



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-11-01/2012; P/12/134

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich.

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

Kontroler

1. Stanisław Bubiński – główny specjalista kontroli państwowej, działający na podstawie upoważnienia do kontroli nr 82252 z dnia 31 lipca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka  
kontrolowana

Urząd Miejski w Morągu z siedzibą w Morągu (kod 14-300), przy ul.11 Listopada 9.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Tadeusz Sobierajski – Burmistrz Morąga od dnia 12 listopada 2002 r.

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Morąg.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności:

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

- tworzenie funduszu sołeckiego zgodnie z terminami wynikającymi z ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim<sup>2</sup>,
- przestrzeganie terminów i zasad naliczania kwot funduszu poszczególnym sołectwom oraz jego rozdysponowania na sołectwa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących obliczania kwot bazowych na rok 2010 i 2011 powodujących nieznaczne zaniżenie kwot naliczonego wówczas funduszu,
- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu, tj. na zadania zawarte we wnioskach sołectw, które były zgodne ze strategią Gminy oraz jej zadaniami własnymi, dotyczącymi poprawy warunków życia mieszkańców,
- udzielanie zamówień publicznych na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego zgodnie z obowiązującymi wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup> (dalej „Pzp”),
- terminowe składanie wniosków o refundację z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego,
- wprowadzenie systemu kontroli zarządczej oraz opracowanie procedur realizacji funduszu sołeckiego w Gminie Morąg.

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

<sup>2</sup> Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Organizowanie funduszu sołeckiego**

##### **1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego**

*Opis stanu faktycznego*

Rada Miejska w Morągu terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy Morąg na lata 2010, 2011, 2012 (art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim), tj. odpowiednio do dnia: 30 czerwca 2009 r. (uchwała nr XXXIII/533/09 z dn. 25.06.2009 r.), do 31 marca 2010 r. (uchwała nr XLI/658/10 z dn. 25.03.2010 r.) i do 31 marca 2011 r. (uchwała nr VII/71/11 z dn. 31.03.2011 r.).

Inicjatorem wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy Morąg, każdorazowo był Burmistrz Morąga.

[Dowód: akta kontroli str. 5-7]

Wysokość funduszu nie była zmieniana w trakcie roku budżetowego i wg uchwał budżetowych, wynosiła: w 2010 r. – 358 441 zł, w 2011 r. – 357 789 zł i w 2012 r. – 414 681 zł.

W ww. latach budżetowych Rada Miejska nie korzystała z wynikającego z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, prawa do zwiększenia wysokości środków funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, z zachowaniem 7 dniowego terminu wynikającego z art. 90 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym<sup>4</sup>. Uchwały te wysłano odpowiednio w dniach: 02.07.2009 r., 01.04.2010 r., 07.04.2011 r.

Organ ten nie wniósł uwag do treści tych uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 8-11]

##### **1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa**

*Opis stanu faktycznego*

W okresie objętym kontrolą, Gmina Morąg działała na podstawie statutu przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Morąga z dnia 14.08.2003 r., natomiast Urząd Miejski w Morągu działał na podstawie regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza Morąga z dnia 10.12.2007 r.

W § 4 ust. 3 - 5 statutu ustalono m.in., że Burmistrz prowadzi rejestr utworzonych w Gminie jednostek pomocniczych, tj. sołectw i osiedli, których granice zawarto w załączniku nr 2 do statutu. Rejestr obejmował 27 sołectw (Antoniewo, Bogaczewo, Bożęcín, Bramka, Chojnik, Gubity, Gulbity, Jędrzychówko, Jurki, Kalnik, Kretowiny, Kruszewnia, Królewo, Łączno, Maliniak, Markowo, Niebrzydowo Wielkie, Nowy Dwór, Raj, Rolnowo, Ruś, Słonecznik, Strużyna, Tałławki, Wilnowo, Złotna, Żabi Róg), w skład których wchodziło 60 miejscowości.

W okresie objętym kontrolą w skład Gminy Morąg wchodziło 28 sołectw (tj. o jedno sołectwo więcej niż wykazano we wspomnianym załączniku do statutu), gdyż uchwałą Rady Miejskiej nr XIII/181/07 z dnia 25.10.2007 r. nastąpił podział sołectwa Bramka na dwa sołectwa, tj. Sołectwo Bramka (obejmujące swoim zasięgiem

<sup>4</sup> Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

miejsowości Bramka, Piłag, Silin) oraz na Sołectwo Zawroty (obejmujące miejscowość Zawroty). Podział ten obowiązuje od dnia 01.01.2008 r.

W sprawie nieujęcia w statucie Gminy Morąg wszystkich jednostek pomocniczych Gminy, tj. funkcjonującego od dnia 01.01.2008 r. Sołectwa Zawroty, Burmistrz Morąga – Tadeusz Sobierajski wyjaśnił, że „statut Gminy Morąg został uchwalony przez Radę Miejską w Morągu Uchwałą Nr XII/149/03 z dnia 14 sierpnia 2003 r. natomiast Sołectwo Zawroty zostało utworzone Uchwałą Nr XIII/181/07 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 25 października 2007 r. W związku z powyższym Sołectwo Zawroty nie jest wymienione w załączniku nr 2 do Statutu Gminy Morąg. W najbliższym czasie planowana jest zmiana Statutu Gminy Morąg, gdzie zostanie usunięty załącznik nr 2 w którym wymienione są sołectwa w Gminie Morąg. Spowodowane jest to wnioskami mieszkańców w sprawie utworzenia nowych sołectw, co powodowałoby częste zmiany statutu.”

[Dowód: akta kontroli str. 12, 13-14 pkt 1]

Burmistrz, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim wydawał corocznie w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy zarządzenia w sprawie określenia wysokości środków funduszu sołeckiego przypadającego poszczególnym sołectwom w następnym roku budżetowym i przekazywał sołtysom pisemne informacje o wysokości środków przypadających na dane sołectwo wraz z wzorami obowiązujących druków (wniosek, załączniki).

W latach: 2009 – 2011 omawiane zarządzenia wydane były w dniach: 28.07.2009 r., 22.07.2010 r., 19.07.2011 r., natomiast informacje przekazane zostały sołtysom pismami z 30.07.2009 r., 28.07.2010 r., 20.07.2011 r.

Ustalona zarządzeniami Burmistrza kwota bazowa ( $K_b$ ), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim na 2010 r. wyniosła 2 338,18 zł, na 2011 r. – 2 417,65 zł, na 2012 r. - 2 702,85 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 15-18]

Kwoty bazowe na lata 2010 i 2011 naliczono niewłaściwie, zaniżając je w 2010 r. o 15,94 zł, tj. o 0,7 % (2 338,18 zł, zamiast 2 354,12 zł), a w 2011 r. o 64 zł, tj. o 2,6 % (2 417,65 zł, zamiast 2 481,65 zł), co skutkowało naliczeniem sołectwom niższych funduszy – w 2010 r. 358 441 zł, zamiast 360 885 zł, a w 2011 r. 371 014 zł, zamiast 380 832 zł.

Zaniżenie w 2010 r. wynikało z przyjęcia za podstawę obliczeń liczby mieszkańców określonej na podstawie prowadzonego przez Gminę zbioru danych stałych mieszkańców (24 659 osób), zamiast ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (24 492 osób) i zostało stwierdzone przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, który w czerwcu 2011 r. weryfikował wniosek o refundację części wydatków z funduszu sołeckiego za 2010 r.

Z kolei zaniżenie w 2011 r. zostało spowodowane przyjęciem do wyliczenia kwoty bazowej, kwoty dochodów ogółem, z pominięciem dochodów majątkowych i zostało stwierdzone przez Urząd Miasta w maju 2012, przed wysłaniem do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego wniosku o refundację części wydatków z funduszu sołeckiego za 2011 r.

Na rok 2012 kwoty funduszu dla poszczególnych sołectw wyliczone były poprawnie.

[Dowód: akta kontroli str. 19-21, 22]

Ustalone zarządzeniami Burmistrza kwoty ze środków funduszu przypadające poszczególnym sołectwom w latach 2010 – 2012 nie przekroczyły dziesięciokrotności kwoty bazowej, o czym stanowi art. 2 ust. 1 ustawy. Powyższym ograniczeniem objęte były corocznie dwa sołectwa mające po ponad 1200 mieszkańców (sołectwa: Słonecznik i Żabi Róg).

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Morąga przysyłał corocznie sołtysom pisemną informację o wysokości przyznanych środków na nadchodzący rok budżetowy wraz z drukami wniosków o przyznanie środków z funduszu (komplet druków zawierał: wniosek, załącznik precyzujący rodzaj przedsięwzięcia oraz projekt uchwały zebrania wiejskiego itp.). Druk wniosku zawierał rubryki na podanie rodzaju realizowanego przedsięwzięcia, szacowanej kwoty wydatku, odniesienie do załącznika zawierającego opis przedsięwzięcia oraz do załącznika będącego protokołem z zebrania wiejskiego.

W latach 2009 - 2011 wszystkie sołectwa (28) składały corocznie wnioski o przyznanie środków z funduszu (łącznie 84 wnioski) w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (*art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim*), *celem uwzględnienia ich w projekcie budżetu gminy w następnym roku.*

Wnioski te:

- złożone były na drukach przekazanych sołectwom przez Urząd, i odpowiadały wymogom formalno-prawnym wynikającym z *art. 4 ust. 3 ustawy*, co do: rodzaju przyjętego przedsięwzięcia, oszacowania jego kosztów oraz posiadały uzasadnienia wraz z załączonymi protokołami i uchwałami z zebrań wiejskich,
- łączna wartość zgłaszanych przedsięwzięć oszacowana była do wysokości równej środkom przyznanym sołectwom w ramach funduszu,
- wpłynęły do Urzędu Miejskiego przed 30 września (w roku 2009 od 10 do 30 września, w roku 2010 r. od 6 do 30 września i w roku 2011 od 24 sierpnia do 30 września),
- każdy z wniosków posiadał adnotację Burmistrza o przyjęciu do realizacji dokonaną w terminie do 6 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 23-26]

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Morąga odrzucił jeden wniosek, który nie spełniał warunków określonych w art. 4 ust. 2 i 3 ustawy. Był to wniosek Sołectwa Markowo z 30 września 2010 r. Zawierał 5 przedsięwzięć oszacowanych łącznie na 13 225,- zł, tj. na kwotę równą wysokości środków funduszu określoną dla sołectwa na 2011 r. w zarządzeniu Burmistrza z 22.07.2010 r.

Na wniosku tym Burmistrz w dniu 30 września 2010 r. (tj. w dniu jego wpływu) złożył adnotację „*nie akceptuję do budżetu 2011 r.*”

● w dniu 06.10.2010 r. Burmistrz wysłał do Sołtysa pismo zawierające uzasadnienie prawne odrzucenia wniosku, którego odbiór pokwitowany został przez Sołtysa w dniu 07.10.2010 r. (art. 4 ust. 5 ustawy). W uzasadnieniu Burmistrz podał m.in., że wniosek nie spełnia wymaganych ustawą warunków, ponieważ:

- z treści protokołu z zebrania nie wynika jasno, kto zgłosił przedsięwzięcie, jak również nie ma zapisów o poddaniu przedsięwzięć głosowaniu i jaki był ich wynik, jak również

brak zapisów, czy zebraniem mieszkańcom przedstawiono oszacowanie kosztów z uzasadnieniem zgłoszonych przedsięwzięć,

- przedsięwzięcie zawarte w załączniku nr 2 jest niezgodne z „Planem odnowy miejscowości Markowo na lata 2008 – 2015” uchwalonym przez zebranie wiejskie i zatwierdzonym przez Radę Miejską. Wykonano już dokumentację techniczną na budynek parterowy niepodpiwniczony z poddaszem nieużytkowym na zadanie realizowane pod nazwą „Remont z rozbudową i wyposażeniem świetlicy wiejskiej w Markowie oraz zagospodarowanie terenu wokół”.

- załączone do wniosku załączniki zawierające rodzaj przedsięwzięcia w większości nie zawierają ustawowego wymogu oszacowania kosztów i ich uzasadnienia.

- Sołtys podtrzymał wniosek, kierując go za pośrednictwem Burmistrza do Rady Miejskiej w dniu 08.10.2010 r., tj. w 7 dniowym terminie określonym w art. 4 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim,

- zgodnie z art. 4 ust. 6 ww. ustawy, Rada Miejska rozpatrzyła wniosek na posiedzeniu 25.10.2010 r. (tj. w terminie do 30 dni), podejmując uchwałę nr XLVIII/811/10 o odrzuceniu wniosku, uznając jego niezgodność z planem odnowy miejscowości Markowo.

[Dowód: akta kontroli str. 27-47]

W badanym okresie obowiązywała strategia rozwoju Gminy przyjęta uchwałą Rady Miejskiej nr XXIII/299/04 z dnia 26.05.2004 r.

Ocenę zgodności przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw i realizowanych w ramach funduszu, ze strategią rozwoju Gminy dokonywał inspektor ds. rozwoju lokalnego - Tomasz Faraś. Ustalono, że ww. zadań pracownik ten nie miał wpisanych do zakresu czynności (zakres czynności przyjęty do wiadomości i stosowania w dniu 02.01.2007 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 48-49]

W sprawie nieprzydzielenia zakresem czynności zadań dotyczących oceny zgodności przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw (realizowanych w ramach funduszu sołeckiego) ze strategią rozwoju Gminy Morąg, Burmistrz wyjaśnił, że czynności te wykonywane były na stanowisku pracy podległym bezpośrednio Burmistrzowi (samodzielne stanowisko pracy inspektora ds. rozwoju lokalnego) na ustne polecenie Burmistrza.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14 pkt 2]

W związku z powstaniem w Gminie funduszu, Urząd nie ograniczył sołectwom dochodów z mienia komunalnego, które zostało im przekazane do korzystania.

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W przedstawionym wyżej zakresie tworzenia funduszu sołeckiego stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

1/ wykazania w statucie Gminy 27 sołectw, pomimo że od 01.01.2008 r. w skład Gminy Morąg wchodziło 28 sołectw,

2/ nie wpisania do zakresu czynności inspektorowi ds. rozwoju lokalnego, dokonywania oceny zgodności przedsięwzięć zgłaszanych przez sołectwa, ze strategią rozwoju Gminy.

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

## 2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

### 2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Kwoty wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 (I półrocze) wyniosły łącznie 768,5 tys. zł, w tym:

- w 2010 r. – 351,4 tys. zł (98,0 % planu w kwocie 358,4 tys. zł),
- w 2011 r. – 336,3 tys. zł (94,0 % planu w kwocie 357,8 tys. zł),
- w 2012 r. – 80,8 tys. zł (19,5 % planu w kwocie 414,7 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 50]

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

Część z realizowanych w ramach funduszu przedsięwzięć była współfinansowana ze środków ogólnych budżetu gminy (poza pulą funduszu), w tym:

- w 2010 r. – 26 przedsięwzięć, na które wydatkowano ogółem 96 276,- zł, w tym z funduszu sołeckiego kwotę 75 767,- zł (78,7 %), a 20 509 zł ze środków budżetu Miasta. Wśród 26 dofinansowanych zadań było 15 zadań, do których dofinansowanie wyniosło od 1,00 - 13,00 zł (łącznie dofinansowanie w kwocie 53,00 zł). Dofinansowanie to wynikało z niewielkich przekroczeń kwot zaplanowanych w przedsięwzięciach, które wystąpiły głównie przy dokonywaniu zakupu artykułów spożywczych i drobnych przedmiotów za gotówkę.
- w 2011 r. – 8 przedsięwzięć, na które wydatkowano ogółem 91 706,- zł, w tym z funduszu sołeckiego kwotę 23 269,- zł (25,4 %), a 68 437,- zł ze środków budżetu Gminy.
- w 2012 r. (w I półroczu) - Urząd nie planował i nie współfinansował żadnej.

[Dowód: akta kontroli str. 51-52]

W zakresie realizacji wydatków funduszu w latach 2010 – 2012 (I półrocze), analizą objęto wydatki 24 sołectw<sup>5</sup>, (po 8 sołectw w każdym roku), zrealizowane w łącznej wysokości 208 680,- zł (27,2 % wydatków ogółem wynoszących 768 483,- zł), z tego: w 2010 r. wydatki w kwocie 108 636,- zł, w 2011 r. w kwocie 80 506,- zł i w 2012 r. w kwocie 19 538,- zł.

Kontrola wykazała m.in., że środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw. Wydatki te związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju Gminy (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim).

[Dowód: akta kontroli str. 53-59]

<sup>5</sup> Sołectwa realizujące wydatki w 2010 r.: Antoniewo, Bożęcín, Chojnik, Gulbity, Jędrzychówko, Jurki, Kalnik, Kruszewnia; w 2011 r. - Kretowiny, Królewó, Łączno, Maliniak, Niebrzydowó Wilk., Nowy Dwór, Rolnowo, Raj; w 2012 r. – Markowó, Ruś, Słonecznik, Strużyna, Tątlawki, Zawroty, Złotna, Żabi Róg.

W zakresie realizacji przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach badanych sołectw w latach 2010 i 2011)<sup>6</sup>, ustalono m.in., że przedsięwzięcia zgłoszone:

- na 2010 r. - zostały wykonane w całości. Analizowane sołectwa wnioskowały o środki w kwocie 66 053,- zł, natomiast rozliczyły wydatkowanie 65 995,- zł (99,9 %),
- na 2011 – nie zostały w pełni wykonane przez Sołectwo Niebrzydowo Wlk., gdyż na 4 planowane przedsięwzięcia (oszacowane na kwotę 9 308,- zł), nie rozliczono wykonania 2 przedsięwzięć (ogrodzenia i wyposażenia placu zabaw oraz remontu przystanku), oszacowanych łącznie na kwotę 7 708,- zł (7 208,- zł i 500,- zł). Jako powody niezrealizowania tych przedsięwzięć Sołtys Niebrzydowa Wlk. podał, że nie doszło do skutku zakupienie działki, na której miał powstać planowany wcześniej plac zabaw, natomiast na remont przystanku zaplanowano niewystarczającą kwotę dlatego przedsięwzięcie to zostało powtórzone w zadaniach do realizacji w 2012 r.

Pozostałe przedsięwzięcia zostały zrealizowane w całości. Ogółem analizowane sołectwa, wnioskowały o środki w kwocie 50 312,- zł, a wydatkowano 39 968,- zł (79,4 %).

- Realizacja przedsięwzięć związanych z robotami budowlanymi (np.: remont świetlicy, modernizacja drogi, budowa placu zabaw dla dzieci albo zakup środków trwałych), udokumentowane były m.in. komisijnymi protokołami odbioru wykonania robót oraz dokumentami „OT” (przyjęcia środka trwałego).

[Dowód: akta kontroli str. 60-61, 62-80, 81-105, 106-118, 153-154]

Za weryfikację wydatków sołectw (od grudnia 2010 r.), odpowiadała podinspektor Zofia Mędrzycka – Kleszcz w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu<sup>7</sup>. Do obowiązków przyjętych zakresem czynności z dnia 02.12.2010 r. należy m.in. naliczanie wysokości funduszu sołectkiego, przygotowanie planów finansowych sołectw, każdorazowe sprawdzenie zgodności złożonego zamówienia na wydatki z uchwałą sołectwa i odpowiednimi przedsięwzięciami, prowadzenie ewidencji księgowej wydatków osobno dla każdego sołectwa, sporządzanie wniosku o refundację części wydatków.

[Dowód: akta kontroli str. 119-121]

W wyjaśnieniu dotyczącym wprowadzenia i funkcjonowania funduszu sołectkiego Burmistrz podał, że w Gminie Morąg nie było trudności, czy problemów związanych z organizacją jego wprowadzenia i funkcjonowania. Każde sołectwo jest powiadamiane o wysokości przyznanej kwoty funduszu, a sołtysi instruowani są na bieżąco o sposobie i zakresie wnioskowania i korzystania z przydzielonego funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14 pkt 3]

W czasie kontroli wszyscy sołtysi (28), poproszeni zostali o wypełnienie ankiet związanych z tematem kontroli, które wypełniło 14 sołtysów. Ankietowani podali m.in., że:

- wszyscy zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu sołectkiego,
- w szkoleniu obejmującym problematykę funduszu sołectkiego uczestniczyło 12 sołtysów,
- wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu sołectkiego uzyskiwali z Urzędu Miasta (14), a ponadto z Internetu (3) i z prasy (2),

<sup>6</sup> Realizacja wniosków w 2010 r. przez sołectwa Antoniewo, Bożęcín, Chojnik, Gulbity, Jurki oraz w 2011 r. - Kretowiny, Królewó, Maliniak, Niebrzydowo Wlk., Raj.

<sup>7</sup> Wcześniej za czynności te odpowiadała Skarbnik Gminy Morąg – Aniela Waclawska.

- w ich sołectwie fundusz sołecki funkcjonuje prawidłowo (13),
- pomoc pracowników Urzędu Miasta w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego była wystarczająca (13),
- na pytanie „Jakie korzyści dla mieszkańców sołectwa wynikają z funkcjonowania funduszu sołeckiego?” z 3 sugerowanych odpowiedzi, każdą z nich zaznaczono 8-krotnie, tj. odpowiedzi: „wzrost zainteresowania (pobudzenie aktywności) mieszkańców sprawami sołectwa” i „zwiększenie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa”, „stworzenie warunków do działania i rozwoju sołectwa” (ponadto w 5 przypadkach podano 4 inne rodzaje korzyści płynące z funduszu, które sprowadzały się do możliwości współdecydowania w rozwiązywaniu problemów sołectwa oraz stwarzania warunków do lepszego i estetyczniejszego bytu).

[Dowód: akta kontroli str. 122-123, 124-151]

Analiza frekwencji mieszkańców sołectw Gminy Morąg na zebraniach wiejskich w latach 2007 - 2011 wykazała m.in., że utworzenie funduszu sołeckiego nie wpłynęło na wzrost aktywności obywatelskiej. Aktywność ta miała tendencję spadkową pomimo cyklicznych wzrostów frekwencji w latach wyborów do władz sołeckich (w roku 2007 wyniosła 16,5 %, a w roku 2011 – 13,1 %), natomiast w pozostałych latach (2008 – 2010) kształtowała się na poziomie od 7,6 % do 7,0 %.

Frekwencja na zebraniach wiejskich wynosiła od 1,6 % (sołectwo Żabi Róg w 2008 r.) do 59,0 % (sołectwo Maliniak w 2007 r.).

Dane o frekwencji mieszkańców sołectw Gminy Morąg na zebraniach wiejskich w latach 2007 – 2011 (wybrano sołectwa o najmniejszej i największej frekwencji), zawarto w poniższej tabeli:

**Liczba osób**, w tym obecnych na zebraniu / uprawnionych do udziału w zebraniu (frekwencja w %%):

L.p.	Nazwa sołectwa	Frekwencja na zebraniach wiejskich sołectwa:*				
		w 2007 r.	w 2008 r.	w 2009 r.	w 2010 r.	w 2011 r.
1	2	3	4	5	6	7
1.	Antoniewo	19 / 85* (22,4 %)	13 / 93* (14,0 %)	20 / 95 (21,1 %)	17 / 95* (17,9 %)	27 / 98* (27,6 %)
2.	Kretowiny	19 / 47* (40,4 %)	17 / 47 (36,2 %)	8 / 72 (11,1 %)	14 / 72* (19,4 %)	19 / 65* (29,2 %)
3.	Maliniak	118 / 200 (59,0 %)	25 / 199 (12,6 %)	20 / 180 (11,1 %)	14 / 217* (6,5 %)	60 / 211* (28,4 %)
4.	Stonecznik	20 / 983 (2,0 %)	25 / 983 (2,5 %)	25 / 983 (2,5 %)	27 / 983* (2,7 %)	20 / 983* (2,0 %)
5.	Tątlawki	7 / 48* (14,6 %)	10 / 57 (17,5 %)	9 / 59 (15,3 %)	8 / 53* (15,1 %)	14 / 46* (30,4 %)
6.	Żabi Róg	74 / 951* (7,8 %)	15 / 951* (1,6 %)	22 / 951* (2,3 %)	31 / 990* (3,1 %)	90 / 992* (9,1 %)
<b>Ogólna frekwencja:</b>		<b>1327 / 8041 (16,5 %)</b>	<b>629 / 8323 (7,6 %)</b>	<b>597 / 8317 (7,2 %)</b>	<b>576 / 8197 (7,0 %)</b>	<b>1096 / 8380 (13,1 %)</b>

\* - Jeżeli w danym roku odbyło się więcej niż jedno zebranie wiejskie sołectwa podano średnią frekwencję w tym roku  
[Dowód: akta kontroli str. 152-153]

W zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego i jego wpływu na aktywność obywatelską w Gminie, Pan Burmistrz wyjaśnił, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Morąg wywiera wpływ na aktywność społeczności lokalnej zaangażowanej w bieżące sprawy środowiska, ponieważ nikt lepiej jak mieszkańcy nie zna ich lokalnych potrzeb. Sama możliwość decydowania na jakie działania skierować środki z budżetu sołectwa wywołuje oddolne inicjatywy mieszkańców, którzy z roku na rok mają więcej pomysłów do realizacji, angażują czasem środki funduszu jako wkład własny do projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, w tym gminnych. Fundusz

ten (choć nieduży), nie tylko aktywizuje społeczność wiejską, ale również wpływa na jej integrację, branie odpowiedzialności za wygląd swojej miejscowości, przekazuje decyzyjność na poziom mieszkańców wsi, jak również uczy odpowiedzialności i racjonalnego myślenia przy planowaniu przedsięwzięć i ich realizacji dla dobra ogółu.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14 pkt 4]

#### Ocena cząstkowa

W przedstawionym wyżej zakresie realizacji wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2012 (I półrocze), Urząd udzielił 7 zamówień publicznych dotyczących przedsięwzięć realizowanych na terenie sołectw w ramach wydzielonego w budżecie Gminy Morąg funduszu sołeckiego. Zamówień tych udzielono w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę netto 321 832,27 zł, z tego w 2010 r. - 3 zamówienia na kwotę 73 362,24 zł, w 2011 r. - 2 zamówienia na kwotę 85 713,13 zł i w 2012 r. – 2 zamówienia na kwotę 162 756,90 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 155, 156-158]

W przypadku pozostałych zamówień realizowanych w ramach funduszu sołeckiego nie stosowano przepisów Pzp, gdyż ich wartość nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 53-59]

Analizie poddano przebieg 2 postępowań udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówień brutto ogółem 60 678,00 zł, w tym:

- z 2010 r. zamówienie udzielone na „*Remont cząstkowy mieszanką żwirową /pospółką/ dróg gminnych o nawierzchniach gruntowych i żwirowych na terenie Gminy Morąg*”. Do przetargu przystąpiło 3 wykonawców. Wybrano najtańszą ofertę za kwotę 39 650,00 zł brutto (umowę zawarto w dniu 12.05.2010 r.).
- z 2011 r. zamówienie udzielone na „*Wykonanie, dostawa i montaż wyposażenia placów zabaw na terenie Gminy Morąg*”. Do przetargu przystąpiło 5 wykonawców. Wybrano najtańszą ofertę za kwotę 21 028,00 zł brutto, (umowę zawarto w dniu 19.07.2011 r.), w której na realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego wydatковано w Gminie 16 615,00 zł (79,0 %).

Oba postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami Pzp, a udzielone zamówienia zrealizowane zostały zgodnie z umowami i SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 159-160]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie wykorzystania środków funduszu sołeckiego, wydatkowanych z zastosowaniem ustawy prawa zamówień publicznych.

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wymogiem zawartym w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego<sup>8</sup>, Burmistrz złożył do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków wnioski do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 106 – rozporządzenie ma zastosowanie po raz pierwszy do zwrotu wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2010 r.

w Olsztynie o zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu w roku 2010 i 2011 (wnioski wysłano odpowiednio w dniach: 19.05.2011 r. i 15.05.2012 r.).

Wniosek za 2010 r. został skorygowany w zakresie naliczonej pierwotnie kwoty bazowej w wysokości 2 338,18 zł, kolejnym wnioskiem wysłanym w dniu 07.06.2011 r. z właściwie naliczoną kwotą bazową - 2 354,12 zł. Wniosek za 2011 r. zawierał właściwie wyliczoną kwotę bazową w wysokości 2 481,65 zł (patrz: nieprawidłowości opisane w rozdziale 1.2).

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie za 2010 r. wyniosła 351 369,32 zł, a za 2011 r. – 336 206,11 zł.

Gmina otrzymała w dniu 17.08.2011 r. refundację, w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu w 2010 r. - 70 273,86 zł, która stanowiła 20 % wydatków zrealizowanych w 2010 r.

Do dnia 30.08.2012 r. (tj. do dnia zakończenia kontroli) nie zostały zrefundowane wydatki ujęte we wniosku za 2011 r. w kwocie 67 241,22 zł (refundacja 20 % wydatków).

[Dowód: akta kontroli str. 161-163, 164]

Uwzględniając wielkości kwoty bazowej w Gminie ( $K_b$ ) w 2010<sup>9</sup> i 2011 r.<sup>10</sup> oraz średniej kwoty bazowej w kraju ( $K_{bk}$ ) w tych latach<sup>11</sup> wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji za 2010 r. była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim. Również zgodna z ww. przepisami była wysokość refundacji naliczonej przez Urząd we wniosku za 2011 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie refundacji z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego.

#### 4. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 825/10 z dnia 18.06.2010 r. Burmistrz określił sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Morągu i jednostkach organizacyjnych Gminy Morąg oraz zasad jej koordynacji. W zarządzeniu tym ustalono m.in., że:

- kontrolę zarządczą sprawowaną przez Burmistrza stanowi również: audyt wewnętrzny, kontrola finansowa sprawowana przez Skarbnika Gminy, kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby sprawujące funkcje kierownicze, kontrola zarządcza kierowników jednostek organizacyjnych Gminy, kontrola wewnętrzna i zewnętrzna, samokontrola (§ 4),
- koordynację kontroli zarządczej prowadzi audytor wewnętrzny w imieniu Burmistrza oraz sprawuje bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych Gminy (§ 5),
- audytor wewnętrzny dokonuje okresowej oceny stanu kontroli zarządczej (§ 7),
- w Urzędzie opracowywany jest roczny plan kontroli zarządczej (§ 14),
- przeprowadzone czynności kontrolne należy udokumentować w postaci protokołu pokontrolnego (§ 16),

[Dowód: akta kontroli str. 165-172]

<sup>9</sup> W 2010 r. – 2 354,12 zł.

<sup>10</sup> W 2011 r. – 2 481,65 zł.

<sup>11</sup> Obliczona przez Ministra Finansów kwota  $K_{bk}$ : na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

Gmina była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego (zatrudniała audytora), jednak stanowisko audytora wewnętrznego Urzędu opisane w ww. zarządzeniu Burmistrza z 18.06.2010 r. nie występowało w regulaminie i schemacie organizacyjnym Urzędu nadanym Urzędowi zarządzeniem Burmistrza z 10.12.2007 r.

W okresie objętym kontrolą audytor wewnętrzny Urzędu nie obejmował kontrolą zagadnień dotyczących funkcjonowania funduszu sołeckiego.

W badanym okresie Burmistrz powiadamiał sołtysów o obowiązujących procedurach funkcjonowania funduszu sołeckiego, w tym m.in. pismami z 17.08.2009 r. oraz z 11.09.2009 r., natomiast w dniu 02.12.2010 r. wydał zarządzenie nr 924/10 w sprawie *procedur realizacji funduszu sołeckiego w Gminie Morąg*. Załączone do zarządzenia procedury określały w 13 punktach m.in. przebieg tworzenia funduszu, uchwalanie przedsięwzięć zgłaszanych do finansowania w ramach funduszu, przebieg zgłaszania uchwalonych przedsięwzięć oraz ich realizacji i rozliczania finansowego.

[Dowód: akta kontroli str. 173-177, 178-179, 180-183]

Zadania związane z obsługą funduszu, zostały przypisane w zakresie czynności podinspektor Zofii Mędrzyckiej – Kleszcz w Wydziale Finansowo-Budżetowym Urzędu (zakres obowiązków przyjęty w dniu 02.12.2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 119-121]

Pracownicy Urzędu brali udział w następujących szkoleniach obejmujących problematykę funduszu sołeckiego:

- Skarbnik Gminy Morąg – szkolenie pt. „Fundusz Sołecki” organizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Ośrodek Samorządu Lokalnego w Olsztynie w dniu 04.06.2009 r.,
- Podinspektor Zofia Mędrzycka-Kleszcz – szkolenie pt. „Fundusz Sołecki - wydatkowanie w 2010 r. i tworzenie na rok 2011” (w dniu 25.03.2010 r.) oraz szkolenie pn. „Fundusz Sołecki. Senacki projekt zmian w ustawie o funduszu sołeckim z dnia 27 stycznia 2011 r. – jak ustalić kwotę wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w celu złożenia wniosku o zwrot części poniesionych wydatków - problemy praktyczne” (w dniu 30.03.2011 r.).

Burmistrz zorganizował 6 szkoleń/narad w Urzędzie dla sołtysów, którymi objęto problematykę funduszu sołeckiego (w dniach: 17.08.2009 r., 14.01.2010 r., 20.08.2010 r., 10.02.2011 r., 19.04.2011 r. i 17.01.2012 r.), a ponadto w dniu 26.06.2012 r. sołtysi wzięli udział w konferencji pt. „Trzy lata funduszu sołeckiego – co się udało, a co stanowi wyzwanie”

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie system kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego.

### IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

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

Izbie Kontroli<sup>12</sup>, wnosi o dostosowanie statutu Gminy do obowiązującej liczby jednostek organizacyjnych oraz regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego do funkcjonujących stanowisk pracy.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Olsztynie.

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 2 października 2012 r.

*Kontroler  
Stanisław Bubiński  
Gł. specjalista k.p.*

*Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Wojciech Przywieczerski  
Wicedyrektor*

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.