klęski żywiołowej²².

(dowód: akta kontroli str. 234-435, 436-438, 452-526)

Wraz z informacją kierowaną do poszczególnych sołtysów o wysokości środków przeznaczonych w danym roku na sołectwo, Burmistrz przekazywał wzór wniosku i innych dokumentów, jakie należało złożyć wraz z wnioskiem. Zaznaczał także, że do realizacji może być przyjęty wniosek zawierający rzetelnie oszacowane koszty. Wśród ww. dokumentów był *kosztorys zadania zgłoszonego przez sołectwo*. W wyniku analizy 66 złożonych wniosków stwierdzono, że w 14 przypadkach w załączonych *kosztorysach* podano jedynie szacowane kwoty poszczególnych przedsięwzięć, bez sprecyzowania ich zakresu rzeczowego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2.

(dowód: akta kontroli str. 112-117, 234-435, 436-438)

Przewodniczący Zespołu ds. rozpatrywania wniosków wyjaśnił, że szacowane przez sołectwa koszty realizacji przedsięwzięć objęto weryfikacją – były konsultowane z pracownikami Urzędu. Podstawą do szacowania wartości były aktualne ceny usług, dostaw, robót budowlanych realizowanych przez Gminę w oparciu o zawarte umowy lub udzielone zlecenia. Drugim sposobem na określanie wartości zadań było badanie rynku prowadzone samodzielnie przez sołtysów oraz rady sołeckie na etapie tworzenia kosztorysu zadań.

(akta kontroli str. 975-981)

1.6. W badanym okresie Burmistrz otrzymał łącznie 33 wnioski sołectw o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji z funduszu sołeckiego (16 w 2021 r., 12 w 2022 r. i pięć do 31 sierpnia 2023 r.). Wszystkie wnioski o zmianę z 2021 i 2022 r. 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 i dotyczyły:

- zmiany przedsięwzięć (23 wnioski);
- przesunięcia środków finansowych pomiędzy przedsięwzięciami (osiem wniosków);
- rezygnacji ze środków funduszu (dwa wnioski).

Ujęte we wnioskach przedsięwzięcia mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy, stosownie do wymogów określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

Wszystkie wnioski zawierały oszacowane koszty poszczególnych przedsięwzięć oraz – z wyjątkiem trzech – uzasadnienie dla nowych przedsięwzięć, a także innych wprowadzanych zmian.

(akta kontroli str. 527-559, 561-569, 628-631)

1.7. Burmistrz nie odrzucił trzech ww. wniosków o zmianę, w których nie zawarto uzasadnienia dla nowych przedsięwzięć, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1. Wszystkie 33 wnioski przyjęto do realizacji.

(akta kontroli str. 530-559, 561-569)

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

²² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1897).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie odrzucił:

- pięciu wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego²³ (7,6% złożonych wniosków), na łączną kwotę 212,4 tys. zł (11,8% przyznanych środków z funduszu), pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim;
- trzech wniosków o zmianę przedsięwzięć przewidzianych do realizacji z funduszu sołeckiego²⁴ (9,1% złożonych wniosków o zmianę), pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5 ust. 5 w związku z art. 7 ust. 4 ww. ustawy.

Powyższe wnioski nie zawierały uzasadnienia planowanych do realizacji przedsięwzięć (w przypadku wniosków o zmianę – nowych przedsięwzięć na łączną kwotę 19,8 tys. zł), wymaganego na podstawie art. 5 ust. 3 oraz art. 5 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 4 ww. ustawy. Pomimo tych braków, zostały pozytywnie zaopiniowane przez *Zespół do spraw rozpatrywania wniosków*, co było działaniem nierzetelnym.

Wydatki związane z realizacją przedsięwzięć wskazanych w ww. wnioskach zostały ujęte w budżetach Gminy na 2021, 2022 i 2023 r. Na ich realizację²⁵ wydano w kolejnych latach ze środków funduszu odpowiednio: 22,6 tys. zł, 149 tys. zł i 21,4 tys. zł (do 30 września). W wyniku ujęcia ww. kwot w przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wnioskach o zwrot części wydatków poniesionych z funduszu w 2021 i 2022 r., Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o odpowiednio 4,1 tys. zł i 26,3 tys. zł²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 10-58, 250, 302, 317, 360, 427, 436-438, 441-442, 446-447, 451, 530-559, 561-569, 628-631, 864-869, 905-906, 926-931, 968-969, 1145-1146)

Burmistrz oraz Przewodniczący Zespołu ds. rozpatrywania wniosków wyjaśnili, że podczas obrad *Zespołu* kładziono nacisk na zgodność zadań zaproponowanych przez poszczególne sołectwa z zadaniami własnymi Gminy oraz możliwość ich realizacji w związku z wysokością środków finansowych przypadających na dane sołectwo. Sprawdzano, czy złożone wnioski posiadają wypełnioną pozycję *uzasadnienie*. We wszystkich przypadkach był dokonany zapis przez Sołectwa, tylko w niektórych zbyt ogólnie. Sołtysi często słownie uzasadniali merytoryczną zawartość wniosków z członkami *Zespołu*, co mogło skutkować niewystarczającym ich późniejszym uzasadnieniem. W konsekwencji uznano, iż zostały spełnione wymogi art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że sołectwa zostaną poinformowane, aby na przyszłość szerzej opisywać zakres zadań, które będą realizować. Równocześnie podkreślił, iż ponad wszystko, istotą działań dokonywanych przez sołectwa są: obrady mieszkańców podczas zebrania wiejskiego, ich wola i ogromna potrzeba realizacji owego przedsięwzięcia dla dobra ogółu i wszystkich pokoleń.

(dowód: akta kontroli str. 985-992)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że 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.

²³ Dwóch wniosków sołectwa Kuzocin - na 2021 i 2022 r., na (odpowiednio) 22,6 tys. zł i 25,9 tys. zł, wniosku sołectwa Bogusławice na 2022 r., na 46,2 tys. zł oraz dwóch wniosków sołectwa Wolbórz - na 2022 i 2023 r., na 58 tys. zł i 59,7 tys. zł.

²⁴ Wnioski o zmianę funduszu na 2022 r. złożone przez sołectwa: Prosenie – brak uzasadnienia nowego zadania na kwotę 16,5 tys. zł, Młoszów – brak uzasadnienia nowego zadania na kwotę 2,6 tys. zł, Wolbórz – brak uzasadnienia nowego zadania na kwotę 0,7 tys. zł.

²⁵ W przypadku wniosków o zmianę – na realizację nowych przedsięwzięć.

²⁶ Odpowiednio 4121,00 zł i 26 291,44 zł, łącznie 30 412,44 zł.

Każdy z ww. wniosków wprawdzie został wypełniony w pozycji *uzasadnienie*, jednak zapisy tam zawarte wskazywały jedynie, że planowane przedsięwzięcia służą poprawie warunków życia mieszkańców i mieszczą się w zadaniach własnych gminy lub że o potrzebie ich realizacji zdecydowało zebranie wiejskie. Nie odnosiły się do realizacji konkretnych przedsięwzięć, 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 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 i mieszczą się w zadaniach własnych gminy) należy do rady gminy, a nie do zebrania wiejskiego. Rada oceny tej dokonuje właśnie na podstawie uzasadnienia realizacji konkretnego przedsięwzięcia, którego ww. wnioski nie zawierały.

2. W 14 przypadkach, w *Kosztorysie zadania*, stanowiącym załącznik do wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego²⁷, dla wszystkich lub części planowanych przez dane sołectwo przedsięwzięć podano jedynie szacowane kwoty tych przedsięwzięć, bez sprecyzowania ich zakresu rzeczowego. Przykładowo, jeden z ww. kosztorysów zawierał następujące pozycje:

- modernizacja oświetlenia w sołectwie – 28 530,62 zł,
- warsztaty edukacyjno-integracyjne – 6000,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 234- 435, 436-438)

Przewodniczący Zespołu ds. *rozpatrywania wniosków* wyjaśnił m.in., że członkowie Zespołu wraz z sołtysami omawiają zaplanowane prace wykonywane później w ramach funduszu sołeckiego. Zakres prac jest uszczegóławiany podczas planowania. Sołtysi ustalają wartość zadań poprzez wyszacowanie ich u różnych wykonawców i z uzyskanych informacji tworzą kosztorys złożony z pozycji ogólnych, nie szczegółowych. Zespół nie żądał od sołtysów dokładnych kosztorysów np. na podstawie katalogu robót budowlanych z rozbiciem na poszczególne pozycje, ponieważ szacowanie miało charakter ogólny i dotyczyło całych zadań oszacowanych przez zapytanych wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 975-984)

W ocenie NIK tak opracowane dokumenty były nierzetelne i nie spełniały funkcji kosztorysu, bowiem na ich podstawie nie było możliwości ustalenia jaki zakres rzeczowy obejmują poszczególne przedsięwzięcia, nawet na poziomie ogólnym. Brak zakresu rzeczowego przedsięwzięć utrudniał prawidłowe planowanie i wykonanie budżetu Gminy oraz organizację zamówień, na co wskazują m.in. ustalenia opisane w obszarze drugim w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punktach 1 i 4.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu przypadających sołectwom w 2021, 2022 i 2023 r. Informacje doręczone Wojewodzie zawierały także prawidłowe dane o wysokości kwoty bazowej. Środki funduszu przypadające na dane sołectwo obliczono w sposób określony w ustawie o funduszu sołeckim. Wbrew obowiązującym przepisom Burmistrz nie odrzucił pięciu wniosków o przyznanie środków z funduszu (z 66 przyjętych do realizacji) i trzech wniosków o zmianę (z 33), które nie zawierały uzasadnienia planowanych do realizacji przedsięwzięć²⁸. Dodatkowo część *kosztorysów zadań* (co najmniej 14), stanowiących integralny załącznik do wniosku, była nierzetelna, bowiem nie zawierała elementów umożliwiających ustalenie zakresu rzeczowego przedsięwzięć, co utrudniało prawidłowe planowanie i wykonanie budżetu Gminy oraz organizację zamówień.

²⁷ Kosztorysy zadań zgłoszonych na 2021 r. przez sołectwa: Brudaki, Golesze Duże, Kuzocin, Studzianki, na 2022 r. przez sołectwa: Golesze Duże, Kuzocin, Lubiatów, Psary Lechawa, Żarnowica Duża, Żywocin, na 2023 r. przez sołectwa Kuzocin, Psary Lechawa, Stanisławów, Żarnowica Duża.

²⁸ W przypadku wniosków o zmianę dla nowych przedsięwzięć.

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

2.1. Wydatki budżetowe zrealizowane z funduszu sołeckiego wyniosły:

- 511,2 tys. zł w 2021 r., co stanowiło 93,3% pierwotnie planowanych wydatków i 96,2% planu po zmianach (531,5 tys. zł);
- 590,4 tys. zł w 2022 r., co stanowiło 94,9% pierwotnie planowanych wydatków i 98,8% planu po zmianach (597,5 tys. zł);
- 277,3 tys. zł do 30 września 2023 r., co stanowiło 43,7% planu po zmianach (628,9 tys. zł).

W poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wykonanie wydatków w odniesieniu do planu po zmianach wyniosło: w 2021 r. od 92% do 100%, w 2022 r. od 98% do 100%. Najniższe procentowo wykonanie odnotowano: w 2021 r. w dziale 926 *Kultura fizyczna*, w rozdziale 92695 *Pozostała działalność* (92%), a w 2022 r. w dziale 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, w rozdziale 92195 *Pozostała działalność* (98%).

(dowód: akta kontroli str. 10-58, 560)

2.2. W wyniku badania prawidłowości realizacji wydatków ze środków funduszu, przeprowadzonego na próbie pięciu sołectw w każdym roku²⁹, na kwotę 88,7 tys. zł w 2021 r., 100 tys. zł w 2022 r. i 85 tys. zł w 2023 r. (łącznie 273, 7 tys. zł) ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach (15) środki funduszu wykorzystano na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw, będących zadaniami własnymi gminy³⁰, służących poprawie warunków życia mieszkańców i zgodnych ze strategią rozwoju Gminy, co odpowiadało wymogom określonym w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim;
- z jednym wyjątkiem, opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1, wydatki zakwalifikowano do prawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 561-569, 581-589, 661-677, 832-845, 997-1019)

W badanym okresie szacunkowa wartość zamówień dotyczących przedsięwzięć sfinansowanych środkami funduszu sołeckiego:

- w trzech przypadkach przekraczała kwotę 130 tys. zł netto - przy udzielaniu tych zamówień miały zastosowanie przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 1);
- w pozostałych przypadkach była niższa od ww. kwoty – przy udzielaniu tych zamówień miał zastosowanie regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej poniżej 130 tys. zł, wprowadzony zarządzeniem Burmistrza z dnia 4 stycznia 2021 r.³¹

(dowód: akta kontroli str. 561-580, 1020-2022)

Prawidłowość przestrzegania procedur udzielania zamówień publicznych skontrolowano na ww. próbie przedsięwzięć realizowanych przez pięć sołectw w każdym roku, na które wydatkowano ze środków funduszu sołeckiego łącznie 273,7 tys. zł. W wyniku badania ustalono, że:

- w dwóch przypadkach, dotyczących modernizacji nawierzchni jezdni drogi gminnej³², w których wartość szacunkowa zamówienia realizowanego przez Gminę przekraczała 130 tys. zł netto, zamówienia udzielono wykonawcy wyłonionemu w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości

²⁹ W 2021 r. sołectwa: Golesze Duże, Kaleń, Młynary, Stanisławów, Świątniki, w 2022 r. sołectwa: Kaleń, Psary Stare, Psary Witowskie, Stanisławów, Studzianki, w 2023 r. sołectwa: Brudaki, Młynary, Psary Witowskie, Studzianki, Świątniki. Łącznie badaniem objęto dziewięć sołectw (40%).

³⁰ O których mowa między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym.

³¹ Regulamin stanowił załącznik do zarządzenia nr 1/2021, dalej: *regulamin* lub *regulamin udzielania zamówień publicznych*.

³² Przedsięwzięcia realizowane m.in. w sołectwach Kaleń i Psary Witowskie.

przy udzieleniu tego zamówienia. Na ww. przedsięwzięcia wydatkowano ze środków funduszu 38 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 561-569, 581-627, 1020-1022)

- w czterech przypadkach, dla których szacowana wartość zamówienia wynosiła powyżej 50 tys. zł i poniżej 130 tys. zł netto³³, zamówienia udzielono w trybie zapytania ofertowego, o którym mowa w § 4 pkt 6 lit. c regulaminu. Tryb ten zastosowano dodatkowo dla jednego zakupu o niższej wartości szacunkowej³⁴. Wnioski o wszczęcie postępowań oraz - z jednym wyjątkiem, opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 2 - zapytania ofertowe zawierały elementy określone we wzorach stanowiących załączniki nr 2 i nr 3 do regulaminu. Wykonawców zamówień wyłoniono zgodnie z kryteriami określonymi w ofertach. Oferty oraz dane dotyczące rozstrzygnięć upubliczniono m.in. na stronie internetowej zamawiającego, w sposób określony w § 4 pkt 6 lit. c regulaminu. Na objęte kontrolą przedsięwzięcia wydatkowano ze środków funduszu 83,7 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 570-589, 634-739)

- w pozostałych przypadkach, dla zakupów o wartości szacunkowej do 25 tys. zł netto, na które wydano łącznie 152 tys. zł, wydatki udokumentowano fakturą, co odpowiadało wymogom określonym w § 4 pkt 6 lit. a regulaminu. Kierownik Referatu Budownictwa wyjaśnił, że zamówienia te realizowali pracownicy Gminy, przy dużym zaangażowaniu sołtysów lub sołtysi (np. zakupy na warsztaty integracyjno-edukacyjne). Wykonawców wybierano biorąc pod uwagę oferowane ceny, fachowość wykonania, terminowość, odległość i opinie o wykonawcy. Przy zamówieniach prowadzono także rozmowy z wykonawcami, celem wynegocjowania niższych cen.

W przypadku jednego z takich zamówień stwierdzono brak należytej staranności przy przygotowaniu i realizacji przedsięwzięcia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 3.

(dowód: akta kontroli str. 570-589, 993-994)

2.3. Realizację zadań ujętych we wnioskach sołectw zbadano w oparciu o przedsięwzięcia, których wykonanie sfinansowano wydatkami objętymi badaniem w punkcie 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W wyniku analizy dokumentacji Urzędu oraz przeprowadzonych oględzin miejsc realizacji wybranych przedsięwzięć³⁵ stwierdzono, że:

- w 13 przypadkach zadania zgłoszone we wnioskach sołectw zostały wykonane, a efekty rzeczowe osiągnięte;
- w jednym przypadku, dotyczącym modernizacji Domu Ludowego w Młynarach, przedsięwzięcie wykonano w niepełnym zakresie, ponieważ wykonawca, który złożył ofertę na to zadanie wycofał się przed podpisaniem umowy, a w dwóch kolejnych postępowaniach nie wpłynęły żadne oferty;
- w jednym przypadku, dotyczącym kompleksowego wykonania odwiertu studni głębinowej w Brudakach, podczas oględzin w dniu 30 października 2023 r. stwierdzono, że studnia nie funkcjonowała i była niekompletna. Sołtys zeznał jednak, że studnia została wykonana przed otrzymaniem przez Urząd faktury od wykonawcy (24 lipca 2023 r.) oraz że funkcjonowała co najmniej do połowy września 2023 r. Według zeznań sołtysa i pracowników Urzędu woda ze studni była wykorzystywana do picia przez uczestników uroczystości odbywających się

³³ Przedsięwzięcia realizowane przez sołectwa: Stanisławów i Kalerń w 2021 r. (zakup kruszyw dolomitowych), Golesze Duże w 2021 r. (modernizacja oświetlenia ulicznego), Świątniki w 2023 r. (zagospodarowanie terenu przez Domem Ludowym w Świątnikach).

³⁴ Dla przedsięwzięcia realizowanego w 2022 r. przez sołectwo Studzianki, polegającego na wykonaniu projektu budowy Domu Ludowego o wartości szacunkowej 25 tys. zł, zastosowano procedurę przewidzianą dla zamówień o wyższej wartości.

³⁵ Przedsięwzięcia polegające na: (1) ułożeniu kostki betonowej w Świątnikach, (2) odnowieniu obiektów małej architektury w Psarach Starych i (3) Psarach Witowskich, (4) wykonaniu odwiertu studni głębinowej w Brudakach, (5) zakupie stołów i krzeseł do Domu Ludowego w Młynarach, (6) rozbiórce Domu Ludowego w Studziankach, (7) utwardzeniu terenu przez Domem Ludowym w Świątnikach.

w pobliżu boiska, a także do podlewania boiska. Po okresie letnim niektóre elementy studni zostały zdemontowane i zdeponowane u osoby fizycznej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 4. Demontaż uzasadniono m.in. brakiem konieczności nawadniania boiska w okresie zimowym, odnotowanymi aktami wandalizmu oraz budową hydroforni.

(akta kontroli str. 581-589, 776-793, 970, 1023-1047)

W badanym okresie nie wpłynęła żadna skarga dotycząca przedsięwzięć realizowanych z funduszu sołeckiego.

(akta kontroli str. 971-974)

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 27 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 zwrot³⁶. Wykazane we wnioskach kwoty wykonanych wydatków w ramach funduszu – 511,2 tys. zł w 2021 r. i 590,4 tys. zł w 2022 r. były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za 2021 i 2022 r.

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

(akta kontroli str. 858-896, 919-960)

W wyniku przyjęcia do realizacji wniosków podlegających odrzuceniu (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze pierwszym w punkcie 1), ujęte we wnioskach Gminy kwoty wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego zawyżono o 22,6 tys. zł za 2021 r. i 148,9 tys. zł za 2022 r.

(akta kontroli str. 436-438, 628-630, 631, 864-869, 926-931, 1145-1146)

2.5. Otrzymana przez Gminę w 2022 i 2023 r.³⁷ 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 93,1 tys. zł i 104,2 tys. zł. Biorąc pod uwagę kwotę bazową w Gminie (Kb) w 2021 i 2022 r.³⁸ oraz średnią kwotę bazową w kraju (Kbk) w danym roku³⁹, wysokość zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego dla Gminy została skorygowana do wysokości 18,216% za 2021 r. i 17,649% za 2022 r., tj. do wartości ustalonej na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. 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. 846-969)

Na skutek przyjęcia do realizacji wniosków podlegających odrzuceniu, otrzymana kwota dotacji na zwrot części wykonanych wydatków w ramach funduszu sołeckiego była wyższa od należnej o 30,4 tys. zł, tj. o 18,2%⁴⁰.

(akta kontroli str. 250, 302, 317, 360, 427, 436-438, 441-442, 446-447, 451, 530, 542, 547, 561-569, 628-630, 631, 864-869, 905-906, 926-931, 968-969)

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 453.

³⁷ Wpływ na rachunek bankowy Gminy odpowiednio 23 sierpnia 2022 r. i 23 sierpnia 2023 r.

³⁸ 5108,08 zł na 2021 r. i 5804,13 zł na 2022 r.

³⁹ Obliczona przez Ministra Finansów kwota Kbk wyniosła 4859,66 zł na 2021 r. i 5260,21 zł na 2022 r.

⁴⁰ 30 412,44 zł (4121,00 zł za 2021 r. i 26 291,44 zł za 2022 r.). Należna kwota zwrotu za 2021 i 2022 r. wynosiła łącznie 166 910,03 zł, a wnioskowana i otrzymana - łącznie 197 332,47 zł.

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydatki na zakup artykułów żywnościowych kwalifikowano w 2021 r. do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Na badanej próbie stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła zakupów spożywczych na kwotę 6 tys. zł (2,2% badanych wydatków), zrealizowanych w związku z organizacją warsztatów edukacyjno – integracyjnych w sołectwie Golesze Duże, zaewidencjonowanych w § 4210. Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴¹, zakup środków żywności należało ująć w § 4220.

(dowód: akta kontroli str. 241-243, 561-569, 581-583, 661-677, 740-775)

Burmistrz oraz Skarbnik wyjaśnili, że planowany zakup zakwalifikowano do § 4210 zgodnie z ustną deklaracją sołtysa, iż wydatek będzie dotyczył materiałów innych niż artykuły żywnościowe. Podczas realizacji zadania przyjęte wcześniej założenia kwalifikacji wydatku okazały się mylne, a istniejąca w 2021 r. klasyfikacja budżetowa nie dawała możliwości umiejscowienia wydatku w innym paragrafie niż 4210. W kolejnych latach wprowadzono wydatki w § 4220, właściwym dla zakupu artykułów żywnościowych.

Ponadto Skarbnik wyjaśniła, że w oparciu o wiedzę dostępną m.in. ze szkoleń opierano się na opinii, że zakup środków żywnościowych winien być stosowany tylko dla produktów żywnościowych w działalności stołówek i przedszkoli. W kolejnych latach, w wyniku zmian interpretacji i szkoleń, których pracownicy Urzędu byli słuchaczami, doprecyzowano wnioski sołectw i wprowadzono wydatki w § 4220.

(dowód: akta kontroli str. 632-633, 989-992)

W 2021 r. wydatki na zakup artykułów żywnościowych z funduszu sołectkiego, które zaewidencjonowano w § 4210 zamiast w § 4220, wyniosły łącznie 11,7 tys. zł⁴². W konsekwencji błędnych księgowani w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S za 2021 r. w rozdziale 92195 wartość wykonanych wydatków zawyżono o tę kwotę w § 4210, a nie wykazano jej w § 4220.

(dowód: akta kontroli str. 661-677, 740-775, 871-899)

2. Jedno zapytanie ofertowe (na cztery skontrolowane⁴³) opracowane zostało niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 3 do regulaminu udzielania zamówień publicznych. W zapytaniu z dnia 8 kwietnia 2021 r., zawierającym zaproszenie do składania ofert na wykonanie modernizacji oświetlenia ulicznego, nie zawarto informacji o miejscu i terminie otwarcia ofert. Zgodnie z § 4 pkt 6 lit. c regulaminu, zapytanie należało sporządzić według wzoru określonego w załączniku nr 3 do regulaminu. Według tego wzoru obligatoryjnym elementem zapytania była informacja o miejscu i terminie otwarcia ofert.

(dowód: akta kontroli str. 570-580, 637-641)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że zgodnie z § 4 pkt 4 regulaminu zapytanie ofertowe powinno zawierać w szczególności nazwę i opis przedmiotu zamówienia, termin jego wykonania, opis kryteriów wyboru wykonawcy, warunki realizacji zamówienia, termin i sposób przekazania odpowiedzi przez wykonawcę. Wszystkie te elementy znajdowały się w zapytaniu ofertowym z dnia 8 kwietnia 2021 r. Ponieważ składanie ofert odbywa się drogą elektroniczną, analogicznym miejscem otwarcia ofert jest miejsce ich złożenia, czyli System E-Zamówienia Publiczne oraz poczta elektroniczna, odpowiednio według miejsca złożenia oferty przez Wykonawcę. Informacja o terminie otwarcia ofert publikowana jest na stronie internetowej prowadzonego postępowania, której adres podany jest w zapytaniu ofertowym.

(dowód: akta kontroli str. 995-996)

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

⁴² 11 728,66 zł.

⁴³ Dostawa kruszywa, realizowana na rzecz dwóch kontrolowanych sołectw, objęta była jednym postępowaniem.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK wskazuje, że we wzorze zapytania ofertowego wyszczególniono elementy, które nie są obowiązkowe w każdym przypadku, tj. *Warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonania oceny ich spełnienia*, a także *Wykaz dokumentów oraz oświadczeń niezbędnych do złożenia wraz z ofertą*⁴⁴. Do elementów nieobowiązkowych nie zaliczono informacji o miejscu i terminie otwarcia ofert. Z tego względu powyższe dane należało określić w zapytaniu ofertowym z dnia 8 kwietnia 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 570-580)

3. Przedsięwzięcie polegające na kompleksowym wykonaniu odwiertu studni głębinowej w miejscowości Brudaki, sfinansowane ze środków funduszu sołeckiego w 2023 r., zostało zrealizowane nierzetelnie i niegospodarnie, tj.:

- w przyjętym do realizacji wniosku sołectwa i załączonym do niego *kosztorysie* nie został określony planowany zakres robót budowlanych oraz podstawowe dane o studni, obejmujące m.in. szacowaną głębokość odwiertu i pobór wody na dobę, co utrudniało dalsze procedowanie przedsięwzięcia (ustalenia dotyczące *kosztorysów* opisano w obszarze pierwszym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w punkcie 2*);
- w Urzędzie nie dołożono należytej staranności na etapie przygotowania inwestycji, tj. nie przeprowadzono żadnych analiz celem rzetelnego ustalenia ww. danych, pomimo że wyniki takich analiz rozstrzygają o ewentualnym obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego⁴⁵ oraz wysokości planowanych wydatków. Inspektor Referatu Budownictwa, szacujący wartość zamówienia, nie znał zakresu robót budowlanych niezbędnych do wykonania w ramach przedsięwzięcia;
- z wykonawcą przedsięwzięcia nie podpisano umowy na wykonanie robót budowlanych. Nie ustalono też w formie pisemnej m.in. zakresu zamówienia, terminu jego realizacji, kar za nienależyte wykonanie robót, okresu gwarancji, zasad odbioru. Brak powyższej dokumentacji uniemożliwił prawidłowy nadzór nad realizacją przedsięwzięcia i nie zapewniał właściwej dbałości o majątek Gminy;
- Inspektor i Kierownik Referatu Budownictwa, którzy w lipcu 2023 r. potwierdzili na fakturze wykonanie przedsięwzięcia, nie znali szczegółowego zakresu planowanych i wykonanych robót budowlanych, nie nadzorowali poszczególnych etapów robót, nigdy nie potwierdzili prawidłowego funkcjonowania studni, nie dokonali protokolarnego odbioru prac, a po demontażu części elementów studni (około września 2023 r.) nie potrafili określić których elementów obecnie brakuje. Powyższe świadczy o braku nadzoru nad przedsięwzięciem i nierzetelnej realizacji obowiązków służbowych;
- zdemontowane elementy studni zostały zdeponowane u osoby fizycznej, po wyrażeniu ustnej zgody przez Kierownika Referatu Budownictwa. Nie sporządzono przy tym wykazu przekazanych części, nie określono zasad ich przechowywania, nie ustalono kto ponosi koszty i jest odpowiedzialny za demontaż, ponowny montaż części oraz za ewentualne nieprawidłowe działanie studni. Na skutek powyżej opisanego, nierzetelnego postępowania, nie zapewniono należytej dbałości o majątek Gminy.

W wyniku powyższych nieprawidłowości wydatki z funduszu sołeckiego na wykonanie studni, które wyniosły 17,2 tys. zł⁴⁶, zostały poniesione z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁴⁷.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁴⁸ oraz zakresem obowiązków przygotowanie dokumentacji niezbędnych do realizacji inwestycji gminnych, prowadzenie nadzoru i koordynacja realizacji inwestycji gminnych oraz

⁴⁴ We wzorze zapytania ofertowego w wymienionych punktach dodano adnotacje: *stawianie warunków nie jest obowiązkowe oraz jeśli dotyczy*.

⁴⁵ Decyzja administracyjna, która upoważnia do korzystania z wód oraz wykonywania urządzeń wodnych jest wymagana m.in. gdy studnia przekracza 30 metrów głębokości lub pobór wody jest większy niż 5 m³ na dobę.

⁴⁶ 17 237,99 zł, 6,3% badanej próby wydatków.

⁴⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

⁴⁸ Regulamin ustalony zarządzeniem nr 66/2022 Burmistrza Wolborza z dnia 15 września 2022 r.

monitorowanie ich przebiegu, opracowanie zakresów rzeczowych i harmonogramów inwestycji w zakresie rzeczowym i finansowym należało do zadań Kierownika Referatu Budownictwa. Kierownikowi powierzono także nadzór nad pracą Referatu.

(dowód: akta kontroli str. 373-375, 570-580, 581-589, 776-778, 789-793, 1023-1135)

W odniesieniu do ww. nieprawidłowości Kierownik Referatu Budownictwa wskazał m.in., że planowany wydatek na wykonanie studni nie przekraczał 25 tys. zł netto i w tym przypadku w oparciu o regulamin udzielania zamówień publicznych nie było obowiązku m.in. prowadzenia dokumentacji do zamówienia oraz podpisania umowy z wykonawcą. Z uwagi na powyższe nie nadzorował także wykonania inwestycji i nie dokonał jej formalnego odbioru. Inspektor Referatu Budownictwa wskazała m.in., że fakturę za wykonanie przedsięwzięcia opisała po uzyskaniu informacji od Sołtysa, że przedsięwzięcie zostało wykonane.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że z uwagi na bliskość rzeki oraz obecność studni głębinowej na sąsiedniej działce, której głębokość, według informacji pozyskanych od Sołtysa, nie przekracza 30 m założono, iż nie będzie konieczności wykonania głębszego odwiertu. Jeśli miałyby zostać przekroczona ta wartość, roboty zostałyby przerwane, a odwiert zabezpieczony do czasu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, uprawniającego do kontynuacji działań. Dla przedmiotowego zadania brak było konieczności wszczęcia procedury regulaminowej, z uwagi na kwotę zadania nieprzekraczającą 25 tys. zł netto. Szczegółowy zakres robót niezbędnych do wykonania znany był wykonawcom robót jako podmiotom posiadającym zasoby w postaci wiedzy, umiejętności i materiałów, niezbędnych do wykonania planowanego zadania. Efekt końcowy w postaci wykonania odwiertu studni, umieszczenia pompy wraz z urządzeniami do sterowania został osiągnięty, co potwierdzono na fakturze. Zdemontowana pompa została zmagazynowana u członka Rady Sołectwa Sołectwa Brudaki. Nie sporządzono dokumentów przekazania, ponieważ osoba ta jest mieszkańcem wsi, zaangażowanym w sprawy społeczności, powszechnie darzonym zaufaniem, działającym na rzecz społeczności lokalnej. Kierownik Referatu Budownictwa kierował się podstawowym składnikiem życia społecznego jakim jest zaufanie społeczne. W związku z zakończeniem budowy budynku technicznego zabezpieczającego studnię, powstała możliwość ponownego montażu pompy, co nastąpiło w dniu 15 listopada 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 1023-1047, 1136-1144)

Zdaniem NIK wdrożone w Urzędzie mechanizmy kontrolne były niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego przygotowania i realizacji robót budowlanych o wartości nieprzekraczającej 25 tys. zł netto.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykorzystanie środków funduszu sołectkiego w Gminie. Badanie próby wydatków w kwocie 273,7 tys. zł, poniesionych z funduszu w latach 2021 – 2023 (do 30 września) na przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwa wykazało, że 6,3% wydatków (17,2 tys. zł) zrealizowano bez zachowania zasad wymaganych przepisami prawa. Postępowania o udzielenie zamówień przeprowadzono wprawdzie w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrzny regulamin udzielania zamówień⁴⁹, jednak wdrożone w Urzędzie mechanizmy kontrolne okazały się niewystarczające dla zamówień o wartości nieprzekraczającej 25 tys. zł netto. Dodatkowo stwierdzono, że 2,3% wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego w 2021 r. (11,7 tys. zł), zakwalifikowano do niewłaściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej.

We wnioskach o zwrot z budżetu państwa części wydatków w ramach funduszu sołectkiego w 2021 i 2022 r. wartość zrealizowanych wydatków zawyżono łącznie o 171,6 tys. zł, na skutek wykazania w nich kwot przeznaczonych na realizację przedsięwzięć ujętych we wnioskach, które zgodnie z ustawą o funduszu sołectkim

⁴⁹ Stwierdzono pojedynczy przypadek opracowania zapytania ofertowego niezgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 3 do regulaminu udzielania zamówień publicznych, co nie miało wpływu na przebieg zamówienia.

powinny zostać odrzucone. W konsekwencji, otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. była wyższa od należnej łącznie o 30,4 tys. zł, tj. o 18,2%. Wnioski o zwrot, zawierające dane odpowiadające wartościom ujętym w sprawozdaniu Rb-28S, zostały doręczone Wojewodzie terminowo.

W wyniku badania ww. próby wydatków (273,7 tys. zł) stwierdzono, że środki wykorzystano na zadania określone w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, a przedsięwzięcia zostały zrealizowane.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski: NIK zauważa, że wydatki poniesione na realizację wszystkich przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa Wolbórz o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na 2023 r. nie mogą zostać ujęte we wniosku do Wojewody Łódzkiego o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu za rok 2023. Wniosek sołectwa, jako niespełniający jednego z wymogów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, powinien zostać przez Burmistrza odrzucony, stosownie do art. 5 ust. 5 ww. ustawy, a nie przyjęty do realizacji, co opisano w obszarze pierwszym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w punkcie 1.

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. Sporządzenie i przekazanie Wojewodzie Łódzkiemu korekty wniosków o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy w ramach funduszu sołeckiego w 2021 i 2022 r., uwzględniającej jedynie wydatki ujęte w prawidłowo przyjętych wnioskach.
3. Dokonanie zwrotu nienależnie pobranej dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2021 i 2022 r., wynikającej z prawidłowego wyliczenia.
4. Egzekwowanie od sołtysów wniosków (i kosztorysów) obejmujących wszystkie dane niezbędne do prawidłowego planowania przedsięwzięć realizowanych z funduszu sołeckiego.
5. Wdrożenie rozwiązań pozwalających na skuteczne i rzetelne sprawowanie nadzoru merytorycznego nad przyznawaniem i wydatkowaniem środków z funduszu sołeckiego, w tym nad przygotowaniem i realizacją zamówień o wartości nieprzekraczającej 25 tys. zł.

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
wykorzystania
uwag
i 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 15 grudnia 2023 r.

Kontroler
Emilia Wyciszkievicz
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/.../

/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p. o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/