



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.4111.3.10.2023

Marcin Artur Wieczorek
Wójt Gminy Pabianice
Urząd Gminy Pabianice
ul. Torowa 21
95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Pabianice (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>UG</i>), ul. Torowa 21, 95-200 Pabianice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Marcin Artur Wieczorek – Wójt Gminy Pabianice od dnia 4 listopada 2018 r. (dalej: <i>Wójt</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
Kontroler	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/129/2023 z dnia 18 września 2023 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w latach 2021-2023 (do 31 października) fundusz sołecki w gminie Pabianice³ nie funkcjonował w pełni prawidłowo.

W Gminie przestrzegano zasad tworzenia i rozdysponowania funduszu sołeckiego. Kwoty środków funduszu przypadających na dane sołectwo obliczono w prawidłowej wysokości. Wójt terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu, przypadających sołectwom w latach: 2021, 2022 i 2023. Informacje przekazane Wojewodzie zawierały również prawidłowe dane o wysokości kwoty bazowej.

W okresie objętym kontrolą wszystkie wnioski (w tym 54 - w sprawie przeznaczenia środków z funduszu oraz 41 - o zmianę przeznaczenia tych środków) zostały przyjęte do realizacji, przy czym jeden z wniosków, po jego prawidłowym odrzuceniu przez Wójta, został powtórnie uchwalony przez zebranie wiejskie. Wójt nie odrzucił natomiast 10 wniosków, pomimo że nie zawierały one jednego z obligatoryjnych elementów określonych w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁴.

W Gminie prawidłowo wykorzystano w latach 2021-2023 (do 31 października) środki z funduszu sołeckiego. Na próbie tych wydatków w łącznej kwocie 518,1 tys. zł (35,2% 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 zgodnie z wewnętrznymi regulacjami⁵. W wyniku realizacji analizowanych przedsięwzięć osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

Wójt terminowo przekazał Wojewodzie Łódzkiemu wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w latach 2021 i 2022, wskazując w nich wymagane dane i kwoty wykonanych wydatków w ramach funduszu, zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S za 2021 i 2022 r. Kwoty te zostały jednak zawyżone odpowiednio o 29,1 tys. zł i 76,6 tys. zł na skutek ujęcia w nich wydatków na realizację przedsięwzięć wykazanych w 10 wnioskach, które zgodnie z ustawą o funduszu sołeckim powinny zostać odrzucone. Skutkiem powyższego, otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. była wyższa od należnej odpowiednio o 3,5 tys. zł i 9 tys. zł, tj. o 5,3% i 12,2%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Tworzenie funduszu sołeckiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 stycznia 2021 r. do 20 lipca 2022 r. w Gminie funkcjonowało 18 sołectw: Bychlew, Gorzew-Okołowice, Górka Pabianicka, Hermanów, Jadwinin-Władysławów, Janowice-Huta Janowska, Konin-Majówka, Kudrowice, Pawlikowice,

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

³ Dalej: *Gmina*.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 301, ze zm., dalej: *ustawa o funduszu sołeckim*.

⁵ Odnoszącymi się do zamówień o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto.

⁶ 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.

Petrykozy, Piątkowisko, Porszewice, Rydzyny, Szynkielew, Świątniki, Terenin, Wola Żytowska oraz Żytowice-Wysieradz.

Na podstawie uchwały⁷ Rady Gminy Pabianice, w wyniku podziału sołectwa Gorzew-Okołowice, z dniem 21 lipca 2022 r. utworzone zostało 19. sołectwo – Okołowice.

(akta kontroli str. 3-30)

1.2. Rada Gminy, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, podjęła w dniu 31 marca 2014 r. uchwałę⁸ w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie Gminy. Uchwała ta obowiązywała w kolejnych latach budżetowych, zgodnie z art. 2 ust. 3 ww. ustawy, a jej wykonanie powierzono Wójtowi.

(akta kontroli str. 31-33)

Wysokość funduszu, według uchwał budżetowych, wzrastała w kolejnych latach i wynosiła: 647,1 tys. zł w 2021 r., 739,7 tys. zł w 2022 r. i 796,5 tys. zł w 2023 r.

Nie była ona zmieniana w trakcie roku budżetowego.

(akta kontroli str. 34-52)

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.

(akta kontroli str. 298-303)

Zarządzeniem Nr 84/2020 z dnia 15 lipca 2020 r. Wójt określił procedury wykorzystania środków funduszu sołeckiego, które:

- odpowiadały wymogom art. 5-7 ustawy o funduszu sołeckim;
- określały wzory wniosków w sprawie przeznaczenia/zmiany przeznaczenia środków z funduszu, a także wzory protokołu, uchwały i listy obecności na zebraniu wiejskim;
- wskazywały przykładowe przedsięwzięcia, na które mogą być rozdysponowane środki z funduszu oraz te, na które środki nie mogą być przyznane (zgodnie z art. 2 ust. 6 i 7 ww. ustawy);
- określały zasady ponoszenia wydatków z funduszu oraz ich dokumentowania.

(akta kontroli str. 263-275)

Powyższe procedury były corocznie przekazywane sołtysom jako załącznik do pism informujących o wysokości środków przypadających na dane sołectwo, a dodatkowo omówione w dniu 12 czerwca 2023 r. podczas spotkania sołtysów z Wójtem i pracownikami UG.

(akta kontroli str. 304-311)

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

- sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków z funduszu przypadających danemu sołectwu w latach: 2021, 2022 i 2023,
- Wojewodzie informację o wysokości przypadających danym sołectwom środków oraz o wysokości kwoty bazowej (Kb), o której mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

W związku z wyborem sołtysa sołectwa Okołowice dopiero w dniu 30 marca 2023 r., sołectwo to nie otrzymało w 2023 r. środków z funduszu.

W kolejnych latach kwota bazowa (Kb) dotycząca funduszu wyniosła odpowiednio: 6 053,75 zł, 6 845,27 zł i 7 362,41 zł.

(akta kontroli str. 53-143)

⁷ Nr LXIV/421/2022 z dnia 27 czerwca 2022 r.

⁸ Nr XLVIII/396/2014.

1.4. Badanie wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo w latach 2021, 2022 i 2023 wykazało, że kwoty te ustalono według wzoru określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, uwzględniając:

- liczbę mieszkańców danego sołectwa według stanu na 30 czerwca odpowiednio roku: 2020, 2021 i 2022, wynikającą z prowadzonego przez Gminę rejestru mieszkańców, o którym mowa w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁹,
- kwotę bazową, którą obliczono jako iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy odpowiednio za rok: 2019, 2020 i 2021 oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, według stanu na dzień 31 grudnia odpowiednio roku: 2019, 2020 i 2021, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej.

(akta kontroli str. 276-297)

1.5. Każde z 18 sołectw złożyło wnioski w sprawie przeznaczenia środków z funduszu na lata: 2021, 2022 i 2023. Wnioski te obejmowały odpowiednio: 59, 68 i 57 przedsięwzięć, przy czym dwa przedsięwzięcia w ramach funduszu na 2021 r. oraz po jednym w ramach funduszu na lata 2022 i 2023¹⁰ przewidziane były do wspólnej realizacji przez dwa sołectwa i ujęte w odrębnie złożonych przez te sołectwa wnioskach.

(akta kontroli str. 144-160, 298-303)

1.6. Wójt otrzymał od sołtysów wnioski w sprawie przeznaczenia środków z funduszu w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

Wnioski te uchwalone zostały przez zebrania wiejskie i zawierały wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa¹¹ w ramach przyznanych środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów. Wszystkie wnioski w sprawie przeznaczenia środków w 2021 r. zawierały uzasadnienie realizacji przedsięwzięć, natomiast w jednym wniosku na 2022 r.¹² oraz jednym na 2023 r.¹³ nie zawarto uzasadnienia dla dwóch ujętych w nich zadań. Pomimo tych braków wnioski te nie zostały odrzucone przez Wójta, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek odrzucenia przez Wójta wniosku sołectwa, co opisano w pkt. 1.8. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 144-173, 457-467)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, przedsięwzięcia ujęte we wnioskach były objęte weryfikacją przez pracowników Urzędu pod kątem zgodności z przepisami ustawowymi oraz przyjętymi procedurami. Weryfikacji kosztów dokonywano na etapie realizacji przedsięwzięć. Jak wyjaśnił Wójt, (...) *Zdarzały się sytuacje, gdy zadanie, mimo iż spełniało wszystkie ustawowe wymogi nie mogło być zrealizowane, ponieważ realna wartość zadania znacznie przekraczała możliwości*

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1191, ze zm.

¹⁰ Fundusz na 2021 r.: wnioski sołectw Petrykozy i Świątniki dot. dofinansowania pikniku rodzinnego organizowanego przez Szkołę Podstawową im. H. Ch. Andersena w Petrykozach, a także wnioski sołectw Pawlikowice i Terenin dot. zakupu prądownicy wodnej oraz 3 odcinków tłocznych W52 dla OSP w Pawlikowicach.

Fundusz na 2022 r.: wnioski sołectw Pawlikowice i Terenin dot. zakupu kompletu ubrania specjalnego i sprzętu burzącego na potrzeby ochotniczej straży pożarnej w Pawlikowicach.

Fundusz na 2023 r.: wnioski sołectw Pawlikowice i Rydzyny dot. zakupu wyposażenia do nowo wybudowanej sali gimnastycznej do Szkoły Podstawowej im. Marii Skłodowskiej-Curie w Pawlikowicach.

¹¹ Z wyjątkiem przedsięwzięć realizowanych wspólnie przez dwa sołectwa.

¹² Wniosek sołectwa Terenin złożony (ponownie, wskutek wcześniejszego odrzucenia) 26 października 2021 r.

¹³ Wniosek sołectwa Piątkowisko złożony 30 września 2021 r.

finansowe Gminy. W takim przypadku sugerowano zmianę przeznaczenia funduszu sołeckiego lub zadanie z powodów obiektywnych nie było realizowane.

(akta kontroli str. 298-303)

Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, przedsięwzięcia ujęte we wnioskach mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, określonych między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy¹⁵, w której określono m.in. następujące cele operacyjne:

- Świadczenie wysokiej jakości usług edukacyjnych, wpływających na rozwój kapitału intelektualnego i zatrudnienia (cel I.1.);
- Kompleksowa oferta kulturalna oraz rekreacyjno-sportowa (cel II.2.);
- Rozwój infrastruktury technicznej i komunalnej (cel III.1.);
- Wysoki poziom bezpieczeństwa w wymiarze publicznym, zdrowotnym i społecznym (cel III.2.).

Żaden z wniosków sołectw nie dotyczył pokrycia wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej¹⁶.

(akta kontroli str. 144-160)

1.7. W latach 2021-2023, w terminie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (tj. do 31 października danego roku budżetowego), odpowiednio: 14, 15 i 12 sołectw przekazało Wójtowi wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu, przewidzianych do realizacji w ramach funduszu na ww. lata. Wnioski zostały uchwalone przez zebrania wiejskie i zawierały wskazanie nowych przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji (zgodnych z wymogami art. 2 ust. 6 ww. ustawy) wraz z informacją o rezygnacji z wcześniej zgłoszonych zadań, bądź też informację o zmianie zakresu zaplanowanych przedsięwzięć lub ich wartości. We wnioskach określone zostały szacunkowe koszty ujętych w nich zadań, natomiast w kolejnych latach odpowiednio: dwa, trzy i jedno sołectwo nie zawarły uzasadnień dla proponowanych nowych przedsięwzięć. Pomimo powyższych braków, wszystkie wnioski przyjęto do realizacji (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 304-311, 339-456)

1.8. W dniu 4 października 2021 r. Wójt odrzucił wniosek w sprawie przeznaczenia środków, złożony 29 września 2021 r. przez sołectwo Terenin, z uwagi na niespełnienie wymogów określonych w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, i w tym samym dniu poinformował o tym fakcie sołtysa. W uzasadnieniu tej decyzji Wójt wskazał, iż trzy z czterech przedsięwzięć ujętych we wniosku („Zakup czujników dymu dla potrzeb mieszkańców”, „Wjazd integracyjny dla mieszkańców” oraz „Wjazd do teatru”) nie są zadaniami przewidzianymi do realizacji na terenie sołectwa.

W dniu 26 października 2021 r., tj. w terminie określonym w art. 5 ust. 8 ww. ustawy, do Urzędu wpłynął wniosek sołectwa Terenin ponownie uchwalony przez zebranie wiejskie. Wniosek ten został uwzględniony przez Radę Gminy w uchwale podjętej 26 listopada 2021 r. We wniosku wskazano cztery przedsięwzięcia (w tym trzy do realizacji na obszarze sołectwa Terenin oraz jedno realizowane wspólnie z sołectwem Pawlikowice), wraz z oszacowaniem ich kosztów, a także uzasadnieniem dla trzech z nich (wniosek nie obejmował uzasadnienia realizacji

¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

¹⁵ Uchwała Nr XXVIII/232/2016 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2016 r. w sprawie „Strategii rozwoju Gminy Pabianice na lata 2016-2023” - <https://bip.pabianice.gmina.pl/3962/195/strategia-rozwoju-gminy-pabianice.html>.

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.

przedsięwzięcia pn. „Zagospodarowanie skwerku w rejonie skrzyżowania w Tereninie”, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 161-173, 298-303, 457-461)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt nie odrzucił 10 wniosków¹⁷, w tym dwóch - w sprawie przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego oraz ośmiu - o zmianę przeznaczenia tych środków, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 5 ust. 5 (w przypadku wniosku o zmianę - art. 5 ust. 5 w związku z art. 7 ust. 4) ustawy o funduszu sołeckim. Powyższe wnioski nie zawierały uzasadnienia planowanych do realizacji przedsięwzięć¹⁸, tj. elementu określonego w art. 5 ust. 3 (w przypadku wniosku o zmianę - art. 5 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 4) ww. ustawy. Na realizację przedsięwzięć objętych przedmiotowymi wnioskami wydatkowano w latach 2021-2023 (do 31 października) ze środków funduszu sołeckiego odpowiednio: 29,1 tys. zł, 76,6 tys. zł oraz 0,5 tys. zł.

W wyniku ujęcia ww. kwot 29,1 tys. zł i 76,6 tys. zł w przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wnioskach o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2021 i 2022, otrzymano dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej odpowiednio o 3 527,10 zł i 9 011,93 zł.

Odnosząc się do przyczyn nieodrzczenia wniosków zawierających braki formalne, Wójt wskazał m.in. na przypadki ustnego uzasadniania przedsięwzięć przez mieszkańców sołectw w trakcie zebrań wiejskich, a także sformułowane w niektórych wnioskach o zmianę przedsięwzięć pisemne uzasadnienia rezygnacji z pierwotnie zaplanowanych zadań, czy też uzasadnienia stwierdzające potrzebę realizacji danego przedsięwzięcia.

Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, (...) *przepis prawa nie wskazał, iż uzasadnienie ma być w formie pisemnej, czy bardzo rozbudowane, tym bardziej, że mieszkańcy sołectw oraz sołtysi mają stały kontakt z Wójtem, Radą Gminy i często wskazywali i uzasadniali ustnie przedmiotowe zmiany zadań m.in. w trakcie zebrań wiejskich wskazując potrzebę zmiany zadań z określonych powodów, co często jest w protokołach z zebrań. Zarówno w doktrynie prawnej, jak i w przepisach prawa wskazano, że uzasadnienie jest jednym z elementów koniecznych, ale jeśli ustawodawca nie wskazał formy, czyli np. uzasadnienie w formie pisemnej, to forma dokumentowa: pisemna czy forma elektroniczna mogą być zastrzeżone pod rygorem nieważności (...) dla wywołania szczególnych skutków prawnych (...) lub dla celów dowodowych (...), jednak tylko jeśli w treści przepisu wyraźnie*

¹⁷ Tj. 10,5% złożonych w okresie objętym kontrolą (łącznie 95 wniosków w sprawie przeznaczenia i zmiany przeznaczenia środków z funduszu sołeckiego).

¹⁸ 1) Wniosek o przyznanie środków złożony (ponownie) 26.10.2021 r. przez sołectwo Terenin (Zagospodarowanie skwerku w rejonie skrzyżowania w Tereninie – 5 tys. zł); 2) wniosek o przyznanie środków złożony 30.09.2022 r. przez sołectwo Piątkowisko (Zakup namiotu dla sołectwa Piątkowisko – 4 tys. zł); 3) wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia złożony 22.09.2021 r. przez sołectwo Rydzyny (Zagospodarowanie działki gminnej 291/1 w Rydzynach – 5 tys. zł); 4) i 5) wnioski w sprawie zmiany przeznaczenia złożone 28.09.2021 r. i 22.10.2021 r. przez sołectwo Szynkielew (Naprawa nawierzchni drogi gminnej, Zakup ręcznego wózka transportowego, Naprawa mostu drewnianego, Rekonstrukcja rowów przydrożnych w Szynkielewie – łącznie 36,9 tys. zł); 6) i 7) wnioski w sprawie zmiany przeznaczenia złożone 14.06.2022 r. i 20.09.2022 r. przez sołectwo Hermanów (Budowa/rozbudowa altany ogrodowej na działce gminnej – 16,9 tys. zł); 8) wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia złożony 28.09.2022 r. przez sołectwo Petrykozy (Zakup wyposażenia dla Szkoły Podstawowej w Petrykozach, Czyszczenie rowu przy drodze gminnej, Zakup materiałów do bieżących napraw placu zabaw – łącznie 5,1 tys. zł); 9) wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia złożony 17.05.2022 r. przez sołectwo Rydzyny (Zagospodarowanie działki gminnej 291/1 w Rydzynach, Urządzenie działki gminnej 291/1 w Rydzynach na potrzeby siłowni zewnętrznej i placu zabaw – łącznie 50,8 tys. zł); 10) wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia złożony 7.07.2023 r. przez sołectwo Rydzyny (Zagospodarowanie działki gminnej 291/1 w Rydzynach – 4,1 tys. zł);

przewidziano rygor nieważności czy wskazano skutek prawny, do którego wystąpienia konieczne jest zachowanie wymaganej formy. W związku z powyższym należy przyjąć, że forma dokumentowa lub forma pisemna (zwykła) bądź forma elektroniczna czynności prawnych zostały zastrzeżone jedynie dla celów dowodowych.

(...) art. 5 ustawy o funduszu sołeckim wskazuje: "Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem". Ustawodawca nie wskazał „i uzasadnieniem pisemnym czy uzasadnieniem w formie pisemnej”, co w związku z działaniami sołtysów, komunikacją, dostępnością wójta dla sołtysów i mieszkańców wskazuje na to, że takie uzasadnienia przedstawiane były w trakcie spotkań, oczywiście w ujęciu dowodowym i formalnym mogły być sformalizowane i pisemne, jednak należy pamiętać, że zadania sołectw to ich oświadczenie woli, co do możliwości realizacji drobnych, istotnych zadań samorządu wsi, mieszkańców sołectwa. Ponadto zebrania wiejskie, na których omawiane są zmiany zadania stanowią niejako uzasadnienie zaproponowanych zadań ujętych we wniosku zmieniającym, co świadczy o aktywności i zaangażowaniu wiejskiej społeczności i lokalnych inicjatyw obywatelskich, a także bieżącej reakcji na ich potrzeby.

(akta kontroli str. 144-160, 240-262, 298-311, 339-467, 868)

Zdaniem NIK, w ustawie o funduszu sołeckim nie przewidziano wyjątków od wprowadzonego w jej art. 5 ust. 5 (a w przypadku wniosku o zmianę - art. 5 ust. 5 w związku z art. 7 ust. 4 ww. ustawy) obowiązku odrzucenia przez wójta wniosku niespełniającego warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 tego aktu prawnego. Jednym z tych warunków jest wynikający z art. 5 ust. 3 ww. ustawy obowiązek zawarcia we wniosku uzasadnienia realizacji przedsięwzięcia w nim wskazanego. Tego warunku formalnego nie spełnia ustne uzasadnienie wniosku. Z istoty regulacji zawartych w ustawie, charakteru środków (środki publiczne), a także konieczności zapewnienia właściwej, kompletnej ścieżki audytu (umożliwiającej śledzenie danego procesu) wniosek, jak i jego części, w tym uzasadnienie, powinny być sporządzone na piśmie. Potwierdza to również orzecznictwo sądowe¹⁹. Dlatego też fakt dysponowania przez Wójta szeroką wiedzą praktyczną o planowanych przez sołectwa przedsięwzięciach i uzasadnieniu ich realizacji nie jest wystarczający do spełnienia formalnego warunku zamieszczenia we wnioskach uzasadnienia przedsięwzięć. Podkreślić należy, że uzasadnienie takie ma na celu m.in. umożliwienie radzie gminy (a nie wójtowi) dokonania oceny, czy zamierzone przedsięwzięcia spełniają wymogi określone w art. 2 ust. 6 i 7 ww. ustawy (w tym czy są zgodne ze strategią rozwoju gminy, realizują zadania własne gminy i służą poprawie warunków życia mieszkańców). Rada dokonuje tej oceny właśnie na podstawie wskazania konkretnego przedsięwzięcia i uzasadnienia jego realizacji. Z tego powodu za uzasadnienie nie można uznać wyrażenie we wniosku jedynie potrzeby realizacji danego przedsięwzięcia (na co powołał się Wójt w złożonych wyjaśnieniach).

Należy jednocześnie zauważyć, że uzasadnienie - jako element wniosku - jest bezpośrednio związane z konkretnym przedsięwzięciem będącym przedmiotem tego wniosku. Nie spełnia więc wymogu formalnego, określonego w ustawie o funduszu sołeckim, wskazane w wyjaśnieniach Wójta uzasadnienie rezygnacji z wcześniej zaplanowanego przedsięwzięcia.

¹⁹ M.in. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Go 62/21, LEX nr 3152979.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie przestrzegano zasad tworzenia i rozdysponowania funduszu sołeckiego. Kwoty środków funduszu przypadających na dane sołectwo obliczono w prawidłowej wysokości. Wójt terminowo przekazał sołtysom i Wojewodzie Łódzkiemu informacje o wysokości środków funduszu, przypadających sołectwom w latach: 2021, 2022 i 2023. Informacje przekazane Wojewodzie zawierały również prawidłowe dane o wysokości kwoty bazowej.

W okresie objętym kontrolą wszystkie wnioski (w tym 54 - w sprawie przeznaczenia środków z funduszu oraz 41 - o zmianę przeznaczenia tych środków) zostały przyjęte do realizacji, przy czym jeden z wniosków, po jego prawidłowym odrzuceniu przez Wójta, został powtórnie uchwalony przez zebranie wiejskie. Wójt nie odrzucił natomiast 10 wniosków, pomimo że nie zawierały one jednego z obligatoryjnych elementów określonych w ustawie o funduszu sołeckim.

OBSZAR

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

2.1. Kwoty zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego wydatków budżetowych wyniosły: w 2021 r. - 539,7 tys. zł (83,4% planowanych wydatków), w 2022 r. - 625,3 tys. zł (84,5%) oraz 266,7 tys. zł (33,5%) w 2023 r. (do 30 września).

Najwyższe wydatki zrealizowano w nw. działach/rozdziałach klasyfikacji budżetowej:

- dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne - w kolejnych latach odpowiednio: 192,9 tys. zł, 97,6 tys. zł i 43 tys. zł (90,6%, 93,3% i 36,2% planowanych wydatków);
- dziale 700 Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami - odpowiednio: 94,6 tys. zł, 118,4 tys. zł i 0 zł (94,6%, 98,4% i 0% planowanych wydatków);
- dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdziale 92195 Pozostała działalność - odpowiednio: 60,9 tys. zł, 141,3 tys. zł i 118,1 tys. zł (76,8%, 87,8% i 66,2% planowanych wydatków).

(dowód: akta kontroli str. 174-239)

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, głównymi przyczynami niepełnego wykorzystania środków z funduszu sołeckiego były: uwarunkowania epidemiologiczne uniemożliwiające realizowanie różnych przedsięwzięć integracyjnych, względy techniczne lub organizacyjne realizacji zadań, niemożliwe do weryfikacji na etapie oceny złożonych wniosków, a także wzrost cen skutkujący brakiem możliwości realizacji przedsięwzięć z powodu niewystarczających środków finansowych.

(akta kontroli str. 304-311)

2.2. W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu sołeckiego, badaniem objęto wykorzystanie środków w łącznej kwocie 518,1 tys. zł (poniesionych przez sześć sołectw w 2021 r. i po pięć w latach 2022 i 2023), w tym:

- w 2021 r. w kwocie 219,2 tys. zł (sołectwa: Kudrowice, Piątkowisko, Porszewice, Rydzyny, Terenin i Wola Żytowska);
- w 2022 r. w kwocie 169,1 tys. zł (sołectwa: Janowice, Kudrowice, Pawlikowice, Szynkielew i Żytowice);
- w 2023 r. (do 31 października) w kwocie 129,8 tys. zł (sołectwa: Górka Pabianicka, Piątkowisko, Świątniki, Wola Żytowska i Żytowice),

co stanowiło 77,7% kwoty ujętej we wnioskach tych sołectw (666,5 tys. zł) oraz 35,2% kwoty wydatków ogółem poniesionych w ramach całego funduszu sołeckiego w ww. okresie (1 472 tys. zł).

(akta kontroli str. 240-262, 337-338)

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 między innymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
 - służyły poprawie warunków życia mieszkańców,
 - były zgodne ze strategią rozwoju Gminy;
- w każdym przypadku szacunkowa wartość zamówień dotyczących analizowanych zadań była mniejsza niż 130 tys. zł. W związku z tym, przy ich udzielaniu nie stosowano ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²⁰ (art. 2 ust. 1 pkt 1). Zasady i tryb postępowania przy realizacji takich zamówień określono w obowiązujących regulaminach udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej ww. kwoty²¹;
- wyboru wykonawców dokonano zgodnie z postanowieniami ww. regulaminów, w tym m.in.:
 - w 2021 r. zamówień o wartości netto od 10 tys. zł do 70 tys. zł²² udzielano po przeprowadzeniu rozeznania cenowego i wyborze najkorzystniejszej oferty, zawarciu pisemnej umowy oraz udokumentowaniu postępowania na obowiązującym formularzu; zamówień o wartości netto nieprzekraczającej 10 tys. zł udzielano po przeprowadzeniu rozeznania cenowego lub dokonując zakupu z wolnej ręki;
 - w latach 2022-2023 przy dokonywaniu zamówień o wartości do 70 tys. zł netto przeprowadzano rozeznanie cenowe (wybierając najkorzystniejszą ofertę) lub zakup z wolnej ręki;
- każdy wydatek zakwalifikowano do prawidłowego rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej;
- każdą fakturę/rachunek opisano zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 84/2020 Wójta z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie określenia procedur wykorzystania środków funduszu sołeckiego.

(akta kontroli str. 263-265, 304-329, 457-828, 869)

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 37 przedsięwzięć ujętych we wnioskach badanych sołectw na lata 2021-2022 na łączną kwotę 446,9 tys. zł, zrealizowano 33 na kwotę 388,3 tys. zł (86,9% planowanej).

W 2022 r. nie zostały zrealizowane cztery nw. zadania:

- *Zakup materiałów grzewczych i wykonanie ogrzewania gazowego w OSP Pawlikowice* na kwotę 28,6 tys. zł, co spowodowane było przedłużającymi się procedurami projektowymi i przyłączeniowymi do instalacji sieci gazowej;
- *Zakup pojemników na namioty oraz Zakup kontenera* na łączną kwotę 17 tys. zł, na potrzeby zaplanowanej przez sołectwo Szykielew do przejęcia od PKP działki gminnej, której ostatecznie nie udało się pozyskać;

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

²¹ Zarządzenia Wójta: Nr 169/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz Nr 158/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. kwoty 130.000 zł.

²² Wartość żadnego z analizowanych zamówień prowadzonych w latach 2021-2023 nie przekraczała 70 tys. zł netto.

- Zakup kamery do monitoringu dla sołectwa Janowice na kwotę 1,5 tys. zł, z uwagi na brak możliwości technicznych doprowadzenia zasilania elektrycznego do kamery.

Spośród 26 przedsięwzięć zaplanowanych we wnioskach sołectw na 2023 r., w terminie do 31 października 17 zostało zrealizowanych lub pozostawało w trakcie realizacji²³.

(dowód: akta kontroli str. 240-262, 339-372, 837-849, 855-857, 864-867)

W wyniku przeprowadzonych oględzin miejsc realizacji wybranych przedsięwzięć w siedmiu sołectwach²⁴ stwierdzono, że wszystkie zadania zgłoszone we wnioskach sołectw zostały wykonane, a efekty rzeczowe osiągnięte. Przykładowo:

- na działkach gminnych w sołectwie Piątkowisko: urządzono siłownię zewnętrzną, wykonano oświetlenie, zamontowano piłkochwyty przy boisku sportowym oraz postawiono murowany grill, zaś na boisku Szkoły Podstawowej w Piątkowisku zamontowano monitoring wizyjny;
- na drodze gminnej w sołectwie Rydzyny zamontowano trzy progi zwalniające wraz z oznakowaniem pionowym;
- na drodze gminnej w sołectwie Terenin wykonano oznakowanie poziome ścieżki rowerowej;
- w sołectwie Pawlikowice zamontowano trzy wiaty przystankowe.

(dowód: akta kontroli str. 240-262, 330-336)

2.4. Wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu za lata 2021 i 2022 zostały przekazane Wojewodzie Łódzkiemu odpowiednio 24 maja 2022 r. i 24 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 zwrot²⁵.

Ujęte we wnioskach kwoty wykonanych wydatków w ramach funduszu sołeckiego (539,7 tys. zł i 625,3 tys. zł) były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2021 i 2022.

Wyliczone przez Gminę kwoty zwrotu z tytułu ww. wydatków wyniosły odpowiednio 65,5 tys. zł i 73,6 tys. zł i stanowiły 12,1% i 11,8% wykonanych wydatków. Biorąc pod uwagę kwoty bazowe w Gminie (Kb)²⁶ oraz średnie kwoty bazowe w kraju (Kbk)²⁷, wielkość wyliczonej refundacji, po zastosowaniu obowiązującego mechanizmu korygującego²⁸, była zgodna z przepisami art. 3 ust. 8 pkt 3 w związku z art. 12 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

Stwierdzono jednak, że na skutek nieprawidłowości opisanych w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia pokontrolnego, ww. kwoty refundacji zawyżono odpowiednio o 3,5 tys. zł i 9 tys. zł, tj. o 5,3% i 12,2%.

(dowód: akta kontroli str. 829-844, 847-861, 868)

²³ Według stanu na 31 października 2023 r.

²⁴ Oględzinom poddano realizację 18 przedsięwzięć w sołectwach: Janowice, Kudrowice, Pawlikowice, Piątkowisko, Rydzyny, Terenin i Wola Żytowska, spośród 31 zadań wykonanych w tych sołectwach w latach 2021-2023.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 453.

²⁶ 6 053,75 zł w 2021 r. i 6 845,27 zł w 2022 r..

²⁷ Odpowiednio 4 859,66 zł i 5 260,21 zł.

²⁸ Pismami z 16 września 2020 r. i 16 września 2021 r. MSWiA poinformowało o konieczności zastosowania mechanizmu korygującego (zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim), skutkującego obniżeniem wysokości zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2021 i 2022 - z 20% do 12,144% (w 2021 r.) i 11,766% (w 2022 r.) – w przypadku gmin, w których Kb jest większe od 120% średniego Kbk w skali kraju.

2.5. Otrzymane²⁹ przez Gminę kwoty dotacji z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2021 i 2022 wyniosły odpowiednio 65,5 tys. zł i 73,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 845-846, 862-863)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Gminie prawidłowo wykorzystano w latach 2021-2023 (do 31 października) środki z funduszu sołeckiego. Na próbie tych wydatków w łącznej kwocie 518,1 tys. zł (35,2% 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 zgodnie z wewnętrznymi regulacjami. W wyniku realizacji analizowanych przedsięwzięć osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

Wójt terminowo przekazał Wojewodzie Łódzkiemu wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w latach 2021 i 2022, wskazując w nich wymagane dane i kwoty wykonanych wydatków w ramach funduszu, zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniach Rb-28S za 2021 i 2022 r. Kwoty te zostały jednak zawyżone odpowiednio o 29,1 tys. zł i 76,6 tys. zł na skutek ujęcia w nich wydatków na realizację przedsięwzięć wykazanych w 10 wnioskach, które zgodnie z ustawą o funduszu sołeckim powinny zostać odrzucone. Skutkiem powyższego, otrzymana dotacja celowa z budżetu państwa z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2021 i 2022 r. była wyższa od należnej odpowiednio o 3,5 tys. zł i 9 tys. zł, tj. o 5,3% i 12,2%.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Ujmowanie w projektach uchwał budżetowych Gminy jedynie wydatków na przedsięwzięcia wskazane 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 wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2021 i 2022 r., uwzględniającej jedynie wydatki z funduszu na przedsięwzięcia 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.

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

²⁹ Wpływ na rachunek bankowy Gminy 23 sierpnia 2022 r. i 23 sierpnia 2023 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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 13 grudnia 2023 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


.....
Podpis

