



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-17-03/2012

P/12/134

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

Numer i tytuł kontroli

P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler

Hanna Loch, starszy inspektor kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 080795 z dnia 12 lipca 2012 r.;

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy Gruta, Gruta 244, 86-330 Melno (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Halina Kowalkowska, Wójt Gminy Gruta

[Dowód: akta kontroli str. 4-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹, funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Gruta (dalej: „Gmina”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywną ocenę uzasadnia przede wszystkim:

- obliczenie i rozdysponowanie kwot środków funduszu sołeckiego (dalej: „fundusz”) przypadających wszystkim sołectwom w latach 2010-2012,
- sfinansowanie ze środków funduszu w latach 2010-2012 dziewięciu przedsięwzięć, które nie zostały zgłoszone we wnioskach sołectw na łączną kwotę 23.221,46 zł,
- wykonanie planowanych wydatków w kwotach wyższych od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. I tak: w 2010 r. 4 sołectwa na łączną kwotę 11.312,69 zł, w 2011 r. 2 sołectwa na łączną kwotę 720,49 zł,
- uzyskanie w związku z ww. nieprawidłowościami nienależnej refundacji z budżetu państwa części wydatków poniesionych z funduszu o kwotę 5.801,64 zł.

Jako pozytywne NIK ocenia prawidłowe utworzenie funduszu sołeckiego oraz wykorzystanie jego środków przez jedenaście sołectw w latach 2011-2012 (I półrocze), na dwadzieścia cztery przedsięwzięcia w kwotach zgodnych z wnioskami złożonymi w terminie przez sołtysów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010², 2011³ i 2012⁴, tj. odpowiednio

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

do: 30 czerwca 2009 r., 31 marca 2010 r. i 31 marca 2011 r., zgodnie z art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 7-13]

Inicjatorem wyodrębnienia w budżecie Gminy funduszu w badanym okresie była Rada Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 9, 11, 48]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych⁶) wynosiła: w 2010 r. – 222,5 tys. zł⁷, w 2011 r. – 246,6 tys. zł i w 2012 r. – 243,2 tys. zł. Rada Gminy nie korzystała z prawa zwiększenia wysokości środków funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 14-23, 48]

Uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010 - 2012 przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy (oddział Toruń), dalej: „RIO” odpowiednio w dniach: 30.06.2009 r., 30.03.2010 r. i 09.03.2011 r., tj. w terminie określonym w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸. RIO nie wskazywało naruszeń prawa przy wydaniu ww. uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 10, 13, 50]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W zakresie tworzenia funduszu sołeckiego nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

*Opis stanu
faktycznego*

1.2.1. W badanym okresie w Gminie funkcjonowało 17 jednostek pomocniczych – sołectw: Annowo, Boguszewo, Dąbrówka Królewska, Gołębiewko, Gruta, Jasiewo, Kitnowo, Melno, Melno Cukrownia, Nicwałd, Okonin, Orle, Pokrzywno, Plemięta, Salno, Słup, Wiktorowo, których statuty Rada Gminy ustaliła uchwałą z dnia 29 kwietnia 2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 24-25]

Informacje dla sołtysów o wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo na rok 2010, 2011 i 2012 zostały sporządzane. W Urzędzie brak potwierdzeń terminowości ich wysłania do sołtysów.

Skarbnik Gminy oświadczyła, że „Sołtysi otrzymywali informacje o wysokości środków na lata 2010, 2011 i 2012 w miesiącu lipcu poprzedzającego rok którego naliczenie dotyczyło. Informacje o wysokości środków zaplanowanych oraz wzór wniosku w sprawie określenia przeznaczenia środków funduszu wysyłane były listem zwykłym. W związku z powyższym w Urzędzie Gminy nie ma potwierdzenia wysłania listów”.

² Uchwała Rady Gminy Gruta Nr XXIII/133/09 z dnia 26 czerwca 2009 r.

³ Uchwała Rady Gminy Gruta Nr XXVIII/165/10 z dnia 26 marca 2010 r.

⁴ Uchwała Rady Gminy Gruta Nr IV/21/11 z dnia 28 lutego 2011 r.

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

⁶ Uchwały Rady Gminy Gruta: nr XXVII/156/09 z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2010, nr IV/13/11 z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2011 i nr XI/65/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2012.

⁷ Sołectwo Kitnowo nie złożyło wniosku i kwota naliczonego funduszu dla tego sołectwa (10,1 tys. zł) nie została ujęta w uchwale budżetowej na 2010 r.

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

[Dowód: akta kontroli str. 29]

W okresie od 2009 r. do 28 lipca 2011 r. żadnemu pracownikowi nie określono odpowiedzialności za obliczenie wysokości funduszu sołeckiego.

Skarbnikowi Gminy na podstawie zakresu obowiązków z dnia 29 lipca 2011 r. przypisano odpowiedzialność za „kontrolę i doradztwo w zakresie gospodarki finansowej jednostek podległych gminie w tym funduszu sołeckiego”.

Od dnia 20 czerwca 2012 r. za „prowadzenie spraw księgowych związanych z obsługą funduszu sołeckiego” odpowiedzialna jest podinspektor ds. księgowości.

[Dowód: akta kontroli str. 30-36]

Wysokość środków funduszu sołeckiego obliczał corocznie Skarbnik Gminy, sporządzając w każdym roku dokument pn. „Środki do dyspozycji samorządów wiejskich wydzielone z Budżetu gminy na ... rok”, na podstawie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz pisemnych informacji w zakresie liczby stałych mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy otrzymanych od podinspektora ds. ewidencji ludności.

Kwota bazowa obliczona przez Skarbnika Gminy dla obliczenia środków przypadających na dane sołectwo na rok: 2010 r. - 2.368,46 zł, 2011 r. – 2.511,63 zł i na 2012 r. – 2.482,01 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 37-45]

W przekazanych sołtysom w informacjach w lipcu 2009 r., 2010 r. i 2011 r. wysokość środków funduszu na lata następne wynosiła zgodnie z naliczonym przez Skarbnika funduszem, tj. na 2010 r. – 232.630 zł, na 2011 r. – 246.616 zł, na 2012 r. – 243.240 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 41, 44]

Kwoty naliczonego funduszu ujęto w uchwałach budżetowych na lata 2010-2012 za wyjątkiem 1 sołectwa w 2010 r. które nie złożyło wniosku⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 17, 20, 23]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W zakresie obliczenia i rozdysponowania środków funduszu na sołectwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprawidłowo naliczono Kwotę Bazową (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, dotycząca funduszu na lata 2010, 2011 i 2012 poprzez przyjęcie nieprawidłowej wysokości dochodów bieżących gminy oraz nieprawidłowej liczb mieszkańców gminy.

Kwota bazowa na 2010 r. winna wynosić 2.454,71 zł¹⁰, na 2011 r. – 2.582,33 zł¹¹ i na 2012 r. – 2.500,48 zł¹², i została zaniżona o 86,25 zł (na 2010 r.), o 70,70 zł (na 2011 r.) oraz o 18,47 zł (na 2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str.37-46, 306-308]

⁹ Sołectwo Kitnowo w 2010 r. nie złożyło wniosku i kwoty funduszu (10,1 tys. zł) dla tego sołectwa nie ujęto w uchwale budżetowej na 2010 r.

¹⁰ Iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2008 r. (15.933.531,49 zł) oraz liczby mieszkańców Gminy ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, wg stanu na dzień 31.12.2008 r. (6.491 osób).

¹¹ Iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2009 r. (16.676.684,66 zł) oraz liczby mieszkańców Gminy ustalonej przez Prezesa GUS, wg stanu na dzień 31.12.2009 r. (6.458 osób).

¹² Iloraz wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2010 r. (16.133.065,57 zł) oraz liczby mieszkańców Gminy ustalonej przez Prezesa GUS, wg stanu na dzień 31.12.2010 r. (6.452 osób).

2. Do naliczenia kwoty bazowej funduszu na lata 2010, 2011 i 2012 przyjęto nieprawidłową wysokość dochodów bieżących.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim kwotę bazową oblicza się jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów (...) ¹³ do dochodów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 165a ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ¹⁴, zalicza się m. in. paragrafy: 077, 620, 631.

Do naliczenia kwoty bazowej funduszu na 2010 r. przyjęto dochody bieżące w wysokości 15 944,5 tys. zł zamiast 15 933,5 tys. zł tj. zawyżono kwotę dochodów bieżących o 11,0 tys. zł. Zgodnie z sprawozdaniem Rb-27 S z wykonania dochodów budżetowych j.s.t. w 2008 r. dochody wykonane ogółem wyniosły 16.072,1 tys. zł, w tym:

- a) dochody bieżące - 15.933,5 tys. zł,
- b) dochody majątkowe - 138,6 tys. zł (w tym: § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” w kwocie 127, 6 tys. zł, §§ 6208 i 6209 „Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich(...)” w kwocie 4,0 tys. zł oraz § 6310 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na inwestycje i zakupy inwestycyjne z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami” w kwocie 7,0 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 37, 66-69]

Zgodnie z załącznikiem Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów (...) ¹⁵ do dochodów majątkowych jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 235 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹⁶, zalicza się m.in. paragrafy: 077, 620, 629, 630, 631.

Do naliczenia kwoty bazowej funduszu na 2011 r. przyjęto dochody bieżące w wysokości 16 883,2 tys. zł zamiast 16 676,7 tys. zł tj. zawyżono kwotę dochodów bieżących o 206,6 tys. zł. Zgodnie z sprawozdaniem Rb-27 S z wykonania dochodów budżetowych j.s.t. w 2009 r. dochody wykonane ogółem wyniosły 16.937,5 tys. zł, w tym:

- a) dochody bieżące - 16.676,7 tys. zł,
- b) dochody majątkowe – 260,8 tys. zł (w tym: § 6300 „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu

¹³ Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

¹⁴ Dz.U.Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹⁶ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 203,0 tys. zł, § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” w kwocie 54,3 tys. zł oraz §§ 6208 i 6209 „Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich(...)” w kwocie 3,5 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str.41, 70-72]

Do naliczenia kwoty bazowej funduszu na 2012 r. przyjęto dochody bieżące w wysokości 16 676,7 tys. zł zamiast 16 133,1 tys. zł tj. zawyżono kwotę dochodów bieżących o 543,6 tys. zł. Zgodnie z sprawozdaniem Rb-27 S z wykonania dochodów budżetowych j.s.t. w 2010 r. dochody wykonane ogółem wyniosły 18.019,3 tys. zł, w tym:

- a) dochody bieżące - 16.133,1 tys. zł,
- b) dochody majątkowe – 1.886,2 tys. zł, (w tym: § 6298 „Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (...)” w kwocie 234,1 tys. zł, § 6300 „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 1.290,0 tys. zł oraz § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” w kwocie 362,1 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 44, 73-75]

Skarbnik Gminy poinformowała, że „naliczenie kwoty dochodów w nieprawidłowej wysokości za lata 2010 – 2012 wynika z błędnej interpretacji przepisów o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazujący podział na dochody bieżące oraz majątkowe. Dokonując odliczenia od dochodów ogółem, dochody majątkowe odliczałam tylko dochody ze sprzedaży mienia komunalnego, natomiast otrzymane dotacje majątkowe błędnie zostały przyjęte jako dotacje ogólne”.

[Dowód: akta kontroli str. 309]

3. Do naliczenia kwoty bazowej przyjęto nieprawidłową liczbę mieszkańców Gminy Gruta, tj.:

- fundusz na 2010 r. - 6.732 osoby zamiast 6491 osób,
- fundusz na 2011 r. - 6.722 osoby zamiast 6458 osób,
- fundusz na 2012 r. - 6.719 osoby zamiast 6452 osób.

Liczba mieszkańców zamieszkałych na obszarze gminy wg. stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy 2010, 2011 i 2012 o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wynosiła: 2008 r. – 6491 osób, 2009 - 6458 osób, 2010 – 6452 osoby.

W wyniku powyższego do naliczenia kwoty bazowej funduszu sołectkiego zawyżono liczbę mieszkańców Gminy Gruta na lata 2010, 2011 i 2012 odpowiednio o: 241 osób, 264 osoby, 267 osób.

[Dowód: akta kontroli str.37-46]

4. Do naliczenia wysokości środków funduszu przypadających danemu sołectwu przyjęto nieprawidłową liczbę mieszkańców sołectwa. I tak:

- fundusz na 2010 r. - przyjęto liczbę mieszkańców poszczególnych sołectw wg. stanu na dzień 31 grudnia 2008r. zamiast wg stanu na dzień 30 czerwca 2009r.,

- fundusz na 2011 r. - przyjęto liczbę mieszkańców poszczególnych sołectw wg. stanu na dzień 30 czerwca 2009 r. (powiększoną o 6 osób) zamiast wg stanu na dzień 30 czerwca 2010 r.,
- fundusz na 2012 r. - przyjęto liczbę mieszkańców poszczególnych sołectw wg. stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. (powiększoną o 22 osoby), zamiast wg stanu na dzień 30 czerwca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str.26-28, 37-45]

Skarbnik Gminy poinformowała, że „Z wcześniejszych informacji Głównego Urzędu Statystycznego w Olsztynie wynika, że funkcjonują w statystyce dwa pojęcia w gminie meldunku ludności, a mianowicie ludność faktycznie zamieszkała oraz ludność zameldowana na pobyt stały. (...) Z informacji uzyskanych ze statystyki wynika, że liczba ludności zameldowanej jest w gminach mniejsza, niż zameldowanych na pobyt stały inaczej jest w miastach. Statystyka wykonuje informacje tylko do poziomu gminy (nie dzieli na poszczególne sołectwa). W naszej gminie przeciętnie około 300 osób zameldowanych na pobyt stały posiada miejsce pobytu czasowego ponad 3 miesiące poza pobytem stałym w Gminie Gruta, natomiast około 60 osób jest zameldowanych na pobyt czasowy ponad 3 m-ce”.

[Dowód: akta kontroli str.309]

5. W błędnej wysokości naliczono fundusz sołecki na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. dla wszystkich 17 sołectw poprzez ustalenie go w kwotach wyższych lub niższych niż należne.

Ogólna kwota naliczonego funduszu została zaniżona w: 2010 r. – o 15,7 tys. zł, 2011 r. – o 14,1 tys. zł, 2012 r. – o 9,0 tys. zł. Łączna kwota funduszu była niższa 6,3%, 5,4% oraz 3,6% od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Zaniżono naliczenie kwoty funduszu w 15 sołectwach¹⁷ w latach 2010 i 2011 o łączną kwotę 18,8 tys. zł i 17,5 tys. zł natomiast w 2012 r. w 12 sołectwach¹⁸ na łączną kwotę 13,4 tys. zł. Największe zaniżenie naliczonego funduszu sołeckiego wystąpiło w Sołectwie Gruta odpowiednio o: 10,4 tys. zł w 2010 r., 11,4 tys. zł w 2011r. oraz 10,7 w 2012 r.

Zawyżono kwoty funduszu w 2 sołectwach w 2010 r. i 2011 r. o łączną kwotę 3,1 tys. zł i 3,4 tys. zł natomiast w 2012 r. w 5 sołectwach na łączną kwotę 4,4 tys. zł. Przekroczenie wysokości środków funduszu przypadających poszczególnym sołectwom wyniosło od 2,3 tys. zł do 0,1 tys. zł. Największe zawyżenie naliczonego funduszu sołeckiego na lata 2010 – 2012 wystąpiło w sołectwach:

- Melno Cukrownia o odpowiednia 1,7 tys. zł, 1,9 tys. zł oraz 2,3 tys. zł;
- Dąbrówka Królewska o odpowiednio 1,4 tys. zł, 1,5 tys. zł, oraz 1,8 tys. zł.

Na skutek powyższego, w 2010 r. i 2011 r. 2 sołectwa oraz w 2012 r. 5 sołectw dysponowało wyższymi środkami funduszu od faktycznie przysługujących.

Sołectwa wykonały planowane wydatki w kwotach wyższych od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o

¹⁷ Annowo, Boguszewo, Gołębiewko, Gruta, Jasiewo, Kitnowo, Melno, Nicwałd, Okonin, Orle, Plemięta, Pokrzywno, Salno, Słup, Wiktorowo.

¹⁸ Boguszewo, Gołębiewko, Gruta, Jasiewo, Melno, Nicwałd, Okonin, Orle, Plemięta, Salno, Słup, Wiktorowo.

funduszu sołeckim. I tak: w 2010 r. 4 sołectwa na łączną kwotę 11.312,69 zł, w 2011 r. 2 sołectwa na łączną kwotę 720,49 zł.

[Dowód: akta kontroli str.306-308, 434]

W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. podano nieprawidłowo wyliczone kwoty dla wszystkich sołectw. Określona w tych dokumentach łączna wysokość środków funduszu była niższa o: 15,7 tys. zł – tj. 6,3% na 2010 r., 14,1 tys. zł, tj. 5,4% na 2011 r., 9,0 tys. zł tj. 3,6% na 2012 r. od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Przekroczenie wysokości środków przypadających poszczególnym sołectwom wyniosło:

na 2010 r. od (-) 10,4 tys. zł do (+) 1,7 tys. zł,

na 2011 r. od (-) 11,4 tys. zł do (+) 1,9 tys. zł,

na 2012 r. od (-) 10,7 tys. zł do (+) 2,3 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 306-308, 321-365]

Skarbnik Gminy poinformowała, że „naliczając niewłaściwie wysokość funduszu sołeckiego przypadającemu danemu sołectwu na rok 2010 rok pomyłkowo przyjęto liczbę mieszkańców według stanu na 31 grudnia 2008 roku, gdyż zasugerowałam się wyliczeniem średniej kwoty bazowej w kraju, gdzie brało się pod uwagę liczbę mieszkańców gmin według stanu na 31 grudnia 2008 roku. W związku z niewłaściwym ustaleniem stanu początkowego kolejne lata mimo, że brano pod uwagę 30 czerwca zostały nieprawidłowo ustalone”

[Dowód: akta kontroli str. 310]

*Opis stanu
faktycznego*

1.2.1. Wnioski sołectw dotyczące zaplanowania w ramach funduszu sołeckiego przedsięwzięć w budżecie Gminy na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. zostały uchwalone przez zebrania wiejskie i przekazane Wójtowi Gminy do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, co było zgodne z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim. Złożone wnioski zawierały oszacowanie kosztów realizacji poszczególnych przedsięwzięć, zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 76-95, 131-133]

Nie stwierdzono przypadków odrzucenia przez Wójta Gminy wniosków sołectw o przyznanie środków funduszu na 2010 r., 2011 r. i 2012 r. z powodu niespełnienia warunków¹⁹ określonych w art. 4 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim. Spełniały one wymogi określone w art. 4 ust. 3 ustawy i zawierały uzasadnienie wyboru danych przedsięwzięć do realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

¹⁹ Uchwalony przez zebranie wiejskie wniosek sołectwa, który zawiera wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem, sołtys przekazuje wójtowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Sołectwo Kitnowo nie złożyło wniosku o przyznanie środków z funduszu na 2010 r. Ówczesna Sołtys [...] ²⁰ poinformowała, że „sołectwo Kitnowo zrezygnowało z funduszu wiejskiego za rok 2010” ponieważ „propozycją było stworzenie boiska do gry w piłkę. Z uwagi na brak dogodnej lokalizacji odstąpiono od wykorzystania funduszu”.

[Dowód: akta kontroli str. 305]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W zakresie prawidłowości sporządzenia wniosków przez poszczególne sołectwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Osiem na pięćdziesiąt złożonych wniosków nie zawierało wskazania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa, na łączną kwotę 25,8 tys. zł. I tak:
 - na 2010 r. Sołectwo Melno Cukrownia wskazało kwotę 1,9 tys. zł (8,1% funduszu tego sołectwa) na „rezerwę finansową (zakładany wzrost cen towarów i usług),
 - na 2011 r. [1] Sołectwo Nicwałd wskazało kwotę 2,4 tys. zł (14,5% funduszu tego sołectwa) na „potrzeby wsi Nicwałd”, [2] Sołectwo Melno Cukrownia 1,0 tys. zł (4,1% funduszu tego sołectwa) jako „rezerwa finansowa”,
 - na 2012 r. [1] Sołectwo Nicwałd wskazało kwotę 7,7 tys. zł (46,8% funduszu tego sołectwa) na „potrzeby wsi” [2] Sołectwo Salno wskazało 4,7 tys. zł (32,1% funduszu tego sołectwa) na „rezerwę”, [3] Sołectwo Pokrzywno wskazało 3,0 tys. zł (20,5% funduszu tego sołectwa) na „rezerwę”, [4] Sołectwo Plemięta wskazało 2,9 tys. zł (21% funduszu tego sołectwa) „do dyspozycji Rady Sołectkiej”, [5] Sołectwo Melno Cukrowania wskazało 2,3 tys. zł (9,7% funduszu tego sołectwa) jako „rezerwa”.

[Dowód: akta kontroli str.90, 92-95, 131-133]

Nie wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim. Wójt Gminy nie odrzucił wniosków sołtysów, które nie zawierały wskazania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji.

Wójt Gminy Gruta Halina Kowalkowska poinformowała, że „(...) W związku z tym iż przepisy dotyczące funduszu sołectkiego nie zabraniają tworzenia rezerw finansowych. Sołectwa wykorzystują lukę prawną i tworzą rezerwy tłumacząc się nieprzewidywalnymi wydatkami w ciągu roku”.

[Dowód: akta kontroli str.311]

*Opis stanu
faktycznego*

Gmina Gruta nie posiadała strategii rozwoju gminy. Wymóg sporządzenia takiego dokumentu istniał na podstawie art. 9 pkt 4 ²¹ ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) . Rada Gminy Gruta uchwaliła ²² „Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Gruta na lata 2004-

²⁰ Usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej - NIK

²¹ Obowiązek istniał do dnia 19 grudnia 2008 r.

²² Uchwała Nr XVII/103/04 Rady Gminy Gruta z dnia 26 października 2004 r. w sprawie Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Gruta na lata 2004-2007

2007". W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że: „Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Gruta zawiera perspektywę do 2013 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 241-274]

W badanym okresie sołectwa nie uzyskiwały dochodów z powierzonego im przez Gminę mienia, które stanowiłyby dochody budżetu Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie²³, organizowanie funduszu sołeckiego.

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Kwoty wydatków ogółem poniesionych w ramach funduszu sołeckiego wyniosły: w 2010 r. - 201,6 tys. zł (90,6% planu), w 2011 r. - 195,4 tys. (79,2% planu), I półrocze 2012 r. 89,9 tys. zł (37% planu).

[Dowód: akta kontroli str. 14-23, 96-130, 134, 313]

Sołectwo Mełno ZZD nie wykorzystało środków funduszu sołeckiego w 2010 r. (plan 16.153 zł, wykonanie 0 zł). Procentowo najniższe wykonanie wydatków w ramach funduszu sołeckiego w 2011 r. wystąpiło w sołectwie Okonin 0,2% (plan 16.953 zł, wykonanie 36,80 zł) oraz sołectwo Bogusze 14,5% (plan 13.312 zł, wykonanie 1.924,69 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 17, 20, 107,-108, 115]

Wg. wyjaśnień Skarbnika Gminy przyczynami niezrealizowania wydatków przez sołectwa w planowanych kwotach były:

- Sołectwo Mełno ZZD – nie zrealizowało przedsięwzięcia na postawienie 8 słupów oświetleniowych ponieważ „Starostwo Powiatowe w Grudziądzu prowadziło rozmowy i Zakładem Doświadczalnym o przekazaniu terenu pod budowę chodnika przy którym miałyby stać lampy”
- Sołectwo Okonin - nie zrealizowało przedsięwzięcia „wykonanie chodnika” ponieważ „w związku z przeprowadzoną inwestycją polegającą na częściowej wymianie sieci wodociągowej i budowa kanalizacji w miejscowości Okonin Osada planowane przedsięwzięcie nie mogło być wykonane”,
- Sołectwo Bogusze „w złożonym wniosku na 2011 rok planowało wykonanie ogrzewania remizy, aby wykonać ogrzewanie niezbędne są znacznie większe środki które muszą być zaplanowane w budżecie gminy z udziałem częściowym sołectwa”.

[Dowód: akta kontroli str. 314-315]

W latach 2010-2012 środki funduszu sołeckiego nie były wykorzystywane jako wkład własny gminy przy realizacji projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

²³ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W latach 2010-2012 (I półrocze) sześć przedsięwzięć finansowanych było jednocześnie ze środków funduszu (55.991 zł) oraz z innych środków budżetu Gminy – poza pulą funduszu (1.282.563 zł)²⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 135]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu w badanym okresie, analizą objęto wykorzystanie wszystkich środków przez sołectwa o łącznej kwocie 160.923,67 zł (po 6 sołectw w każdym badanym roku), w tym w 2010 r. – 70 146,26 zł²⁵, w 2011 r. – 62 591,09 zł²⁶, w 2012 r. (do 30 czerwca) – 28 180,94 zł²⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 429-431]

We większości przypadków (z wyjątkiem dziewięciu przedsięwzięć zrealizowanych przez siedem sołectw) środki funduszu przeznaczone na realizację zgłoszonych we wnioskach przedsięwzięć, które były zadaniami własnymi Gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy, tj. zgodnie z zasadami określonymi w art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 81, 85-86, 89, 92-93, 95, 429-431]

W zakresie realizacji zadań finansowanych w ramach funduszu sołeckiego, badaniem objęto 33 przedsięwzięcia sfinansowane z funduszu sołeckiego w okresie od 01.01.2010 r. do 30.06.2012 r. Na podstawie badania dowodów księgowych potwierdzających poniesienie wydatków finansowanych środkami funduszu oraz oględzin miejsc realizacji wybranych przedsięwzięć w ośmiu sołectwach²⁸ stwierdzono, że wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach zostały wykonane.

[Dowód: akta kontroli str. 366-372, 429-431]

Według wyjaśnień Wójta Gminy, przy realizacji funduszu sołeckiego w latach 2009-2012 (I półrocze) nie występowały trudności związane z jego funkcjonowaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 51, 53]

Z ankiety wypełnionej przez czternastu sołtysów wynika, że:

- wszyscy sołtysi zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu sołeckiego,
- na 14 sołtysów: 6 nie uczestniczyło w szkoleniu obejmującym problematykę funduszu sołeckiego, 1 osoba nie zaznaczyła żadnej odpowiedzi, pozostałe 6 osób brało udział w szkoleniu zorganizowanym przez Urząd,
- wiedzę o zasadach jego funkcjonowania sołtysi pozyskali od pracowników Urzędu (12 osób), a także za pośrednictwem internetu (7 osób) z publikacji m.in. „Gazecie Sołeckiej”, „Piękniejsza wieś” (6 osób).

²⁴ Naprawa drogi gminnej w sołectwie Boguszewo (ogółem 765.573 zł w tym 10.407 zł ze środków funduszu), transport kamienia na drogi w sołectwie Dąbrówka Królewska (ogółem 18.033 zł w tym 5.237 zł ze środków funduszu), naprawa drogi gminnej sołectwo Okonin (ogółem 26.928 zł w tym 4.683 zł ze środków funduszu), naprawa drogi gminnej sołectwo Gołębiewko (ogółem 71.284 zł w tym 10.951 zł ze środków funduszu), naprawa drogi gminnej Nicwałd (ogółem 411.411 zł w tym 11.351 zł ze środków funduszu), naprawa drogi gminnej sołectwo Słup (ogółem 45.325 zł w tym 13.362 zł ze środków funduszu).

²⁵ Sołectwa: Plemięta, Okonin, Pokrzywno, Słup, Dąbrówka Królewska, Nicwałd.

²⁶ Sołectwa: Gruta, Annowo, Boguszewo, Gołębiewko, Orle, Jasiewo.

²⁷ Sołectwa: Melno Cukrownia, Melno ZZD, Nicwałd, Plemięta, Pokrzywno, Salno.

²⁸ Pokrzywno, Słup, Dąbrówka Królewska, Nicwałd, Gruta, Annowo, Orle, Salno.

[Dowód: akta kontroli str. 373-400, 432]

Ośmiu z siedemnasu sołtysów oświadczyło, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego wpłynęło na aktywność obywatelską w gminie.

[Dowód: akta kontroli str. 401- 410]

Z badania frekwencji mieszkańców poszczególnych sołectw Gminy na zebraniach wiejskich w latach 2007-2011 wynika, że była ona najwyższa w 2011 r., tj. w drugim roku funkcjonowania funduszu sołeckiego (546 osoby) i zwiększyła się w stosunku do roku 2008 o 70% (309 osoby).

[Dowód: akta kontroli str. 139]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W zakresie realizacji wydatków ponoszonych z funduszu sołeckiego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Wszystkie wykonane wydatki zostały zaplanowane i wykonane w latach 2010 - 2012 w klasyfikacji budżetowej: dział 750 – Administracja publiczna, rozdział 75095 -Pozostała działalność z podziałem na analitykę 17 sołectw. Poddane kontroli wydatki na remont dróg gminnych na łączną kwotę 49.117,75 zł, winny zostać sklasyfikowane zgodnie z załącznikiem Nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów (...) ²⁹ w dział 600 – Transport i łączność, rozdział 60016 – Drogi publiczne gminne.

Skarbnik Gminy poinformowała, że: „(...) w przypadku księgowania funduszu sołeckiego w innych działach spowodowałoby to mniejszy nadzór nad wydatkami poszczególnych sołectw. Sołtysi bardzo często pytają o wysokość wykorzystanych środków, w związku z tym wydatki zaksięgowane w jednym dziale dają możliwość szybkiej i rzetelnej informacji”.

[Dowód: akta kontroli str. 435]

- 2) Dopuszczono do wykonania planu wydatków funduszu dla 7 sołectw ponad plan określony w uchwałach budżetowych³⁰, tj:
 - a) w 2010 r. w 3 sołectwach³¹ na łączną kwotę 13,1 tys. zł, w tym:
 - sołectwo Salno przekroczenie 8,9 tys. zł,
 - sołectwo Plemięta przekroczenie 3,1 tys. zł,
 - sołectwo Słup przekroczenie 1,2 tys. zł.
 - b) w 2011 r. w 4 sołectwach³² na łączną kwotę 1,4 tys. zł,
 - sołectwo Annowo przekroczenie 0,8 tys. zł
 - sołectwo Orle przekroczenie 0,4 tys. zł,
 - sołectwo Wiktorowo przekroczenie 0,3 tys. zł,
 - sołectwo Kitnowo przekroczenie 0,03 tys. zł,

Sołectwa wykonały planowane wydatki w kwotach wyższych od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. I tak: w 2010 r. 4 sołectwa na łączną kwotę 11.312,69 zł, w 2011 r. 2 sołectwa na łączną kwotę 720,49 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 306-308, 317, 14-23,96-130, 434]

²⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

³⁰ Uchwały Rady Gminy Gruta: nr XXVII/156/09 z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2010, nr IV/13/11 z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2011 i nr XI/65/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Gruta na rok 2012.

³¹ Plemięta, Salno, Słup

³² Annowo, Kitnowo, Orle, Wiktorowo,

Skarbnik Gminy poinformowała, że planowany roczny budżet 17 sołectw w latach 2010 – 2011 nie został przekroczony, a mając wiedzę o niewykorzystaniu przez niektóre sołectwa całości środków funduszu „uznałam że w sołectwach w których dokonano remontu świetlicy i zakupu placu zabaw nie przekraczając ogólnego planu funduszu sołeckiego można pomóc tym sołectwom ponad naliczony fundusz”.

[Dowód: akta kontroli str. 314]

- 3) Zakwalifikowano do wydatków funduszu sołeckiego dziewięć przedsięwzięć, które nie zostały zgłoszone we wnioskach siedmiu sołectw na łączną kwotę 23.221,46 zł, co stanowi 6,9% poddanych kontroli wydatków. I tak:
- fundusz na 2010 r. - Sołectwo Dąbrówka Królewska –ze środków funduszu wykonano remont drogi na kwotę 5.237,22 zł³³ tj. 56,7% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (9.237,22 zł) jednocześnie nie realizując zadania wskazanego we wniosku sołectwa pn. „Remont świetlicy z przeznaczeniem na dach – pokrycie papą”,
 - fundusz na 2011 r.: [1] Sołectwo Annowo – w ramach funduszu wydatkowano 298,11 zł³⁴ na organizację Dnia Dziecka, tj. 2,3% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (12.846,42 zł) [2] Sołectwo Boguszewo – w ramach funduszu wydatkowano 1.924,69 zł³⁵ na remont świetlicy, tj. 100% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (1.924,69 zł), [3] Sołectwo Jasiewo – w ramach funduszu wydatkowano 9.215,78 zł³⁶ na „Remont świetlicy” oraz 300,24 zł³⁷ na „Organizację wycieczki AgrosHOW”, tj. 100% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (9.516,02 zł) jednocześnie nie realizując zadania wskazanego we wniosku pn. „przekształcenie zaniedbanego terenu należącego do UG na boisko sportowe”.
 - fundusz na 2012 r.: [1] Sołectwo Nicwałd – wydatkowano ze środków funduszu 1.873,21 zł³⁸ tj. 100% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (1.873,21 zł) na „organizację ferii zimowych dla dzieci” tj. na zadanie ujęte we wniosku jako „Potrzeby wsi - 7,7 tys. zł”, [2] Sołectwo Plemięta – wydatkowano ze środków funduszu 437,15 zł³⁹ tj. 38,4% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (1.137,14 zł) na „organizację dnia dziecka” (zakup art. spożywczych), tj. na zadanie ujęte we wniosku jako „do dyspozycji Rady Sołeckiej – 2,9 tys. zł”, [3] Sołectwo Salno – wydatkowano ze środków funduszu 3,2 tys. zł⁴⁰ na „wyposażenie placu zabaw” oraz 0,7 tys. zł⁴¹ na „organizację Dnia Dziecka” tj. 39,5% środków ogółem wykorzystanych przez sołectwo (9.970,13 zł) tj. na zadanie ujęte we wniosku jako „rezerwa 4,7 tys. zł”.

[Dowód: akta kontroli str. 81, 85-86, 89, 92-93, 95, 429-431]

³³ F-ra nr 00283 z 02.11.2010 r.,

³⁴ F-ra nr 02530/A/2011 z 02.06.2011 r., F-ra nr 04384/11 z 30.05.2011 r., F-ra nr 04860/2011 z 02.06.2011 r.,

³⁵ F-ra nr 429/11 z 30.09.2011. F-ra nr FA/288/2011 z 30.09.2011, F-ra nr 05F001/12/11 z 01.12.2011r.,

³⁶ F-ra nr 239/2011 z 22.07.2011, F-ra nr 006F018/08/11 z 02.08.2011, F-ra nr FA/229/20011 z 08.09.2011, F-ra FA/288/2011 z 30.09.2011, F-ra nr 1246/F/12/2011 z 06.12.2011

³⁷ F-ra 83/11 z 27.09.2011, F-ra 83/11 z 27.09.2011 r.

³⁸ F-ra 2/2012 z 29.02.2012, F-ra nr FV/1500/Z/286/12 z 08.06.2012, rachunek 22/12 z 10.06.2012 r.

³⁹ F-ra nr 2/2012 z 31.05.2012 r.

⁴⁰ F-ra nr 177/RCH02012 z 24.05.2012, F-ra nr A00162/2012 z 23.05.2012, rachunek nr 24/2012 z 31.05.2012, F-ra nr 222/2012 z 21.05.2012, F-ra nr FN66/2012 z 04.06.2012

⁴¹ F-ra nr 3842F00362/05/12 z 31.05.2012, F-ra nr P-106/12/2342 z 31.05.2012, F-ra nr 04343/12 z 01.06.2012 r.

Nie wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Wójt Gminy nie odrzucił wniosków sołtysów, które nie zawierały wskazania przedsięwzięć przewidzianych do realizacji.

Zgodnie z § 16 ust 2 pkt 1 Instrukcji obiegu i archiwizowania dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Gminy Gruta⁴² sprawdzenie merytoryczne polega na ustaleniu w dowodach księgowych rzetelności danych, celowości, gospodarności oraz legalności operacji księgowych. Dowody księgowe (faktury, rachunki) dokumentujące dokonanie ww. wydatków zostały sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym oraz merytorycznym. Ww. kontroli dokonywali: Wójt Gminy oraz Skarbnik Gminy. Zgodnie z § 10 Zarządzenia Wójta Gminy w sprawie zasad kontroli dokumentów księgowych⁴³ wstępna kontrola zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym dokonywana jest przez Skarbnika Gminy i oznacza, że zobowiązania lub wydatki wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. „Kontrola ta jest dokonywana przed zaciągnięciem zobowiązania lub dokonania wydatku”.

[Dowód: akta kontroli str. 423-428]

Skarbnik Gminy poinformowała, że przyczyną zakwalifikowanie do wydatków funduszu sołeckiego przedsięwzięć, które nie zostały zgłoszone we wniosku sołectw były następujące:

„- 2010 r – Sołectwo Dąbrówka Królewska złożony wniosek w dniu 21.09.2009 r przewidywał remont świetlicy polegający na wymianie pokrycia dachowego, po przeprowadzeniu oględzin dachu inspektor ds. budownictwa zalecił w pierwszej kolejności wymianę krokwi, a następnie papy. Sporządzony kosztorys opiewał na znacznie większą wartość przeprowadzenia remontu niż planowało sołectwo. Z braku środków w budżecie gminy odstąpiono od naprawy dachu zezwalając sołectwu na zakup kamienia na najbardziej zniszczoną drogę.

- 2011 r – Sołectwo Annowo wydatkowało 0,3 tys.zł na organizację Dnia Dziecka decyzję podjął poprzedni sołtys, Sołectwo Boguszewo w złożonym wniosku na 2011 rok planowało wykonanie ogrzewania remizy, aby wykonać ogrzewanie niezbędne są znacznie większe środki które muszą być zaplanowane w budżecie gminy z udziałem częściowym sołectwa. Sołectwo Boguszewo nie jest w stanie wykonać samodzielnie ogrzewania remizy łącznie ze świetlicą. Wydatkowana kwota 1,9 tys zł dotyczy remontu świetlicy która znajduje się w budynku wspólnie z remizą OSP. Sołectwo Jasiewo Rada Sołecka podjęła decyzję o zmianie planu finansowego czyli wykonania „remontu świetlicy” oraz zakupu stołów i krzeseł, w związku z niemożnością wykonania boiska sportowego w parku który jest w gestii konserwatora zabytków i od jego decyzji zależy termin rozpoczęcia plac związanych z budową boiska, przedsięwzięcie budowy planowane jest w 2012 roku.”

[Dowód: akta kontroli str. 315]

⁴² Zarządzenie Nr 26/2010 Wójta Gminy Gruta z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową.

⁴³ Zarządzenie Nr 49/2011 Wójta Gminy z dnia 16 września 2011 r. w sprawie zasad kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Gruta.

Wójt Gminy Gruta oraz Skarbnik Gminy poinformowali, że wydatki sołectw: Nicwałd, Plemięta oraz Salno w 2012 r. w ramach funduszu sołeckiego zrealizowane zostały pomimo, nie zgłoszenia ich we wnioskach sołectw ponieważ sołectwa te „zaplanowały rezerwy na odbytych zebraniach wiejskich czyli zaakceptowane przez wszystkich mieszkańców obecnych na zebraniach wiejskich”.

[Dowód: akta kontroli str. 311, 315]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina udzieliła 2 zamówień w trybie przetargu nieograniczonego określonych przepisami Prawa zamówień publicznych, na realizację zadań współfinansowanych ze środków funduszu sołeckiego o łącznej wartości 552,5 tys. zł. 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. 140]

W zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych badaniem objęto 2 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego:

- „Dostawa gruzu ceglano-betonowego dla Gminy Gruta” o wartości 268,4 tys. zł,
- „Dostawa kruszywa granitowego o granulacji od 0 do 31,5 mm do przeprowadzenia remontów dróg na terenie Gminy Gruta” o wartości zamówienia 284,1 tys. zł.

Treść ogłoszenia o zamówieniu, zawierała niezbędne informacje wymagane art. 41 ustawy Prawo zamówień publicznych i były one zgodne z treścią SIWZ. Podmioty, wybrane w postępowaniach przetargowym na dostawę gruzu ceglano – betonowego oraz dostawę kruszywa spełniały kryteria określone w SIWZ. Wybrane oferty zawierały wymagane dokumenty. Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 141-159, 290-299, 366-372]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, wykorzystanie środków funduszu sołeckiego.

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

Opis stanu faktycznego

Gmina otrzymała refundację w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu na:

- 2010 r. w wysokości 40.328,65 zł (dotacja z dnia 24.08.2011 r.),
- 2011 r. w wysokości 39.072,53 zł (dotacja z dnia 31.08.2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 58-60, 302-303]

Wójt Gminy złożył Wojewodzie Kujawsko - Pomorskiemu wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego na 2010 r. i 2011 r. odpowiednio: 24.05.2011 r. i 09.05.2012 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu

sołeckiego⁴⁴ oraz zgodnie z wzorem określonym w załączniku do ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str.61-65, 300-301]

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie Kujawsko - Pomorskiemu, wyniosła: za 2010 r. – 201.643,26 zł, za 2011 r. – 195.362,67 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 61-62, 64-65]

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010⁴⁵ i w 2011 r. ⁴⁶ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach⁴⁷, wielkość otrzymanej z budżetu państwa refundacji (20% wykonanych wydatków) była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 61,64]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W wyniku nieprawidłowości związanych ze:

- 1) sfinansowaniem przedsięwzięć nieuwjętych we wniosku jednego sołectwa w 2010 r. oraz trzech sołectw w 2011 r. w kwotach: 5.237,22 zł (2010 r.), 11.738,82 zł (2011 r.)
- 2) wykonaniem planowanych wydatków w kwotach wyższych od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. I tak: w 2010 r. 4 sołectwa na łączną kwotę 11.312,69 zł, w 2011 r. 2 sołectwa na łączną kwotę 720,49 zł

Gmina otrzymała w dniu:

- 24.08.2011 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 3.309,98 zł, tj. o 8,2% (40.328,65 zł),
- 31.08.2012 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 2.491,66 zł, tj. o 6,4% (39.072,53 zł).

(nieprawidłowość opisana w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia)

Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim, refundacja w formie dotacji przysługuje tylko na wydatki wykonane w ramach funduszu, tj. uwzględnione m.in. we wnioskach sołectw.

[Dowód: akta kontroli str. 58-61, 64, 302-303, 429-430,]

Do dnia 7 września 2012 r. Urząd nie dokonał zwrotu na rachunek bankowy budżetu Wojewody Kujawsko - Pomorskiego części otrzymanej z budżetu państwa refundacji wydatków poniesionych z funduszu, w wysokości 5.801,64 zł (20% kwoty 29.009,22 zł).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, refundację z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego.

4. System kontroli zarządczej

⁴⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 106.

⁴⁵ 2.454,71 zł

⁴⁶ 2.582,32 zł

⁴⁷ Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} na 2010 r. wyniosła 2.312,09 zł, na 2011 r. wyniosła 2.399,29 zł.

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie zostały opracowane i przyjęte procedury kontroli zarządczej⁴⁸. Regulamin kontroli zarządczej określał m. in. zakres kontroli finansowej gminy i funduszy sołeckich. Zgodnie z § 16 ww. regulaminu kontrola finansowa jako część kontroli zarządczej obejmuje „(...) przeprowadzenie wstępnej oceny zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania wstępnej kontroli będzie podpis złożony na dokumentach (...) przez skarbnika”.

[Dowód: akta kontroli str. 411-422]

Skarbnikowi Gminy na podstawie zakresu obowiązków z dnia 29 lipca 2011 r. przypisano odpowiedzialność za „kontrolę i doradztwo w zakresie gospodarki finansowej jednostek podległych gminie w tym funduszu sołeckiego”.

Od dnia 20 czerwca 2012 r. za „prowadzenie spraw księgowych związanych z obsługą funduszu sołeckiego” odpowiedzialna jest podinspektor ds. księgowości E. N.

[Dowód: akta kontroli str. 30-36]

Wójt Gminy poinformowała, że: „z informacji pracowników wynika, że typowych szkoleń w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego nie było, brak było ofert typowo kierowanych do pracowników, oferty kierowane były bezpośrednio do sołtysów. Pracownicy uczestniczyli we wszystkich szkoleniach organizowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, mieli więc możliwość zgłaszania pytań w tym zakresie”.

[Dowód: akta kontroli str. 51-52]

Dnia 15 czerwca 2009 r. odbyła się z udziałem Wójta Gminy narada sołtysów. Tematem narady było „omówienie ustawy o funduszu sołeckim”. W naradzie uczestniczyło 13 z 17 sołtysów.

[Dowód: akta kontroli str. 51-52, 54-56]

Z ankiety wypełnionej przez czternastu sołtysów wynika, że: 6 sołtysów nie uczestniczyło w szkoleniu obejmującym problematykę funduszu sołeckiego, 1 sołtys nie zaznaczył żadnej odpowiedzi, 6 sołtysów brało udział w szkoleniu zorganizowanym przez Urząd.

[Dowód: akta kontroli str. 373-400, 432]

Gmina nie była zobowiązana i nie prowadziła audytu wewnętrznego, o którym mowa w art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹, bowiem ujęte w uchwałach budżetowych kwoty dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów nie przekroczyły wysokości 40.000 tys. zł (art. 274 ust. 3 ww. ustawy).

[Dowód: akta kontroli str. 14, 18-19, 21, 160]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stwierdzone i opisane w pkt 1.2 i 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nieprawidłowości wskazują, że funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w obszarze funduszu sołeckiego nie było w pełni skuteczne.

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

Ocena częściowa

⁴⁸ Zarządzenie Nr 23/2011 Wójta Gminy Gruta z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Gminy Gruta.

⁴⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Dobłą praktyką w badanym okresie w Gminie było przekazywanie sołtysom, wraz z informacjami o wysokości przysługujących środków z funduszu, instrukcji dotyczących tworzenia funduszu, a także sposobu jego wykorzystania. Załącznikiem do ww. informacji był wzór wniosku w sprawie określenia przeznaczenia środków funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 321-365]

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

- 1) zapewnienie dokumentowania terminowego przekazywania sołtysom informacji o wysokości środków przypadających na dane sołectwo w ramach funduszu sołeckiego,
- 2) dokonanie zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji na kwotę 5.801,64 zł na rachunek budżetu państwa części otrzymanej refundacji wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego,
- 3) wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących zasad obliczania wysokości funduszu sołeckiego dla poszczególnych sołectw oraz wydatkowaniem środków w ramach tego funduszu.

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 Bydgoszczy.

*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 21 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.

Bydgoszcz, dnia 2012 r.

Kontroler:
Hanna Loch
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Bydgoszczy
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
podpis

⁵⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

