



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-03/2012
P/12/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Piotr Jurkin, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080133 z dnia 05 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) Andrzej Juchnicki, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11840
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Wysokiem Mazowieckiem (zwany dalej „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Krajewski, Wójt Gminy Wysokie Mazowieckie („Wójt”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, funkcjonowanie funduszu sołeckiego („funduszu”) w Gminie Wysokie Mazowieckie w latach 2010-2012 (I półrocze)

Podstawą pozytywnej oceny było terminowe tworzenie funduszu, poprawne udzielanie zamówień publicznych na realizację przedsięwzięć finansowanych z funduszu oraz prawidłowe wykorzystanie środków funduszu w 2012 r. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym przekazaniu sołectwom w 2010 i 2011 r. informacji o wysokości środków funduszu,
- przekazaniu 29 sołectwom w 2009 r., 11 w 2010 r. i 17 w 2011 r. (z 54 z terenu Gminy) informacji zawierających niewłaściwe kwoty środków z funduszu i w konsekwencji wydatkowaniu przez 10 sołectw w 2010 r. i 3 w 2011 r. kwoty o 424,48 zł wyższej od przysługującej do rozdysponowania w ramach funduszu,
- wykorzystaniu w 2010 r. środków funduszu w kwocie 6.730,50 zł na zadanie realizowane na wniosek sołectwa, który nie spełniał wymogów określonych w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim²,
- ujęciu we wnioskach do Wojewody Podlaskiego o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu kwoty o 7.154,98 zł wyższej od należnej,
- niepodaniu w obu analizowanych umowach na zakup żużla i żwiru okresu na jaki zostały zawarte.

Uzasadnienie oceny ogólnej

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1 Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy w terminach określonych w art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim podjęła uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010, 2011, 2012, tj. odpowiednio: 23 czerwca 2009 r., 29 stycznia 2010 r. i 22 lutego 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 4, 6, 8)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 52, poz.420 ze zm., zwanej dalej „ustawą o funduszu sołeckim”

Inicjatorem wyodrębnienia funduszu w budżecie Gminy był Wójt. (dowód: akta kontroli str. 55)

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu w budżecie Gminy na lata 2010 i 2011 przekazano Wojewodzie Podlaskiemu, a na 2012 rok Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, z zachowaniem terminów wynikających z art. 90 ust 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, tj. 29 czerwca 2009 r., 3 lutego 2010 r. i 24 lutego 2012 r. Organy te nie wniosły uwag do treści ww. uchwał. (dowód: akta kontroli str. 5, 7, 9)

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 281.842 zł, w 2011 r. – 286.085 zł i w 2012 r. – 350.686 zł. Rada Gminy nie dokonywała w tych latach zmian wielkości funduszu, na podstawie art. 3 ust 1 ustawy o funduszu sołeckim. (dowód: akta kontroli str. 10-20)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2 Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

W badanym okresie Gmina składała się z 54 sołectw⁴. (dowód: akta kontroli str. 21-24)

W 2009 roku Wójt, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazał wszystkim sołtysom informacje o wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo. (dowód: akta kontroli str. 56-58)

Wysokość środków z funduszu przypadająca poszczególnym sołectwom w latach 2010-2012 obliczono na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. Kwota bazowa (K_b), o której mowa w ww. przepisie, dotycząca funduszu na 2010 r. wynosiła 2.182,63 zł, na 2011 r. – 2.091,88 zł i na 2012 r. – 2.156,35 zł. W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej.

Do obliczenia kwoty bazowej przyjęto prawidłowe (zgodne z danymi wynikającymi z rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego) wysokości wykonanych dochodów bieżących gminy za lata 2008-2010, które wynosiły odpowiednio: za 2008 – 11.430.415,17 zł, za 2009 – 10.911.239,20 zł, za 2010 – 11.176.359,09 zł oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, określoną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego według stanu na koniec lat 2008-2010 (5.237 osób w 2008 r., 5.216 osób w 2009 r. oraz 5.183 osób w 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 25)

Wójt przekazał informacje zawierające prawidłowe wysokości przyznanych środków z funduszu 25 sołectwom w 2009 r., 43 w 2010 r. i 37 w 2011 r. (z 54 położonych w Gminie). (dowód: akta kontroli str. 56-58, 69-74)

Spośród 54 sołectw z terenu Gminy, w latach 2009-2011 wnioski o przyznanie środków z funduszu złożyły odpowiednio: 45, 46 i 54 sołectwa. Jak wynika z oświadczeń sołtysów i wyjaśnień byłego Wójta Gminy Henryka Wyszyńskiego, powodem niezłożenia wniosków przez pozostałe sołectwa był brak porozumienia mieszkańców na co wykorzystać przyznane środki. (dowód: akta kontroli str. 26, 40-49)

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Brok, Bryki, Brzóska Brzezińskie, Brzóska-Falki, Brzóska-Gromki, Brzóska-Markowizna, Brzóska-Tatary, Brzóska Stare, Buczyno Mikosy, Bujny-Biszewo, Dabrowa Dzieciel, Faszczce, Golasze-Górki, Golasze Puszcza, Jablonka Kościelna, Jablonka-Swierczewo, Jabłoń-Rykacze, Jabłoń-Uszyńskie, Kalinowo-Czosnowo, Mazury, Michalki, Miodusy-Litwa, Miodusy-Stasiowięta, Miodusy-Stok, Miodusy Wielkie, Mścichy, Mysłki Rzym, Nowa Ruś, Nowe Osipy, Osipy-Kolonia, Osipy-Lepertowizna, Osipy-Wydzioły Pierwsze, Osipy-Wydzioły Drugie, Osipy-Zakrzewizna, Rębiszewo-Studzianki, Sokoły-Jaźwiny, Stara Ruś, Stare Osipy, Święck-Nowiny, Święck Wielki, Trzcinicy, Tybory-Jeziernia, Tybory-Kamianka, Tybory-Misztale, Tybory-Olszewo, Tybory-Trzcianka, Tybory-Wólka, Tybory-Żochy, Wiśniówek, Wiśniówek Kolonia, Wólka Duża, Wólka Mała, Wróble, Zawrocie-Nowiny.

W 2009 r. Wójt odrzucił cztery wnioski sołectw, a w 2010 r. jeden wniosek:

- wniosek sołectwa Rębiszewo Studzianki w sprawie budowy drogi ze względu na wpływ wniosku po terminie określonym w art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim (1 października 2009 r.),
- wniosek sołectwa Wiśniówek w sprawie budowy boisko do gry w piłkę nożną wraz z ogrodzeniem z powodu braku odpowiedniego terenu pod wnioskowane boisko,
- wniosek sołectwa Brzózki Gromki w sprawie budowy drogi asfaltowej, gdyż wnioskowany odcinek drogi gminnej został wykonany w 2008 r.,
- wniosek sołectwa Tybory Kamionka w sprawie wymiany ogrodzenia i wyłożenia chodnika wokół krzyży, gdyż zdaniem Wójta obiekty sakralne nie należały do zadań gminnych,
- wniosek sołectwa Jabłonka Kościelna w sprawie budowy drogi ze względu na wpływ wniosku po terminie (6 października 2010 r.).

O odrzuceniu ww. wniosków Wójt poinformował sołtysów w terminie określonym w art. 4 ust. 5 ustawy o funduszy sołeckim (7 dni od dnia otrzymania wniosku). Żaden z sołtysów nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 4 ust. 6 tej ustawy i nie skierował odrzuconego wniosku, za pośrednictwem Wójta, do rozpatrzenia przez Radę Gminy.

Pozostałe wnioski otrzymane w 2010 i 2011 r. wpłynęły do Urzędu terminowo i zawierały dane wymagane art. 4 ust.3 ww. ustawy, tj. wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. (dowód: akta kontroli str. 25-48)

Gmina posiadała uchwaloną 28 grudnia 1999 roku Strategię Rozwoju Gminy Wysokie Mazowieckie, która obowiązuje do końca 2020 roku. Przedsięwzięcia zgłaszane przez sołtysów do realizacji z funduszu w latach 2010, 2011 i 2012 były oceniane przez Wójta między innymi pod względem zgodności ze Strategią. (dowód: akta kontroli str. 50-55)

Uchwałą nr 77/X z 25 sierpnia 1977 r. Rada Gminy przekazała sołectwu Mazury budynek po byłym wiejskim domu kultury, upoważniając je jednocześnie m.in. do korzystania, wynajmowania i dzierżawy mienia innym podmiotom oraz rozporządzania dochodami z tego źródła. Przychód sołectwa z wynajmowania dwóch pomieszczeń w budynku (centrali telefonicznej oraz sklepu wielobranżowego) wynosił odpowiednio 100 zł/m-c w 2009 i 2010 r. oraz po 300 zł/m-c w 2011 i do 30 czerwca 2012 r. W związku z powstaniem w Gminie funduszu, Urząd nie ograniczył sołectwu dochodów z mienia komunalnego, które zostało mu przekazane do korzystania. Pozostałe sołectwa nie dysponowały mieniem komunalnym i nie uzyskiwały z tego tytułu przychodów. (dowód: akta kontroli str. 62-63, 67-68, 163)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przekazanych 29 sołtysom w 2009 r., 11 w 2010 r. i 17 w 2011 r. informacjach o wysokości środków funduszu na 2010, 2011 i 2012 r. podano nieprawidłowe dane, bowiem:

- w informacjach na 2010 r. przekazanych 28 sołectwom zawyżono od 22 zł do 109 zł (łącznie o 1.092 zł), a jednemu sołectwu zaniżono o 21 zł wysokość środków z funduszu,
- w informacjach na 2011 r. przekazanych 10 sołectwom zawyżono od 21 zł 84 zł (łącznie o 292 zł), a jednemu sołectwu zaniżono o 21 zł wysokość środków z funduszu,
- w informacjach na 2012 r. przekazanych 17 sołectwom zawyżono od 21 zł do 108 zł (łącznie o 668 zł) kwoty środków z funduszu.

Na skutek przekazania danych z niewłaściwymi kwotami, ww. sołectwa dysponowały wyższymi lub niższymi środkami funduszu od faktycznie im przysługującymi na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. (dowód: akta kontroli str. 69-74)

Wielkość środków funduszu sołectkiego w latach 2010-2011 była obliczana przez poprzednią Skarbnik Gminy Władysławę Topczewską, zaś na rok 2012 obliczeń dokonywał obecny Skarbnik Wojciech Ryszard Piekutowski. Zgodnie z wyjaśnieniem ww. osób przyczyną nieprawidłowości było błędne ujęcie przy obliczaniu wysokości funduszu obok osób zameldowanych również osób dopisanych do rejestru wyborców gminy. (dowód: akta kontroli str. 75-86)

Informacje o wysokości środków z funduszu przypadających sołectwom w 2011 i 2012 r. przekazano sołtysom odpowiednio 9 sierpnia 2010 r. i 3 sierpnia 2011 r., tj. dziewięć i trzy dni po terminie określonym w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim (do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy). (dowód: akta kontroli str. 59-61, 65-66)

Urzędujący w 2010 roku Wójt Gminy Henryk Wyszyński wyjaśnił, że termin wysyłki przeoczono z powodu sezonu urlopowego (sekretarka była w tym okresie na urlopie). Jak wyjaśnił Krzysztof Krajewski, obecny Wójt Gminy (od 14 grudnia 2010 r.), opóźnienie w doręczeniu informacji w tym okresie dla sołtysów spowodowane było nałożeniem się w jednym czasie dużej liczby obowiązków i jego choroby. Pisma zostały przekazane sołtysom bezpośrednio do rąk zainteresowanych przez pracownika urzędu. (dowód: akta kontroli str. 48-49, 59-66)

W wyniku odrzucenia przez Wójta wniosku sołectwa Tybory Kamianka w sprawie wymiany ogrodzenia i wyłożenia chodnika wokół krzyży, w dniu 12 października 2009 r. do Urzędu wpłynęło „odwołanie” sołtysa wsi Tybory Kamianka, w którym wystąpiono o wykonanie z funduszu remontu drogi gminnej. Wniosek ten został przyjęty do realizacji, mimo że nie spełniał wymogów określonych w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o funduszu sołectkim, gdyż wpłynął po terminie (do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy) i nie zawierał oszacowanych kosztów realizacji przedsięwzięcia. (dowód: akta kontroli str. 175-184)

Urzędujący w tym okresie wójt Gminy Henryk Wyszyński wyjaśnił, że był to pierwszy rok funkcjonowania funduszu, w związku z tym nie zrozumiano treści ww. przepisu i jego zastosowania w praktyce. Potraktowano odwołanie sołtysa jako zmianę wniosku i przyjęto go do realizacji. (dowód: akta kontroli str. 48-49)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie zasad tworzenia funduszu sołectkiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa.

2 Wykorzystanie środków funduszu sołectkiego

2.1 Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołectkiego

Opis stanu faktycznego

Według ewidencji księgowej Urzędu wydatki w ramach funduszu sołectkiego wyniosły: w 2010 r. – 266.226,56 zł (94,5% planowanych wydatków), w 2011 r. – 269.585,30 zł (94,2%) i w I półroczu 2012 r. – 92.180,60 zł (26,3%). W badanym okresie środki funduszu nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. (dowód: akta kontroli str. 87-99)

W latach 2010-2012 (I półrocze) cztery przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołectkiego):

- w 2010 roku dofinansowano remont nawierzchni asfaltowej drogi gminnej w miejscowości Nowe Osipy (35.370,00 zł), remont drogi gminnej w Jabłoń-Uszyńskie (10 467,60 zł), przebudowa drogi gminnej w Michałkach (90.862,59 zł),
- w 2012 (I półrocze) zagospodarowano gminny staw w Michałkach (18.604,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 100-109)

Prawidłowość realizacji wydatków budżetowych w latach 2010-2012 (I półrocze) w ramach funduszu oceniono na przykładzie wydatków w łącznej wysokości 248.877,52 zł (39,6% wydatków ogółem) poniesionych przez 40 sołectw, z tego w 2010 r. przez 16 sołectw⁵ – 106.771,89 zł (40,1% poniesionych w tym roku wydatków), w 2011 roku przez 16 sołectw⁶ – 101.405,51 zł (37,6%) i w 2012 r. przez osiem sołectw⁷ – 40.700,13 zł (44,2% poniesionych wydatków I półrocza). W wyniku analizy stwierdzono, że w 2010 r. w 15 (z 16 badanych), w 2011 w 16, a w 2012 r. w ośmiu sołectwach środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach. Wydatki te związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne z strategią rozwoju Gminy (art. 1 ust 3 ww. ustawy o funduszu sołeckim). (dowód: akta kontroli str. 87-100, 110-121)

Na podstawie m.in. przeprowadzonych oględzin, oświadczeń sołtysów stwierdzono, że w całości zrealizowano wszystkie 40 przedsięwzięć, zgłoszonych we wnioskach sołectw, których wydatki objęto badaniem. (dowód: akta kontroli str. 110-119, 122-162)

Utworzenie funduszu znacząco wpłynęło na aktywność obywatelską w Gminie. Zgodnie z oświadczeniami 10 sołtysów⁸ nastąpił m.in.:

- wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectwa,
- mieszkańcy czują się odpowiedzialni za swoje miejscowości,
- częściej odbywają się zebrania wiejskie,
- wzrosła pozycja sołtysa w społeczności wiejskiej.

Wszyscy składający oświadczenia sołtysi byli zadowoleni z funkcjonowania funduszu i interesowali się przeznaczeniem środków przypadających na ich sołectwa, jednak nie miało to odzwierciedlenia we znaczącym wzroście frekwencji na zebraniach wiejskich dotyczących funduszu. W 2009 r. w zebraniach tych uczestniczyło średnio 662 osoby, w 2010 r. 676 osób, a w 2011 761 osób tj. 12,11%, 12,39%, 14% mieszkańców Gminy na dzień 30 czerwca danego roku.

Niewielkie zainteresowania mieszkańców wsi (niska frekwencja na zebraniach) oraz konieczność podejmowania uchwał o wyodrębnieniu środków na fundusz do 31 marca roku poprzedzającego, bez wiedzy o wysokości budżetu gminy na następny rok uważane jest w Urzędzie za jedno z ważniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem funduszu w Gminie. (dowód: akta kontroli st. 55, 164-174)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W związku z zawyżeniem przez Urząd wysokości środków funduszu przypadających sołectwom (sprawa omówiona w pkt. 1.2 wystąpienia), w 2010 r. dziesięć sołectw⁹ wydatkowało o 361,80 zł (0,13% wydatków ogółem w tym roku), a w 2011 r. trzy sołectwa¹⁰ wydatkowały o 62,68 zł (0,02%) więcej środków niż im przysługiwało w wyniku prawidłowego wyliczenia na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. (dowód: akta kontroli str. 88-91, 185-190)

⁵ Brok, Bryki, Brzózki Brzezińskie, Brzózki-Falki, Dąbrowa Dzieciel, Jabłoń Rykacze, Jabłoń-Uszyńskie, Mazury, Michalki, Mścichy, Mystki-Rzym, Nowa Ruś, Nowe Osipy, Sokoty-Jaźwiny, Tybory Jeziernia

⁶ Brzózki Gromki, Brzózki Stare, Faszczce, Miodusy Litwa, Miodusy Stasiowięta, Miodusy Stok, Miodusy Wielkie, Osipy Lepertowizna, Osipy Wydziory Drugie, Osipy Zakrzewizna, Tybory Wólka, Buczyno Mikosy, Osipy, Kolonia, Bryki, Jablonka Świerczewo, Stara Ruś

⁷ Michalki, Miodusy Wielkie, Osipy Wydziory Pierwsze, Stare Osipy, Święck Nowiny, Trzecziny, Tybory-Olszewo, Wróble (spośród przedsięwzięć realizowanych przez 21 sołectw - 38,1%)

⁸ Faszczce, Święck Wielki, Mścichy, Dąbrowa Dzieciel, Tybory Kamianka, Jablonka Świerczewo, Tybory Jeziernia, Brzózki Stare, Jabłoń Uszyńskie, Brzózki Tatary

⁹ Bryki, Brzózki-Tatary, Jablonka Świerczewo, Jabłoń Rykacze, Michalki, Mystki-Rzym, Nowe Osipy, Święck Nowiny, Święck Wielki, Wólka Duża

¹⁰ Golasze Puszcza, Wólka Duża, Wólka Mała

Ponadto zadanie o wartości 6.730,50 zł polegające na remoncie dróg gminnych w miejscowości Tybory Kamianka zostało w 2010 roku zrealizowane na podstawie wniosku, który został złożony po terminie określonym w art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim (12 października 2009 r.) i nie spełniał warunków określonych w art. 4 ust. 3 tej ustawy, tj. nie zawierał oszacowanych kosztów realizacji zadania. (dowód: akta kontroli str. 175-184)

Urzędujący w tym okresie Wójt Gminy Henryk Wyszynski wyjaśnił, że był to pierwszy rok funkcjonowania funduszu, w związku z tym nie zrozumiano treści ww. przepisu i jego zastosowania w praktyce. Potraktowano odwołanie sołtysa jako zmianę wniosku i przyjęto go do realizacji. (dowód: akta kontroli str.48-49)

2.2 Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 Gmina udzieliła - w trybie przetargu nieograniczonego określonego w art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ - ośmiu zamówień o łącznej wartości netto 414.967,51 na realizację zadań sfinansowanych lub współfinansowanych w ramach środków funduszu sołeckiego:

- w 2010 r. udzielono czterech zamówień o łącznej wartości 204.611,44 zł:

- na dostawę żużla na remonty dróg gminnych w 2010 r. o wartości 25.651,64 zł,
- na dostawę żwiru na remonty dróg gminnych w 2010 r. o wartości 97.026,70 zł,
- na dostawę piasku na remonty dróg gminnych w 2010 r. o wartości 4.840,00 zł.
- przebudowę drogi gminnej Michałki-Wysokie Mazowieckie o wartości 77.093,10 zł.

- w 2011 r. udzielono dwóch zamówień o łącznej wartości 157.708,82 zł:

- na dostawę żwiru na remonty dróg gminnych w 2011 r. o wartości 123.433,08 zł,
- na dostawę żużla na remonty dróg gminnych w 2011 r. o wartości 34.275,74.,

- w 2012 r. udzielono dwóch zamówień o łącznej wartości 52.647,25 zł:

- na dostawę żużla na remonty dróg gminnych w 2012 r. o wartości 13.200,00 zł,
- na dostawę żwiru na remonty dróg gminnych w 2012 r. o wartości 39.447,25 zł,

W przypadku pozostałych zamówień nie stosowano przepisów upzp ze względu na ich wartość, która nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. (dowód: akta kontroli str. 191-197)

Prawidłowość udzielania zamówień publicznych sprawdzono na podstawie analizy trzech postępowań zrealizowanych w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości netto 257.258,69 zł (62% wartości udzielonych zamówień): dwóch – na dostawę żwiru, żużla i piasku w 2010 i 2012 r. oraz jednego na przebudowę drogi gminnej Michałki-Wysokie Mazowieckie na odcinku 191 m przeprowadzonego w 2010 r. Stwierdzono, iż postępowania te przeprowadzono zgodnie z przepisami upzp, w tym:

- we właściwym terminie i zgodnie z zasadami określonymi w art. 32-34 upzp ustalono szacunkową wartość zamówień,
- dla każdego z zamówień opracowano SIWZ, zawierającą elementy wskazane w art. 36 ust. 1 upzp,
- ogłoszenia o przetargach zawierały wszystkie elementy wymagane art. 41 upzp oraz publikowane były w miejscach określonych w art. 40 upzp, z zachowaniem terminów określonych w art. 43 upzp,
- otwarcie ofert nastąpiło w dniu upływu terminu ich składania,
- wyboru ofert dokonano na podstawie kryteriów ocen określonych w SIWZ, spośród ofert spełniających wymogi SIWZ, zgodnie z art. 91 upzp;

¹¹ Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm., zwanej dalej „upzp”

- z wybranymi oferentami zawarto pisemne umowy, z zachowaniem terminów wskazanych w art. 94 ust. 1 upzp. Określone w umowach warunki były zgodne z przedstawionymi w wybranej ofercie,
- zgodnie z art. 92 ust. 1 wykonawcom, którzy złożyli oferty przekazano informację o wyborze najkorzystniejszej oferty,
- osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 upzp;
- zgodnie z art. 95 upzp w Biuletynie Zamówień Publicznych zamieszczono ogłoszenia o udzielonych zamówieniach. (dowód: akta kontroli str. 191-197)

Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia lub są w trakcie realizacji – dostawa żwiru, żużla i piasku na remonty dróg gminnych w 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 101-119, 122-162)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dwóch umowach zawartych przez Urząd 28 grudnia 2011 r. na dowóz w 2012 r. odpowiednio żwiru i żużla na potrzeby remontowanych dróg gminnych nie określono – wbrew art. 142 ust. 1 upzp – okresu na jaki umowa została zawarta, mimo określenia terminu obowiązywania umowy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. (dowód: akta kontroli str. 198-203)

Jak wyjaśnił obecny wójt Gminy Krzysztof Krajewski spowodowane to było pomyłką pracownika przygotowującego umowę do podpisu. (dowód: akta kontroli str. 62-63)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków funduszu sołeckiego.

3 Refundacja z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

Wójt w terminach określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego¹², złożył Wojewodzie Podlaskiemu wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2010 i 2011 r. (odpowiednio: 25 maja 2011 r. i 29 maja 2012 r.). Wnioski zostały sporządzone wg wzoru określonego w załączniku do ww. rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 204-211)

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie Podlaskiemu wynikała z ewidencji księgowej Urzędu i wynosiła: w 2010 r. – 266.226,56 zł, a w 2011 r. – 269.585,30 zł. Biorąc pod uwagę wielkości kwot bazowych w Gminie (K_b) w 2010 i 2011 r.¹³ oraz średnich kwot bazowych w kraju (K_{bk}) obliczonych w tych latach przez Ministra Finansów¹⁴ wnioskowano o refundację z budżetu państwa 30% poniesionych wydatków, zgodnie z art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim. (dowód: akta kontroli str. 204-211)

Gmina – stosownie art. 2 ust. 4 ww. ustawy o funduszu sołeckim – otrzymała 31 sierpnia 2011 r. refundację (79.867,97 zł), w formie dotacji z budżetu państwa, 30% zrealizowanych w 2010 r. wydatków w ramach funduszu. Do zakończenia kontroli NIK Gmina nie otrzymała

¹² Dz. U. Nr 21, poz. 106.

¹³ 2.182,63 zł w 2010 r. i 2.091,88 zł w 2011 r.

¹⁴ 2.312,09 zł w 2010 r. i 2.399,29 zł w 2011 r.

refundacji wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 212)

Ustalone
nieprawidłowości

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

We wniosku z dnia 25 maja 2011 r. o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2010 r. Urząd wystąpił do Wojewody Podlaskiego m.in. o refundację wydatków wskazanych w niniejszym wystąpieniu jako nieprawidłowe, tj.:

- 361,80 zł – wydatki 10 sołectw poniesione ponad kwoty im przysługujące w wyniku prawidłowego obliczenia na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim,
- 6.730,50 zł – wydatki sołectwa Tybory-Kamianka poniesione na przedsięwzięcie zrealizowane na podstawie wniosku, który został złożony po terminie określonym w art. 4 ust. 4 ww. ustawy i nie zawierał oszacowania kosztów realizacji zadania. (dowód: akta kontroli str. 69-74, 87-93, 185-190, 206-211)

W dniu 31 sierpnia 2011 r. Urząd otrzymał dotację celową z budżetu państwa w kwocie 79.867,97 zł, tj. według ustaleń NIK o 2.127,69 zł wyższej od należnej (2,7% kwoty dotacji otrzymanej przez Urząd w 2011 r.). (dowód: akta kontroli str. 212)

We wniosku z dnia 29 maja 2012 r. o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2011 r. Urząd wystąpił do Wojewody Podlaskiego m.in. o refundację wydatków wskazanych w niniejszym wystąpieniu jako nieprawidłowe. Dotyczyło to kwoty 62,68 zł poniesionej przez 3 sołectwa ponad kwotę im przysługującą na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. (dowód: akta kontroli str. 185-190, 204-212)

Do zakończenia kontroli NIK, Urząd nie otrzymał refundacji wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 64)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

4 System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W dniu 26 czerwca 2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK, zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z funduszem sołeckim zostały wpisane do regulaminu organizacyjnego oraz przypisane w zakresie obowiązków osobie na stanowisku inspektora ds. dróg i nieruchomości oraz osobie na stanowisku pracy ds. obsługi rady w zakresie m.in. organizacji zebrań wiejskich oraz obsługi narad sołtysów zwoływanych przez Wójta. W dniu 1 czerwca 2011 r. powołano stałą komisję przetargową do obowiązków, której należy prowadzenie całokształtu spraw związanych z realizacją procedur zamówień publicznych w Gminie.

Ponadto w Urzędzie opracowano i wdrożono:

- regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej 14 000 euro (30 stycznia 2009 r.),
- instrukcję w sprawie prowadzenia rachunkowości i schemat obiegu i kontroli dowodów finansowo księgowych (12 czerwca 2002 r.).

(dowód: akta kontroli str. 213-236)

W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników Urzędu nie brał udziału w szkoleniach, których przedmiotem była problematyka funduszu sołeckiego. W kwietniu 2009 r. była Skarbnik Gminy wzięła udział w szkoleniu pt. „Fundusz sołecki” zorganizowanym przez Ośrodek Szkoleniowo-Doradczy „EDYTOR” w Łomży. (dowód: akta kontroli str. 237-239)

Urząd nie organizował dla sołtysów odrębnych szkoleń, obejmujących problematykę funduszu. Z wyjaśnień sekretarz Gminy Ewy Czarnowskiej - Gozdur wynika, że sołtysi byli informowani o kryteriach i warunkach przeznaczenia środków finansowych z funduszu przez byłą Skarbnik Gminy, ponadto zagadnienia dotyczące ww. problematyki omawiane były także na sesjach Rady Gminy, w których uczestniczyli sołtysi. (dowód: akta kontroli str. 240)

Badanie ankietowe, w którym uczestniczyło 47 (z 54) sołtysów Gminy wykazało, że:

- wszyscy ankietowani zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu,
- większość sołtysów (40) uczestniczyło w szkoleniu obejmującym problematykę funduszu,
- wiedzę na temat zasad funkcjonowania funduszu pozyskiwano głównie od pracowników urzędu (47) oraz dodatkowo z Internetu (6) i prasy (4),
- wszyscy sołtysi (47), którzy wypełnili ankietę uważali, że fundusz prawidłowo funkcjonuje w ich sołectwach,
- wszyscy ankietowani uważali, że pomoc pracowników Urzędu w realizacji funduszu była wystarczająca,
- jako korzyści dla mieszkańców sołectwa, wynikające z funkcjonowania funduszu wskazywano:
 - stworzenie warunków działania i rozwoju sołectwa (31),
 - wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectwa (30)
 - zwiększenie integracji mieszkańców (14),
 - poprawę warunków drogowych i wyglądu wsi oraz aktywizację sportową (5).

(dowód: akta kontroli str. 244-337)

Gmina nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego. (dowód: akta kontroli str. 64)

Stwierdzone w pkt 1.2, 2.1 i 3 niniejszego wystąpienia nieprawidłowości w zakresie ustalania sołectwom wysokości środków funduszu, zrealizowania zadania na podstawie wniosku niespełniającego wymogów określonych w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o fs i wystąpienia o refundację z budżetu państwa wydatków z funduszu poniesionych niezgodnie z ww. ustawą świadczą o braku skuteczności systemu kontroli zarządczej w zakresie ww. spraw.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do 26 czerwca 2012 r. zadania dotyczące prowadzenia spraw związanych z funduszem sołectkim nie zostały wpisane do regulaminu organizacyjnego i nie zostały przypisane w zakresie obowiązków żadnego z pracowników Urzędu. Ponadto do zakończenia kontroli NIK, ustanowione w Urzędzie procedury kontroli zarządczej, o których mowa w art. 69 ust 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ były niekompletne, gdyż Urząd był w trakcie opracowywania regulaminu kontroli zarządczej, regulaminu zarządzania ryzykiem oraz kodeksu etyki pracowników. (dowód: akta kontroli str. 213-236) Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy Ewa Czarnowska-Gozdur, dokumenty te są praktycznie kompletne i niezwłocznie zostaną wprowadzone. (dowód: akta kontroli str. 240-243)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo, stwierdzonych nieprawidłowości system kontroli zarządczej w badanym obszarze.

¹⁵ Dz. U Nr 157 poz. 1240 ze zm.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) terminowe przekazywanie sołtysom informacji o wysokości środków z funduszu przypadających na poszczególne sołectwa,
- 2) prawidłowe ustalanie wysokości środków funduszu przypadających sołectwom,
- 3) realizowanie z funduszu sołectkiego zadań wynikających z wniosków sołectw, spełniających wymogi określone w art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o funduszu sołectkim,
- 4) skorygowanie wniosków złożonych Wojewodzie Podlaskiemu o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2010 i 2011 r. i ujęcie w nich wyłącznie kwot wynikających z prawidłowego obliczenia wysokości funduszu oraz poprawnych wniosków sołectw,
- 5) zapewnienie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- 6) zawieranie umów dotyczących udzielonych zamówień publicznych na czas oznaczony, stosownie do art. 142 ust. 1 upzp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Białystok, dnia 29 sierpnia 2012 r.

Kontrolerzy
Piotr Jurkin
Inspektor kontroli państwowej

p.o. Dyrektora
Delegatury NIK w Białymstoku
Barbara Chilińska

Andrzej Juchnicki
Doradca ekonomiczny

.....
.....
podpisy

.....
.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82