



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-11-03/2012
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 okresie od 1 stycznia 2010 do 30 czerwca 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Kontrolerzy	Rafał Dmytrenko – specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 82255 z dnia 6 czerwca 2012 r.;
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Rychliki 14-411 Rychliki 86
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Kiejdo, Wójt Gminy Rychliki od 26 listopada 2006 r. [Dowód: akta kontroli str.1-3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie, w szczególności:

Uzasadnienie oceny ogólnej

- tworzenie gminnego funduszu sołeckiego zgodnie z zasadami określonymi ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim;
- rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa, zgodnie z wzorem zawartym w art.2 ust 1 ustawy o funduszu sołeckim;
- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu, tj. na zadania zawarte we wnioskach sołectw, które były zgodne ze strategią Gminy, jej zadaniami własnymi i służyły poprawie warunków życia mieszkańców;
- podjęcie przez Wójta Gminy działań w celu refundacji z budżetu państwa części poniesionych na fundusz przez Gminę wydatków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Rada Gminy terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na rok 2010 oraz na rok 2011 tj. odpowiednio: w dniu 29 czerwca 2009 r. i w dniu 25 marca 2010 r. (zgodnie z art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim). Uchwałę na 2012 r. Rada Gminy podjęła natomiast

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

z opóźnieniem 56 dni w stosunku do terminu ustawowego (do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy) tj. 26 maja 2012 r. Na opóźnienie to wskazała RIO w Olsztynie w swojej uchwale z 30 czerwca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4-11,19-21]

Inicjatorem wyodrębnienia w budżecie Gminy funduszu był Wójt Gminy Rychliki.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 173 347,73 zł, w 2011 r. – 176 335,93 zł i w 2012 r. – 196 839,44 zł. W trakcie badanych lat budżetowych Rada Gminy nie dokonywała zwiększenia wysokości środków funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 14-18]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołectkiego przekazywane były Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie odpowiednio w dniach 6 lipca 2009 r. (za 2009), 1 kwietnia 2010 r. (2010), 31 maja 2011(2011), tj. z zachowaniem 7 dniowego terminu od podjęcia uchwały przez Radę Gminy o którym mowa w art. 90 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym².

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołectkiego na sołectwa

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Gmina składała się z 12 sołectw: Wysoka, Kwietniewo, Rychliki, Protowo, Lepno-Buczyniec, Święty Gaj, Powodowo, Śliwica, Rejsyty, Mokajny, Jelonki i Marwica

[Dowód: akta kontroli str.14-18]

Wójt w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazał sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo w latach: 2010, 2011 i 2012, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

Kwota bazowa (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim, dotycząca funduszu na 2010 r. wyniosła 2 646,53 zł, na 2011 r. – 2 669,33 zł i na 2012 r. 2 992,97 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 14-18]

Wysokość środków z funduszu na lata 2010,2011 i 2012 przypadających sołectwom obliczona została w prawidłowej wysokości, zgodnie z wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim. W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej. W ww. latach wyliczona ze wzoru kwota dla sołectwa Rychliki, została skorygowana przez Gminę, tak aby nie przekraczała dziesięciokrotności kwoty bazowej. Do obliczenia kwoty bazowej przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za lata 2008-2010 r., która była zgodna z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio - 10 586 136,39zł; 10 794 787,77zł; 12 166 423,05zł) oraz liczbę mieszkańców

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

zamieszkałych na obszarze Gminy, określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym” wg. stanu na 31 XII 2008, 2009 i 2010 r. (odpowiednio 4000, 4044 i 4273 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 14-18]

W latach 2009-2011 wszystkie 12 sołectw złożyło do Wójta wnioski, uchwalone przez zebrania wiejskie, o przyznanie środków z funduszu. Wnioski przekazane zostały przez sołtysów do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim i zawierały dane wymagane art. 4 ust. 3 tej ustawy, czyli wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

Nie stwierdzono przypadku odrzucenia przez Wójta wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

W badanym okresie obowiązywała strategia rozwoju Gminy Rychliki zawarta w Strategii Rozwoju Powiatu Elbląskiego uchwalonej przez Radę Powiatu na lata 2007-2015 w dniu 28 września 2007 r. Oceny zgodności przedsięwzięć realizowanych w ramach funduszu () ze strategią rozwoju Gminy dokonywano poprzez każdorazowe zestawianie zakresu rzeczowego zgłaszanych przez sołectwo wniosków z zapisami strategii rozwoju gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23, 24]

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

[Dowód: akta kontroli str. 12-13]

Ocena cząstkowa

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

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

Kwoty wydatków poniesionych w ramach funduszu wyniosły: w 2010 r. – 125 616,90 zł (72,46% planowanych wydatków), w 2011 r. – 122 274,93 zł (69,38%) i w I półroczu 2012 r. – 32 395,43 zł (16,63%).

Według wyjaśnień Wójta Gminy przyczyną niepełnego wykorzystania środków funduszu sołeckiego w latach 2010 i 2011 była rezygnacja z części zaplanowanych zadań przez niektórych sołtysów i rady sołeczkie z powodu m.in. złego oszacowania kosztów lub zbyt dużej odpowiedzialności nałożonej na sołtysów w związku z zaplanowanymi działaniami.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23, 25-31]

W badanym okresie środki funduszu nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w tym z budżetu Unii Europejskich.

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw nie były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego).

[Dowód: akta kontroli str. 32]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez wszystkie sołectwa³ w łącznej wysokości 280 287,26 zł (51,59% wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. – 125 616,90 zł (72,46%), w 2011 r. – 122 274,93 zł (69,34%) i w 2012 r. (do czasu zakończenia kontroli)– 32 395,43 zł (16,63%).

W wyniku badania stwierdzono, że w latach 2010 – 2012 (I półrocze) 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).

Wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone przez sołectwa we wnioskach, na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, zostały wykonane, co znajdowało potwierdzenie w załączonych dowodach księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 25-31]

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że największym problemem dotyczącym funkcjonowania funduszu sołeckiego jest blokowanie środków na rok następny poprzez ujmowanie ich we wnioskach składanych do Wójta w terminie do 30 września. Sołectwa które po złożeniu wniosku nie wykorzystują przyznanych wcześniej środków, poprzez blokowanie limitu wydatków uniemożliwiają realizację nowych zadań budżetowych oraz wpływają na niepełne wykonanie planu wydatków budżetowych.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23]

Z ankiety, wypełnionej w trakcie kontroli przez sześciu sołtysów wynikało, że zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu sołeckiego, trzech z nich uczestniczyło w szkoleniach obejmujących tematykę funduszu. Także wszyscy ankietowani stwierdzili, że wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu uzyskiwali od pracowników Urzędu i z internetu oraz że pomoc pracowników Urzędu Gminy przy realizacji zadań związanych z obsługą funduszu była wystarczająca.

[Dowód: akta kontroli str. 33-44]

Niepełna realizacja funduszu przez sołectwa w latach 2007-2011 oraz niska frekwencja na zebraniach wiejskich we wszystkich 12 sołectwach (w granicach od 8% do 9%) świadczyła - zdaniem Wójta - o braku wzrostu aktywności obywatelskiej w gminie

[Dowód: akta kontroli str. 22-23,45]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Gmina nie udzielała zamówień w trybach określonych przepisami Prawa zamówień publicznych, dotyczących realizacji zadań w ramach funduszu sołeckiego nie stosowano przepisów Prawa zamówień publicznych ze

³ Wysoka, Kwietniewo, Rychliki, Protowo, Lepno-Buczyniec, Święty Gaj, Powodowo, Śliwica, Rejsyty, Mokajny, Jelonki i Marwica

względu na ich wartość, która nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro w myśl art.4 pkt.8 ustawy Prawo zamówień publicznych⁴

[Dowód: akta kontroli str. 25-31]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie środków funduszu sołeckiego.

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

Opis stanu faktycznego

Gmina otrzymała, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010 r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego⁵ refundację, w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu: w 2011 r. – 25 123,38 zł (20% zrealizowanych wydatków w 2010 r.) a w 2012 r. kwota ta wyniesie 24 454,99 zł (20%) – kwota ta wpłynie do budżetu gminy w terminie do dnia 31 sierpnia roku 2012. Wójt terminowo złożył (do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków) wnioski, zgodne ze wzorem określonym w załączniku do ww. rozporządzenia, o zwrot części poniesionych wydatków w ramach funduszu w 2010 i 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 46]

Wykazana w przekazanych Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu wnioskach kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu - wyniosła : za 2010 r. 125 616,90 zł, a za 2011 r. – 122 274,93 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010⁶ i 2011 r.⁷ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach⁸ wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 46]

Ocena cząstkowa

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

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 1/10 z dnia 5 stycznia 2010 r. Wójt Gminy Rychliki określił sposoby prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy oraz zasady jej koordynacji. W zarządzeniu ustalono m.in. cele i zakres kontroli, koordynatora kontroli zarządczej, etapy postępowania kontrolnego, formy kontroli, metody przygotowania się pracowników kontrolujących do przeprowadzenia kontroli oraz uprawnienia osób kontrolujących. Urząd nie posiadał w badanym okresie pisemnych procedur

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

5 Dz.U. Nr 21, poz.106

6 W 2010 r. – 2 646,53 zł.

7 W 2011 r. – 2 669,33 zł.

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

dotyczących tworzenia funduszu sołeckiego, jego podziale i realizacji zadań. Pracownicy Urzędu zajmujący się obsługą funduszu opierali się na zapisach ustawy o funduszu sołeckim.

Sekretarz gminy jako koordynator kontroli zarządczej sprawował bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 47-53]

Osobą merytorycznie odpowiedzialną za obsługę funduszu sołeckiego w Urzędzie zgodnie z zakresem swoich czynności pracowniczych był inspektor ds. rozwoju obszarów wiejskich, do zakresu jego obowiązków należało w szczególności opracowanie projektu uchwał w sprawie wyodrębnienia funduszu w budżecie Gminy, przekazywanie sołtysom informacji o wysokości środków funduszu sołeckiego oraz czuwanie nad prawidłowością rozdysponowania funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 54-59]

Skarbnik Gminy wziął udział w szkoleniu pt. „Fundusz sołecki, procedury kontroli finansowej w jst” w dniu 6 maja 2009 r. w Olsztynie organizowanym przez Związek Gmin Warmińsko – Mazurskich.

Pracownik zajmujący się obsługą funduszu nie brał udziału w szkoleniach dotyczących tego zakresu, Wójt Gminy wyjaśnił że spowodowane to było małą atrakcyjnością zakresu zagadnień oferowanych szkoleń oraz wysoką ich ceną.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23,60-62]

Wójt Gminy w 2009 r. oraz w 2010 r. zaprosił wszystkich sołtysów z terenu Gminy do udziału w szkoleniu w zakresie problematyki funduszu sołeckiego. Według wyjaśnień Wójta Gminy, pomimo kilkukrotnego przekonywania do uczestnictwa w szkoleniach, bardzo niewielu sołtysów wzięło w nich udział i dlatego w następnych latach odstąpiono od organizacji szkoleń. Natomiast corocznie przy określaniu kwoty przyznanej na dane sołectwo rozsyłane były materiały szkoleniowe dla sołtysów, w których zawarte są wzory wniosków oraz katalog zadań własnych gminy jak i wyciąg ze strategii.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23]

Gmina w okresie objętym kontrolą nie była zobowiązana i nie prowadziła audytu wewnętrznego, o który mowa w art. 272 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, gdyż ujęte w uchwałach budżetowych podejmowanych w tych latach kwoty dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów nie przekraczały wysokości 40.000 tys. zł – art. 274 ust. 3 ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 45]

Ocena cząstkowa

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

⁹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, nie stawia wniosków pokontrolnych.

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 Delegatura w Olsztynie.

Rychliki, dnia 29 sierpnia 2012 r.

Kontroler
Rafał Dmytrenko
Specjalista kp.

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie
Antoni Stupiński

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.