



LGD-4101-009/2012
Nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE FUNDUSZY SOŁECKICH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

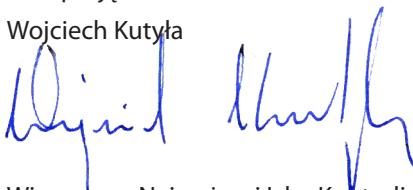
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:
Alicja Szczepaniak

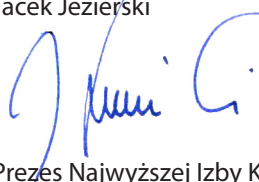


Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 12.02.2013

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36
80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00
F +48 58 768 36 05

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Tworzenie funduszu sołectkiego w gminach i rozdysponowanie jego środków na sołectwa	14
3.2.2. Wykorzystanie środków funduszu sołectkiego	19
3.2.3. Refundacja z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego	27
3.2.4. System kontroli zarządczej	30
3.2.5. Inne ustalenia kontroli	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	34
4.1. Przygotowanie kontroli	34
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	34
5. ZAŁĄCZNIKI	37
5.1. Zestawienie kwot funduszu sołectkiego oraz wykorzystania jego środków w kontrolowanych gminach w latach 2010, 2011 i I półroczu 2012 r.	37
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów, ocen ogólnych kontrolowanej działalności oraz kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole	38
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	39
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	40

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

wójt	przez wójta rozumie się również burmistrza, prezydenta miasta
urząd	urząd gminy (w gminie wiejskiej) lub urząd miasta (w gminie miejsko-wiejskiej)
ustawa o funduszu sołeckim	ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.)
fundusz	fundusz sołecki w rozumieniu ustawy o funduszu sołeckim
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie trybu zwrotu wydatków z funduszu	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz.U. Nr 21, poz. 106)

Temat kontroli

Funkcjonowanie funduszy sołeckich.

Numer kontroli

P/12/134.

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Dotychczas NIK nie kontrolowała funkcjonowania funduszy sołeckich. Niniejsza kontrola planowa koordynowana poprzedzona została kontrolą rozpoznawczą, w wyniku której zidentyfikowano obszary ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w różnych aspektach funkcjonowania funduszu¹.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania funduszy sołeckich, w tym w szczególności:

- 1) tworzenia funduszu w gminach i rozdysponowania jego środków na sołectwa;
- 2) wykorzystania środków funduszu;
- 3) refundacji z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu;
- 4) funkcjonowania elementów systemu kontroli zarządczej.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 28 września 2012 r.²

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 czerwca 2012 r. do 28 września 2012 r., na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK³, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w 36 urzędach⁴ położonych na terenie dziewięciu województw, w których gminy w latach 2010 i 2011 zrealizowały w ramach funduszu kwoty wydatków ogółem: największe (mazowieckie i wielkopolskie) i najmniejsze (lubuskie i podlaskie) oraz średnie na tle kraju (kujawsko-pomorskie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie).

W kontrolowanych gminach przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące funkcjonowania funduszu, którym objęto 989 sołtysów.

Ponadto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano od wójtów 64 gmin, w których nie utworzono funduszu, informacje o powodach nieskorzystania z tego prawa.

¹ Kontrola nr R/11/010/LGD „Funkcjonowanie funduszy sołeckich w latach 2010–2011”, przeprowadzona w okresie od 8 lipca 2011 r. do 30 grudnia 2011 r. – nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: obliczenia kwot środków funduszu przypadających poszczególnym sołectwom w kwotach niższych albo wyższych od faktycznie przysługujących, przeznaczenia środków funduszu na realizację przedsięwzięć, które nie zostały zgłoszone we wnioskach sołectw, braku skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu.

² Z uwzględnieniem działań podejmowanych w 2009 r. w związku z utworzeniem funduszu na 2010 r.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

⁴ Wykaz urzędów, w których przeprowadzono kontrolę przedstawia załącznik nr 5.2. do Informacji o wynikach kontroli.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵, funkcjonowanie funduszy sołeckich w skontrolowanych gminach.

Wójtowie gmin wykorzystywali środki funduszu na realizację przedsięwzięć, które służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategiami rozwoju gmin. Realizowane w ramach funduszu zadania własne gminy, m.in. w zakresie kultury, dróg i gospodarki komunalnej, zaspokajały zbiorowe potrzeby sołectw. Dzięki możliwości finansowania ze środków funduszu realizacji niewielkich, ale ważnych dla lokalnych społeczności przedsięwzięć, wzrosło zaangażowanie mieszkańców w sprawy sołeckie.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim naruszania przez wójtów przepisów ustawy o funduszu sołeckim przy ustalaniu wysokości środków funduszu przypadających poszczególnym sołectwom (75% gmin) i ich wykorzystaniu (47% gmin), a w konsekwencji pobrania z budżetu państwa dotacji w nadmiernej wysokości ogółem 114,1 tys. zł (58% gmin).

Główną przyczyną powstania tych nieprawidłowości w kontrolowanych gminach była słabość istniejących systemów kontroli zarządczej. Działania podejmowane przez wójtów w celu zapewnienia zgodnego z prawem funkcjonowania funduszy okazały się niewystarczające.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Tworzenie funduszu w gminach i rozdysonowanie jego środków na sołectwa

W 33 spośród 36 objętych kontrolą gminach, fundusz utworzono w latach 2010, 2011 i 2012, a w pozostałych trzech – tylko w latach 2010 i 2011.

Łączna wysokość funduszy wyniosła: w 2010 r. – 11 939,3 tys. zł, w 2011 r. – 11 774,2 tys. zł i w 2012 r. – 11 244,4 tys. zł, a w poszczególnych gminach od 52,9 tys. zł do 967,3 tys. zł. Kwoty przypadające na dane sołectwo w roku budżetowym kształtowały się od 4,6 tys. zł do 106,5 tys. zł. W 31 gminach maksymalna wysokość środków przypadających w danym roku jednemu sołectwu nie przekroczyła 30,0 tys. zł. [str. 14-16]

2.2.1.1. Rady gmin, z wyjątkiem jednej, terminowo podejmowały uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy środków funduszu sołeckiego.

Inicjatorami utworzenia funduszu w kontrolowanych gminach byli najczęściej wójtowie (86%). [str. 14]

2.2.1.2. Uchwały dotyczące utworzenia funduszu w 27 gminach zostały przekazane właściwemu w zakresie spraw finansowych organowi nadzoru – regionalnej izbie obrachunkowej, natomiast wójtowie dziewięciu gmin (25% ogółem) 12 uchwał przedłożyli wojewodom. [str. 14]

2.2.1.3. Wójtowie na ogół terminowo przekazywali sołtysom informacje o wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo (89% gmin). [str. 16]

2.2.1.4. W badanym okresie wójtowie tylko dziewięciu gmin (25%) ustalili w prawidłowej wysokości kwoty przypadające z funduszu poszczególnym sołectwom. W pozostałych 27 gminach (75%) stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie. Wynikały one przede wszystkim z przyjęcia do obliczeń niewłaściwych liczb mieszkańców sołectw i gmin (58%) oraz nieprawidłowych kwot dochodów budżetowych gmin (39%). [str. 16-17]

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2.2.1.5. Sołtysi z 32 gmin przekazali wójtom w terminie uchwalone przez zebrania wiejskie wnioski o przyznanie środków z funduszu, celem ich uwzględnienia w projektach budżetów gmin. W czterech gminach (11%) stwierdzono przypadki przekazania takich wniosków z opóźnieniem. W 13 gminach (36%) niektóre z wniosków nie spełniały niezbędnych do ich realizacji, warunków takich jak: wskazanie przedsięwzięć, będących zadaniami własnymi gminy do realizacji na obszarze danego sołectwa, oszacowanie ich kosztów, uzasadnienie. Pomimo niezgodności z przepisami wnioski te nie zostały odrzucone przez wójtów. Ustawa o funduszu sołeckim nie przewiduje możliwości uzupełnienia przez zebranie wiejskie wniosku sołectwa, który nie spełnia powyższych warunków i określa obowiązek odrzucenia przez wójta takiego wniosku. W sześciu gminach wójtowie prawidłowo odrzucili niekompletne wnioski sołectw. [str. 17-18]

2.2.1.6. Z ponad 1 000 sołectw w kontrolowanych gminach, zebrania wiejskie nie uchwały w latach 2009, 2010 i 2011 wniosków jedynie – odpowiednio: 37 (4%), 28 (3%) i 13 sołectw (1%). Najczęściej wynikało to z braku pomysłu na wykorzystanie ww. środków, nieuzgodnienia między uczestnikami zebrań wiejskich zadań do realizacji w ramach funduszu oraz małego zaangażowania sołtysów i rad sołeckich w sprawy tych sołectw. [str. 18]

2.2.2. Wykorzystanie środków funduszu

W latach 2010–2012 (I półrocze) objęte kontrolą gminy zrealizowały w ramach funduszu wydatki budżetowe w łącznej wysokości 23 643,0 tys. zł. Największe kwoty wydatków dotyczyły zadań z zakresu: kultury – 7 516,5 tys. zł (32%), dróg – 6 504,7 tys. zł (28%) i gospodarki komunalnej – 4 168,7 tys. zł (18%). [str. 19]

2.2.2.1. Wójtowie realizowali wydatki ze środków funduszu na wykonanie przedsięwzięć, które służyły poprawie warunków życia mieszkańców sołectw i były zgodne ze strategiami rozwoju gmin. Realizowane zadania własne gminy zaspokajały zbiorowe potrzeby wspólnot lokalnych. [str. 20-24]

2.2.2.2. W 17 gminach (47%) stwierdzono przypadki wykorzystywania przez wójtów środków funduszu na realizację zadań niezgłoszonych we wnioskach sołectw oraz niebędących zadaniami własnymi gminy. Jedną z przyczyn powstania tych nieprawidłowości był brak możliwości dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw. [str. 24-25]

2.2.2.3. W 12 gminach (33%) wójtowie zrealizowali wydatki z funduszu na podstawie wniosków, które nie spełniały niektórych ustawowych wymogów, takich jak: terminowe złożenie wniosku, wskazanie przedsięwzięć do realizacji na obszarze danego sołectwa, oszacowanie ich kosztów i uzasadnienie. [str. 25]

2.2.2.4. W czterech gminach (11%), przy realizacji wydatków w kwocie ogółem 47,4 tys. zł, stwierdzono przypadki niegospodarności, polegające na wykorzystaniu środków funduszu na przedsięwzięcia, które nie zostały w pełni wykonane. [str. 26]

2.2.2.5. W dziewięciu gminach (25%) pracownicy urzędów ujmowali wydatki poniesione ze środków funduszu w nieprawidłowej podziałce klasyfikacji budżetowej. [str. 26]

2.2.2.6. W siedmiu gminach (19%) wystąpiły nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych. Dotyczyły one przede wszystkim zawarcia przez wójtów umów bez stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych (dwie gminy), wyboru wykonawcy, którego oferta nie spełniała warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (jedna gmina), braku zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia

(jedna gmina), zawarcia umowy, w której cena za realizację jej przedmiotu była wyższa niż cena określona w ofercie wykonawcy (jedna gmina), nieokreślenia w umowie z wykonawcą okresu jej obowiązywania (jedna gmina) oraz nieokreślenia organizacji, trybu pracy i zakresu obowiązków komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia przetargu. [str. 26-27]

2.2.3. Refundacja z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu

W latach 2011 i 2012 kontrolowane gminy wnioskowały o przyznanie z budżetu państwa dotacji celowych w łącznej wysokości 4 515,2 tys. zł, stanowiących zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu – odpowiednio: w 2010 r. i w 2011 r. [str. 27-28]

2.2.3.1. Wójtowie przekazywali w terminie wojewodom sporządzone na obowiązującym wzorze wnioski o zwrot części poniesionych wydatków z funduszu. W trzech gminach (8%) stwierdzono jednak, że kwoty wykazane we wnioskach były inne niż wynikające z ewidencji księgowej urzędów wydatki wykonane w ramach funduszu. [str. 29]

2.2.3.2. Spośród kontrolowanych gmin, 20 w 2011 r. (56%) i sześć w 2012 r. (17%) otrzymało dotacje w nadmiernej wysokości ogółem 114,1 tys. zł. Ponadto ustalono, że 11 gmin (31%), które do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie otrzymały dotacji, zawyżyło w 2012 r. wnioskowaną kwotę środków z budżetu państwa łącznie o 82,4 tys. zł. Spowodowane to było uwzględnieniem przez wójtów we wnioskach do wojewodów wydatków, których – na podstawie obowiązujących przepisów – nie można uznać za wykonane w ramach funduszu (m.in. przedsięwzięcia nie zgłoszone we wnioskach sołectw, nie będące zadaniami własnymi gminy albo realizowane na obszarze innego sołectwa, poniesione na podstawie wniosków, niespełniających wszystkich wymogów określonych w ustawie o funduszu sołeckim). [str. 29]

2.2.4. System kontroli zarządczej

Wójtowie ustanowili w urzędach systemy kontroli zarządczej. Nie zapewniły one jednak zgodnego z prawem funkcjonowania funduszu w gminach, w których stwierdzono nieprawidłowości. [str. 30]

W 12 urzędach (33%) wójtowie nie wprowadzili mechanizmów kontrolnych uwzględniających tworzenie i rozdysonowanie środków funduszu oraz ich wykorzystanie, w tym udzielanie i realizację zamówień publicznych. Na zakres i skalę powstałych nieprawidłowości miał również wpływ brak właściwego nadzoru nad wykonywaniem zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu w gminie. [str. 30]

Pracownicy 34 urzędów (94%) wzięli udział w szkoleniach, których przedmiotem była problematyka funduszu. We wszystkich gminach wójtowie organizowali dla sołtysów narady lub inne spotkania, podczas których informowali o zasadach funkcjonowania funduszu. [str. 30]

2.2.5. Inne ustalenia kontroli

Z przeprowadzonego wśród sołtysów kontrolowanych gmin badania ankietowego wynikało, że utworzenie funduszu miało pozytywny wpływ na warunki działania i rozwoju sołectw (69%), na wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectw (68%) oraz integrację społeczną (55%). [str. 32]

Z informacji uzyskanych od wójtów 64 niekontrolowanych gmin, w których nie utworzono funduszu wynikało, że niewyodrębnienie w budżecie środków na ten cel spowodowane było m.in.: zamiarem uniknięcia rozdrobnienia środków finansowych w przypadku utworzenia funduszu

(23% gmin), brakiem zainteresowania sołtysów i mieszkańców wsi utworzeniem funduszu (17%), brakiem środków finansowych umożliwiających wyodrębnienie funduszu (16%) oraz niejasnymi przepisami i ograniczeniami związanymi z realizacją funduszu (9%). [str. 32-33]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ustawa o funduszu sołeckim wprowadziła nowe możliwości udziału mieszkańców w rozpatrywaniu spraw dotyczących ich bezpośredniego otoczenia. Sołectwa, reprezentujące wspólnotę interesów jej mieszkańców, realizowały w ramach funduszu najistotniejsze dla nich przedsięwzięcia.

Funkcjonowanie funduszy spowodowało wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich, wynikający z zaangażowania się mieszkańców sołectw w planowanie i realizację przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu, a następnie korzystanie z efektów tych przedsięwzięć. Fundusz stał się narzędziem aktywizacji społeczności lokalnej oraz przyczynił się do wspierania i upowszechniania idei samorządowej oraz szerzenia wiedzy o samorządzie terytorialnym i finansach publicznych.

Główne ograniczenia, zarówno w funkcjonowaniu jak i w tworzeniu funduszy, wynikały z wielkości przysługujących środków poszczególnym sołectwom oraz restrykcyjności przepisów ustawy o funduszu sołeckim, które utrudniały w pewnym stopniu wykonywanie zadań z nimi związanych.

Okres pierwszych trzech lat funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim wskazuje na słabości niektórych jej przepisów. Zdaniem NIK, przede wszystkim brak możliwości dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw (z zachowaniem procedury określonej dla uchwalenia wniosku sołectwa), obowiązek odrzucenia przez wójta wniosku sołectwa niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim bez możliwości uzupełnienia wniosku przez zebranie wiejskie, czy brak możliwości sumowania środków i realizowania przez kilka sołectw wspólnej inwestycji, powodują zbędne ograniczenia w funkcjonowaniu funduszy i nie sprzyjają racjonalizacji wykorzystania jego środków.

Umożliwienie dokonywania zmian we wnioskach sołectw ma istotne znaczenie zwłaszcza, że w proces wnioskowania zaangażowane są osoby o zróżnicowanym poziomie umiejętności przygotowania dokumentów. Może to doprowadzić do odrzucenia wniosków dotyczących ważnych dla sołectw zadań, tylko ze względu na drobne usterki, których procedura nie pozwala wyeliminować. Ponadto w przypadku wydatkowania przez wójtów często nieporównywalnie wyższych kwot, przykładowo na realizację zadań współfinansowanych środkami z budżetu Unii Europejskiej, istnieje możliwość kilkukrotnych korekt i zmian składanych wniosków.

W celu zwiększenia efektywności funkcjonowania funduszy sołeckich, Najwyższa Izba Kontroli uważa za zasadne podjęcie działań przez:

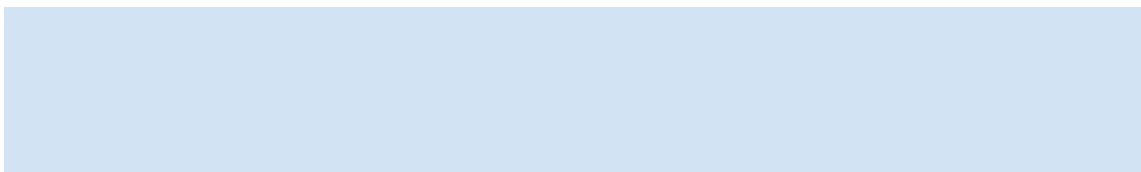
1) Ministra Administracji i Cyfryzacji, dotyczących:

- rozważenia zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie w ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim ograniczeń w funkcjonowaniu funduszu, które wynikają z braku możliwości:
 - a) dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw;

- b) uzupełnienia przez zebranie wiejskie wniosku niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim;
- c) sumowania środków przysługujących kilku sołectwom i realizowania przez nie wspólnego przedsięwzięcia;

2) wójtów, dotyczących:

- poprawy skuteczności kontroli zarządczej w obszarach, w których stwierdzono nieprawidłowości, w tym wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących zasad obliczania wysokości środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa oraz ich wykorzystania.



3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Ustawa o funduszu sołeckim stworzyła podstawy do udziału sołectw w decydowaniu o przeznaczeniu określonej puli wydatków budżetu gminy na przedsięwzięcia sołeckie⁶. O wydzieleniu w budżecie gminy środków stanowiących fundusz sołeczki rozstrzyga zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy rada gminy, podejmując w terminie do dnia 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy⁷ uchwałę, w której wyraża zgodę albo nie wyraża zgody na wyodrębnienie funduszu w roku budżetowym. Podmioty odpowiedzialne za utworzenie funduszu oraz działania i ich terminy przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 1

Ramowy harmonogram tworzenia funduszu sołeckiego



Źródło: opracowanie własne

Do wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego zastosowanie mają wszystkie zasady obowiązujące wobec pozostałych wydatków budżetowych. Odpowiedzialność za prawidłowe ich wykonanie spoczywa na wójcie. Po uchwaleniu budżetu wydatki planowane w ramach funduszu trafiają do planu finansowego jednostki budżetowej. Z uwagi, że sołectwo taką jednostką nie jest, wydatki te ujmuje się w planie finansowym urzędu.

Wskazane w art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim trzy warunki dla przedsięwzięć opłacanych ze środków funduszu (zadania własne gminy, służące poprawie warunków życia mieszkańców,

⁶ Ustawa o funduszu sołeckim nie ogranicza uprawnień sołectw do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy w innej formule prawnej.

⁷ Z wyjątkiem roku 2009 – uchwała mogła być podjęta do dnia 30 czerwca (art. 6 ustawy o funduszu sołeckim).

zgodne ze strategią rozwoju gminy) muszą być spełnione łącznie i zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 4 ustawy.

Zadania własne finansowane z budżetu gminy wymienione są przede wszystkim w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym⁸.

W art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim określono wzór dla ustalenia wysokości przypadających na dane sołectwo środków w ramach funduszu, przy czym jest to wysokość potencjalna, która w rzeczywistości może być niższa niż oddana do dyspozycji (w przypadku braku możliwości pełnego zagospodarowania środków), lub wyższa od kwoty potencjalnej – pod warunkiem podjęcia takiej decyzji przez radę gminy na podstawie art. 3 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim gmina otrzymuje z budżetu państwa zwrot, w formie dotacji celowej, części wydatków wykonanych w ramach funduszu w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Tryb zwrotu wydatków poniesionych przez gminy w ramach funduszu określa rozporządzenie w sprawie trybu zwrotu wydatków z funduszu⁹. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia zwrot następuje po złożeniu przez gminę właściwemu wojewodzie w terminie do 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków, wniosku zgodnego ze wzorem ujętym w załączniku do rozporządzenia. We wniosku wykazuje się wykonane wydatki według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który składany jest wniosek. W myśl § 4 ww. rozporządzenia, zwrot wydatków następuje w terminie do dnia 31 sierpnia roku następującego po roku, w którym zostały one wykonane.

Podstawowe zasady gospodarowania środkami publicznymi zawiera dział I, rozdział 5 ustawy o finansach publicznych¹⁰. Obejmują one dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3).

Przy zawieraniu umów, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, gminy stosują – zgodnie z art. 44 ust. 4 ww. ustawy – zasady określone w ustawie Prawo zamówień publicznych¹¹, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W Dziale I Rozdział 6 ustawy o finansach publicznych uregulowano zasady kontroli zarządczej. W myśl art. 68 ust. 1 ww. ustawy kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a szczegółowe cele tej kontroli określa ust. 2. Zapewnienie funkcjonowania w urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta (art. 69 ust. 1 pkt 2).

Liczba gmin w Polsce, w których utworzono fundusz wzrosła z 994 w 2010 r. do 1 103 w 2011 r., tj. o 109 gmin (11%).

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

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołectkiego (Dz.U. Nr 21, poz. 106).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

Zwiększyła się także kwota wydatków budżetowych poniesionych w tych latach przez gminy ogółem w ramach funduszu, ze 167 839 tys. zł do 205 345 tys. zł, tj. o 22%.

Tabela nr 1

Fundusz w Polsce w latach 2010 i 2011

Wyszczególnienie	Liczba gmin ogółem	Rok 2010			Rok 2011		
		gminy, w których utworzono fundusz		wydatki w ramach fundusz	gminy, w których utworzono fundusz		wydatki w ramach fundusz
		liczba	3:2	tys. zł	liczba	6:2	tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8
Gminy ogółem, z tego:	2 479	994	40%	167 839	1 103	44%	205 345
gminy wiejskie	1 571	650	41%	107 175	719	46%	128 778
gminy miejsko-wiejskie	602	341	57%	60 629	379	63%	76 390
gminy miejskie	241	2	1%	24	4	2%	104
miasta na prawach powiatu	65	1	2%	12	1	2%	73

Źródło: Sprawozdania Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa – Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010 i 2011

Mapa nr 1

Województwa, na terenie których położone są gminy objęte kontrolą oraz wydatki ogółem w latach 2010–2011 poniesione przez wszystkie gminy (z tych województw), w których utworzono fundusz¹²



¹² Informacje ze strony internetowej www.funduszesoleckie.pl (na podstawie danych uzyskanych od wojewodów).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Tworzenie funduszu sołectkiego w gminach i rozdysponowanie jego środków na sołectwa

W 33 gminach spośród 36 kontrolowanych, utworzono fundusz we wszystkich badanych latach – 2010, 2011 i 2012, a w gminach: **Lesznowola, Stepnica i Sztabin**¹³ w dwóch latach – 2010 i 2011.

Rady gmin, z wyjątkiem jednej, podejmowały uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu w terminach określonych w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy o funduszu sołectkim¹⁴. Jedynie **Rada Gminy Rychliki** podjęła uchwałę dotyczącą utworzenia funduszu w 2012 r. z opóźnieniem wynoszącym 56 dni. Przyczyną tego było niepodjęcie przez radnych na sesji w dniu 30 marca 2011 r. uchwały, której projekt przygotował Wójt Gminy, o niewyodrębnieniu funduszu w 2012 r. Radni podjęli uchwałę o utworzeniu funduszu w 2012 r. na kolejnej sesji w dniu 26 maja 2011 r.

Inicjatorami utworzenia funduszu byli najczęściej sami wójtowie (26 gmin), wójtowie i radni (trzy gminy), wójtowie, radni i sołtysi (dwie gminy) oraz radni (trzy gminy) i sołtysi (dwie gminy).

Wysokość funduszy ogółem w latach 2010–2012 wyniosła 34 957,9 tys. zł, z tego: w 2010 r. – 11 939,3 tys. zł, w 2011 r. – 11 774,2 tys. zł i w 2012 r. – 11 244,4 tys. zł.

Największym funduszem w latach 2010–2012 dysponowały gminy **Słupsk** (łącznie 1 852,6 tys. zł), **Śrem** (1 691,8 tys. zł) i **Lipno** (1 488,7 tys. zł), a najmniejszym gminy **Słońsk** (278,7 tys. zł), **Kaliska** (395,5 tys. zł) i **Chrzastowice** (422,5 tys. zł).

Szczegółowe dane w zakresie wysokości funduszu w poszczególnych gminach przedstawiono w załączniku nr 5.1 do niniejszej Informacji.

W gminach **Czarne, Lesznowola i Śrem** rada gminy skorzystała z możliwości zwiększenia środków funduszu¹⁵ ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim.

Uchwały dotyczące utworzenia funduszu w 27 gminach zostały przekazane właściwemu organowi nadzoru w zakresie spraw finansowych – regionalnej izbie obrachunkowej, zgodnie z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast 12 uchwał podjętych przez rady dziewięciu gmin¹⁶ (25%) wójtowie przedłożyli wojewodom.

- Według wyjaśnień **Burmistrza Trzciana** przyczyną przekazania Wojewodzie Lubuskiemu, zamiast Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, uchwały Rady Miejskiej w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy na 2012 r. funduszu sołectkiego, był błąd niedoświadczonego pracownika Urzędu, realizującego zadania obsługi administracyjnej Rady.
- W **Gminie Gubin** przyczyną przekazania niewłaściwemu organowi uchwał dotyczących utworzenia funduszu w latach 2010 i 2012 było niedopatrzenie pracownika Urzędu obsługującego biuro Rady Gminy.

Uchwały rad czterech gmin¹⁷ przekazane zostały przez wójtów regionalnym izbom obrachunkowym po upływie siedmiu dni od dnia ich podjęcia, co było niezgodne z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym.

- Opóźnienie w przekazaniu uchwał **Rady Miejskiej w Kcyni** dotyczących utworzenia funduszu w latach 2010, 2011 i 2012 (odpowiednio: trzy, 39 i cztery dni), według wyjaśnień Burmistrza i Skarbnika, wynikało z nadmiernego obciążenia pracą Skarbnika Gminy.

¹³ Rada Gminy Sztabin podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie funduszu w 2012 r., jednak nie wyodrębniła w budżecie Gminy na 2012 r. środków tego funduszu.

¹⁴ Do dnia 31 marca, a w przypadku funduszu na 2010 r. – do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy.

¹⁵ Czarne – o 10,2 tys. zł w latach 2010-2012, Lesznowola – o 39,0 tys. w 2010 r., Śrem – o 644,9 tys. zł w 2010 r.

¹⁶ Głubczyce, Grodków, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Korfantów, Słupsk, Trzciel i Wysokie Mazowieckie.

¹⁷ Gubin, Kcynia, Kórnik i Sokołów Podlaski.

- *Opóźnienie w badanych latach (odpowiednio: 12, 12 i 13 dni) w przekazaniu uchwał **Rady Miejskiej w Kórniku**, według wyjaśnień Burmistrza, spowodowane było niedopatrzeniem.*

W jednym przypadku regionalna izba obrachunkowa orzekła, że względu na sprzeczność z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, nieważność § 2 uchwały¹⁸ w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu w 2010 r., stanowiącego o zwiększeniu środków funduszu ustalonych na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy do wysokości trzykrotności kwoty bazowej. Organ nadzoru uzasadnił, iż dokonano zwiększenia środków, które jeszcze nie zostały ustalone, a ponadto zwiększenie nie może polegać na podaniu wskaźnika przeliczeniowego, lecz na wskazaniu kwoty zwiększenia w odniesieniu do poszczególnych sołectw.

Wysokość środków funduszu przypadających w roku budżetowym poszczególnym sołectwom była uzależniona od liczby mieszkańców danego sołectwa oraz kwoty bazowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim¹⁹. W 34 gminach²⁰ wysokość środków na dane sołectwo wynosiła od 4,6 tys. zł do 65,4 tys. zł, a w gminach **Lesznowola i Śrem**, których rady skorzystały z możliwości zwiększenia w 2010 r. środków funduszu²¹ ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy – odpowiednio – od 16,2 tys. zł do 69,1 tys. zł i od 14,6 tys. zł do 106,5 tys. zł. W 31 gminach²² maksymalna wysokość środków funduszu przypadających w danym roku jednemu sołectwu nie przekroczyła 30,0 tys. zł.

- *W **Gminie Sokołów Podlaski** od 4,6 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Bartosze²³) do 18,8 tys. zł w 2012 r. (sołectwo Nowa Wieś²⁴).*
- *W **Gminie Juchnowiec Kościelny** od 4,7 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Zaleskie²⁵) do 23,5 tys. zł w 2011 r. (sołectwa: Ignatki-Osiedle, Kleosin, Księżyno²⁶).*
- *W **Gminie Gubin** od 5,5 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Witaszkowo²⁷) do 20,8 tys. zł w 2012 r. (sołectwo Chlebowo²⁸).*

¹⁸ Rady Miejskiej w Śremie.

¹⁹ Wysokość środków funduszu przypadających na dane sołectwo oblicza się według następującego wzoru:

$$F = \left(2 + \frac{L_m}{100} \right) \times K_b,$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

F – wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo, jednak nie więcej niż dziesięciokrotność K_b ;

L_m – liczbę mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określona na podstawie prowadzonego przez gminę zbioru danych stałych mieszkańców, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.);

K_b – kwotę bazową – obliczoną jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w ustawie 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.

²⁰ Z wyjątkiem gmin Lesznowola i Śrem.

²¹ Porównaj przypis 15.

²² Chrzęstowice, Czarne, Darłowo, Dywity, Fabianki, Głubczyce, Goleniów, Gostynin, Grodków, Gruta, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Kcynia, Kołaczkowo, Korfantów, Lipka, Lipno, Morąg, Piątnica, Raciąż, Rychliki, Słońsk, Sokołów Podlaski, Stargard Szczeciński, Sztabin, Śrem, Trzciel, Wieliczki, Wysokie Mazowieckie i Żary.

²³ 34 mieszkańców.

²⁴ 612 mieszkańców.

²⁵ 19 mieszkańców.

²⁶ Liczba mieszkańców wymienionych sołectw od 800 do 4 698. Ograniczono wysokość środków przysługujących tym sołectwom do dziesięciokrotności kwoty bazowej, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

²⁷ 36 mieszkańców.

²⁸ 637 mieszkańców.

- W **Gminie Chrzęstowice** od 7,6 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Niwki²⁹) do 21,2 tys. zł w 2011 r. (sołectwa: Chrzęstowice, Daniec, Dębska Kuźnia, Suchy Bór³⁰).
- W **Gminie Słupsk** od 8,9 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Wielichowo³¹) do 34,3 tys. zł w 2012 r. (sołectwa: Bierkowo, Jezierzycze-Osiedle, Krępa Słupska, Redzikowo-Osiedle, Siemianice³²).
- W **Gminie Stepnica** od 7,7 tys. zł w 2011 r. (sołectwo Piaski Małe³³) do 65,4 tys. zł w 2010 r. (sołectwo Stepnica³⁴).

Wójtowie przekazywali sołtysom co roku informacje o wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo. W czterech gminach³⁵ (11%), część z tych informacji przekazano po dniu 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. po terminie określonym w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim.

- W **Gminie Słupsk** informacje dotyczące funduszu na 2010 r. i na 2011 r. sporządzone i przekazane zostały sołtysom z 28- i 24-dniowym opóźnieniem. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że 2010 r. był pierwszym rokiem funkcjonowania funduszu, co wymagało dokładnej analizy sposobu jego wyliczania, natomiast opóźnienie w przygotowaniu informacji dotyczących funduszu na 2011 r. wynikało z oczekiwania na niezbędne dane ze stanowiska ds. ewidencji ludności (liczby mieszkańców sołectw).
- W **Gminie Wysokie Mazowieckie** informacje o wysokości funduszu w dwóch latach przekazano sołtysom z opóźnieniem, które wyniosło – odpowiednio – dziewięć i trzy dni. Były Wójt wyjaśnił, że termin wysłania informacji dotyczących funduszu na 2011 r. przeoczono z powodu przebywania na urlopie sekretarki. Obecny wójt, opóźnienie w przekazaniu informacji o funduszu na 2012 r. tłumaczył m.in. dużą liczbą obowiązków.

W badanym okresie wójtowie jedynie dziewięciu gmin ustalili w prawidłowej wysokości kwoty przypadające z funduszu poszczególnym sołectwom. W pozostałych 27 gminach³⁶ (75%) stwierdzono nieprawidłowości, wynikające z naruszenia przepisów art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim³⁷. Dotyczyły one przyjęcia do obliczeń funduszu niewłaściwych liczb mieszkańców sołectw, tj. innych niż wynikające z prowadzonych w urzędach zbiorów danych stałych mieszkańców (14 gmin³⁸) oraz błędnych liczb mieszkańców gmin – innych niż ustalone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (14 gmin³⁹), a ponadto nieprawidłowych kwot dochodów bieżących (14 gmin⁴⁰).

- Z przekazanych sołtysom przez **Wójta Gminy Wysokie Mazowieckie** informacji o środkach funduszu przypadających na dane sołectwo wynikało, że ich wysokość zawyżono: w 2010 r. – 28 sołectwom (łącznie o 1,1 tys. zł), w 2011 r. – 10 sołectwom (o 0,3 tys. zł) i w 2012 r. – 17 sołectwom (o 0,7 tys. zł) oraz zaniżono o 0,02 tys. zł jednemu sołectwu w 2010 r. i w 2011 r. Przyczyną tego było, według wyjaśnień Skarbnika Gminy, przyjęcie do obliczeń funduszu, oprócz osób ujętych w zbiorze danych stałych mieszkańców, również osób dopisanych do rejestru wyborców Gminy.

²⁹ 181 mieszkańców.

³⁰ Liczba mieszkańców wymienionych sołectw od 895 do 1 303. Ograniczono wysokość środków przysługujących tym sołectwom do dziesięciokrotności kwoty bazowej, zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

³¹ 119 mieszkańców.

³² Liczba mieszkańców wymienionych sołectw od 828 do 1 971. Ograniczono wysokość środków przysługujących tym sołectwom do dziesięciokrotności kwoty bazowej, zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

³³ 35 mieszkańców.

³⁴ 2 072 mieszkańców.

³⁵ Czarne, Darłowo, Słupsk i Wysokie Mazowieckie.

³⁶ Czarne, Darłowo, Dywity, Fabianki, Głubczyce, Goleniów, Gostynin, Grodków, Gruta, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Kcynia, Korfantów, Kórnik, Lipka, Lipno, Parchowo, Piątnica, Słońsk, Słupsk, Stargard Szczeciński, Stepnica, Sztabin, Śrem, Trzciel i Wysokie Mazowieckie.

³⁷ Porównaj przypis 19.

³⁸ Czarne, Głubczyce, Goleniów, Gruta, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Kórnik, Parchowo, Słupsk, Stargard Szczeciński, Śrem, Trzciel i Wysokie Mazowieckie.

³⁹ Dywity, Fabianki, Goleniów, Gostynin, Gruta, Gubin, Kcynia, Kórnik, Piątnica, Słońsk, Słupsk, Stepnica, Śrem i Trzciel.

⁴⁰ Czarne, Darłowo, Głubczyce, Goleniów, Gruta, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Korfantów, Lipka, Piątnica, Słońsk, Słupsk, Stepnica i Śrem.

- W **Gminie Gostynin**, wysokość środków funduszu przypadających w latach 2010, 2011 i 2012 wszystkim 56 sołectwom została zawyżona ogółem – odpowiednio – o: 2,4 tys. zł, 3,2 tys. zł i 4,3 tys. zł. Wynikało to z przyjęcia przez Skarbnika do obliczeń kwoty bazowej⁴¹, liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy według prowadzonego w Urzędzie zbioru danych stałych mieszkańców, zamiast na podstawie tej liczby ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.
- Wysokość środków funduszu przypadających w latach 2010, 2011 i 2012 wszystkim 11 sołectwom **Gminy Słońsk** została zaniżona ogółem o: 4,4 tys. zł, 7,0 tys. zł i 3,3 tys. zł. Było to spowodowane przyjęciem przez Skarbnika Gminy do obliczeń kwoty bazowej⁴² błędnej liczby mieszkańców Gminy (z ewidencji prowadzonej w Urzędzie, zamiast danych z Głównego Urzędu Statystycznego), a w przypadku funduszu na 2010 r. i 2011 r. również nieprawidłowej kwoty dochodów bieżących Gminy (do dochodów bieżących doliczono dochody majątkowe z tytułu sprzedaży nieruchomości – 224,1 tys. zł, a błąd w wyliczeniu kwoty bazowej na rok 2011 wynikał z nieuwzględnienia w dochodach bieżących wpływów z najmu składników majątkowych – 184,1 tys. zł).

Na skutek nieprawidłowości w obliczeniu wysokości funduszu wójtowie dziewięciu gmin⁴³ (25%) wykonali wydatki w kwotach przewyższających wysokość środków przypadających na dane sołectwo, według wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim (łącznie o 20,6 tys. zł).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, wnioski o przyznanie środków funduszu uchwalone zostały, z wyjątkiem dwóch sołectw w **Gminie Słońsk**, przez zebrania wiejskie. W Gminie Słońsk dwa wnioski uchwały rady sołeckie, nie były one jednak realizowane, gdyż zostały odrzucone przez Wójta.

Sołtysi w 32 gminach przekazali wójtom do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. w terminie określonym w art. 4 ust. 4 ww. ustawy, uchwalone wnioski celem ich uwzględnienia w projektach budżetów gmin. W przypadku czterech gmin⁴⁴ (11%) stwierdzono opóźnienie w przekazaniu 10 wniosków. Dziewięć z nich⁴⁵ nie zostało odrzuconych przez wójtów, co było niezgodne z art. 4 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim.

- **Wójtowi Gminy Gubin** przekazano dwa wnioski sołectw z opóźnieniem wynoszącym 19 i 21 dni. Według wyjaśnień Wójta wynikało to z przedłużającego się procesu powstawania nowych sołectw, zakończenie którego pierwotnie przewidywano na wrzesień 2011 r. Wójt zdecydował, że przedłużający się proces powstania nowych sołectw nie pozbawi je możliwości wykorzystania funduszu sołeckiego w 2012 r. zwłaszcza, że jedną z przyczyn podziału tych sołectw była chęć samodzielnego dysponowania funduszem przez każdą z wsi.

Niektóre z wniosków sołectw (w 13 gminach⁴⁶, tj. 36%), mimo iż nie spełniały innych warunków niezbędnych do ich realizacji w ramach funduszu – wskazanie przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, do wykonania na obszarze danego sołectwa, oszacowanie ich kosztów oraz uzasadnienie – nie zostały odrzucone przez wójtów.

- W **Gminie Gruta** osiem z 50 złożonych w latach 2009–2011 wniosków (16%) nie zawierało przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze danego sołectwa, lecz wskazywało jedynie kwoty na „rezerwę finansową”, „potrzeby wsi” i „do dyspozycji rady sołeckiej”. Wójt Gminy wyjaśniła (m.in.), że sołectwa tworząc rezerwy tłumaczyły się nieprzewidywalnymi wydatkami w trakcie roku budżetowego.
- W **Gminie Głubczyce** 64 ze 131 wniosków (49%) nie zawierało oszacowania kosztów realizacji przedsięwzięć albo uzasadnienia, a pięć z nich obu tych elementów. Przyczyną nieodrzczenia ww. wniosków była błędna interpretacja przez pracowników Urzędu przepisów ustawy o funduszu sołeckim (uznali, że skoro art. 4 ust. 3

⁴¹ Porównaj przypis 19.

⁴² Porównaj przypis 19.

⁴³ Fabianki, Goleniów, Gruta, Juchnowiec Kościelny, Kórnik, Parchowo, Stargard Szczeciński, Stepnica i Wysokie Mazowieckie.

⁴⁴ Lipka i Wysokie Mazowieckie (po jednym wniosku), Gubin (dwa wnioski), Korfantów (sześć wniosków).

⁴⁵ Z wyjątkiem wniosku sołectwa Gminy Lipka.

⁴⁶ Korfantów, Piątnica i Wysokie Mazowieckie (po jednym wniosku), Stepnica (dwa wnioski), Kcynia, Kołaczkowo i Lipno (po trzy wnioski), Stargard Szczeciński (cztery wnioski), Juchnowiec Kościelny (sześć wniosków), Gruta i Słupsk (po osiem wniosków), Żary (dziewięć wniosków) i Głubczyce (64 wnioski).

tej ustawy określa elementy, jakie powinien spełniać wniosek, to użyte w przepisach sformułowanie „powinien” oznacza, iż nie są to obligatoryjne składniki wniosku). Zastępca Burmistrza wyjaśnił m.in., że potrzeby sołectw były znane władzom Gminy (wizyty w sołectwach, zebrania i rozmowy z mieszkańcami).

- W **Gminie Piątnica** wniosek sołectwa Stary Cydzyn wskazywał przedsięwzięcie przewidziane do realizacji na obszarze innego sołectwa – zakup komputera do Szkoły Podstawowej w Kisielnicy. Przyczyną przyjęcia przez Wójta wniosku niespełniającego wszystkich warunków określonych w ustawie o funduszu sołeckim był fakt, że w sołectwie Stary Cydzyn nie było szkoły, świetlicy wiejskiej ani innych obiektów, które można było modernizować ze środków funduszu. Aby umożliwić mieszkańcom tej wsi korzystanie z komputera, zakupiono go do pobliskiej szkoły, znajdującej się w sąsiednim sołectwie.

Odrzucenie uchwalonych przez zebrania wiejskie wniosków, które nie spełniały warunków określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim spowodowałoby, iż tylko ze względów formalnych dane sołectwo nie mogłoby realizować w ramach funduszu przedsięwzięć służących m.in. poprawie warunków życia jego mieszkańców.

Wójtowie sześciu gmin⁴⁷ odrzucili 15 wniosków sołectw, z których 14 nie spełniało wymogów określonych w art. 4 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim (jeden wniosek był zgodny z tymi przepisami).

- W **Gminie Głubczyce** odrzucony został m.in. wniosek dotyczący remontu świetlicy wiejskiej, który spełniał wymogi określone w ustawie o funduszu sołeckim. Burmistrz odrzucił ten wniosek, gdyż uznał, że kwota środków przysługujących sołectwu była niewystarczająca na wykonanie w całości wnioskowanego zakresu robót budowlanych. W uzasadnieniu decyzji Burmistrz wskazał również, że wniosek mógłby zostać przyjęty do realizacji w przypadku, gdyby cała kwota przypadająca sołectwu została przeznaczona na zakup materiałów budowlanych, a roboty mogły zostać wykonane przez mieszkańców sołectwa. Dokonana przez Burmistrza ocena wniosku sołectwa była – zdaniem NIK – niezasadna, gdyż z jego treści nie wynikało, jaką kwotę środków sołectwo zamierzało przeznaczyć na zakup materiałów budowlanych, a jaką na zakup usług.

O odrzuceniu powyższych 15 wniosków wójtowie poinformowali sołtysów w terminie siedmiu dni od dnia ich otrzymania, tj. zgodnie z wymogiem ustawy. Sołtysi dwóch sołectw (z gmin **Morağ i Gostynin**) podtrzymali wnioski, kierując je do rad gmin. Rada Gminy Morağ ostatecznie odrzuciła wniosek sołectwa (jako niezgodny ze strategią rozwoju gminy), a Rada Gminy Gostynin podjęła decyzję o przyznaniu sołectwu środków z funduszu uzasadniając powyższe potrzebą budowy chodnika. **Wójt Gminy Gostynin** nie uwzględnił jednak w projekcie budżetu, a Rada Gminy w budżecie, środków na budowę chodnika w sołectwie. Wójt wyjaśnił, że rozpatrzenie przez Radę wniosku sołectwa nastąpiło już po sporządzeniu projektu budżetu.

W latach 2009–2011 w 17 gminach⁴⁸ (47%), pomimo przekazania sołtysom informacji o wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo, wystąpiły przypadki nieuchwalenia przez zebrania wiejskie wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu (w 2009 r. – 4%, w 2010 r. – 3%, a w 2011 r. – 1% sołectw⁴⁹). Wójtowie i sołtysi wskazywali jako przyczynę niezłożenia wniosków najczęściej: brak pomysłu na wykorzystanie środków funduszu, niezgodnienie na zebraniu wiejskim wyboru zadań do realizacji w ramach funduszu oraz małe zaangażowanie sołtysów i rad sołeckich w sprawy sołectwa.

⁴⁷ Morağ i Żary (po jednym wniosku), Słońsk (dwa wnioski), Głubczyce i Gostynin (po trzy wnioski) i Wysokie Mazowieckie (pięć wniosków).

⁴⁸ Dywity (w 2009 r. – jedno sołectwo), Głubczyce (w 2009 r. – cztery sołectwa), Goleniów (w 2009 r. i w 2010 r. – trzy, a w 2011 r. – jedno sołectwo), Gostynin (w 2009 r. – trzy, w 2010 r. – jedno i w 2011 r. – trzy sołectwa), Grodków (w 2010 r. i w 2011 r. – jedno sołectwo), Gruta (w 2009 r. – jedno sołectwo), Juchnowiec Kościelny (w 2010 r. – dwa sołectwa), Kołaczkowo (w latach 2009-2011 – jedno sołectwo), Korfantów (w 2010 r. – dwa sołectwa), Kórnik (w 2009 r. – jedno sołectwo), Piątnica (w 2009 r. – cztery, w 2010 r. – siedem i w 2011 r. – trzy sołectwa), Raciąż (w 2009 r. – trzy, w 2010 r. – dwa i w 2011 r. – jedno sołectwo), Słońsk (w 2009 r. – cztery sołectwa), Słupsk (w 2009 r. – jedno sołectwo), Wieliczki (w 2011 r. – trzy sołectwa), Wysokie Mazowieckie (w 2009 r. – dziewięć i w 2010 r. – osiem sołectw) i Żary (w 2009 r. – dwa, a w 2010 r. – jedno sołectwo).

⁴⁹ Porównaj zapis 48.

W związku z utworzeniem funduszu w kontrolowanych gminach, wójtowie nie ograniczali sołectwom dochodów z mienia komunalnego (m.in. wynajem świetlic wiejskich i innych obiektów, którymi dysponowały sołectwa), jeśli zostało im przekazane do korzystania przed powstaniem funduszu.

3.2.2. Wykorzystanie środków funduszu sołectkiego

W badanym okresie gminy objęte kontrolą zrealizowały w ramach funduszu wydatki budżetowe w łącznej wysokości 23 643,0 tys. zł.

W 2010 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 10 524,3 tys. zł, co stanowiło 88% planu wydatków (11 939,3 tys. zł). W 2011 r. wydano 10 393,0 tys. zł, tj. 88% planowanych kwot (11 774,2 tys. zł).

Szczegółowe dane w zakresie wydatków ogółem (planowanych i zrealizowanych) w ramach funduszu w latach 2010, 2011 i I półroczu 2012 r. przedstawia załącznik nr 5.1 do niniejszej Informacji.

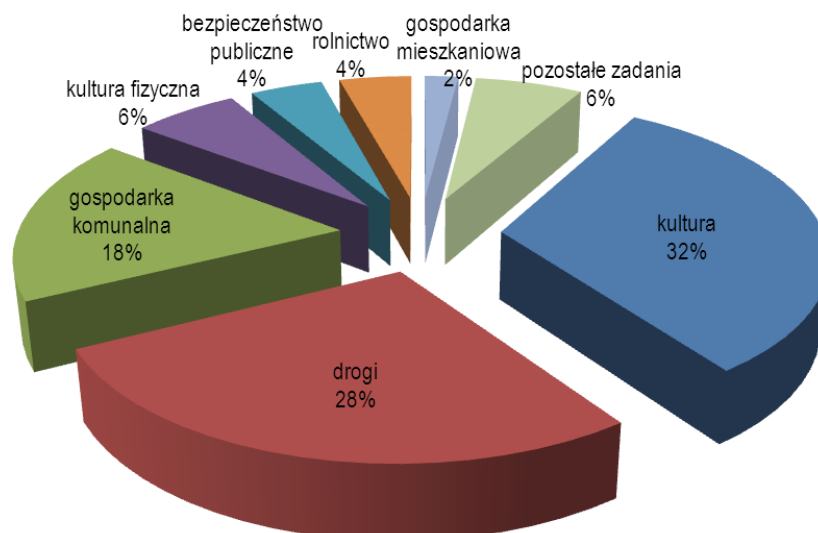
Ponad 75% środków funduszu przeznaczono na zadania z zakresu: kultury – 7 516,5 tys. zł (głównie funkcjonowanie świetlic wiejskich), dróg – 6 504,7 tys. zł (m.in. bieżące utrzymanie, w tym remonty, dróg) i gospodarki komunalnej – 4 168,7 tys. zł (utrzymanie czystości w sołectwach i pielęgnacja zieleni oraz oświetlenie ulic i placów).

Kontrolowane gminy nie przeznaczały środków funduszu na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁰ (art. 1 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim).

W badanym okresie nie stwierdzono klęsk żywiołowych na obszarach kontrolowanych gmin, jednak w razie ich wystąpienia brak byłoby możliwości wykorzystania w krótkim okresie czasu (bezpośrednio po zdarzeniu) środków funduszu na likwidację ich skutków. Przepisy ustawy o funduszu sołectkim nie przewidują bowiem możliwości zmiany w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa, uchwalonego w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Wykres nr 2

Udział procentowy wydatków budżetowych na poszczególne zadania w ogólnej kwocie wydatków poniesionych w ramach funduszu utworzonego w skontrolowanych gminach w latach 2010, 2011 i I półroczu 2012 r.



Źródło: ustalenia NIK

⁵⁰ Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.

W kontrolowanych gminach, z wyjątkiem jednej⁵¹, niektóre przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu były współfinansowane innymi środkami budżetowymi (własnymi) gmin. Na wykonanie tych zadań w latach 2010–2012 (I półrocze) wydano ogółem 22 728,9 tys. zł, z tego: środki funduszu – 4 332,2 tys. zł (19%) i inne środki własne gmin – 18 396,7 tys. zł (81%).

- W **Gminie Lipno** w 2010 r. i I półroczu 2012 r. trzy przedsięwzięcia, realizowane w ramach funduszu (44,0 tys. zł), były współfinansowane innymi środkami budżetowymi (98,5 tys. zł).
- W **Gminie Słupsk** w okresie objętym badaniem 26 przedsięwzięć finansowanych było jednocześnie ze środków funduszu (238,6 tys. zł) oraz z innych środków budżetu Gminy (771,7 tys. zł).

Wójtowie dziewięciu gmin⁵² (25%) wykorzystywali możliwość współfinansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszu również środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

- W **Gminie Sztabin** w 2010 r. środki funduszu w wysokości 30,2 tys. zł zostały wykorzystane jako część (z ogółem 45,8 tys. zł) wkładu własnego Gminy przy realizacji projektu pn. „Modernizacja budynków świetlic wiejskich we wsiach Jastrzębna Druga, Kamień, Krasnoborki” współfinansowanego z budżetu Unii Europejskiej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (dalej: „PROW”), działanie „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”. Całkowita wartość projektu wyniosła 95,7 tys. zł.
- W **Gminie Kaliska** środki funduszu w latach 2011–2012 (7,3 tys. zł) były wykorzystane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektu pn. „Budowa placu zabaw wraz z ogrodzeniem na terenie ORiS w Bartlu Wielkim”. Projekt w ramach PROW, działanie „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, którego wartość realizacji wynosiła 29,5 tys. zł, uzyskał dofinansowanie w wysokości 10,6 tys. zł. Gmina zapewniła środki własne w kwocie 18,9 tys. zł (w tym z funduszu – 7,3 tys. zł).

Wydatki sfinansowane ze środków funduszu ponoszone były na realizację przedsięwzięć, które służyły poprawie warunków życia mieszkańców sołectw i były zgodne ze strategiami rozwoju gmin⁵³ (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeczkim). Wykonane przedsięwzięcia pozwalały na realizację wielu inicjatyw, m.in. jak: podnoszenie standardu świetlic wiejskich i stworzenie lepszych warunków do organizacji spotkań i uroczystości, urządzenie placów zabaw dla dzieci oraz ogólnodostępnych miejsc rekreacji i wypoczynku mieszkańców sołectw.

Przykłady przedsięwzięć zrealizowanych ze środków funduszu w wybranych gminach ilustrują poniżej, wykonane w trakcie kontroli NIK zdjęcia.

⁵¹ Rychliki.

⁵² Kaliska, Słupsk, Sztabin i Żary (po jednym projekcie), Kołaczkowo (dwa projekty), Stepnica i Wieliczki (po trzy projekty), Lipka (cztery projekty) i Trzciel (osiem projektów).

⁵³ Część gmin posiadała, opracowane na podstawie obowiązującego do 19 grudnia 2008 r. art. 9 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) strategie rozwoju gmin. W gminach, w których nie było takich dokumentów, lub też w których utraciły one swoją ważność oceny, czy dane przedsięwzięcie było zgodne ze strategią rozwoju gminy – rozumianą jako nie ujęte w formie takiego dokumentu kierunki rozwoju gminy – dokonywali wójtowie.

Zdjęcie nr 1
Gmina Gostynin – plac zabaw dla dzieci w sołectwie Lucień



Źródło: materiały NIK

Zdjęcie nr 2
Gmina Słońsk – park zieleni w sołectwie Chartów



Źródło: materiały NIK

Zdjęcie nr 3
Gmina Czarne – wiata przy stawie w sołectwie Sokole



Źródło: materiały NIK

Zdjęcie nr 4
Gmina Słupsk – siłownia zewnętrzna w sołectwie Redzikowo SHR



Źródło: materiały NIK

Zdjęcie nr 5

Gmina Kcynia – chodnik w sołectwie Sierniki

*Źródło: materiały NIK*

Zdjęcie nr 6

Gmina Chrzastowice – wyremontowane poddasze w gminnym budynku „Mokownia” w sołectwie Dębie

*Źródło: materiały NIK*

Zdjęcie nr 7

Gmina Parchowo – remiza ochotniczej straży pożarnej w sołectwie Chośnica



Źródło: materiały NIK

W dziewięciu gminach⁵⁴ (25%) stwierdzono, że niektóre przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw nie zostały zrealizowane.

- W **Gminie Piątnica** nie wykonano jednego z 26 badanych przedsięwzięć. Nie przeprowadzono remontu budynku po byłej szkole podstawowej w sołectwie Górki Sypniewo. Z wyjaśnień pracownika Urzędu wynikało, że remont miał być wykonany czynem społecznym przez mieszkańców wsi (z funduszu miały zostać zakupione materiały budowlane), którzy jednak nie podjęli żadnych działań.
- W **Gminie Słońsk** zakupione materiały i wyposażenie dla sołectw: Grodzisk (elementy placu zabaw dla dzieci) i Przyborów (okna z szybami antywłamaniowymi do sali wiejskiej) zostały zmagazynowane w Zakładzie Gospodarki Wodno-Ściekowej w Słońsku. Na posesji sołtysa wsi Lemierzycko przechowywano natomiast zakupione w grudniu 2011 r. elementy altany oraz stół biesiadny. Wójt Gminy wyjaśnił, że zakupionych okien nie zamontowano z uwagi na możliwość pozyskania przez Gminę środków zewnętrznych na remont całego obiektu sali wiejskiej, który przeprowadzony zostanie w latach 2013-2014 (w trakcie tych prac zamontowane zostaną okna). Z przyczyn niezależnych od Gminy, wydłużył się termin przygotowania terenu pod plac zabaw. Dotychczas wydzielono geodezyjnie miejsce na plac, na którym zamontowane zostanie zakupione wyposażenie.

W 17 gminach⁵⁵, tj. 47%, stwierdzono wykorzystanie przez wójtów środków funduszu (ogółem 319,7 tys. zł) na realizację 85 przedsięwzięć, których nie zgłoszono we wnioskach sołectw, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

- W **Gminie Głubczyce** wydatki funduszu w 2010 r. w wysokości 24,2 tys. zł (7% wydatków ogółem) przeznaczono na realizację następujących przedsięwzięć nieuwjętych we wnioskach trzech sołectw:
 - zakup przez sołectwo Bernacice materiałów budowlanych na remont świetlicy (6,3 tys. zł), zamiast, zgodnie z wnioskiem, remont drogi dojazdowej do cmentarza komunalnego;
 - zakup przez sołectwo Debrzyca 10 stołów i 60 krzesel do świetlicy wiejskiej (7,2 tys. zł) oraz szafy chłodniczej i stołu do kuchni (3,4 tys. zł), zamiast remont świetlicy;

⁵⁴ Goleniów, Kórnik, Piątnica, Stargard Szczeciński, Sztabin i Śrem (po jednym zadaniu), Darłowo i Morąg (po dwa zadania) oraz Słońsk (trzy zadania).

⁵⁵ Czarne, Darłowo, Głubczyce, Gruta, Gubin, Kaliska, Kcynia, Kołaczkowo, Lesznawola, Parchowo, Słupsk, Sokołów Podlaski, Stargard Szczeciński, Stepnica, Śrem, Trzciel i Żary.

- zakup przez sołectwo Mokre Kolonia materiałów budowlanych (panele, obejmy) do ogrodzenia placu zabaw (7,3 tys. zł), zamiast opracowania dokumentacji projektu zagospodarowania placu zabaw z boiskiem sportowy oraz udziału w kosztach związanych z wykonaniem łapacza wody i przepustu na drodze gminnej. Ponadto w 2011 r. środki funduszu w wysokości 2,2 tys. zł (1% wydatków ogółem całego funduszu) przeznaczono na zakupy m.in. kosy spalinowej i siatki ogrodzeniowej dla sołectwa Krzyżowice, których nie ujęto we wniosku tego sołectwa z 30.09.2010 r.

Z wyjaśnień Burmistrza Głubczyc wynikało, że faktyczna zmiana przeznaczenia środków funduszu związana była m.in. z aplikowaniem Gminy o środki zewnętrzne na realizację niektórych przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw. Brak możliwości zmiany w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw był mankamentem ustawy, który przyczynił się do powstania nieprawidłowości.

- W **Gminie Trzciel** w 2011 r. środki w wysokości 2,5 tys. zł (2% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) oraz w 2012 r. – 0,7 tys. zł (2%) przeznaczono na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wnioskach:
 - sołectwa Świdwowiec: usługi pogłębienia i czyszczenia rowu melioracyjnego za kwotę 1,7 tys. zł oraz materiałów i usługi montażu tablic informacyjnych w celu oznakowania dojazdu do posesji w ww. sołectwie – 0,8 tys. zł;
 - dwóch sołectw w 2012 r.: Stary Dwór – usługi koszenia trawy na boisku za kwotę 0,1 tys. zł oraz Sierczynek – zakup materiałów do remontu sieci wodnej w świetlicy wiejskiej – 0,6 tys. zł.
 Wyjaśnienia odpowiedzialnego za rozliczanie wydatków funduszu pracownika Urzędu, iż pogłębienie i czyszczenie rowu wykonano w trybie awaryjnym (podtopienie przyległych działek), zakup materiałów do remontu sieci wodnej był konieczny z powodu awarii pompy w świetlicy, tablice informacyjne miały ułatwić orientację przyjeżdżającym, a koszenie boiska zrealizowano z potrzeby zagospodarowania terenu, nie mogą usprawiedliwiać wykorzystania środków funduszu niezgodnie z przeznaczeniem określonym we wnioskach sołectw.

Ponadto **Gmina Żary** sfinansowała z funduszu wydatki w wysokości 1,6 tys. zł na realizację zadań dwóch sołectw, które w ogóle nie złożyły wniosków o przyznanie środków. Były Wójt Gminy wyjaśnił, że akceptując te wydatki nie zwrócił uwagi, iż dokumenty księgowe dotyczą sołectw, które nie złożyły stosownych wniosków.

W gminach **Stargard Szczeciński i Stepnica** wójtowie ponieśli, niezgodnie z art. 1 ust. 3 ww. ustawy, wydatki z funduszu (ogółem 52,6 tys. zł) na wykonanie sześciu przedsięwzięć, które nie były zadaniami własnymi gminy.

- W **Gminie Stepnica** w 2011 r. środki z funduszu w wysokości 14,2 tys. zł (7% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono na realizację przedsięwzięcia polegającego na przebudowie chodnika w miejscowości Stepniczka w ciągu drogi powiatowej nr 0721Z. Przyczyną tego było, według wyjaśnień Wójta, kierowanie się zadaniami własnymi gminy, do których należy m.in. porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz zadania z zakresu organizacji ruchu drogowego. NIK zauważa jednak, że zgodnie z art. 20 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵⁶ do zarządu powiatu – jako zarządcy drogi – należy w szczególności m.in. utrzymanie chodników i urządzeń zabezpieczających ruch.

W 12 gminach⁵⁷ (33%) sfinansowano ze środków funduszu wydatki w kwocie ogółem 758,8 tys. zł na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach przekazanych wójtom po terminie lub niespełniających innych warunków określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

- W **Gminie Słupsk** na realizację przedsięwzięć zgłoszonych w ośmiu wnioskach sołectw, które nie spełniały warunków określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim, wydano środki funduszu w kwocie ogółem 169,7 tys. zł, z tego: w 2010 r. – 70,3 tys. zł, w 2011 r. – 65,4 tys. zł i w I półroczu 2012 r. – 34,0 tys. zł.
- W **Gminie Stepnica** w 2010 r. wydano 11,5 tys. zł na wykonanie przedsięwzięć zgłoszonych w jednym wniosku, który nie zawierał uzasadnienia ich realizacji (art. 4 ust. 3 ww. ustawy).

⁵⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

⁵⁷ Głubczyce, Gruta, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kcynia, Kołaczkowo, Korfantów, Piątnica, Słupsk, Stepnica, Wysokie Mazowieckie i Żary.

W czterech gminach⁵⁸ stwierdzono przypadki niegospodarnego wykorzystania środków funduszu w łącznej wysokości 47,4 tys. zł.

- **Gmina Darłowo** poniosła w 2010 r. wydatek w kwocie 13,7 tys. zł (w części sfinansowany z funduszu – 10,7 tys. zł) na zakup płyt typu JOMBO, w celu modernizacji dróg gminnych na terenach sołectw Pięciszewko i Jeżyce. W przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzinach stwierdzono, że zakupione płyty nie zostały wykorzystane i są składowane na terenie sołectw przy posesjach mieszkańców. Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił m.in., że płyty nie zostały ułożone ze względu na brak w 2010 r. środków finansowych na wykonanie prac.
- **Gmina Śrem** zrealizowała w grudniu 2011 r. wydatki w wysokości 4,3 tys. zł na wykonanie altany z ogrodzeniem na terenie sołectwa Kawcze. Altana wraz z ogrodzeniem nie została wykonana do dnia rozpoczęcia kontroli NIK. Burmistrz w dniu 19.07.2012 r. wystosował pismo do sołectwa, w którym nakazał zamontowanie altany i ogrodzenia w ciągu 14 dni oraz powiadomienie Urzędu o zakończeniu prac, celem dokonania ich odbioru. Przedsięwzięcie zostało wykonane po zakończeniu kontroli NIK.

W dziewięciu gminach⁵⁹ stwierdzono nieprawidłowości związane z klasyfikowaniem przez pracowników urzędów niektórych wydatków budżetowych poniesionych w ramach funduszu, które było niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶⁰.

- W **Gminie Gruta** wszystkie poniesione z funduszu w latach 2010-2012 (I półrocze) wydatki w łącznej wysokości 486,9 tys. zł zaewidencjonowano w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75095 „Pozostała działalność”, zamiast w dziale i rozdziale określającym właściwy rodzaj działalności (przykładowo wydatki na remonty dróg w wysokości 49,1 tys. zł w dziale 600 „Transport i łączność” rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne”). Skarbnik Gminy tłumaczyła, że księgowanie wydatków funduszu w innych niż 750 działach spowodowałoby mniejszy nadzór nad wydatkami poszczególnych sołectw. Sołtysi często pytają o wysokość wykorzystanych środków, a księgowanie wydatków w jednym dziale daje możliwość szybkiej i rzetelnej informacji.
- W **Gminie Głubczyce** wszystkie wydatki wykonane w ramach funduszu w okresie od 01.01.2010 r. do 30.06.2012 r. (ogółem 812,6 tys. zł) zaewidencjonowano w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo” rozdziale 01095 „Pozostała działalność”, zamiast w dziale i rozdziale określającym właściwy rodzaj działalności. Przyjęcie zasad klasyfikacji wydatków – jak wyjaśnił Skarbnik Gminy – które obowiązywały przy realizacji programu „Odnowa wsi”, do środków funduszu, było niezgodne z przepisami prawa.
- W **Gminie Chrzęstowice** wydatki na remont świetlic w trzech sołectwach (wymiana okien i drzwi z montażem, prace malarskie) w kwocie ogółem 24,1 tys. zł zaksięgowano w § 4300 „Zakup usług pozostałych”, zamiast § 4270 „Zakup usług remontowych”. Przyczynami tego, według Skarbnika Gminy, było niedopatrzenie spowodowane nadmiarem zajęć oraz niejednoznaczna interpretacja klasyfikacji tego rodzaju usług.

Na podstawie przepisów Prawa zamówień publicznych udzielono ogółem 75 zamówień publicznych o łącznej wartości 11 690,2 tys. zł netto, finansowanych lub współfinansowanych środkami funduszu. Najwięcej postępowań przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego – 73 (97%) o wartości ogółem 11 627,9 tys. zł (99%).

W gminach **Darłowo i Goleniów** stwierdzono brak odrzucenia ofert, mimo iż treść ich nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co było niezgodne z art. 89 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych.

- W **Gminie Darłowo** w postępowaniu o udzielenie zamówienia na dostawę nowych betonowych płyt drogowych typu JOMBO wybrano – jako najkorzystniejszą – ofertę (108,6 tys. zł), która nie spełniała wszystkich wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (nie zawierała wzoru umowy podpisanego na wszystkich stronach przez upoważnionego przedstawiciela wykonawcy). Zastępca Wójta, nieodrzucając oferty tłumaczył przeoczeniem.

⁵⁸ Darłowo, Goleniów, Stargard Szczeciński i Śrem.

⁵⁹ Chrzęstowice, Głubczyce, Grodków, Gruta, Kaliska, Lipno, Piątnica, Słupsk i Śrem.

⁶⁰ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

Wójt Gminy Sztabin nie zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu w 2010 r. zamówienia uzupełniającego (o wartości 10,0 tys. zł) w trybie z wolnej ręki na dostawę pospółki żwirowej do remontu dróg o nawierzchni gruntowej), naruszając art. 95 ust. 1 ww. ustawy. Inspektor ds. zamówień publicznych i inwestycji wyjaśnił, że wynikało to z omyłki, gdyż po raz pierwszy udzielano w Gminie zamówienia w tym trybie.

W **Gminie Wysokie Mazowieckie**, w dwóch umowach na dowóz w 2012 r. żwiru i żużla na potrzeby remontowanych dróg gminnych nie określono okresu, na jaki zostały zawarte, co było niezgodne z art. 142 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Jak wyjaśnił Wójt Gminy spowodowane to było pomyłką pracownika przygotowującego umowę do podpisu.

Zastępca Wójta **Gminy Lesznowola** zawarł z wykonawcą umowę na remonty dróg gminnych w 2010 r., w której ustalono cenę za wykonanie robót w kwocie 700,0 tys. zł, tj. wyższą o 333,1 tys. zł, niż cena określona w ofercie wykonawcy (366,9 tys. zł). Było to niezgodne z art. 140 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, w myśl którego zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. W wyniku tego Gmina wypłaciła wykonawcy za wykonane roboty wynagrodzenie w łącznej wysokości 700,0 tys. zł.⁶¹

W **Gminie Lipka**, pomimo powołania komisji przetargowej do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczącego budowy drogi gminnej w jednym z sołectw, Wójt Gminy nie określił organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków tej komisji, niezgodnie z art. 21 ust. 3 ww. ustawy.

Wójtowie Gmin **Darłowo i Stargard Szczeciński**, z pominięciem przepisów Prawa zamówień publicznych, udzielili zamówień (łącznie kwota 172,0 tys. zł netto), których wartość przekroczyła wyrażoną w złotych równowartość 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 ww. ustawy), naruszając art. 32 ust. 2 Prawa zamówień publicznych stanowiący, iż zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ww. ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżyć jego wartości.

- **Wójt Gminy Stargard Szczeciński** udzielił zamówień i zrealizował z tego tytułu wydatki w wysokości 104,1 tys. zł netto (27,1 tys. euro⁶²), w tym ze środków funduszu – 68,9 tys. zł netto, na wyposażenie placów zabaw w 13 sołectwach bez stosowania Prawa zamówień publicznych. Wójt wyjaśnił, że pracownik Urzędu przeprowadził jedynie rozpoznanie cenowe, gdyż kierował się opinią radcy prawnego w tej sprawie.

W **Gminie Stepnica** stwierdzono nienaliczenie kary umownej w wysokości 9,7 tys. zł za opóźnienie (12 dni) w wykonaniu przedmiotu zamówienia publicznego pn. „Budowa 12 placów zabaw na terenie Gminy Stepnica”. Przyczyną powyższego, według Wójta Gminy, było niedopełnienie obowiązku przez odpowiedzialnego pracownika Urzędu, który zapomniał o naliczeniu kary.

3.2.3. Refundacja z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego

W latach 2011 i 2012 kontrolowane gminy wnioskowały o przyznanie dotacji celowych z budżetu państwa w łącznej wysokości 4 515,2 tys. zł, stanowiących zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu – odpowiednio: w 2010 r. i w 2011 r.

⁶¹ W związku z nieprawidłowością skierowano zawiadomienie do prokuratury (patrz pkt 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli).

⁶² Według kursu określonego w § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 224, poz. 1796) – obowiązywało od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. (kurs 3,839).

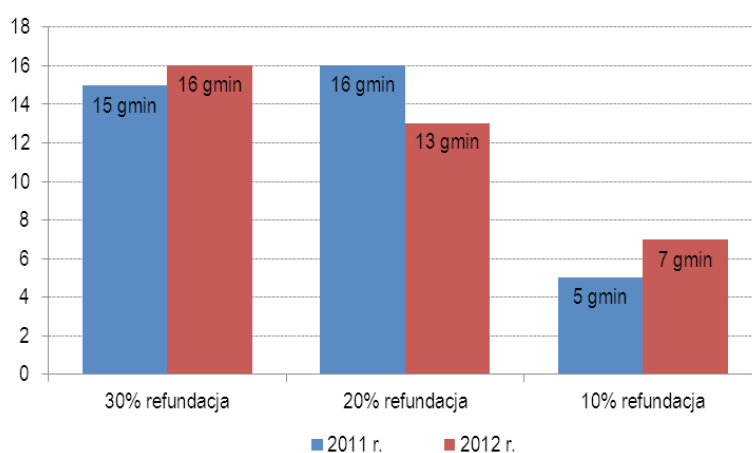
Wysokość dotacji, obliczona na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim, uzależniona była od stosunku kwoty bazowej obliczonej dla danej gminy⁶³ do średniej kwoty bazowej obliczonej dla wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przez Ministra Finansów⁶⁴.

Ogłoszona przez Ministra Finansów na 2010 r. średnia kwota bazowa w kraju (dalej: „ K_{bk} ”) wynosiła: 2 312,09 zł, natomiast na 2011 r. – 2 399,29 zł.

Zgodnie z art. 2 ust. 5 ww. ustawy, zwrot w wysokości: 30% wykonanych wydatków dotyczył gmin, których kwota bazowa była mniejsza od K_{bk} , 20% wydatków – gmin, których kwota bazowa wynosiła od 100% do 120% K_{bk} , a 10% wydatków – gmin, w których kwota bazowa była większa od 120% K_{bk} .

Wykres nr 3

Gminy według wysokości refundacji z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu

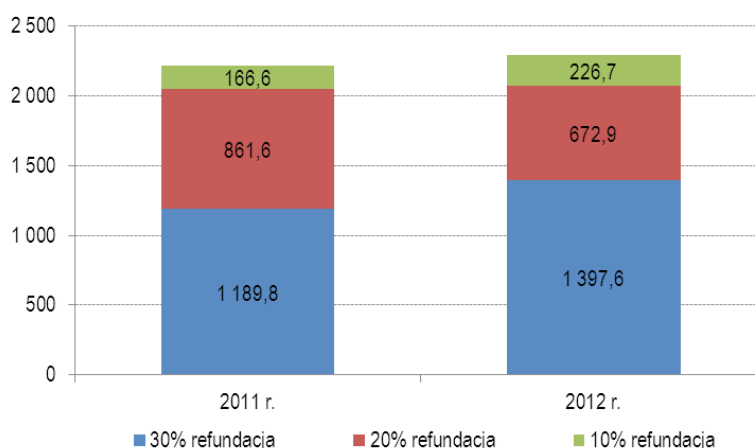


Źródło: ustalenia NIK

Wykres nr 4

Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa z tytułu refundacji części wydatków wykonanych w ramach funduszu

[w tys. zł]



Źródło: ustalenia NIK

⁶³ Porównaj przypis 19.

⁶⁴ Średnią kwotę bazową w kraju oblicza się, dzieląc łączną kwotę wykonanych dochodów bieżących gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, przez liczbę mieszkańców gmin wiejskich i miejsko-wiejskich według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim).

Wójtowie złożyli właściwym wojewodom (w terminie do 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków) wnioski o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu, zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zwrotu wydatków z funduszu. Wnioski były sporządzane na obowiązującym wzorze, stanowiącym załącznik do powyższego rozporządzenia.

We wnioskach 33 gmin wykazano, zgodnie z art. 2 ust. 4 ww. rozporządzenia, wykonane wydatki według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który składany był wniosek. W trzech gminach⁶⁵ (8%) stwierdzono, że kwoty we wnioskach były inne niż wynikające z ewidencji księgowej urzędów wydatki poniesione w ramach funduszu.

- W sporządzonym w 2012 r. wniosku **Gminy Sokółów Podlaski** do wojewody wykazano wydatki do refundacji w wysokości 237,8 tys. zł, zamiast 249,9 tys. zł. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że opracowując wniosek pominięto wydatki na realizację zadań w dwóch sołectwach (ogółem 12,1 tys. zł). Na skutek tego wnioskowana przez Gminę kwota dotacji została zaniżona o 3,6 tys. zł (30% wydatków).

W następstwie nieprawidłowości opisanych w rozdziałach 3.2.1 „Tworzenie funduszu sołectkiego w gminach i rozdysponowanie jego środków na sołectwa” oraz 3.2.2 „Wykorzystanie środków funduszu sołectkiego”, 20 gmin⁶⁶ w 2011 r. (56%) oraz sześć gmin⁶⁷ w 2012 r. (17%) pobrało w nadmiernej wysokości (odpowiednio: 82,9 tys. zł i 31,2 tys. zł) dotacje celowe z budżetu państwa z tytułu częściowego zwrotu wydatków poniesionych w ramach funduszu. Poza tym 11 gmin⁶⁸, które nie otrzymało dotacji do dnia zakończenia czynności kontrolnych (przed 31.08.2012 r.), zawiązyło w związku z tymi nieprawidłowościami wnioskowaną kwotę środków z budżetu państwa łącznie o 82,4 tys. zł.

Nie można uznać jako wykonanych w ramach funduszu, a w związku z tym podlegających refundacji z budżetu państwa (art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim), wydatków gmin poniesionych na realizację przedsięwzięć:

- niezgłoszonych we wnioskach sołectw [str. 24-25];
- innych niż zadania własne gminy [str. 25];
- zgłoszonych we wnioskach niespełniających warunków określonych w art. 4 ust. 3-4 ustawy o funduszu sołectkim, które z tych powodów nie zostały odrzucone przez wójtów [str. 25];
- w kwotach przewyższających wysokość środków przypadających na dane sołectwo, obliczoną według wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim⁶⁹ [str. 16-17].

Zwroty na rachunki budżetów gmin części wydatków poniesionych w 2010 r. nastąpiły w terminie do 31.08.2011 r., zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie trybu zwrotu wydatków z funduszu. W przypadku zwrotów wydatków wykonanych przez 13 gmin⁷⁰ w 2011 r., dotacje wpłynęły do 31.08.2012 r. W pozostałych 23 gminach nie zebrano takich danych, z uwagi na zakończenie czynności kontrolnych przed końcem sierpnia 2012 r.

⁶⁵ Głubczyce, Lesznowola i Sokółów Podlaski.

⁶⁶ Czarne, Darłowo, Fabianki, Głubczyce, Goleniów, Gruta, Kaliska, Kcynia, Korfantów, Kórnik, Lesznowola, Parchowo, Słupsk, Sokółów Podlaski, Stargard Szczeciński, Stepnica, Śrem, Trzciel, Wysokie Mazowieckie i Żary.

⁶⁷ Darłowo, Gruta, Gubin, Parchowo, Stargard Szczeciński i Żary.

⁶⁸ Fabianki, Głubczyce, Goleniów, Juchnowiec Kościelny, Kołaczkowo, Korfantów, Kórnik, Słupsk, Stepnica, Śrem i Wysokie Mazowieckie.

⁶⁹ Porównaj przypis 19.

⁷⁰ Czarne, Darłowo, Dywity, Gostynin, Gruta, Gubin, Parchowo, Słońsk, Sokółów Podlaski, Stargard Szczeciński, Trzciel, Wieliczki i Żary.

3.2.4. System kontroli zarządczej

Systemy kontroli zarządczej ustanowione przez wójtów w urzędach, w których stwierdzono nieprawidłowości, nie zapewniły zgodnego z prawem (art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) funkcjonowania funduszy.

Zapewnienie funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej było obowiązkiem wójtów (art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

W 12 urzędach⁷¹ (33%) wójtowie nie wprowadzili mechanizmów kontrolnych zapewniających przede wszystkim prawidłowe obliczenie wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo oraz ich wykorzystanie.

- **Wójt Gminy Parchowo** wyjaśnił, że główną przyczyną nieskuteczności kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu było niewprowadzenie procedur w tym zakresie oraz brak odpowiedniego nadzoru nad całym obszarem funkcjonowania funduszu.

W pozostałych urzędach, w których procedury uwzględniały realizację zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu, stwierdzone nieprawidłowości wynikały z braku odpowiedniego nadzoru nad wykonywaniem tych zadań.

Ponadto w regulaminach organizacyjnych 13 urzędów⁷² (36%) wójtowie nie przypisali odpowiednim komórkom organizacyjnym lub stanowiskom pracy obowiązku realizacji niektórych zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu.

- W regulaminie organizacyjnym **Urzędu Miejskiego w Korfantowie** Burmistrz nie określił dla żadnego z wydziałów obowiązku realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem w Gminie funduszu. Wyjaśnienia Burmistrza, że było to spowodowane tym, iż fundusz nie ma charakteru stałego, gdyż jego utworzenie w każdym roku uzależnione było od uchwały Rady Miejskiej, nie usprawiedliwiają takiego zaniechania, zwłaszcza że w Gminie Korfantów fundusz funkcjonował od 2010 r.

Pracownikom 13 urzędów⁷³ (36%), realizującym zadania związane z funkcjonowaniem funduszu, nie przypisano w zakresach czynności takich obowiązków.

- **Zastępca Wójta Gminy Stepnica** wyjaśniła m.in., że nie określono w zakresach czynności pracowników Urzędu obowiązków związanych z obsługą funduszu, ponieważ dotychczas funkcjonujące procedury wydawały się wystarczające. Każdy z pracowników miał bowiem w zakresie czynności wpisany obowiązek wykonywania innych poleceń wójta.

Pracownicy 34 urzędów wzięli udział w szkoleniach, których przedmiotem była problematyka dotycząca funduszu. Pracownicy **Urzędów Gmin w Grucie i w Słupsku** (6%) nie zostali przeszkoleni w tym zakresie.

- **Wójt Gminy Gruta** wyjaśniła, że nie było typowych szkoleń dla pracowników Urzędu w zakresie funkcjonowania funduszu sołectkiego. Pracownicy uczestniczyli jednak we wszystkich szkoleniach organizowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, w których mieli możliwość zgłaszania pytań w tym zakresie.
- **Zastępca Wójta Gminy Słupsk** wyjaśnił m.in., że propozycje szkoleń z zakresu funduszu były przedmiotem analizy, ale wobec niezadawalających ofert zrezygnowano z uczestnictwa w szkoleniach.

We wszystkich gminach organizowano dla sołtysów narady lub inne spotkania, w ramach których informowano o zasadach funkcjonowania funduszu.

⁷¹ Urzędy w: Fabiankach, Gubinie, Kołaczkanie, Lesznowoli, Parchowie, Rychlikach, Słupsku, Sokołowie Podlaskim, Stargardzie Szczecińskim, Stepnicy, Wysokiem Mazowieckiem i Żarach.

⁷² Urzędy w: Czarnem, Gostyninie, Juchnowcu Kościelnym, Kaliskach, Kołaczkanie, Korfantowie, Parchowie, Słupsku, Sokołowie Podlaskim, Stargardzie Szczecińskim, Stepnicy, Wysokiem Mazowieckiem i Żarach.

⁷³ Urzędy w: Czarnem, Dywitach, Goleniowie, Gostyninie, Kaliskach, Kołaczkanie, Parchowie, Słońsku, Słupsku, Sokołowie Podlaskim, Stepnicy, Wysokiem Mazowieckiem i Żarach.

W 22 gminach nie prowadzono audytu wewnętrznego, o którym mowa w art. 272 ustawy o finansach publicznych, 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).

W 13 gminach⁷⁴ spośród 14, w których prowadzono audyt wewnętrzny, nie objęto nim funkcjonowania funduszu. Jedynie przeprowadzony w **Urzędzie Gminy i Miasta Goleniów** audyt systemu zamówień publicznych dotyczył współfinansowanego ze środków funduszu zamówienia na dostawę i montaż w 2011 r. wyposażenia placów zabaw na terenie Gminy Goleniów (nieprawidłowości nie stwierdzono).

- *Audytor wewnętrzny w **Urzędzie Gminy Juchnowiec Kościelny** (usługodawca zewnętrzny) wyjaśnił, że funkcjonowanie funduszu nie było objęte badaniem audytowym, gdyż dotychczasowa identyfikacja i analiza ryzyka nie wykazywała w tym zakresie zagrożeń.*
- ***Wójt Gminy Lesznowola** wyjaśniła, że w okresie kontrolowanym w Gminie nie przeprowadzono audytu wewnętrznego (w tym funduszu sołectkiego), ponieważ audytor został zatrudniony w kwietniu 2011 roku. Pierwszy plan audytu wewnętrznego przygotowano na rok 2012.*

Ponadto w **Urzędzie Gminy Dywity** zaplanowano przeprowadzenie w 2012 r. kontroli wewnętrznej w zakresie wydatkowania środków funduszu sołectkiego.

Dobre praktyki

W dziewięciu gminach⁷⁵ (25%) sołtysi otrzymali, wraz z informacjami o wysokości środków funduszu przypadających na dane sołectwo, instrukcje dotyczące tworzenia i wykorzystania środków funduszu. W niektórych gminach przekazywano również wzory wniosków zebrań wiejskich o przyznanie środków funduszu na realizację przedsięwzięć.

Wójt Gminy Chrzastowice wprowadziła procedury wykorzystywania środków funduszu, ustalając m.in. zasady i terminy wykorzystania środków, tryb weryfikacji złożonych wniosków oraz wzory pisma informującego sołtysów o wielkości środków funduszu sołectkiego, uchwały z zebrania wiejskiego oraz wniosku o przyznanie środków z ww. funduszu.

Na stronie internetowej **Gminy Korfantów** zamieszczono poradnik dotyczący funduszu sołectkiego.

W **Gminie Grodków** sołtysi składali półroczne sprawozdania z realizacji zadań w ramach funduszu. W sprawozdaniach opisywali wykonane zadania oraz rozliczali wykorzystane środki.

3.2.5. Inne ustalenia kontroli

W połowie skontrolowanych gmin⁷⁶ wystąpiły trudności i problemy związane z funkcjonowaniem funduszu, które związane były – według wójtów – przede wszystkim z:

- brakiem możliwości zmiany w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw;
- brakiem możliwości sumowania (kumulowania) środków i realizowania wspólnej inwestycji kilku sołectw;
- zbyt małą wysokością środków finansowych przypadających na dane sołectwo;

⁷⁴ Darłowo, Dywity, Głubczyce, Grodków, Juchnowiec Kościelny, Kcynia, Kórnik, Lesznowola, Morąg, Słupsk, Stargard Szczeciński, Stepnica i Śrem.

⁷⁵ Czarne, Fabianki, Gostynin, Gruta, Kaliska, Korfantów, Morąg, Trzciel i Wieliczki.

⁷⁶ Czarne, Fabianki, Głubczyce, Gostynin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Kcynia, Korfantów, Kórnik, Lesznowola, Piątnica, Rychliki, Słupsk, Stargard Szczeciński, Sztabin, Trzciel, Wysokie Mazowieckie i Żary.

- brakiem porozumienia na zebraniach wiejskich w sprawie wyboru przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszu;
- zmniejszeniem możliwości inwestycyjnych gminy na skutek wyodrębnienia w jej budżecie środków funduszu;
- niezrównoważeniem kosztów związanych z obsługą funduszu przez pracowników urzędu, uzyskanymi dochodami z tytułu zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu.

W latach 2009–2011, w których uchwalane były wnioski sołectw realizowane w badanym okresie, w 24 gminach⁷⁷ (67%) zwiększyła się liczba osób uczestniczących w zebraniach wiejskich sołectw. Utworzenie funduszu w tych gminach wpłynęło zatem na aktywność obywatelską mieszkańców sołectw.

- W **Gminie Kaliska** nastąpił wzrost ze 163 mieszkańców sołectw ogółem na zebraniach w 2009 r. do 322 w 2011 r., tj. 98%.
- W **Gminie Żary** liczba uczestniczących w zebraniach zwiększyła się z 507 w 2009 r. do 880 w 2011 r., tj. o 74%.

W dziewięciu gminach⁷⁸ (25%) nie uzyskano danych dotyczących wszystkich sołectw, gdyż pracownicy urzędów nie dysponowali pełną dokumentacją z zebrań wiejskich.

- W **Gminie Śrem** nie protokołowano zebrań wiejskich, na których uchwalane były wnioski sołectw (w latach 2009–2011 odpowiednio: 16, 20 i 18 sołectw), mimo iż obowiązek taki został określony w statutach sołectw. Odpowiadali za to sołtysi i inni członkowie rad sołeckich.

W trakcie kontroli NIK przeprowadziła wśród sołtysów 989 sołectw kontrolowanych gmin badanie ankietowe, dotyczące funkcjonowania funduszu. Z wypełnionych przez 752 sołtysów ankiet wynikało, że:

- z przepisami dotyczącymi funduszu zapoznało się 745 sołtysów (99% ankietowanych);
- w szkoleniach obejmujących problematykę funduszu uczestniczyło 639 sołtysów (85%);
- wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu sołtysi uzyskiwali również od pracowników urzędów (93%) i z internetu (30%);
- pomoc pracowników urzędów w realizacji zadań wykonywanych przez sołtysów w ramach funduszu była wystarczająca (96%);
- zdaniem 84% ankietowanych fundusz prawidłowo funkcjonował w sołectwach;
- nieprawidłowe funkcjonowanie funduszu w pozostałych sołectwach związane było z niewielką ilością środków pieniężnych przyznanych sołectwu z funduszu (8%), brakiem odpowiedniej pomocy ze strony pracowników urzędów (1%), niedostateczną wiedzą sołtysów o przepisach o funkcjonowaniu funduszu (1%).

Ponadto, jako korzyści dla mieszkańców sołectw wynikające z utworzenia funduszu, ankietowani najczęściej wskazywali stworzenie warunków do działania i rozwoju sołectw (69%), wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectw (68%) oraz zwiększenie integracji społecznej (55%).

W trakcie kontroli NIK zwróciła się także do wójtów 64 gmin⁷⁹, w których nie utworzono funduszu o przedstawienie powodów braku wyodrębnienia takich środków w budżetach. Z otrzymanych

⁷⁷ Chrząstowice, Czarne, Dywity, Fabianki, Gostynin, Grodków, Gubin, Juchnowiec Kościelny, Kaliska, Kcynia, Kołaczkowo, Lesznowola, Lipka, Lipno, Morąg, Piątnica, Raciąż, Słupsk, Sokołów Podlaski, Stargard Szczeciński, Sztabin, Wieliczki, Wysokie Mazowieckie i Żary.

⁷⁸ Darłowo, Głubczyce, Goleniów, Gruta, Kórnik, Słońsk, Stepnica, Śrem i Trzciel.

⁷⁹ Baruchowo, Białaczów, Bojadła, Brenna, Bukowina Tatrzańska, Bulkowo, Cisek, Chodel, Cmolos, Dobra, Domaniów, Giby, Gierałtówce, Gozdowo, Grodziec, Grunwald, Iwaniska, Jeżów, Kaczory, Kamionka, Kawęczyn, Kęsowo, Kije, Koniusza, Kroczyce, Krzywca, Lelkowo, Lipinki Łużyckie, Lubanie, Lubsza, Luzino, Łaziska, Medyka, Michałów, Miękinia, Milejczyce, Nadarzyn, Paradyż, Pcim, Piecki, Pokój, Przodkowo, Radłów, Rymań, Studzienice, Suchy Dąb, Ślemień, Tarłów, Tuplice, Turośl, Tymbark, Udanin, Urszulin, Ustronie Morskie, Warlubie, Warnice, Wielbark, Wielkie Oczy, Wilga, Wizna, Włoszakowice, Wróblew, Zawonia i Zwierzyn.

informacji wynikało, że nieutworzenie funduszu spowodowane było m.in.: zamiarem uniknięcia rozdrobnienia środków finansowych w przypadku utworzenia funduszu – 15 gmin (23%), brakiem zainteresowania sołtysów i mieszkańców wsi utworzeniem funduszu – 11 gmin (17%), brakiem środków finansowych umożliwiających wyodrębnienie funduszu – 10 gmin (16%) oraz niejasnymi przepisami i ograniczeniami związanymi z realizacją funduszu – 6 gmin (9%).

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Kontrolę planową poprzedziła kontrola rozpoznawcza przeprowadzona w czterech gminach województwa pomorskiego⁸⁰. W jej wyniku ujawniono nieprawidłowości, dotyczące przede wszystkim: obliczenia kwot środków funduszu przypadających poszczególnym sołectwom w kwotach niższych albo wyższych od faktycznie przysługujących (trzy gminy), przeznaczenia środków funduszu na realizację przedsięwzięć, które nie zostały zgłoszone we wnioskach sołectw (trzy gminy), braku skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu, polegającej zwłaszcza na niezapewnieniu przez istniejące procedury prawidłowego tworzenia funduszu i wykorzystania jego środków (trzy gminy).

Do niniejszej kontroli planowej zostało wybranych 36 urzędów położonych na obszarze dziewięciu województw, w których gminy w latach 2010 i 2011 zrealizowały w ramach funduszu kwoty wydatków ogółem największe (mazowieckie i wielkopolskie) i najmniejsze (lubuskie i podlaskie) oraz wydatki w średnich kwotach na tle kraju (kujawsko-pomorskie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie). [str. 5 i 13]

Szczegółowym badaniem w urzędach objęto przede wszystkim:

- wysokość środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa w latach 2010, 2011 i 2012;
- wydatki w ramach funduszu poniesione na przedsięwzięcia zrealizowane w co najmniej 30% sołectw⁸¹ w gminie, w każdym roku budżetowym;
- zamówienia publiczne udzielone w trybie przetargu nieograniczonego⁸² (nie mniej niż dwa⁸³) oraz w innym trybie niż przetarg (co najmniej dwa⁸⁴);
- refundację z budżetu państwa wydatków poniesionych w ramach funduszu w latach 2010 i 2011.

W trakcie kontroli przeprowadzono badanie ankietowe dotyczące funkcjonowania funduszu, którym objęto sołtysów 989 sołectw, co stanowiło 98% wszystkich sołectw kontrolowanych gmin (1 006). [str. 32]

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wyniki kontroli przeprowadzonych w 36 urzędach przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych.

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od wójtów gmin, w budżetach których nie wyodrębniono środków funduszu, w sprawie powodów nieutworzenia funduszu.

W związku z dokonаныmi ustaleniami kierownicy jednostek kontrolowanych już w trakcie kontroli podejmowali działania w celu wyeliminowania stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, m.in.:

- **Wójtowie Gmin: Kaliska, Słupsk, Parchowo, Czarne, Goleniów, Gubin i Żary** zwrócili wojewodom dotacje pobrane w nadmiernej wysokości (ogółem 46,5 tys. zł) wraz z odsetkami (2,2 tys. zł);

⁸⁰ Cedry Wielkie, Kępice, Morzeszczyn i Pszczółki.

⁸¹ Dobrane losowo (za pomocą programu komputerowego).

⁸² Nie udzielano zamówień w trybie przetargu ograniczonego.

⁸³ Porównaj przypis 81.

⁸⁴ Porównaj przypis 81.

- **Wójt Gminy Parchowo** ustalił pisemne zasady wydatkowania środków funduszu, wprowadzając m.in. wymóg sprawdzania dowodów potwierdzających realizację przedsięwzięć z wnioskami sołectw oraz wskazując pracownika Urzędu odpowiedzialnego za nadzór w tym zakresie.

Do trzech wystąpień pokontrolnych wójtowie⁸⁵ zgłosili zastrzeżenia, które dotyczyły ocen i wniosków związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem funduszu w gminie, w tym m.in. z niezgodnym z przepisami naliczeniem wysokości środków funduszu przypadającym na dane sołectwo, nieodrzuconiem wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu, które nie spełniały wszystkich ustawowych wymogów bądź uchwalonych niezgodnie ze statutami sołectw, księgowaniem wydatków w niewłaściwej podziałce klasyfikacji budżetowej, zwrotem do budżetu państwa dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

Zastrzeżenia zgłoszone do jednego wystąpienia pokontrolnego oddalono, a do drugiego uwzględniono w całości. W przypadku trzeciego wystąpienia zastrzeżenia uwzględniono w części.

W przekazanych wójtom wystąpieniach pokontrolnych NIK przedstawiła łącznie 103 wnioski⁸⁶, w których postulowała m.in. o:

- zwrot wojewodom dotacji pobranych w nadmiernej wysokości;
- dokonanie ponownego rozliczenia podlegającej zwrotowi z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu;
- wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem obowiązujących zasad obliczania wysokości środków funduszu dla poszczególnych sołectw oraz nad wydatkowaniem środków w ramach funduszu;
- uzupełnienie zakresów czynności pracowników urzędów realizujących zadania w zakresie funduszu o obowiązki z tym związane;
- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających prawidłowe funkcjonowanie funduszu;
- podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji wniosków sołectw w zakresie spełnienia warunków określonych w ustawie o funduszu sołeckim;
- prawidłowe klasyfikowanie wydatków budżetowych wykonanych w ramach funduszu;
- wyegzekwowanie od sołtysów dokumentowania przebiegu zebrań wiejskich zgodnie z wymaganiami określonymi w statutach sołectw;
- określenie organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej przeprowadzającej postępowania o udzielenie zamówień publicznych;
- wyegzekwowanie od wykonawcy zamówienia kary umownej z tytułu nieterminowej realizacji jego przedmiotu;
- przeszkolenie sołtysów i odpowiedzialnych za realizację zadań pracowników urzędów w zakresie zasad funkcjonowania funduszu oraz treści statutowych sołectw.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wójtowie poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych, polegających na:

- zwróceniu wojewodom dotacji pobranych w nadmiernej wysokości (łącznie 44,8 tys. zł) wraz z odsetkami (1,6 tys. zł);
- przesłaniu korekt wniosków o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu;

⁸⁵ Wójtowie Gmin: Darłowo, Głubczyce i Lipka.

⁸⁶ Nie formułowano wniosków pokontrolnych w wystąpieniach do Wójtów Gmin: Dywity, Raciąż, Rychliki i Wieliczki.

- wprowadzeniu zmian organizacyjnych w urzędach oraz mechanizmów kontroli zarządczej, w celu przestrzegania zasad obliczania wysokości środków funduszu dla poszczególnych sołectw oraz wydatkowania środków w ramach funduszu;
- opracowaniu regulaminu kontroli zarządczej i regulaminu zarządzania ryzykiem;
- uzupełnieniu zakresów czynności pracowników urzędów realizujących zadania w zakresie funduszu o obowiązki z tym związane;
- prawidłowym klasyfikowaniu wydatków budżetowych wykonanych w ramach funduszu;
- ustaleniu zarządzeniem wójta organizacji, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej przeprowadzającej postępowanie o udzielenie zamówień publicznych;
- uregulowaniu przez wykonawcę zamówienia publicznego, wraz z odsetkami, kary umownej z tytułu nieterminowej realizacji jego przedmiotu (10,0 tys. zł).

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prokuratury zawiadomienie o ustaleniach wskazujących na popełnienie przestępstwa, polegającego na doprowadzeniu przez zastępcę wójta do wyrządzenia gminie szkody majątkowej.⁸⁷

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stwierdzone w kontroli wyniosły ogółem 2 989,7 tys. zł i związane były z:

- uszczupleniami środków – 13,3 tys. zł;
 - kwotami nienależnie uzyskanymi – 119,4 tys. zł;
 - kwotami wydatkowanymi z naruszeniem prawa – 1 055,2 tys. zł;
 - kwotami wydatkowanymi w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 585,7 tys. zł;
 - kwotami wydatkowanymi z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 24,0 tys. zł;
 - sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości – 953,7 tys. zł;
 - potencjalnymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości – 238,4 tys. zł;
- [str. 16-29]

Pozyskane pożytki (korzyści) finansowe w wysokości 105,1 tys. zł związane były ze zwrotami przez gminy do budżetu państwa, wraz z odsetkami za zwłokę, części dotacji celowych, stanowiących zwrot wydatków wykonanych w ramach funduszu, które pobrano w nadmiernej wysokości oraz zapłatą przez wykonawcę kary umownej za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia publicznego. [str. 27-29]

⁸⁷ Porównaj przypis 61.

5.1. Zestawienie kwot funduszu sołectkiego oraz wykorzystania jego środków w kontrolowanych gminach w latach 2010, 2011 i I półroczu 2012 r.

L.p.	Gmina	Liczba sołectw	Fundusz w 2010 r.			Fundusz w 2011 r.			Fundusz w 2012 r.		
			plan	wykonanie	5:4	plan	wykonanie	8:7	plan	wykonanie (I półrocze)	11:10
			tys. zł			tys. zł			tys. zł		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Chrzastowice	9	134,9	127,2	94%	144,3	142,7	99%	143,3	0,0	-
2.	Czarne	10	138,7	101,2	73%	142,6	123,4	87%	149,9	19,8	13%
3.	Darłowo	31	398,7	379,2	95%	441,6	47,8	11%	479,8	25,4	5%
4.	Dywity	19	276,9	216,0	78%	291,0	211,7	73%	306,0	55,9	18%
5.	Fabianki	16	203,3	203,3	100%	228,4	225,2	99%	236,4	44,5	19%
6.	Głubczyce	45	372,7	336,6	90%	420,5	404,4	96%	442,5	71,6	16%
7.	Goleniów	32	379,0	367,6	97%	356,8	338,9	95%	438,0	194,1	44%
8.	Gostynin	56	450,2	441,1	98%	514,0	482,9	94%	487,8	0,0	-
9.	Grodków	35	410,2	341,3	83%	412,3	381,4	93%	400,1	101,0	25%
10.	Gruta	17	222,5	201,6	91%	246,6	195,4	79%	243,2	89,9	37%
11.	Gubin	46 ⁸⁸	369,8	362,3	98%	381,5	371,2	97%	412,1	126,7	31%
12.	Juchnowiec Kościelny	46	409,5	363,2	89%	432,7	362,6	84%	431,2	11,0	3%
13.	Kaliska	8	123,6	108,4	88%	129,6	117,8	91%	142,3	28,9	20%
14.	Kcynia	36	442,3	413,6	94%	434,2	413,1	95%	477,0	47,2	10%
15.	Kołaczkowo	17	208,4	185,6	89%	209,5	199,4	95%	222,3	122,6	55%
16.	Korfantów	23	249,6	226,8	91%	248,7	225,3	91%	267,0	102,1	38%
17.	Kórnik	26	452,2	429,1	95%	485,5	440,4	91%	534,7	144,8	27%
18.	Lesznówola	22	743,5	463,8	62%	697,4	627,4	90%	nie utworzono funduszu		
19.	Lipka	19 ⁸⁹	167,2	153,5	92%	189,2	168,5	89%	221,7	71,0	32%
20.	Lipno	36	475,4	466,2	98%	491,9	480,5	98%	521,4	78,9	15%
21.	Morań	28	358,4	351,4	98%	357,8	336,3	94%	414,7	80,8	19%
22.	Parchowo	11	159,4	130,7	82%	162,4	151,4	93%	176,9	24,1	14%
23.	Piątnica	44	305,9	270,3	88%	387,8	366,3	94%	488,1	204,5	42%
24.	Raciąż	53	424,5	385,9	91%	471,2	437,9	93%	499,4	82,5	17%
25.	Rychliki	12	173,0	125,0	72%	176,0	123,0	70%	194,0	33,0	17%
26.	Słońsk	11	52,9	35,2	67%	107,1	73,7	69%	118,7	26,7	22%
27.	Słupsk	33	531,2	453,4	85%	647,4	619,0	96%	674,0	252,5	37%
28.	Sokołów Podlaski	36	265,9	252,6	95%	279,6	249,9	89%	312,8	146,1	47%
29.	Stargard Szczeciński	30	383,5	364,9	95%	385,3	329,5	86%	389,5	116,2	30%
30.	Stepnica	16	439,3	345,4	79%	211,5	194,1	92%	nie utworzono funduszu		
31.	Sztabin	39	285,5	274,6	96%	321,4	317,2	99%	nie utworzono funduszu ⁹⁰		
32.	Śrem	33 ⁹¹	967,3	746,3	77%	353,3	336,1	95%	371,2	99,1	27%
33.	Trzciel	12	144,5	126,1	87%	144,1	111,8	78%	162,3	45,6	28%
34.	Wieliczki	21	217,1	200,6	92%	227,1	195,7	86%	208,9	64,9	31%
35.	Wysokie Mazowieckie	54	281,8	266,2	94%	286,1	269,6	94%	350,6	92,2	26%
36.	Żary	24	320,5	308,1	96%	357,8	321,5	90%	326,6	122,1	37%

⁸⁸ Do 31.12.2010 r. – 44 sołectwa.

⁸⁹ Do 15.04.2010 r. – 18 sołectw.

⁹⁰ Chociaż Rada Gminy Sztabin podjęła uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie funduszu w 2012 r., to jednak nie wyodrębniła w budżecie Gminy na 2012 r. środków tego funduszu.

⁹¹ Do 07.03.2012 r. – 32 sołectwa.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów, ocen ogólnych kontrolowanej działalności oraz kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

L.p.	Podmiot	Imię i nazwisko oraz funkcja kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna kontrolowanej działalności ⁹²	Kontrolna jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1	2	3	4	5
1.	Urząd Gminy Juchnowiec Kościelny	Krzysztof Marcinowicz, Wójt	N	Delegatura w Białymstoku
2.	Urząd Gminy Piątnica	Edward Łada, Wójt	PN	
3.	Urząd Gminy Sztabin	Tadeusz Drągiewicz, Wójt	P	
4.	Urząd Gminy Wysokie Mazowieckie	Krzysztof Krajewski, Wójt	PN	
5.	Urząd Gminy Fabianki	Jan Krzyżanowski, Wójt	PN	Delegatura w Bydgoszczy
6.	Urząd Gminy Gruta	Halina Kowalkowska, Wójt	N	
7.	Urząd Miejski w Kcyni	Piotr Hemmerling, Burmistrz	PN	
8.	Urząd Gminy Lipno	Andrzej Szychulski, Wójt	PN	
9.	Urząd Miasta i Gminy w Czarnem	Jan Zieniuk, Burmistrz	PN	Delegatura w Gdańsku
10.	Urząd Gminy w Kaliskach	Sławomir Janicki, Wójt	PN	
11.	Urząd Gminy w Parchowie	Andrzej Dołębski, Wójt	N	
12.	Urząd Gminy w Słupsku	Mariusz Chmiel, Wójt	N	
13.	Urząd Gminy Dywity	Jacek Tomasz Szydło, Wójt	P	Delegatura w Olsztynie
14.	Urząd Miejski w Morągu	Tadeusz Sobierajski, Burmistrz	P	
15.	Urząd Gminy Rychliki	Henryk Kiejdo, Wójt	P	
16.	Urząd Gminy w Wieliczkach	Jarosław Kuczyński, Wójt	P	
17.	Urząd Gminy w Chrzastowicach	Helena Rogacka, Wójt	P	Delegatura w Opolu
18.	Urząd Miejski w Głubczycach	Jan Krówka, Burmistrz	N	
19.	Urząd Miejski w Grodkowie	Marek Antoniewicz, Burmistrz	PN	
20.	Urząd Miejski w Korfantowie	Zdzisław Martyna, Burmistrz	PN	
21.	Urząd Gminy Kołaczkowo	Wojciech Majchrzak, Wójt	PN	Delegatura w Poznaniu
22.	Urząd Miejski w Kórniku	Jerzy Lechnerowski, Burmistrz	PN	
23.	Urząd Gminy Lipka	Przemysław Kurdzieko, Wójt	PN	
24.	Urząd Miejski w Śremie	Adam Lewandowski, Burmistrz	N	
25.	Urząd Gminy Darłowo	Franciszek Kupracz, Wójt	N	Delegatura w Szczecinie
26.	Urząd Gminy i Miasta Goleniów	Robert Krupowicz, Burmistrz	PN	
27.	Urząd Gminy w Stargardzie Szczecińskim	Kazimierz Szarżanowicz, Wójt	N	
28.	Urząd Gminy w Stepnicy	Andrzej Wyganowski, Wójt	N	
29.	Urząd Gminy w Gostyninie	Edmund Zieliński, Wójt	PN	Delegatura w Warszawie
30.	Urząd Gminy Lesznowola	Maria Jolanta Batycka-Wąsik, Wójt	N	
31.	Urząd Gminy w Raciążu	Ryszard Giszczak, Wójt	P	
32.	Urząd Gminy w Sokołowie Podlaskim	Marcin Pasik, Wójt	PN	
33.	Urząd Gminy w Gubinie	Zbigniew Barski, Wójt	PN	Delegatura w Zielonej Górze
34.	Urząd Gminy Słońsk	Janusz Krzyśków, Wójt	PN	
35.	Urząd Miejski w Trzciel	Maria Górna-Bobrowska, Burmistrz	PN	
36.	Urząd Gminy Żary	Wiesław Polić, Wójt	N	

⁹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Skrót użyte w tabeli oznaczają oceny: P – pozytywna, PN – pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – negatywna.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. Nr 62, poz. 558 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz.U. Nr 21, poz. 106).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.).
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz.U. Nr 224, poz. 1796) – obowiązywało od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Administracji i Cyfryzacji
11. Wojewodowie
12. Prezesi Regionalnych Izb Obrachunkowych



Warszawa, dnia 1 marca 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
PODSEKRETARZ STANU

Magdalena Młochowska

DKSiW-WSWiA-093-1/2013/OJ-156

Pan Wojciech Kutyla

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 lutego 2013 r., znak: LGD-4101-009/2012, za którym przesłano Informację o wynikach kontroli funkcjonowania funduszy sołeckich, w której między innymi Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o rozważenie przez Ministra Administracji i Cyfryzacji zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie w ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52 poz. 420 z późn. zm.) ograniczeń w funkcjonowaniu tego funduszu, które wynikają z braku możliwości:

- dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw;
- uzupełniania przez zebranie wiejskie wniosku niespełniającego wymogów formalnych określonych w art. 4 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim;
- sumowania środków przysługujących kilku sołectwom i realizowania przez nie wspólnego przedsięwzięcia

uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Na wstępie warto przypomnieć, że ustawa o funduszu sołeckim została skierowana do mieszkańców najmniejszych jednostek pomocniczych (sołectw), usytuowanych głównie na terenach o charakterze wiejskim. Głównym celem projektodawcy w trakcie prac nad przedmiotową ustawą, było stworzenie ustawowych możliwości finansowania drobnych, ale ważnych z punktu widzenia społeczności sołectwa zadań, dzięki którym nastąpiłby istotny wzrost aktywności społecznej i inicjatyw obywatelskich. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż rozwiązania ustawy o funduszu sołeckim oparto na doświadczeniach wielu gmin w Polsce, które bazując na obowiązujących przed jej wejściem w życie przepisach, wdrożyły rozwiązania angażujące społeczności sołeckie w proces planowania wydatków budżetowych na przedsięwzięcia które ich dotyczą.

Doceniając rolę sołectw nie można jednak zapomnieć o podstawowym znaczeniu gminy w systemie samorządu terytorialnego, co jednoznacznie wynika z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP. Należy pamiętać, że sołectwa stanowią jedynie jednostki pomocnicze gmin, a nie jednostki autonomiczne. Konsekwencją tego założenia jest potraktowanie środków funduszu sołeckiego jako części budżetu gminy, a nie jako wyodrębnionego funduszu celowego. Dzięki temu rada gminy zachowuje kontrolę nad przeznaczeniem środków przez sołectwa.

Obecnie do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wpływają nieliczne wystąpienia dotyczące zasad funkcjonowania ustawy o funduszu sołeckim i wniosków o ewentualną jej nowelizację. Należy jednak podkreślić, że tematyka problemów przedstawiana przez Zainteresowanych występujących do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pokrywa się z wnioskami przedstawionymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w ww. Informacji.

Należy jednak podkreślić, że zdaniem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pełna ocena funduszu sołeckiego będzie możliwa dopiero po kilku latach funkcjonowania ustawy (pierwsze uchwały dot. powstania funduszu sołeckiego gminy podejmowały w 2009 r., pierwsze fundusze sołeckie funkcjonowały w budżetach gmin w 2010 roku, a pierwsze zwroty z budżetu państwa były dopiero w 2011 roku). Dlatego też obecnie w Ministerstwie są szczegółowo analizowane napływające informacje i wnioski dotyczące funkcjonowania ustawy, które w przyszłości będą mogły być wykorzystane przy ewentualnej nowelizacji ustawy o funduszu sołeckim.

Z poważaniem,


PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

Magdalena MŁOCHOWSKA