



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY 4101-17-01/2012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy

1. Szymon Hałasiewicz – specjalista kontroli państwowej
upoważnienie do kontroli nr 080785 z dnia 20.06.2012 r.
2. Sylwia Woźniak-Waszak – starszy inspektor kontroli państwowej
upoważnienie do kontroli nr 080784 z dnia 20.06.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1, 2]

Urząd Miejski w Kcyni, ul. Rynek 23, 89-240 Kcynia

Piotr Hemmerling – Burmistrz Miasta Kcynia

[Dowód: akta kontroli str. 57, 58]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Kcynia (dalej: „Gmina”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na niniejszą ocenę wpływ miały nieprawidłowości stwierdzone w obszarze dotyczącym zasad tworzenia funduszu sołeckiego i rozdysponowania jego środków na sołectwa polegające m.in. na nieterminowym przekazaniu uchwał w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego, zawyżeniu kwoty bazowej (K_b) w wyniku nieprawidłowego przyjęcia liczby mieszkańców Gminy, co skutkowało: obliczeniem wysokości środków z funduszu przypadających sołectwom w nieprawidłowej wysokości, przyjęciu wniosków, które nie spełniały wszystkich wymogów formalnych, wydatkowaniu środków z funduszu w kwocie 274,29 zł na przedsięwzięcia, które nie zostały zaplanowane i ujęte we wniosku sołectwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Rada Miejska w Kcyni terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010², 2011³, 2012⁴, tj. odpowiednio do: 30 czerwca 2009 r., 31 marca 2010 r. i 31 marca 2011 r. (art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim⁵).

[Dowód: akta kontroli str. 9, 10, 13]

Rada Miejska w Kcyni wyodrębniła w budżecie Gminy fundusz sołecki z inicjatywy Burmistrza Kcyni.

[Dowód: akta kontroli str. 81]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 442.313,67 zł, w 2011 r. – 448.849,00 zł i w 2012 r. – 476.946,00 zł. W trakcie kolejnych lat budżetowych Rada Miejska nie korzystała z prawa zwiększenia wysokości środków funduszu sołeckiego ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 20, 31, 41, 81]

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

² Uchwała Rady Miejskiej w Kcyni Nr XXXIII/355/2009 z dnia 27 maja 2009 r.

³ Uchwała Rady Miejskiej w Kcyni Nr XLIII/463/2010 z dnia 25 marca 2010 r.

⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Kcyni Nr VIII/59/2011 z dnia 31 marca 2011 r.

⁵ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim /Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm./

Uchwałę Rady Miejskiej w Kcyni (Nr XLIII/463/2010 z dnia 25 marca 2010 r.) w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego w 2011 r. przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym⁶. Organ ten nie uchylił uchwały dotyczącej funduszu oraz nie wniósł uwag do treści uchwały.

[Dowód: akta kontroli str. 152, 155, 158]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Burmistrz przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwały Rady Miejskiej w Kcyni w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego na 2010 i 2012 r. (Nr XXXIII/355/2009 z 27 maja 2009 r. i Nr VIII/59/2011 z 31 marca 2011 r.), po terminie określonym w art. 90 ust. 1 i 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym. Opóźnienia wynosiły odpowiednio 12 i 11 dni. Organ ten nie uchylił uchwał dotyczących funduszu oraz nie wniósł uwag do treści uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 153, 155, 157, 159]

2. Burmistrz przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwały Rady Miejskiej w Kcyni w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Kcynia na 2010, 2011 i 2012 r. po terminie określonym w art. 90 ust. 1 i 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym. Opóźnienia wynosiły odpowiednio 3, 39 i 4 dni.

[Dowód: akta kontroli str. 164, 165, 166]

Burmistrz Piotr Hemmerling i Skarbnik Gminy Edyta Szczurek wyjaśnili, że: *„Przekroczenie terminu przekazania uchwał Rady Miejskiej w Kcyni do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy miało charakter nieumyślny. Pełnienie przeze mnie funkcji Skarbnika Gminy Kcynia (Głównego Księgowego) oraz Kierownika Referatu Finansowego w Urzędzie Miejskim w Kcyni stanowiło poważne obciążenie, które doprowadziło do opisywanej nieprawidłowości.*

Zgłoszenie problemu przełożonemu Burmistrzowi Kcyni Panu Piotrowi Hemmerlingowi skutkowało zmianą w mojej umowie o pracę. Porozumieniem z dnia 1 lipca 2011 roku ograniczono rodzaj mojej pracy do funkcji Skarbnika Gminy Kcynia, przy równoczesnym powołaniu na stanowisko Kierownika Referatu Finansowego w Urzędzie Miejskim w Kcyni Pana J. K.. Mimo wysokiego poziomu wiedzy i umiejętności, Pana J. K. nie przejął natychmiast pełnego zakresu obowiązków, ponieważ w drugiej połowie 2011 roku był nadal zaangażowany w czynności związane z likwidacją Gminnego Zespołu Oświaty w Kcyni, w którym pełnił dotychczas funkcję Głównego Księgowego oraz realizował czynności wynikające z tworzenia systemów informatyczno – księgowych w poszczególnych gminnych placówkach oświatowo – wychowawczych.”

[Dowód: akta kontroli str. 148, 284]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

*Opis stanu
faktycznego*

Liczba sołectw funkcjonujących w Gminie uregulowana była w załączniku nr 5 uchwały Nr XIX/205/2008 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 28 marca 2008 r. Zgodnie z tym załącznikiem w Gminie funkcjonowało 36 sołectw: Chwaliszewo, Dębogóra, Dobieszewko, Dobieszewo,

Dziewierzewo, Elizewo, Głogowiniec, Górki Zagajne, Grocholin, Gromadno, Iwno, Karmelita, Kazimierzewo, Laskownica, Ludwikowo, Łankowice, Malice, Miastowice, Mieczkowo, Nowa Wieś Notecka, Palmierowo, Paulina, Piotrowo, Rozpętek, Sierniki, Sipiory, Słupowa, Słupowiec, Smogulecka Wieś, Studzienki, Suchoręcz, Szczepice, Tupadły, Turzyn, Żarczyn, Żurawia.

[Dowód: akta kontroli str. 5-6, 8]

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, Burmistrz w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazuje sołtysom informację o wysokości środków przypadających na dane sołectwo. Informacje takie zostały przekazane sołtysom pismami z 31 lipca 2009 r. (potwierdzenie nadania – Urząd Pocztowy z 31 lipca), 29 lipca 2010 r. (brak potwierdzenia nadania) i z 26 lipca 2011 r. (potwierdzenie wysłania z książki nadawczej z 28 lipca). Zgodnie z wyjaśnieniem Hanny Komorowskiej - Inspektora ds. finansowych pisma do sołtysów w 2010 r. sporządzone zostały 29 lipca 2010 r. (znak od FIN.II.314/197/2010 do FIN.II.3014/232/2010) i zostały wysłane 30 lipca 2010 r. listem zwykłym (w tamtym czasie nie był prowadzony rejestr listów zwykłych).

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm./

[Dowód: akta kontroli str. 59, 62]

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim oblicza się wysokość środków przypadających na dane sołectwo, które zależy m.in. od wysokości kwoty bazowej K_b ⁷. Kwota bazowa dotycząca funduszu na 2010 r. wyniosła 2.684,27 zł, na 2011 r. – 2.742,56 zł, na 2012 r. 2.916,39 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 62-64]

Wysokość środków z funduszu na 2010 i na 2012 r. przypadających sołectwom obliczona została w prawidłowej wysokości, zgodnie z wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej. Do obliczenia kwoty bazowej przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2008 r. i za 2010 r., która była zgodna z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (37.080,5 tys. zł w 2008 r. i 39.779,5 tys. zł w 2010 r.) oraz liczbą mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII 2008 r. i 31 XII 2010 r.” (odpowiednio 13.814 i 13.640 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 62-64]

W latach 2009-2011 przekazano Burmistrzowi odpowiednio – rocznie po 36 wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu uchwalonych przez zebrania wiejskie. Wnioski złożono w 2009, 2010 i 2011 r. w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

Spośród złożonych wniosków: w 2009 r. - 34 wnioski, w 2010 r. – 35 wniosków i wszystkie wnioski złożone w 2011 r. zawierały dane wymagane art. 4 ust. 3 ww. ustawy, tj. wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków z funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

[Dowód: akta kontroli str. 75-77]

Nie stwierdzono przypadków odrzucenia przez Burmistrza wniosków sołectw o przyznanie środków z powodu niespełnienia warunków określonych w art. 4 ust. 2-4 ww. ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 75-77, 155]

Nie było sołectw, które nie przekazały Burmistrzowi, pomimo utworzenia funduszu sołeckiego, wniosku o przyznanie środków z tego funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 75-77]

W badanym okresie obowiązywała „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kcynia na lata 2008-2015” przyjęta uchwałą Nr XVIII/194/2008 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 5 marca 2008 r.

Złożone przez sołectwa wnioski weryfikowała komisja powołana spośród pracowników Urzędu do opiniowania wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego pod względem ich zgodności ze strategią gminy oraz zadaniami własnymi gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 78, 202]

W związku z powstaniem w Gminie funduszu sołeckiego, Urząd nie ograniczył sołectwom możliwości pozyskiwania dochodów z mienia komunalnego, które zostało im przekazane do korzystania. Sołectwa realizowały dochody z tytułu wynajmu świetlic oraz ich wyposażenia. Dochody z ww. tytułów wynosiły: na dzień 31 grudnia 2011 r. - 12.489,79 zł (brutto), na dzień 30.06.2012 r. – 6.681,36 zł (brutto). Pożytki z tytułu wynajmu świetlic i ich wyposażenia przeznaczono na bieżącą działalność sołectw, a w szczególności na utrzymanie świetlic (środki czystości, bieżące naprawy), wyposażenie i integrację.

[Dowód: akta kontroli str. 156, 287-297]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Kwota bazowa (K_b) na 2011 r. została zawyżona o 49,67 zł w wyniku nieprawidłowego przyjęcia liczby mieszkańców gminy w ilości 13.941 osób, zamiast 13.693⁸.

⁷ iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze gminy według stanu na 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

⁸ Główny Urząd Statystyczny „Ludność stan i struktura w przekroju terytorialnym stan na 31.12.2009 r.”

Inspektor ds. finansowych H. K. wyjaśniła, że przy obliczaniu kwoty bazowej gminy na rok 2011 pomyłkowo podstawiono do wzoru liczbę mieszkańców gminy na dzień 31.12.2009 r. ustaloną na podstawie danych USC w Kcyni, zamiast liczby mieszkańców gminy na ten dzień ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W pozostałym zakresie stwierdzono, że dane będące podstawą ustalenia kwoty bazowej przyjęto w prawidłowych wysokościach.

[Dowód: akta kontroli str. 60, 62, 64, 66]

2. Wysokość środków z funduszu na 2011 przypadających sołectwom obliczono w nieprawidłowej wysokości wskutek wyżej wymienionego błędnego przyjęcia liczby mieszkańców Gminy.

W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu na 2011 r. podano nieprawidłowo wyliczone kwoty przypadające wszystkim 36 sołectwom. Określona w powyższych dokumentach wysokość środków funduszu na 2011 r. dla sołectwa Łankowice była wyższa o 1.775,18 zł od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Przyznana kwotę funduszu sołectkiego dla sołectwa Łankowice wykorzystano w całości. Zgodnie z art. 3 ust 2 ustawy o funduszu sołeckim zwiększona wysokość środków funduszu nie jest wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu od których przysługuje częściowy zwrot na podstawie art. 2 ust. 4 ww. ustawy. W związku z tym dla tej części wydatków (1.775,18 zł) nie przysługuje refundacja z budżetu państwa.

H. K. - Inspektor ds. finansowych podała, że w piśmie do sołtysa Łankowic o wysokości środków funduszu sołectkiego na rok 2011 pomyłkowo wpisano kwotę 14.424,00 zł zamiast 12.424,00 zł (prawidłowo powinno być 12.649,00 zł). W związku z tą pomyłką sołtys złożył wniosek o przeznaczenie kwoty 14.424,00 zł i właśnie ona została zaplanowana w budżecie dla sołectwa Łankowice na rok 2011. Podanie kwoty 14.424,00 zł zamiast wyliczonej 12.424,00 zł stanowiło pomyłkę pisarską.

Określona w informacjach wysokość środków funduszu na 2011 r. dla pozostałych 35 sołectw była niższa łącznie o 7.037 zł od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 61, 62-63, 65-67]

Wielkość środków funduszu sołectkiego obliczyła Inspektor ds. finansowych H. K., która w zakresie obowiązków posiadała m.in. przypisane ponoszenie odpowiedzialności za rzetelną i terminową realizację obowiązków wynikających z ustawy o funduszu sołeckim⁹. Przyczyną ustalenia kwoty bazowej dla Gminy na 2011 r. w nieprawidłowej wysokości było zawyżenie o 49,67 zł kwoty bazowej dla Gminy dotyczącej funduszu na 2011 r. w wyniku nieprawidłowego przyjęcia liczby mieszkańców według stanu na 31.12.2009 r. (przyjęto liczbę mieszkańców gminy według danych z USC, zamiast liczby mieszkańców ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego).

[Dowód: akta kontroli str. 61, 62-63, 65-67, 84-90]

3. W 3 przypadkach we wnioskach przekazanych przez sołectwa: w Głogowiczu (w 2009 i 2010 r.) i Gromadnie (w 2009 r.) nie przedstawiono uzasadnienia realizacji przedsięwzięć, co było niezgodne z art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Ww. wnioski zostały przyjęte, a przedsięwzięcia uwzględnione w uchwałach budżetowych.

[Dowód: akta kontroli str. 75, 76, 160-162]

Burmistrz Piotr Hemmerling i Skarbnik Gminy Edyta Szczurek wyjaśnili, że: „*Na przestrzeni minionych lat przyjętą w sołectwach pisemną formą dokumentowania ustaleń zebrania wiejskich był protokół. W protokole informowano o zadaniach zrealizowanych w latach ubiegłych oraz o przedsięwzięciach zaplanowanych na lata kolejne. Przed wejściem w życie ustawy o funduszu sołeckim w protokołach z zebrania wiejskich wskazywano przedsięwzięcia zaplanowane na rok kolejny wraz z uzasadnieniem wyboru zadań. Wejście w życie ustawy o funduszu sołeckim nałożyło obowiązek formułowania wniosku z zebrania wiejskiego. Zarówno dla pracowników Urzędu Miejskiego, jak i sołtysów funkcjonowanie funduszy sołectkich w latach 2009 – 2010 napotkało na szereg wątpliwości. Udział w szkoleniach pracownika tut. Urzędu, a następnie przekazywanie informacji ze szkoleń sołtysom podczas narad pozwoliło na stopniowe eliminowanie nieprawidłowości. W przypadkach wymienionych (...) uznanie za prawidłowe wniosków bez uzasadnienia wynikało z braku doświadczenia w zakresie formułowania wniosków przez zebrania wiejskie i ich dostatecznej weryfikacji przez służby finansowe Urzędu.*”

[Dowód: akta kontroli str. 75, 76, 285]

4. W 1 przypadku sołtys Dziewierzewa nie ujął we wniosku wszystkich przedsięwzięć, które zostały wskazane do realizacji w 2010 r. na terenie sołectwa przez zebranie wiejskie, tj. we wniosku ujęto tylko jedno zadanie – budowę

⁹ W zakresach obowiązków z 20.11.2009 r., z 1.03.2011 i 1.09.2011 r., i

chodnika (z szacowanymi wydatkami 20.000 zł), natomiast nie ujęto następujących przedsięwzięć: remont świetlicy wiejskiej (500 zł), zakup kostki (1.500 zł), drogi (2.453,69 zł). Zgodnie z notatką służbową pracownika Urzędu – Inspektora ds. finansowych Hanny Komorowskiej z rozmowy telefonicznej z sołtysem wynikało, że: „sołtys przez pomyłkę nie wpisał wszystkich przedsięwzięć (...) i kwota 4.454,00 zł została przeznaczona na potrzeby mieszkańców wsi – imprezy integracyjne 1.700 zł, drogi – 2.254,00 zł oraz Klub Sportowy Orion 500 zł”.

Zadania dotyczące remontu świetlicy (500 zł) oraz zakup kostki (1.500 zł) ujęto w uchwale budżetowej Nr XL/434/2009 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 29 grudnia 2009 r. Wskazane przedsięwzięcie związane z utrzymaniem dróg na kwotę 2.453,69 zł nie zostało ujęte w ww. uchwale, zapisano natomiast zadanie związane z utrzymaniem świetlicy na ww. kwotę.

[Dowód: akta kontroli str. 24, 154, 163]

Burmistrz Piotr Hemmerling i Skarbnik Gminy Edyta Szczurek wyjaśnili, że: „W 2009 roku funkcję Burmistrza pełnił Pan Tomasz Szczepaniak. Wnioski sołectw w sprawie funduszu sołeckiego na 2010 r. wpłynęły więc w terminie do 30 września 2009 roku do ówczesnego Burmistrza Kcyni (...) Wydaje się, iż Burmistrz Kcyni Pan Tomasz Szczepaniak nie odrzucił wniosku Sołectwa Dziewierzewo, ponieważ wyjaśnienia złożone przez Sołtysa potwierdziły nieumyślne przeoczenie zapisu we wniosku, przy równoczesnym szczegółowym zaprotokołowaniu postanowień zebrania wiejskiego (w tym ustaleń dotyczących planowanych na rok 2010 wydatków z funduszu sołeckiego). Zgodnie z treścią notatki służbowej sporządzonej przez Panią Hannę Komorowską: „(...) ustalono, iż sołtys przez pomyłkę nie wpisał wszystkich przedsięwzięć i kwot we wniosku w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego. Kwoty i przedsięwzięcia zostały ujęte w protokole z zebrania wiejskiego, które odbyło się dnia 15.09.2009 r. We wniosku znalazła się tylko jedna pozycja budowa chodnika w Dziewierzewie – w której oszacowano wydatki budżetu związane z realizacją tego przedsięwzięcia na kwotę 20.000,00 zł. Pozostała kwota 4.445,00 zł została przeznaczona na potrzeby mieszkańców wsi – imprezy integracyjne 1.700,00 zł, drogi – 2.245,00 zł oraz Klub Sportowy Orion – 500 zł”. Na decyzję Burmistrza Kcyni Pana Tomasza Szczepaniaka akceptującą wniosek mogła wpłynąć także okoliczność wejścia w życie w 2009 roku ustawy o funduszu sołecim jako nowego i niezrozumiałego dla wszystkich sołtysów przepisu, co oczywiście nie zwalniało z obowiązku stosowania przepisów cytowanej ustawy, lecz w pierwszym roku jej funkcjonowania napotkało na trudności. Wniosek Sołectwa Dziewierzewa nie został odrzucony z uwagi na przedstawione okoliczności. Przedsięwzięcie zaplanowane w kwocie 2.453,69 zł nie zostało odrzucone w uchwale budżetowej na 2010 rok. Pomyłkowo kwotę tę ujęto w pozycji: „Utrzymanie świetlicy” zamiast w pozycji: „Utrzymanie dróg” (błędna klasyfikacja budżetowa wydatku).”

[Dowód: akta kontroli str. 149-150, 285-286]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości przestrzeganie zasad tworzenia funduszu sołeckiego i rozdysponowania jego środków na sołectwa.

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

Kwoty wydatków poniesionych w ramach funduszu wyniosły: w 2010 r. – 413,6 tys. zł (93,5% planowanych wydatków), w 2011 r. – 413,1 tys. zł (95,1%) i w I półroczu 2012 r. – 166,5 tys. zł (34,9%).

[Dowód: akta kontroli str. 82, 277]

W badanym okresie środki funduszu nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 155]

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego). W latach 2010 – 2012 (I półrocze) realizację następujących zadań dofinansowano środkami pieniężnymi Gminy nie pochodzącymi z funduszu sołeckiego:

- budowa drogi w Ludwikowie – dokumentacja (145,99 zł),
- plac zabaw dla dzieci w miejscowości Laskownica (2.366,80 zł),
- utwardzenie dróg gminnych (90.496,32 zł w 2010 r., 15.637,60 zł w 2011 r., 26.375,90 zł w I półroczu 2012 r.),
- festyn rodzinny w miejscowości Grocholin (1.500,00 zł),

- zakup okien do świetlicy wiejskiej w sołectwie Dobieszewko (5.000,00 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 167]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez 35 sołectw¹⁰ w łącznej wysokości 326.680,75 zł (33,5% wydatków ogółem), z tego:

- w 2010 r. 12 sołectw¹¹ – 153.347,00 zł (37,1% wydatków funduszu),
- w 2011 r. 12 sołectw¹² – 119.325,33 zł (28,9% wydatków funduszu),
- w 2012 r. 11 sołectw¹³ – 54.008,42 zł (36,6% wydatków funduszu).

[Dowód: akta kontroli str. 168-190, 215-228, 245-255, 256-266]

W wyniku badania stwierdzono, że w 2010 (z jednym wyjątkiem opisanym poniżej w ustalonych nieprawidłowościach), 2011 i 2012 r. środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw. Wydatki te związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców sołectw oraz były zgodne ze strategią rozwoju Gminy (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim).

[Dowód: akta kontroli str. 168-190, 203-228, 245-255, 256-266]

Ogłędziny wybranych przedsięwzięć sfinansowanych ze środków funduszu sołeckiego (tj. m.in. prac remontowych i inwestycyjnych, zakup wyposażenia) wykazały, że przedsięwzięcia zostały zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 202, 267-268]

Na podstawie 24 ankiet wypełnionych anonimowo przez sołtysów z Gminy Kcynia ustalono, że:

- w 23 przypadkach sołtysi zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu sołeckiego, w 1 przypadku nie udzielono odpowiedzi,
- w 21 przypadkach sołtysi uczestniczyli w szkoleniach obejmujących problematykę funduszu, w 3 przypadkach nie (z powodu zajmowania stanowiska sołtysa od krótkiego czasu oraz z powodu braku informacji),
- wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu sołtysi uzyskiwali w 22 przypadkach od pracowników Urzędu, w 8 przypadkach z Internetu, w 2 przypadkach z innych źródeł (tj. wydawnictwa, broszury),
- w 21 przypadkach sołtysi uznali, że fundusz sołecki prawidłowo funkcjonuje w sołectwie, w 3 przypadkach, że nie: z powodu niewielkiej ilości środków pieniężnych przyznanych sołectwu z funduszu (2 przypadki), oraz innych powodów (tj. zmian które wynikają z innych, niezależnych od sołtysów wydarzeń np. niemożności przewidzenia czasu procedur),
- w 23 przypadkach sołtysi uznali, że pomoc pracowników Urzędu w realizacji przez sołtysa zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu była wystarczająca, w 1 przypadku nie udzielono odpowiedzi,
- odnośnie korzyści wynikających dla mieszkańców sołectwa z funkcjonowania funduszu sołtysi uznali, że: w 14 przypadkach nastąpił wzrost zainteresowania (pobudzenia aktywności) mieszkańców sprawami sołectwa, w 12 przypadkach nastąpiło zwiększenie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa, w 14 przypadkach nastąpiło stworzenie warunków do działania i rozwoju sołectwa, w 2 przypadkach inne korzyści (tj. możliwość inwestowania zgodnie z oczekiwaniami społeczności).

[Dowód: akta kontroli str. 91-138, 201]

Odnośnie trudności i problemów związanych z funkcjonowaniem w Gminie funduszu sołeckiego Burmistrz i Skarbnik Gminy wyjaśnili, że: „*Głównym problemem związanym z funkcjonowaniem w Gminie Kcynia funduszu sołeckiego było uświadomienie sołtysom, iż środki finansowe przekazywane sołectwom w ramach w/w funduszu – będąc częścią budżetu Gminy – są częścią finansów publicznych. Za dysponowanie środkami funduszu sołeckiego odpowiada Burmistrz Kcyni, który w opisywanym zakresie dokonuje wydatków budżetowych, a podległe Burmistrzowi służby Urzędu Miejskiego w Kcyni są odpowiedzialne za zgodne z obowiązującymi przepisami udokumentowanie dokonywanych wydatków. Brak zrozumienia powyższych zagadnień przez sołtysów, a następnie brak umiejętności wyjaśnienia tych problemów przez sołtysów w sołectwie prowadził do następujących trudności:*

¹⁰ Chwaliszewo, Dębogóra, Dobieszewko, Dobieszewo, Dziewierzewo, Elizewo, Głogowiniec, Górki Zagajne, Grocholin, Gromadno, Iwno, Karmelita, Kazimierzewo, Laskownica, Ludwikowo, Łankowice, Malice, Miastowice, Mieczkowo, Nowa Wieś Notecka, Palmierowo, Paulina, Piotrowo, Rozpętek, Sierniki, Sipiory, Słupowa, Smogulecka Wieś, Studzienki, Suchoręcz, Szczepice, Tupadły, Turzyn, Żarczyn, Żurawia.

¹¹ Chwaliszewo, Dębogóra, Dobieszewko, Dobieszewo, Dziewierzewo, Elizewo, Głogowiniec, Górki Zagajne, Grocholin, Gromadno, Iwno, Karmelita.

¹² Kazimierzewo, Laskownica, Ludwikowo, Łankowice, Malice, Miastowice, Mieczkowo, Nowa Wieś Notecka, Palmierowo, Paulina, Piotrowo, Rozpętek.

¹³ Sierniki, Sipiory, Słupowa, Smogulecka Wieś, Studzienki, Suchoręcz, Szczepice, Tupadły, Turzyn, Żarczyn, Żurawia.

- braku zrozumienia, iż organem władnym do rozstrzygania o tym, czy zasadne i celowe jest dokonanie zmian środków funduszu sołeckiego jest wyłącznie Rada Miejska w Kcyni, a nie sołtys lub zebranie wiejskie czy rada sołecka,
- trudności w zrozumieniu przez sołtysów, że wydatki ze środków funduszu sołeckiego muszą mieścić się w katalogu zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz być zgodnie z przyjętą przez Gminę Kcynia strategią jej rozwoju,
- braku zrozumienia przez sołtysów, iż zrealizowanie przedsięwzięcia po najniższym koszcie (np. zapłata za zakup paliwa do prywatnych ciągników rolniczych wyrównujących drogi gruntowe lub wykaszających pobocza dróg) nie jest równoznaczne z wydatkowaniem środków z funduszu zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- niezrozumienia, iż umocowanie do zawierania umów i zaciągania zobowiązań finansowych ma wyłącznie Burmistrz Kcyni, a nie sołtys lub sołectwo.

Narady z udziałem sołtysów oraz codzienna z nimi współpraca prowadzi do zmniejszenia problemów związanych z funkcjonowaniem w gminie funduszu sołeckiego."

[Dowód: akta kontroli str. 79]

Analiza frekwencji mieszkańców poszczególnych sołectw Gminy Kcynia na zebraniach wiejskich w latach 2007-2011 wykazała, że największą aktywności obywatelską mieszkańcy wykazywali w 2007 i 2011 roku (w tych latach odbywały się wybory sołeckie) wynosząc odpowiednio 1.319 i 1.096 osób uczestniczących w zebraniach. W pozostałych latach w zebraniach wiejskich uczestniczyło odpowiednio: w 2008 r. – 680 osób, w 2009 r. – 751 osób, w 2010 r. – 655 osób.

[Dowód: akta kontroli str. 232]

Odnosnie aktywności obywatelskiej w kontekście funkcjonowania funduszu sołeckiego Burmistrz i Skarbnik Gminy wyjaśnili, że: „Funkcjonowanie funduszu sołeckiego dało możliwość zwiększenia zaplanowanej w budżecie kwoty do dyspozycji sołectw. Sołtysi wielokrotnie podkreślają zadowolenie z tej zmiany. Otrzymanie do dyspozycji większych kwot pozwala na realizację zarówno zadań bieżących, jak i przedsięwzięć długoterminowych o charakterze inwestycyjnym. Aktywnym społecznościom wiejskim pozwala na realizację wielu inicjatyw takich jak: podnoszenie standardu świetlic i stworzenie lepszych warunków do organizacji spotkań i uroczystości poprzez budowy biesiadników zwanych „grzybkami”, urządzania placów zabaw dla dzieci, ogólnodostępnych boisk sportowych, obiektów szkolnych i remiz strażackich.

Ocena aktywności obywatelskiej w kontekście funkcjonowania funduszu sołeckiego pozwala na sformułowanie wniosku, iż w sferze planowania przedsięwzięć dostrzega się wyraźne uaktywnienie mieszkańców. Na etapie realizacji zadań wiodącą rolę w środowisku wiejskim odgrywa sołtys i grupa mieszkańców z nim współpracująca (członkowie ochotniczych straży pożarnych, stowarzyszeń działających na terenie sołectw, w szczególności kół gospodyń wiejskich, a także pracownicy placówek oświatowych). Dzięki środkom z budżetu gminy i zadeklarowanemu wkładowi własnemu sołectw w postaci pracy mieszkańców, sołectwa ubiegają się o dodatkowe środki finansowe w formie dotacji, zwłaszcza na zadania z zakresu integracji społecznej, sportu, ochrony zdrowia czy wypoczynku dzieci i młodzieży."

[Dowód: akta kontroli str. 79-80]

W odpowiedzi na pytanie czy funkcjonowanie funduszu sołeckiego wpłynęło na aktywność obywatelską w sołectwach sołtysi odpowiedzieli m.in.:

„(...) Dzięki funduszowi sołeckiemu społeczeństwo prowadzi dialog na zabranie, kiedy go dzielimy. Pieniądze te dzielimy na potrzebne zadania do wykorzystania w sołectwie. Obywatele bardziej interesują się sprawami sołectwa i sami służą pomocą."

„Funkcjonowanie funduszu (...) pozytywnie wpływa na aktywność obywatelską. Wszelkie imprezy kulturalno-sportowe organizowane przez sołtysa z mieszkańcami integrują nas z różnymi organami władzy (tj. gmina, powiat, OSP, Policja). Fundusz sołecki pozytywnie wpływa również na poprawę warunków infrastruktury w naszym sołectwie."

„Po wejściu w życie funduszu sołeckiego aktywność mieszkańców sołectwa jest większa. Na zebraniach podczas podziału funduszu mieszkańcy składają wiele ciekawych propozycji podziału środków oraz bardziej są aktywni w dyskusji nad prawidłowym wykorzystaniem."

„(...) Zaletą funduszu sołeckiego jest to, że mieszkańcy sami podejmują decyzję o tym na co przeznaczą pieniądze. W naszym przypadku była to impreza integracyjna. Zwiększyła się aktywność społeczna mieszkańców, chętniej angażują się w sprawy wsi."

„Z funduszu sołeckiego zrealizowanych zostało szereg zadań inwestycyjnych większych – budowa boiska, remont świetlicy, jak również drobnych zadań, które służą mieszkańcom wsi, poprawiają jakość ich życia i estetykę naszej miejscowości. Dzięki funduszowi mamy możliwość realizacji zadań, których oczekują mieszkańcy wsi (...)."

[Dowód: akta kontroli str. 233-244]

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

W 2010 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 274,29 zł przeznaczono na przedsięwzięcia, które nie zostały zaplanowane i ujęte we wniosku sołectwa Elizewo, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, tj. ww. kwotę wydatkowano na zużycie energii elektrycznej w świetlicy, pomimo iż sołectwo nie wnioskowało o przedsięwzięcie związane z utrzymaniem świetlicy.

[Dowód: akta kontroli str. 24, 204, 220, 229]

Skarbnik Gminy Edyta Szczurek wyjaśniła, że: „(...) Planując wydatki uczestnicy zebrania wiejskiego pominęli w planie funduszu sołeckiego koszty związane z zakupem energii elektrycznej. Są to wydatki, które reguluje Gmina Kcynia po skontrolowaniu faktur przez właściwego merytorycznie pracownika Urzędu Miejskiego w Kcyni. Faktury za zakup energii elektrycznej są dokumentami zbiorczymi, w których ujmowane są koszty zakupu energii elektrycznej dla wielu jednostek organizacyjnych Gminy. Uniemożliwia to merytoryczną kontrolę danej faktury przez wszystkich właściwych sołtysów. Przyjęty sposób kontroli merytorycznej faktur za energię elektryczną pozwala na ich terminową zapłatę, nie wykluczając jednocześnie czynnego udziału sołtysów w procesie kontroli dokumentów. Sołtysi mają możliwość bieżącego kontrolowania wydatków za zakup energii elektrycznej poprzez wgląd do dokumentów źródłowych czy wydruków zaksięgowanych operacji gospodarczych dotyczących danego sołectwa. Pozwala to na kontrolę zgodności wydatków z planem funduszu sołeckiego, umożliwia korekty pomyłek i daje możliwość właściwego planowania wydatków na rok kolejny. Sołtysi w przeważającej większości wykorzystują opisaną wyżej możliwość czynnego uczestniczenia we właściwym dokumentowaniu wydatków swojego sołectwa. W pierwszym roku funkcjonowania funduszu sołeckiego doświadczenia zebrań wiejskich w zakresie planowania wydatków były niewielkie. Jednak kolejne lata pokazują, iż przed organizacją zebrań dotyczących podziału funduszu sołeckiego na rok następny sołtysi posługują się księgowymi wydrukami wydatków w roku poprzedzającym rok budżetowy, aby na ich podstawie – przez zastosowanie przyjętych w projekcie budżetu wskaźników ekonomicznych – zaplanować wszystkie wydatki sołectw w realnych wielkościach.”

[Dowód: akta kontroli str. 230-231]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego W badanym okresie Gmina udzieliła w trybach określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁴ 1 zamówienia, na realizację zadań w ramach funduszu sołeckiego, o wartości 81.967,21 zł (bez VAT) w trybie przetargu nieograniczonego. Kwota wydatków ze środków funduszu sołeckiego została sfinansowana w wysokości 10.874,70 (brutto) i ze środków ogólnych budżetu gminy w wysokości 90.496,32 zł.

Inspektor ds. utrzymania dróg T. Sz. wyjaśnił, że „przekroczenie wartości zamówienia o ww. kwotę 1.371,02 zł wystąpiło na skutek zmian budżetowych, które dokonane zostały przez sołectwa na zakup dodatkowych ilości kamienia już po okresie podpisania umowy i ilości te nie obejmowały przedmiotu zamówienia. Zmiany w budżetach sołectw spowodowane zostały wielodniowymi opadami deszczu, które zniszczyły nawierzchnie gruntowych dróg, co skutkowało zapotrzebowaniem na dodatkowe ilości kruszyw”.

W przypadku pozostałych zamówień nie stosowano przepisów Prawa zamówień publicznych ze względu na ich wartość, która nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 191, 272-274, 283]

W zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych badaniem objęto 1 postępowanie na „Dostawę kamienia twardego łamanego sortowanego i niesortowanego na potrzeby remontów dróg gminnych” o wartości zamówień ogółem 81.967,21 zł. Objęte badaniem zamówienia zrealizowano zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczącymi m.in. powołania komisji przetargowej (art. 19 ww. ustawy), ustalenia wartości zamówienia (art. 32-35 ustawy), prawidłowości opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (art. 38 ustawy), prawidłowości i kompletności ogłoszenia o zamówieniu (art. 40, 41 ustawy), otwarcia ofert (art. 86 ust 2 i 3 ustawy), wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 91 ust. 1 ustawy), prawidłowości przy zawarciu umowy z dostawcom (art. 94, art. 139 ust. 2, 142 ust. 1 ustawy).

[Dowód: akta kontroli str. 199-200, 269-270, 273, 279-283]

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

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)

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

*Opis stanu
faktycznego*

3.1. Terminowość przekazania przez burmistrza do wojewody wniosku o zwrot części poniesionych wydatków w ramach funduszu.

Zgodnie z § 2 ust 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r.¹⁵ gmina składa wniosek o zwrot wydatków do właściwego wojewody w terminie do dnia 31 maja roku następującego po roku w którym dokonano wydatków.

Wniosek o zwrot za 2010 r. sporządzono z datą 31 maja 2011 r., wysłano 1 czerwca 2011 r. (potwierdzenie wysyłki Poczta Polska), tj. jeden dzień po terminie określonym w ww. przepisie. Wniosek przesłano również faxem z datą 31 maja 2011 r. Korektę wniosku za 2010 r. sporządzono z datą 13 czerwca 2011 r. Skorygowano wysokość kwoty KB, kwotę wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego i kwotę zwrotu z tytułu wykonanych wydatków.

H. K. - Inspektor ds. finansowych wyjaśniła, że korektę sporządzono w związku z omyłką w kwocie bazowej i kwocie wykonanych wydatków z funduszu sołeckiego.

Wniosek o zwrot za 2011 r. sporządzono z datą 29 maja 2012 r., wysłano 30 maja 2011 r., tj. zgodnie z terminem określonym w § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144, 146]

3.2. Kwoty otrzymanych w poszczególnych latach dotacji celowych z budżetu państwa oraz zgodność ich wysokości z przepisami.

W 2011 r. Gmina otrzymała refundację, w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu w kwocie 82.716,93 zł (20 % zrealizowanych wydatków w 2010 r.).

W dniu 30 maja 2012 r. Gmina złożyła wniosek o refundację za 2011 r. na kwotę 82.637,34 zł (20 % wydatków poniesionych w 2011 r.) – do dnia 11 lipca 2012 r. nie nastąpiła refundacja.

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych wojewodzie: za 2010 r. wyniosła 413.584,66 zł, a za 2011 r. – 413.186,68 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010¹⁶ i 2011 r.¹⁷ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach¹⁸ wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołecim.

[Dowód: akta kontroli str. 139-144]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W wyniku nieprawidłowości związanych ze sfinansowaniem w 2010 r. ze środków funduszu wydatków w kwocie 274,29 zł, na realizację przedsięwzięć nieujętych we wniosku sołectwa Elizewo (nieprawidłowość opisana w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia) Gmina otrzymała dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 54,86 zł (20% z 274,29 zł). Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołecim, refundacja w formie dotacji przysługuje tylko na wydatki wykonane w ramach funduszu, tj. uwzględnione m.in. we wnioskach sołectw.

[Dowód: akta kontroli str. 24, 204, 220, 229]

4. System kontroli zarządczej

¹⁵ Rozporządzenie w sprawie zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz. U. Nr 21, poz. 106)

¹⁶ W 2010 r. – 2.684,27 zł.

¹⁷ W 2011 r. – 2.792,23 zł.

¹⁸ Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie funkcjonował system kontroli zarządczej oraz pisemne procedury, które w swoim zakresie obejmowały również funkcjonowanie funduszu sołeckiego, m.in. uchwała Nr LII/536/2010 Rady Miejskiej w Kcyni z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, regulamin organizacyjny Urzędu. W badanym okresie w Urzędzie nie wprowadzano odrębnych pisemnych procedur w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 202, 272, 275-276]

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że: „W Urzędzie Miejskim w Kcyni obowiązuje Zarządzenie Nr 12/2012 Burmistrza Kcyni z 17 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia kontroli zarządczej. W zarządzeniu, ze względu na jego ogólny charakter, nie zostały wprost wyszczególnione procedury, które mają być stosowane bezpośrednio tylko w stosunku do funduszu sołeckiego. Przyjęte w zarządzeniu mechanizmy pozwalają jednak na skuteczne realizowanie kontroli zarządczej poprzez stosowanie określonych procedur wewnętrznych oraz zapewnienie skutecznego przepływu informacji pomiędzy Urzędem Miejskim w Kcyni i poszczególnymi sołectwami. Każdorazowo do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy Rada Miejska w Kcyni podejmuje uchwałę o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego. Do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy sołtysi otrzymują pisemną informację o wysokości środków przypadających na dane sołectwo oraz o konieczności złożenia wniosku zawierającego wskazanie przedsięwzięć, które sołectwo chce realizować w terminie do 30 września każdego roku. Na naradach sołtysów przedstawione są zasady planowania funduszu sołeckiego. Dodatkowo w każdym zebraniu sołeckim, podczas którego przygotowujący jest wniosek dotyczący podziału funduszu sołeckiego, bierze udział przedstawiciel Urzędu Miejskiego w Kcyni. Złożone przez sołectwa wnioski są weryfikowane przez komisję powołaną spośród pracowników Urzędu do opiniowania wniosków o przyznanie środków z funduszu sołeckiego pod względem ich zgodności ze strategią gminy oraz z zadaniami własnymi gminy. Po przeprowadzonej weryfikacji zadania określone przez sołectwa stają się elementem uchwały budżetowej. Prowadzona jest wstępna kontrola dokumentów finansowych pod względem zgodności z planem danego sołectwa, prowadzona jest kontrola merytoryczna przez właściwego sołtysa oraz formalno- rachunkowa przez pracowników, którym w zakresie czynności przypisane zostały te obowiązki. Stosowane są przepisy ustawy o zamówieniach publicznych oraz zarządzenia Burmistrza Kcyni w sytuacji zamówień nie przekraczających 14.000 euro. Wyżej wymienione procedury pozwalają na każdym etapie na skuteczne realizowanie kontroli zarządczej nad wydatkami z funduszu sołeckiego.”

[Dowód: akta kontroli str. 78]

Zadania związane z obsługą funduszu, tj. „podnoszenie służbowej odpowiedzialności za rzetelną i terminową realizację obowiązków wynikających z ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (od dnia 01.01.2010 r. kontrola zgodności wydatków z planem funduszu sołeckiego, dokumentów księgowych stanowiących podstawę wydatków z funduszu sołeckiego)” przypisano w Urzędzie jednemu pracownikowi, tj. H. K. Inspektorowi ds. finansowych w Referacie Finansowo-Budżetowym.

Ww. pracownik brał udział w następujących szkoleniach obejmujących problematykę funduszu sołeckiego:

1. Zasady tworzenia, finansowania, funkcjonowania i ewidencji funduszu sołeckiego na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołeckim obowiązującej od 1 kwietnia 2009 r. zorganizowanego przez Centrum Szkoleniowe w Bydgoszczy w dniu 11 maja 2009 r.,
2. Fundusz sołecki – szkolenie zorganizowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy w dniu 15 czerwca 2009 r.,
3. Fundusz sołecki – szkolenie zorganizowane przez Taxpress s.c. w Warszawie w dniu 29 marca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 84-90, 202]

W okresie objętym kontrolą Burmistrz zorganizował 5 narad / szkoleń dla sołtysów obejmujących problematykę funduszu sołeckiego (1 w 2009r., 1 w 2010r., 2 w 2011 r., 1 w 2012 r.). Tematem ww. spotkań było m.in. omówienie ustawy o funduszu sołeckim, przedstawienie zasad przyznawania funduszu, omówienie przedsięwzięć na które można przeznaczać fundusz, zasady planowania oraz realizacja wydatków z funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 202]

W Gminie prowadzono audyt wewnętrzny, którym w latach 2010-2011 r. nie objęto funkcjonowania funduszu sołeckiego, w 2012 r. nie zaplanowano takiego zadania audytowego.

[Dowód: akta kontroli str. 73]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

System kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego nie był w pełni skuteczny, gdyż wystąpiły nieprawidłowości stwierdzone i opisane w pkt. 1.1, 1.2, 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego polegające na:

- nieterminowym przekazaniu Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwał Rady Miejskiej w Kcyni w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego,
- zawyżeniu kwoty bazowej (K_b) na 2011 r. w wyniku nieprawidłowego przyjęcia liczby mieszkańców Gminy, co skutkowało obliczeniem wysokości środków z funduszu przypadających sołectwom w nieprawidłowej wysokości,
- przyjęciu wniosków w których nie przedstawiono uzasadnienia realizacji przedsięwzięć,
- zapisaniu w uchwale budżetowej przedsięwzięć do sfinansowania z funduszu sołeckiego nie wynikających z wniosku sołectwa, lecz ustalonych na podstawie protokołu z zebrania wiejskiego oraz notatki służbowej pracownika Urzędu z rozmowy z sołtysem,
- wydatkowaniu środków z funduszu na przedsięwzięcia, które nie zostały zaplanowane i ujęte we wniosku sołectwa.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, system kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁹,

wnosi o:

1. zwrot nieprzysługującej z budżetu państwa części dotacji celowej dotyczącej: zawyżonych wydatków wykonanych w ramach funduszu przez sołectwo Łankowice oraz na przedsięwzięcie, które nie zostało wykazane we wniosku sołectwa Elizewo,
2. terminowe przekazywanie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwał Rady Miejskiej dotyczących wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego oraz o uchwaleniu budżetu Gminy,
3. przyjmowanie prawidłowej liczby mieszkańców Gminy do obliczania kwoty bazowej (K_b),
4. rzetelne wyliczanie wysokości środków z funduszu przypadających sołectwom,
5. przyjmowanie wniosków sołectw spełniających wszystkie wymogi formalne,
6. zapisywanie w uchwale budżetowej przedsięwzięć do sfinansowania z funduszu sołeckiego wynikających z przyjętego wniosku sołectwa,
7. wydatkowanie środków z funduszu na przedsięwzięcia, które zostały wykazane w przyjętym wniosku sołectwa,
8. podjęcie działań w celu usprawnienia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego.

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 właściwej jednostki kontrolnej.

*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 14 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

¹⁹ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia 10 sierpnia 2012 r.

Kontrolerzy
Sylwia Woźniak
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
[właściwej jednostki kontrolnej]
[imię i nazwisko]

.....
Podpis

.....
Podpis

Szymon Hałasiewicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis