



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-17-02/2012

P/12/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy

Kontroler

Grzegorz Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 080787 z dnia 25 czerwca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Lipno, ul. Mickiewicza 29, 87-600 Lipno

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Szychulski, Wójt Gminy Lipno

[Dowód: akta kontroli str. 76-77]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Lipno, zwaną dalej „Gminą”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe wykorzystywanie środków z funduszu sołeckiego (zwanego dalej „funduszem”) oraz pozyskiwanie refundacji wydatków, jak i zapewnienie przeszkolenia sołtysom i pracownikom Urzędu Gminy Lipno, zwanego dalej „Urzędem”.

W działalności Urzędu stwierdzono jednak obszary, w których występowały nieprawidłowości polegające na:

- naliczeniu заниzonych kwot funduszu przypadających w 2010 r. na 3 sołectwa;
- przyjęciu do realizacji 3 wniosków sołectw w sprawie przedsięwzięć realizowanych z funduszu w 2012 r., które zawierały błędy formalne;
- zaplanowaniu w budżecie Gminy na 2012 r. jednego zadania z funduszu sołeckiego jako wydatku inwestycyjnego, podczas gdy zgodnie z wnioskiem sołectwa powinno się zaplanować jako wydatek na zadanie bieżące.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy Lipno, zwana dalej „Radą Gminy” terminowo, zgodnie z art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim¹, zwanej dalej „ustawą o funduszu sołeckim”, podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010, 2011, 2012 (odpowiednio w dniach: 30 czerwca 2009 r., 29 marca 2010 r. i 28 marca 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 5-7]

¹ Dz.U. Nr 52, poz. 420

Rada Gminy wyodrębniła fundusz sołecki w budżecie Gminy w latach 2010-2012 z inicjatywy Wójta Gminy Lipno.

[Dowód: akta kontroli str. 8-21]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 475.439 zł, w 2011 r. – 491.934 zł i w 2012 r. – 521.437 zł. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie korzystała z prawa zwiększenia środków funduszu sołeckiego ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 22-25, 41-43,]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy, z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym², zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”. Organ ten nie uchylał uchwał dotyczących funduszu na lata 2010-2012 r. i nie wnosił uwag do ich treści.

[Dowód: akta kontroli str. 75]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Nie stwierdzono nieprawidłowości w toku podejmowanych w Urzędzie działań zmierzających do tworzenia funduszu sołeckiego.

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie Gmina składała się z 36 sołectw: Barany, Białowieżyn, Biskupin, Brzeźno, Chlebowo, Chodorążek, Głodowo, Grabiny, Huta Głódowska, Ignackowo, Jankowo, Jastrzębie, Karnkowo, Kłokock, Kolankowo, Komorowo, Krzyżówki, Lipno I, Lipno II, Łochocin, Maliszewo, Okrag, Ostrowite, Ostrowitko, Ośmiałowo, Piątki, Popowo, Radomice, Rumunki Głódowskie, Karnkowskie Rumunki, Tomaszewo, Trzebiegoszcz, Wichowo, Wierzbick, Zbytkowo, Złotopole.

[Dowód: akta kontroli str.157-164]

Zgodnie z wymogiem określonym w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim Wójt Gminy Lipno w terminach do 31 lipca roku poprzedzającego kolejne objęte kontrolą lata budżetowe przekazał sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków z funduszu sołeckiego.

Kwota bazowa (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, dotycząca funduszu na 2010 r. wyniosła 2.517,02 zł, na 2011 r. – 2.593,40 zł i na 2012 r. 2.745,86 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 26-43, 174-176]

Wysokość środków z funduszu na 2011 i 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 na 2011 r. przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2009 r. (zgodną z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych

² Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. - 29.678.980,53 zł) oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy - 11.444 osób³.

Do obliczenia kwoty bazowej na 2012 r. przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2010 r. (zgodną z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-NDS z nadwyżki / deficytu budżetu jst. za IV kw. 2010 r. - 31.393.449,53 zł) oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy - 11.433 osób⁴.

W przypadku dokonywania obliczeń wysokości środków funduszu na 2010 r. dokonano prawidłowego obliczenia kwoty bazowej przyjmując prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2008 r. (zgodną z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r. – 28.673.860,72 zł) oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy – 11.392 osoby⁵. W przypadku obliczeń kwot funduszu na 2010 r. stwierdzono jednak przedstawione w dalszej części wystąpienia nieprawidłowości przy ustalaniu wysokości maksymalnej kwoty środków funduszu przypadającej na 3 sołectwa.

[Dowód: akta kontroli str. 26-43, 173-174]

W latach 2009-2011 przekazano Wójtowi po 36 wniosków sołectw (razem 108) dotyczących realizacji przedsięwzięć ze środków funduszu.

Wszystkie ww. wnioski zostały złożone przez sołtysów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

Wnioski złożone w latach 2009-2010 zawierały dane wymagane art. 4 ust. 3 ww. ustawy tj. wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

[Dowód: akta kontroli str. 177-180]

Stwierdzono, że przedsięwzięcia wymienione we wnioskach sołectw poddanych badaniu, o którym mowa w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia, należały do zadań własnych gminy określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, dotyczyły poprawy warunków życia mieszkańców oraz były zgodne ze Strategią Rozwoju Gminy Lipno na lata 2007-2013⁶. Badane przedsięwzięcia służyły m. in. następującym celom określonym w Strategii Rozwoju Gminy:

- budowa i modernizacja infrastruktury drogowej (przedsięwzięcia polegające na naprawie, modernizacji nawierzchni dróg gminnych, budowie chodników i montażu oświetlenia przy drogach gminnych),
- poprawa bazy lokalowej i wyposażenia wiejskich domów kultury, adaptacji niewykorzystanych budynków na ośrodki kultury i sportu, zaspokajaniu rosnących potrzeb społecznych i kulturalnych mieszkańców gminy (tj. remonty wiejskich domów kultury, adaptacje pomieszczeń w budynkach Ochotniczych Straży Pożarnych /OSP/ na cele kulturalne, utworzenie boiska przy OSP, budowa placu zabaw).

[Dowód: akta kontroli str. 44-48, 177-180]

³ określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII 2009 r.”

⁴ określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII 2010 r.”

⁵ określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII 2008 r.”

⁶ przyjętą uchwałą Nr IX/46/07 Rady Gminy Lipno z 27 lipca 2007 r.

W związku z wyodrębnieniem w Gminie funduszu, Wójt Gminy Lipno lub Rada Gminy nie ograniczyła sołectwom dochodów z mienia komunalnego, które zostało im przekazane do korzystania.

Nie stwierdzono przypadków odrzucenia przez Wójta Gminy Lipno wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 177]

*Opis nieprawidłowości,
zawierający ocenę
ustalonego stanu
faktycznego*

W zakresie rozdysponowania środków funduszu sołeckiego stwierdzono w Urzędzie następujące nieprawidłowości:

1) Przy ustalaniu wysokości środków funduszu na 2010 r. dokonano nieprawidłowego ustalenia kwoty maksymalnej przypadającej na sołectwo. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim określa, że wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie może wynosić więcej niż dziesięciokrotność kwoty bazowej w gminie. W 2010 r. kwota ta dla Gminy powinna wynosić 25.170 zł. Tymczasem zgodnie z przedłożonymi do kontroli wyliczeniami Skarbnik Gminy ustaliła wartość maksymalną funduszu na kwotę 23.121 zł, tj. dziesięciokrotność średniej kwoty bazowej w kraju. Wskutek powyższej nieprawidłowości w przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu w 2010 r. podano nieprawidłowo wyliczone kwoty dla 3 (z 36 sołectw):

- a) Karnkowo ustalono kwotę 23.121 zł, tj. mniej o 1.621 zł od przysługującej,
- b) Łochocin ustalono kwotę 23.121 zł, tj. mniej o 363 zł od przysługującej,
- c) Radomice ustalono kwotę 23.121 zł, tj. mniej o 489 zł od przysługującej.

Ponadto skutkiem nieprawidłowości było ustalenie łącznej wysokości środków funduszu na 2010 r. na kwotę niższą o 2.473 zł (tj. 0,5% kwoty funduszu ustalonej na 2010 r.), od kwot obliczonych zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

W przypadku wyliczeń kwot przypadających na poszczególne sołectwa w latach 2011-2012 stwierdzono prawidłowe ustalanie kwot maksymalnych funduszu przeznaczonych na sołectwo.

[Dowód: akta kontroli str. 26, 29-30, 35-37, 173-176]

2) Wójt Gminy Lipno nie odrzucił wniosków 3 sołectw (Krzyżówki, Lipno I, Lipno II) w sprawie realizacji przedsięwzięć ze środków funduszu na 2012 r. do czego był zobowiązany przepisem art. 4 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. W powyższych wnioskach, pomimo wymogu określonego w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, sołtysi nie przedstawili informacji o oszacowanej wartości niżej wyszczególnionych przedsięwzięć.

- a) Wniosek sołectwa Krzyżówki nie zawierał informacji o szacowanych kosztach zakupu 1 lampy solarowej i materiału na remonty dróg, zawierał natomiast informacje o łącznych wydatkach związanych z realizacją przedsięwzięć (12.192 zł) oraz szacowaną wartość zakupu 1 wiaty przystankowej (3.200 zł).
- b) Wniosek sołectwa Lipno I nie zawierał informacji o szacowanych kosztach zakupu 1 lampy solarowej i materiału na remonty dróg, zawierał natomiast łączne wydatki związane z realizacją przedsięwzięć (16.503 zł).
- c) Wniosek sołectwa Lipno II nie zawierał informacji o szacowanych kosztach zakupu 2 lamp solarowych i materiału na remonty dróg, zawierał natomiast łączne wydatki związane z realizacją przedsięwzięć (18.699 zł)..

[Dowód: akta kontroli str. 49-60, 173-176]

Wójt Gminy Lipno Andrzej Szychulski wyjaśnił, że opisana wyżej sytuacja dotyczyła wyłącznie sołectw, które zgłaszały wniosek o zakup lamp solarowych. Sołtysi zwrócili się do Wójta Gminy Lipno o pomoc w ustaleniu wartości tych przedsięwzięć. Tymczasem firma, która w latach poprzednich sprzedawała Gminie ww. lampy uległa likwidacji, przez co w okresie składania wniosków nie było możliwości ustalenia ich ceny. W związku z tym, że wyjaśniający zobowiązał się pomóc sołtysom w ustaleniu wartości lamp solarowych uznał, że nie mógł odrzucić wniosków, które nie zawierały wartości szacunkowej przedsięwzięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 78-80]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim celem składania przez sołectwa wniosków w sprawie przedsięwzięć finansowanych funduszu – jest uwzględnienie tych zadań w budżecie gminy. W związku z powyższym treść ww. wniosków powinna pozwalać na planowanie wydatków budżetowych zgodnie z art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷. W szczególności zawarty we wniosku opis przedsięwzięcia, uzasadnienie i oszacowanie jego kosztów powinno umożliwiać zaplanowanie przyporządkowanych do działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej kwot wydatków, z uwzględnieniem podziału na wydatki bieżące i majątkowe.

W przypadku projektu budżetu i budżetu Gminy na 2012 r.⁸, w załączonym wykazie naliczonego funduszu sołeckiego, zaplanowano dla 3 sołectw: Krzyżówki, Lipno I, Lipno II, w których we wnioskach nie oszacowano kosztów wnioskowanych przedsięwzięć, następujące kwoty wydatków:

- Krzyżówki: na drogi publiczne gminne⁹ – 6.192 zł; na oświetlenie ulic, placów i dróg¹⁰ – 6.000 zł;
- Lipno I : na drogi publiczne gminne – 10.503 zł; na oświetlenie ulic, placów i dróg – 6.000 zł;
- Lipno II : na drogi publiczne gminne – 6.699 zł; na oświetlenie ulic, placów i dróg – 12.000 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 61-64]

Wójt Gminy Lipno Andrzej Szychulski wyjaśnił, że w projekcie budżetu Gminy na 2012 r. zaplanowano wydatki ww. 3 sołectw szacując koszt wydatków na lampy solarowe w oparciu o cenę z obowiązującą w roku 2011, a pozostałe wolne środki zaplanowano na inne wskazane we wnioskach sołectw przedsięwzięcia.

[Dowód: akta kontroli str. 78-80]

*Opis nieprawidłowości,
zawierający ocenę
ustalonego stanu
faktycznego*

- 3) W projekcie budżetu Gminy na 2012 r. oraz w budżecie Gminy na 2012 r. zaplanowano wydatki z funduszu sołeckiego dla sołectwa Karnkowo w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej, niewynikającym z treści wniosku sołectwa. Sołectwo Karnkowo we wniosku z 19.09.2011 r. planowało na 2012 r. m. in. przedsięwzięcie: zakup materiałów i wyposażenia do remizy OSP, w tym remont dachu. W kalkulacji kosztów podano, że zakup materiałów i wyposażenia, w tym remont dachu jako pierwsze zadanie, oszacowany został na 20.000 zł. Tymczasem w stanowiącym załącznik do budżetu Gminy na 2012 r. wykazie naliczonego funduszu sołeckiego i jego przeznaczenia w 2012 r. zaplanowano wydatki na remont dachu remizy OSP w Karnkowie w § 6050 (rozd. 75412) – tj. na wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zgodnie z

⁷Dz.U Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁸Przyjętego Uchwałą Nr XI/71/11 Rady Gminy Lipno z 21 grudnia 2011 r.

⁹ dz. 600, rozdz. 60016

¹⁰ dz. 900, rozdz. 90015

załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹, zwanym dalej „rozporządzeniem z 2 marca 2010 r. - usługi remontowe, w tym usługi budowlano-montażowe, w zakresie remontów i konserwacji pomieszczeń i budynków klasyfikuje się w § 4270.

[Dowód: akta kontroli str. 61-64, 83-86]

Skarbnik Gminy Lipno Adela Wiśniewska wyjaśniła, iż z informacji z Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu wynikało, że w remizie OSP w Karnkowie będzie realizowane zadanie inwestycyjne, co było przyczyną zaplanowania wydatków w §6050. Wskutek braku środków zakres zadania został ograniczony do wymiany dachu.

[Dowód: akta kontroli str. 81-82]

Wskutek zaplanowania ww. przedsięwzięcia w budżecie gminy jako inwestycji, dokonano także nieprawidłowego księgowania wydatku na usługę remontową polegającą na wymianie pokrycia dachowego remizy OSP w Karnkowie na kwotę 19.961,28 zł¹². Niezgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia z 2 marca 2010 r., zaksięgowano ten wydatek jako inwestycyjny (§6050) podczas gdy zakres prac dotyczył faktycznie prowadzenie remontu i powinien zostać zaksięgowany w §4270. Skutkiem nieprawidłowego księgowania było prowadzenie w tym zakresie ewidencji księgowej niezgodnie ze stanem faktycznym i wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-28S za I i II kwartał 2012 r. kwoty ww. wydatku w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej. Powyższy wydatek został jednak dokonany zgodnie z wnioskiem starostwa w Karnkowie.

[Dowód: akta kontroli str. 143-152]

Skarbnik Gminy Lipno Pani Adela Wiśniewska wyjaśniła, że wobec szerokiego zakresu wykonanych prac określonego na fakturze (prace murarskie, blacharsko – dekarские) zakwalifikowała ww. wydatek zgodnie z planem jako inwestycję.

[Dowód: akta kontroli str. 80-81]

W toku kontroli NIK w dniu 31 lipca 2012 r. dokonano zmiany budżetu Gminy, w tym korektę planu wydatków, przenosząc planowane wydatki związane z remontem remizy OSP w Karnkowie z paragrafu inwestycyjnego (§6050) na bieżący (§4270), dokonano także odpowiedniego przeksięgowania poniesionego wydatku.

[Dowód: akta kontroli str. 254-257]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami 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

¹¹ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹² Faktura nr 2/2012 z 21.02.2012 r.

Wydatki poniesione w ramach funduszu wyniosły w 2010 r. - 466.241,1 zł (98,1 % planowanych wydatków), w 2011 r. - 480.469,4 zł (97,7 %) i w I półroczu 2012 r. – 78.947,9 zł (15,1 %).

Niepełne wykorzystanie środków funduszu w 2010 r. wynikało z niezrealizowania przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie oświetlenia przy drodze asfaltowej w sołectwie Komorowo na planowaną kwotę 5.014 zł (brak zgody firmy energetycznej) oraz niższego od wartości szacowanej o 1.500 zł kosztu realizacji przedsięwzięcia polegającego na wykonaniu dokumentacji projektowej rozbudowy remizy OSP w sołectwie Krzyżówki.

Niepełne wykorzystanie środków funduszu w 2011 r. wynikało z niższych od planowanych kosztów realizacji przedsięwzięć: dostosowania pomieszczenia OSP na świetlicę w sołectwie Łochocin (kwota niewykonanego planu wydatków na przedsięwzięcie – 4.898,87 zł), założenia alarmu i utrzymanie monitoringu w świetlicy w Kłokocku (kwota niewykorzystanego planu wydatków - 1.914,4 zł). W przypadku pozostałych sołectw nie stwierdzono niewykonania zadań lub znacznego niewykonania planu wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 65-67, 181]

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

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego). W roku 2010 i w I półroczu 2012 dofinansowano środkami pieniężnymi Gminy nie pochodzącymi z funduszu sołeckiego realizację następujących zadań: przebudowę drogi Biskupin - Maliszewo (37.947,48 zł), przebudowę drogi Wierzbick - Karnkowo (36.832,44 zł), roboty blacharsko-dekarskie w OSP Karnkowo (23.695,62 zł)

[Dowód: akta kontroli str. 153]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez 20 sołectw. Ogółem objęte badaniem wydatki w latach 2010-2012 (I półrocze) wyniosły łącznie 278.769,64 zł (27,2 % wydatków poniesionych z funduszu ogółem w tym okresie), z tego: w 2010 r. przez 11 sołectw¹³ – 124.259,28 zł (26,7 %), w 2011 r. przez 11 sołectw¹⁴ – 115.142,81 zł (24,0%) i w 2012 r. (I połowa) przez 5 sołectw¹⁵ – 78.947,87 zł (49,9%).

W wyniku badania stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw. Wydatki te spełniały wymagania określone w art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, tj. związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 183-191]

Przeprowadzone oględziny 9 składników majątku¹⁶ Gminy potwierdziły wykorzystanie środków z funduszu sołeckiego na objęte wnioskami przedsięwzięcia w zakresie zgodnym ze znajdującymi się w ewidencji Urzędu dowodami księgowymi.

¹³ Wierzbick, Tomaszewo, Rumunki Głodowskie, Ostrowitko, Okrag, Osmialowo, Ostrowite, Jastrzębie, Jankowo, Grabiny, Chlebowo.

¹⁴ Wichowo, Tomaszewo, Rumunki Głodowskie, Osmialowo, Ostrowitko, Krzyżówki, Komorowo, Ignackowo, Grabiny, Białowieżyn, Barany.

¹⁵ Jastrzębie, Karnkowo, Ostrowite, Popowo, Radomice.

¹⁶ Budynków OSP: Chlebowo, Karnkowo, Jankowo, Wichowo, Popowo; świetlicy wiejskiej w Ostrowite; placu zabaw w Osmialowie; chodników w Komorowie i Osmialowie.

Badaniu poddano także dokumentację potwierdzającą odbiór materiałów przeznaczonych na wnioskowane przez sołectwa naprawy i modernizacje dróg.

[Dowód: akta kontroli str. 87-96, 156, 182]

Utworzenie funduszu sołeckiego wpłynęło na aktywność obywatelską w Gminie. Wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectw wynikał z systematycznej organizacji zebrań wiejskich. Liczba uczestników ww. spotkań spadła do 1.057 osób w 2011 r. w stosunku do 1.187 osób w 2007 r. tj. o 11,0% (spadek frekwencji w 23 sołectwach, wzrost w 12, w 1 bez zmian), jednak w latach 2009 – 2011 zebrania wiejskie organizowane były corocznie, podczas gdy w 2008 r. takie zebrania się nie odbyły.

[Dowód: akta kontroli str. 154]

Sołtysi w anonimowych ankietach¹⁷ udzielili informacji, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego miało następujące pozytywne skutki dla mieszkańców: wzrost zainteresowania (pobudzenie aktywności) mieszkańców sprawami sołectwa (14 odpowiedzi pozytywnych), zwiększanie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa (9); stworzenie warunków do działania sołectwa (18), a w 3 przypadkach wymieniono inne czynniki (poprawa warunków życia mieszkańców, poprawa wizerunku wsi, zwiększenie zadowolenia mieszkańców). Zdaniem 25¹⁸ składających ankietę – fundusz funkcjonuje w Gminie poprawnie, a pomoc pracowników Urzędu jest wystarczająca. W jednym przypadku oprócz informacji o poprawnym funkcjonowaniu funduszu dopisano, że otrzymywane środki są niewystarczające.

Sołtysi przekazując pisemną opinię o wpływie funduszu na aktywność obywatelską w Gminie podali, że:

- w kilku miejscowościach aktywność wzrosła,
- wzrosło zainteresowanie mieszkańców sprawami Gminy oraz zostały zaciśnięte więzi między mieszkańcami,
- mieszkańcy chętnie uczestniczą w zebraniach wiejskich i wypowiadają się, co do kolejności realizowanych zadań ze środka funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 192-247]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy realizacji wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego.

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

W badanym okresie Gmina udzieliła na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ 5 zamówień o łącznej wartości umów 1.572.892,80 zł netto, na realizację zadań finansowanych w części z funduszu sołeckiego. Wszystkich wykonawców ww. umów wyłoniono w trybie przetargu nieograniczonego. Przedmiotem umów były roboty budowlane polegające na przebudowie dróg albo dostawy kruszyw, żużla lub kamienia. Powyższe umowy finansowane były ze środków funduszu sołeckiego na kwotę netto 699.943,55 zł (909.017,60 zł brutto), a w pozostałej części ze środków budżetu Gminy²⁰.

¹⁷ Kontrolującemu złożono 26 wypełnionych ankiet.

¹⁸ Jedna osoba nie udzieliła odpowiedzi w tym zakresie.

¹⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁰ Środki poza funduszem sołeckim przeznaczane jako współfinansowanie zadań realizowanych w ramach funduszu sołeckiego lub na zadania Gminy niezwiązane z funduszem sołeckim.

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. 155]

W zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych badaniem objęto 2 postępowania o wartości zamówień ogółem 766.023,22 zł brutto, z tego:

- Wykonanie przebudowy dróg gminnych: Kokock-Tomaszewo (750mb), Ignackowo-Borek (300 mb), Biskupin-Maliszewo (200 mb), Wierzbick-Karnkowo (223 mb) – 346.593,22 zł (w trybie przetargu nieograniczonego),

- Dostawa kruszywa i żużla na drogi Gminy Lipno (z 2012 r.) – 419.430,00 zł (w trybie przetargu nieograniczonego).

Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 97-142, 248-250]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych ze środków funduszu sołeckiego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie środków funduszu sołeckiego.

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

*Opis stanu
faktycznego*

Gmina otrzymała refundację części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w formie dotacji z budżetu państwa w wysokości 93.248 zł w 2010 r. (20 % zrealizowanych wydatków w 2010 r.). Do dnia kontroli – 26 lipca 2012 r., Gmina nie uzyskała zwrotu wydatków poniesionych w 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 167-170]

Wójt Gminy Lipno złożył wnioski o zwrot części poniesionych wydatków w ramach funduszu w dniach 20.05.2011 r. oraz 02.05.2012 r. tj. zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego²¹.

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu wyniosła 466.241,02 zł za 2010 r. i 480.469,31 zł za 2011 r.

W przypadku wniosku o zwrot wydatków z funduszu sołeckiego: za rok 2010 – wnioskowano o dotację w wysokości 93.248 zł, za rok 2011 – wnioskowano o dotację w wysokości 96.094 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010 i 2011 r. (odpowiednio 2.517,02 zł i 2.593,4 zł) oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach²² wysokość wnioskowanej przez Wójta Gminy Lipno z budżetu państwa refundacji wyniosła 20% poniesionych wydatków i była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim. W przypadku kwoty refundacji otrzymanej za 2010 r. – kwota dotacji była zgodna z kwotą określoną we wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 165-166, 171-172, 251]

²¹ Dz. U. Nr 21, poz. 106

²² Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie refundacji z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w powyższym obszarze.

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały następujące pisemne procedury obejmujące swoim zakresem funkcjonowanie funduszu sołeckiego:

- 1) Zasady kontroli zarządczej²³,
- 2) Zasady (polityka) rachunkowości²⁴;
- 3) Instrukcję inwentaryzacyjną, Instrukcję w sprawie obiegu i kontroli dowodów księgowych, Procedury kontroli finansowej²⁵

Powyższe regulacje dotyczyły funkcjonowania Urzędu oraz gospodarki finansowej Gminy. Fundusz sołecki, jako część budżetu Gminy podlegał ww. regulacjom. Ponadto zgodnie z obowiązującym systemem kontroli zarządczej – nadzorowi w Urzędzie podlega m.in. prawidłowość realizowanych zadań. W związku z powyższym - system kontroli zarządczej obejmował zadania związane z obsługą funduszu sołeckiego przydzielone regulaminem organizacyjnym Urzędu²⁶ do realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne (referaty: Finansów; Obsługi Rolnictwa, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska; Gospodarki Komunalnej, Mieszaniowej, Promocji i Rozwoju Gminy). Regulaminem organizacyjnym ustalono także obowiązki związane z realizacją innych zadań mających wpływ na prawidłowe funkcjonowanie funduszu sołeckiego, w tym m. in.: prowadzenie ewidencji ludności, opracowywanie projektu budżetu Gminy.

Sprawdzenie zakresów obowiązków pracowników zatrudnionych w komórkach organizacyjnych Urzędu prowadzących sprawy związane z obsługą funduszu sołeckiego wykazało, że pisemnie powierzono te zadania 7 osobom.

[Dowód: akta kontroli str. 252-253]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że pomimo ustalenia systemu kontroli zarządczej, jego funkcjonowanie nie było w pełni skuteczne w przypadku:

- weryfikacji 3 wniosków sołectw w sprawie przedsięwzięć realizowanych z funduszu w 2012 r., które przyjęto pomimo, że zawierały błędy formalne;
- zaplanowanie w budżecie Gminy na 2012 r. jednego wydatku z funduszu sołeckiego jako inwestycji, tj. niezgodnie z wnioskiem sołectwa przewidującym wydatek bieżący na remont budynku OSP wraz z następstwem nieprawidłowego księgowania wydatku.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Skarbnik Gminy brał udział w szkoleniu „Zasady tworzenia, funkcjonowania i ewidencji funduszu sołeckiego zgodnie z ustawą o funduszu sołeckim” w dniu 11 maja 2009 r. Jeden pracownik Urzędu brał udział w marcu 2011 r. w szkoleniu „Fundusz sołecki, Senacki projekt zmian w ustawie o

²³ wprowadzone zarządzeniem Nr 161 Wójta Gminy Lipno z 01.12.2010 r.

²⁴ wprowadzone zarządzeniem nr 79/08 Wójta Gminy Lipno z 24 grudnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości; a od 01.01.2011 r. zarządzeniem nr 146/10 Wójta Gminy Lipno z 02.08.2010 r.

²⁵ stanowiące załączniki nr 1, 2 i 3 do zarządzenia nr 121/09 Wójta Gminy Lipno z 28.12.2009 r.

²⁶ wprowadzonym (w bieżącej wersji) zarządzeniem Wójta Gminy z 9 grudnia 2011 r. Nr 62/2011.

funduszu sołeckim oraz prawidłowość ustalania wydatków funduszu sołeckiego celem złożenia wniosku o zwrot części wydatków”.

Zarząd Stowarzyszenia Sołtysów Gminy Lipno wraz z Urzędem zorganizowali w dniu 12.03.2012 r. spotkanie, na którym przeprowadzone zostało m. in. szkolenie związane z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego. Ponadto Wójt Gminy organizował spotkania z sołtysami w celu przekazania informacji o wysokości środków z funduszu sołeckiego na objęte kontrolą lata. Podczas tych spotkań omawiane były zasady funkcjonowania funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 252-253]

Sołtysi w anonimowych ankietach udzielili informacji, że wiedzę o funkcjonowaniu funduszu uzyskali od pracowników Urzędu (25 odpowiedzi pozytywnych na 26 złożonych ankiet), następnymi źródłami wiedzy o funduszu sołeckim były: internet (8 odpowiedzi), szkolenie (5), magazyny lub publikacje przeznaczone dla sołtysów (4). Wszyscy składający ankiety stwierdzili, że zapoznali się z zasadami funkcjonowania funduszu sołeckiego oraz zostali przeszkoleni w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 192-247]

Gmina nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego.

[Dowód: akta kontroli str. 252-253]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ustalenie systemu 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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. podjęcie działań zapewniających przyjmowanie wniosków sołectw spełniających wszystkie wymogi formalne,
2. podjęcie działań zapewniających przyjmowanie w projekcie budżetu Gminy przedsięwzięć do sfinansowania z funduszu sołeckiego we właściwej klasyfikacji budżetowej, wynikającej z przyjętego wniosku sołectwa,
3. zwiększenie nadzoru nad planowaniem i wykonywaniem budżetu Gminy w części wchodzącej w skład funduszu sołeckiego,
4. rozważenie przekazania sołtysom informacji o podstawowych zasadach planowania budżetu Gminy, celem poprawy jakości sporządzanych wniosków sołectw.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

²⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

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

....., dniar.

Kontroler
Grzegorz Piotrowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Bydgoszczy
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
podpis

