



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-11-04/2012; 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

Stanisław Bubiński – główny specjalista kontroli państwowej, działający na podstawie upoważnienia do kontroli nr 82274 z dnia 4 września 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka
kontrolowana

Urząd Gminy w Wieliczkach ul. Lipowa 53, 19-404 Wieliczki.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jarosław Wiesław Kuczyński – Wójt Gminy Wieliczki od dnia 2 grudnia 2010 r
W okresie wcześniejszym obowiązki Wójta pełnił Jan Jakimowicz (od 20 października 1998 r. do 1 grudnia 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Wieliczki.

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- tworzenie funduszu sołeckiego zgodnie z terminami wynikającymi z ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim²,
- przestrzeganie terminów i zasad naliczania kwot funduszu poszczególnym sołectwom oraz jego rozdysponowanie na sołectwa,
- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków funduszu, tj. na zadania zawarte we wnioskach sołectw, które były zgodne z zadaniami własnymi Gminy i zmierzały do 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 publicznych³ („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 Wieliczki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizowanie funduszu sołeckiego

1.1. Tworzenie funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

Rada Gminy Wieliczki terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy 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

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

² Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

XXIV/135/09 z 30 czerwca 2009 r.), do 31 marca 2010 r. (uchwała nr XXXI/180/10 z 25 marca 2010 r.) i do 31 marca 2011 r. (uchwała nr VII/28/11 z 17 marca 2011 r.). Inicjatorem wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy Wieliczki, każdorazowo był Wójt Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 4-5]

Wysokość funduszu wg uchwał budżetowych Rady Gminy wynosiła: w 2010 r. – 217 094 zł (uchwała nr XXVIII/156/2009 z 29.12.2009 r.), w 2011 r. – 227 146 zł (uchwała nr V/16/11 z 27.01.2011 r.) i w 2012 r. – 208 956 zł (uchwała nr XIV/82/11 z 29.12.2011 r. – załącznik nr 8). Ogółem na lata 2010 – 2012 do budżetu przyjęty został fundusz sołecki w kwocie 653 196 zł.

Wysokość funduszu w trakcie każdego roku budżetowego nie ulegała zmianom.

W ww. latach budżetowych Rada Gminy nie korzystała z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, tj. 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Uchwały te wysłano odpowiednio w dniach: 03.07.2009 r., 29.03.2010 r., 22.03.2011 r.

Organ ten nie wniósł uwag do treści tych uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 6-9]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

Opis stanu faktycznego

Uchwałą Rady Gminy z 1999 r., Gmina podzielona została na 21 sołectw (Cimochy, Cimoszki, Gąsiorówko, Godziejewo, Guty, Jelitki, Kleszczewo, Krupin, Małe Olecko, Markowskie, Niedźwiedzkie, Nory, Nowe Raczki, Puchówka, Rynie, Sobole, Szeszki, Urbanki, Wieliczki, Wilkasy, Wojnasy).

[Dowód: akta kontroli str. 10-11, 24]

Wójt, w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przekazywał sołtysom wszystkich sołectw pisemne informacje o wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo w latach: 2010, 2011 i 2012 (art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim), wraz z drukami wniosków (druk wniosku uzyskany na szkoleniu pracowników Urzędu).

Ustalono, że informacja przekazana sołtysom w dniu 30.07.2009 r. o wysokości funduszu na rok 2010 (w łącznej kwocie 188 890,00 zł) została skorygowana przez Wójta pismem z dnia 26.08.2009 r. Korekta dotyczyła ponownego wyliczenia kwoty bazowej oraz kwoty funduszu, gdyż pierwotnie przyjęto dane o dochodach bieżących Gminy oraz stanie ludności za 2007 r., zamiast za rok 2008. Po korekcie kwota bazowa wyniosła 2 785,40 zł (wzrost o 361,88 zł), a fundusz sołecki – 217 094,00 zł (zwiększenie o 28 204,00 zł).

Ogółem na lata 2010 - 2012 naliczony został sołectwom fundusz w kwocie 694 792,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 12-14, 15-16, 17-22]

⁴ Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.

Kwotę bazową (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, wyliczała Skarbnik Gminy⁵. Kwota ta na 2010 r. wyniosła 2 785,40 zł, na 2011 r. – 2 920,74 zł, na 2012 r. - 3 231,26 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 16, 23-24]

Wysokość środków z funduszu przypadających sołectwom na lata 2010, 2011 i 2012 r. obliczona została w prawidłowej wysokości, zgodnie z wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim. 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: 9 489 842,82 zł, 10 012 294,64 zł i 11 047 661,49 zł) oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII (lat 2008 - 2010 r.” (odpowiednio: 3 407, 3 428 i 3 419 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 25-26]

Przypadające poszczególnym sołectwom kwoty ze środków funduszu w latach 2010 – 2012 nie przekroczyły dziesięciokrotności kwoty bazowej, o których mowa w art. 2 ust. 1 ww. ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 16, 23-24]

W latach 2009-2011 wpłynęło do Urzędu łącznie 60 wniosków o przyznanie środków z funduszu (odpowiednio: 21, 21, 18). W 59 przypadkach wnioski opiewały na przedsięwzięcia oszacowane na kwoty równe przydzielonym funduszom, natomiast sołectwo Sobole, któremu na 2012 r. przydzielono kwotę 11 729,00 zł złożyło wniosek na przedsięwzięcie oszacowane na 5 000,00 zł (42,4 % funduszu).

[Dowód: akta kontroli str. 27-29, 30-33]

W 2011 r. (do funduszu na 2012 r.) wniosków nie złożyły 3 sołectwa (Cimochy, Nowe Raczki, Urbanki), którym naliczona była kwota funduszu wynosząca 34 865 zł (odpowiednio: 20 001 zł, 7 464 zł i 7 400 zł), co stanowiło 13,9 % rocznego funduszu Gminy wynoszącego ogółem 250 550 zł.

W zakresie nie złożenia w 2011 r. wniosków i nie korzystania z funduszu przez ww. sołectwa ustalono m.in., że:

Sołectwo Cimochy: w dniu 30.09.2011 r. wpłynął do Urzędu protokół z zebrania wiejskiego, które odbyło się w tym samym dniu. Był w nim m.in. zapis, że „Mieszkańcy podjęli decyzję, że sołectwo nie będzie realizowało w roku 2012 środków w ramach funduszu sołeckiego. Spowodowane jest to brakiem konkretnego przedsięwzięcia, które mieści się w zadaniach własnych Gminy oraz służy poprawie warunków życia mieszkańców.”

[Dowód: akta kontroli str. 34-38]

Sołectwo Nowe Raczki: protokół z zebrania wiejskiego wpłynął do Urzędu w dniu 30.09.2011 r. W protokole był m.in. zapis, że „Podjęto decyzję iż sołectwo nie przewiduje realizacji funduszu sołeckiego w 2012 r. Spowodowane jest to brakiem konkretnego przedsięwzięcia, które mieści się w zadaniach własnych Gminy, służy poprawie warunków życia mieszkańców i jest zgodne ze strategią Gminy.”

[Dowód: akta kontroli str. 39-42]

⁵ Według § 7 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu, Skarbnik koordynuje wszelkie prace związane z wykonaniem budżetu Gminy, a do jego zadań należy w szczególności udział w opracowywaniu projektu budżetu Gminy, dokonywanie wstępnej kontroli legalności dokumentów dotyczących wykonywania budżetu oraz jego zmian (ust. 2 pkt 1 i 2).

Sołectwo Urbanki: protokół z zebrania wiejskiego wpłynął do Urzędu w dniu 30.09.2011 r. W protokole był m.in. zapis, że „Na zebraniu podjęto decyzję że sołectwo nie będzie realizowało przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego. Spowodowane jest to brakiem konkretnego przedsięwzięcia, które mieści się w zadaniach własnych Gminy, służy poprawie warunków życia mieszkańców.”

[Dowód: akta kontroli str. 43-46]

Na lata 2010 - 2012 sołectwa oszacowały swoje przedsięwzięcia na kwotę 653,2 tys. zł, co stanowiło 94,0 % naliczonego sołectwom funduszu w kwocie 694,8 tys. zł.

Wnioski złożone przez sołtysów w latach 2009 2010 i 2011, mają adnotację, że wpłynęły do Urzędu Gminy w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim. Zawierały one dane wymagane art. 4 ust. 3 tej ustawy, tj. wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

Każdy z wniosków przyjętych do realizacji posiadał adnotację Wójta dokonaną w okresie do 4 dni od daty wpływu wniosku do Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 27-29]

W sprawach dotyczących:

1/ Przekazania sołtysom wiedzy o sposobach i kierunkach wykorzystania funduszu sołeckiego w kontekście nie złożenia wniosków przez sołectwa: Cimochy, Nowe Raczki, Urbanki,

2/ Przyjmowania do realizacji wniosków na przedsięwzięcia finansowane z funduszu sołeckiego,

3/ Terminowego wpływu do Urzędu Gminy wniosku sołectwa Cimochy w dniu 30.09.2011 r., w sytuacji, gdy zebranie rozpoczęło w dniu 30.09.2011 r. w drugim terminie (o godz. 18,30), natomiast Urząd zakończył pracę o godz. 15,30.

Wójt Gminy Wieliczki – Jarosław Wiesław Kuczyński wyjaśnił m.in., że:

Ad. 1. Na spotkaniach z sołtysami niejednokrotnie informowałem, na jakie cele i jakie wymogi powinien spełniać wniosek sołectwa, aby mógł być przyjęty do realizacji (...).

Mieszkańcy sołectwa Cimochy mogli zasugerować się potrzebą zapewnienia środków na realizację zadań planowanych do ujęcia w projekcie budżetu na 2012 r. i dlatego nie zgłosili żadnych przedsięwzięć, natomiast mieszkańcy sołectw Nowe Raczki i Urbanki uznali, że wyczerpała się ich inicjatywa. Sołectwa te liczą po ok. 7 - 9 gospodarstw (zabudowań), położone są przy drodze powiatowej (asfalt), na ich terenie brak jest świetlicy. W okresie wcześniejszym zagospodarowano tam skwery i zbudowano altanę.

Ad. 2. Dążąc do w sporządzania prawidłowej dokumentacji z przebiegu zebrań wiejskich, wydałem zarządzenie nr 75/2011 z 30 grudnia 2011 r. w sprawie określenia procedur wykorzystywania środków funduszu sołeckiego.

Ad. 3. W dniu 30.09.2011 r. uczestniczyłem w zebraniu w sołectwie Cimochy i po jego zakończeniu osobiście odebrałem wniosek, który powinien wpłynąć do Wójta Gminy w terminie do 30.09.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 47 pkt 1 - 3, str. 48 pkt 1 - 3]

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku odrzucenia przez Wójta wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu.

Urząd nie posiadał aktualnej strategii rozwoju Gminy Wieliczki, gdyż ważność strategii opracowanej na lata 2001 – 2006 i przedłużonej na lata 2007 – 2010 (uchwała Rady Gminy nr V/29/07 z dnia 05.04.2007 r.) wygasła z końcem 2010 r., natomiast zgodnie

z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które (m.in.) są zgodne ze strategią rozwoju gminy.

W sprawie sposobu w jaki dokonywano oceny zgodności przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw z zadaniami własnymi Gminy (strategią rozwoju Gminy, Wójt wyjaśnił m.in., że do oceny zgodności wniosku z potrzebami Gminy przyjmowane były dokumenty strategiczne, które funkcjonują w Gminie, tj. dokumenty o charakterze ogólnym (obecnie nie ma obowiązku uchwalania „strategii rozwoju Gminy”), w tym: m.in. dokumenty dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów odnowy miejscowości, wieloletniego planowania finansowego (WPF). Ostateczną decyzję podejmowałem po zasięgnięciu ustnych informacji od Skarbnika Gminy i właściwych merytorycznie pracowników Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 47 pkt 4, str. 48 pkt 4]

W związku z utworzeniem w Gminie funduszu sołeckiego, nie ograniczono sołectwom dochodów z mienia komunalnego, które zostało im przekazane do korzystania.

[Dowód: akta kontroli str. 27-29]

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 zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 (I półrocze) wyniosły łącznie 461,2 tys. zł, w tym:

- w 2010 r. – 200,6 tys. zł (92,4 % planu w kwocie 217,1 tys. zł),
- w 2011 r. – 195,7 tys. zł (86,2 % planu w kwocie 227,1 tys. zł),
- w 2012 r. – 64,9 tys. zł (31,1 % planu w kwocie 209,0 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 49, 50, 52-53]

Niepełnego wykorzystanie środków funduszu w latach 2010 i 2011 oraz zaangażowanie realizacji wydatków funduszu w roku 2012, wynikało z następujących przyczyn:

- **w 2010 r.** nie wykorzystano ogółem 16.489,89 zł, z tym że zrealizowano zamierzone przedsięwzięcia w 20 sołectwach, w których niewykorzystane zostały środki w kwocie 4.164,22 zł z powodu nabycia tańszych materiałów lub usług niż zamierzono pierwotnie. Jedno sołectwo (Niedźwiedzkie) na plan 13.119 zł, wykorzystало kwotę 793,33 zł na przygotowanie do modernizacji budynku na świetlicę (dokumentacja). Pozostała część środków była niewykorzystana, a zadanie to zrealizowano w 2011 r. przy współfinansowaniu ze środków UE,

- **w 2011 r.** nie wykorzystano ogółem 31.417,31 zł, z tym że zrealizowano zamierzone przedsięwzięcia w 19 sołectwach, w których środki niewykorzystane wyniosły 5.539,83 zł z powodu nabycia tańszych materiałów i usług niż zamierzono pierwotnie.

W pozostałych dwóch sołectwach:

- sołectwo Nory - na planowane wydatki w kwocie 13.552 zł nie wykorzystano w ogóle środków. Nie pozyskano działki z ANR w celu realizacji przedsięwzięcia wskazanego we wniosku (zakup wiaty i urządzenie terenu wokół niej),
- sołectwo Małe Olecko (składające się z 3 miejscowości), miało zrealizować 2 przedsięwzięcia, na które zaplanowano wydatki w kwocie 14 867,00 zł, natomiast wykorzystano kwotę 2 541,52 zł w tym:
 - na remont pomieszczeń na świetlicę w miejscowości Nowy Młyn planowano wydatki w kwocie 10 000,00 zł i nie wykorzystano żadnych środków.

Przedsięwzięcie miało polegać na adaptacji na świetlicę budynku po byłej hydroforni, jednak usunięcie znajdujących się w hydroforni urządzeń przekraczało możliwości finansowe zadania,

- dokończenie boiska w Małym Olecku - na planowany wydatek w kwocie 4.867,00 zł, zrealizowano wydatki w kwocie 2.541,52 zł (zrealizowano część zadania),

- **2012 rok** - jest w trakcie realizacji na dzień dzisiejszy (połowa września), brak jest sygnałów o zagrożeniu wykonania zamierzonych przedsięwzięć.

[Dowód: akta kontroli str. 51, 54-56, 57-63, 64-65]

W badanym okresie środki funduszu były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji 3 następujących projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym:

- **w 2011 r.** - fundusz sołecki wsi Wieliczki i Niedźwiedzkie wykorzystano do projektu pn. „Utworzenie Centrum Inicjatyw Wsi w Wieliczkach oraz budowa Świetlicy Wiejskiej wraz z infrastrukturą techniczną w Niedźwiedzkich”, realizowanego w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich („PROW”). Wartość całkowita projektu wyniosła 231 363,61 zł, w tym środki z funduszu sołeckiego w kwocie 39 722,00 zł, środki własne Gminy 49 942,61 zł, oraz dofinansowanie z UE w kwocie 141 699,00 zł. Realizację projektu zakończono odbiorem końcowym i przejęciem inwestycji w dniu 18.11.2011 r. (OT z dnia 30.11.2011 r., a refundacja środków z PROW z 16.05.2012 r.),

- **w 2012 r.** – realizowano 2 projekty, w tym:

- fundusz sołecki wsi Kleszczewo wykorzystano do projektu pn. „Remont świetlicy wiejskiej w Kleszczewie”, realizowanego w ramach PROW. Wartość całkowita projektu wynosiła 46 805,08 zł, w tym środki z funduszu sołeckiego w kwocie 11 277,00 zł, środki własne Gminy 10 529,08 zł, oraz dofinansowanie z UE w kwocie 24 999,00 zł. Realizację projektu zakończono odbiorem w dniu 03.08.2012 r. (rozliczenie finansowe zadania w toku).

- fundusz sołecki wsi Szeszki do projektu pn. „Remont terenu rekreacyjno-sportowego w miejscowości Szeszki”, realizowanego w ramach PROW. Wartość całkowita projektu wynosiła 64 266,46 zł, w tym środki z funduszu sołeckiego w kwocie 10 728,00 zł, środki własne Gminy 28 539,46 zł, oraz dofinansowanie z UE w kwocie 24 999,00 zł. Termin realizacji technicznej projektu upływa w dniu 30.09.2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 66, 67-71]

Realizowane w ramach funduszu sołeckiego przedsięwzięcia były częściowo współfinansowane ze środków ogólnych budżetu gminy (poza pulą funduszu), w tym:

- w 2010 r. – wydatki na realizację przedsięwzięć ponoszone były tylko do kwot ustalonych w funduszu sołeckim,
- w 2011 r. – współfinansowane było 10 przedsięwzięć sołeckich, na które wydatkowano ogółem 296 875,05 zł, w tym z funduszu sołeckiego kwotę 99 813,35 zł (33,6 %), a 197 061,70 zł ze środków budżetu Gminy.
- w 2012 r. (I półrocze) – rozliczone było współfinansowanie 4 z 5 przedsięwzięć realizowanych w I półroczu 2012 r., na które wydatkowano ogółem 36 641,65 zł, w tym z funduszu sołeckiego kwotę 35 396,00 zł (96,6 %), a 1 245,65 zł ze środków budżetu Gminy. Trwała realizacja opisanych wcześniej 2 przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Gminy i UE.

[Dowód: akta kontroli str. 66]

W zakresie realizacji wydatków funduszu w latach 2010 – 2012 (I półrocze), analizą objęto wydatki 18 sołectw⁶, (po 6 sołectw w każdym roku budżetowym), które zrealizowały wydatki w kwocie 139 416,92 zł (30,2 % wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. wydatki w kwocie 59 370,29 zł (29,6 %), w 2011 r. w kwocie 43 904,63 zł (22,4 %) i w 2012 r. w kwocie 36 142,03 zł (55,6 %).

Kontrola wykazała m.in., że środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw, tj. na zadania służące poprawie warunków życia mieszkańców, które były zgodne z zadaniami własnymi gminy (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim). Realizowane przedsięwzięcia miały na celu zorganizowanie miejsc spotkań społeczności sołeckiej (zakup altan, remonty i doposażanie świetlic), jak również poprawę dróg gminnych. Wykonane roboty budowlane, remontowe lub zakupy środków trwałych, udokumentowane były m.in. komisyjnymi protokołami odbioru wykonania robót oraz dokumentami „OT” (przyjęcia środka trwałego na stan Gminy). Np. protokół odbioru remontu świetlicy w Kleszczewie (nr 1/12/Ś z 03.08.2012 r.), przyjęcie na stan środków trwałych (budowa placu zabaw dla dzieci w sołectwie Krupin OT 30/2011; zakup środka trwałego – sołectwo Cimochoy OT 12/2010).

[Dowód: akta kontroli str. 72-76, 77-81, 119-129, 130-141]

Obowiązki związane z obsługą funduszu sołeckiego (informowanie sołtysów, przyjmowanie wniosków, sporządzanie zestawień oraz prowadzenie analityki związanej z ich wykorzystaniem) powierzone zostało od dnia 01.12.2011 r. młodszej księgowej – Iwonie Pluszczyńskiej⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 82-83]

W sprawach związanych z wprowadzeniem funduszu sołeckiego oraz jego funkcjonowania – Wójt Gminy Wieliczki podał, że *nie było większych trudności i problemów związanych z organizacją jego wprowadzenia i funkcjonowaniem*.

[Dowód: akta kontroli str. 47 pkt 5, str. 48 pkt 5]

W czasie kontroli wszyscy sołtysi (21), poproszeni zostali o wypełnienie ankiet związanych z tematem kontroli, z czego do dnia 21.09.2012 r. dobrowolne ankiety wypełniło 15 osób (71,4 %). Z otrzymanych ankiet wynikało m.in., że:

- wszyscy respondenci zapoznali się z przepisami dotyczącymi funkcjonowania funduszu sołeckiego (15 osób),
- w szkoleniu obejmującym problematykę funduszu sołeckiego uczestniczyli wszyscy sołtysi (15 osób),
- wiedzę o zasadach funkcjonowania funduszu sołtysi uzyskiwali z Urzędu Gminy (15 odpowiedzi), a ponadto zaznaczono, że z internetu (7.) i ze szkolenia (1),
- wszyscy (15 osób) odpowiedzieli, że w ich sołectwie fundusz sołecki funkcjonuje prawidłowo, przy czym 1 respondent ponadto dopisał, że uciążliwością jest „*brak możliwości łączenia środków w latach budżetowych*”,
- wszyscy (15) odpowiedzieli, że pomoc pracowników Urzędu Gminy w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego była wystarczająca,
- na pytanie „Jakie korzyści dla mieszkańców sołectwa wynikają z funkcjonowania funduszu sołeckiego?”, z 3 sugerowanych w ankiecie odpowiedzi, najwięcej bo 13-krotnie (86,7 %) zaznaczono odpowiedź „*wzrost zainteresowania (pobudzenie aktywności) mieszkańców sprawami sołectwa*”, 11-krotnie (73,3 %) odp. „*zwiększenie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa*” oraz 6-krotnie (40,0 %) odp. „*stworzenie*

⁶ Sołectwa realizujące wydatki w 2010 r.: - Cimochoy, Cimoszki, Gąsiorówko, Godziejewo, Guty, Kleszczewo; w 2011 r. - Krupin, Małe Olecko, Nowe Raczki, Puchówka, Rynie, Sobole; w 2012 r. – Jelitki; Markowskie, Niedźwiedzkie, Szeszki, Wieliczki, Wojnasy.

⁷ Wcześniej za czynności te odpowiadała Skarbnik Gminy Wieliczki – Wiesława Dowejko.

warunków do działania i rozwoju sołectwa”. Respondenci nie dodali żadnego innego rodzaju korzyści płynącej z funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 84-85, 86-115]

Analiza frekwencji mieszkańców Gminy Wieliczki na zebraniach wiejskich w latach 2007 - 2011 wykazała m.in., że utworzenie funduszu sołeckiego nie wpłynęło na wzrost aktywności obywatelskiej mieszkańców. Aktywność ta miała tendencję spadkową pomimo cyklicznych wzrostów frekwencji w latach wyborów do władz sołeckich (w roku 2007 wyniosła 19,2 %, a w roku 2011 – 16,2 %), natomiast w latach 2009 i 2010 wyniosła odpowiednio: 14,2 % i 11,8 %.

Frekwencja na poszczególnych zebraniach wiejskich wynosiła od 3,6 % (sołectwo Cimochoy w 2010 r.) do 66,7 % (w 2009 r. sołectwo Godziejewo i Nowe Racзки).

Dane o frekwencji mieszkańców 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.	Sołectwo	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.	Cimochoy	54 / 327 (16,5 %)	(brak danych)	22 / 326 (6,7 %)	12 / 328 (3,6 %)	33 / 332* (9,9 %)
2.	Godziejewo	9 / 25 (36,0 %)	(brak danych)	16 / 24 (66,7 %)	6 / 25 (24,0 %)	8 / 26* (30,7 %)
3.	Jelitki,	13 / 27 (48,1 %)	(brak danych)	5 / 25 (20,0 %)	6 / 25 (24,0 %)	11 / 25* (44,0 %)
4.	Niedźwiedzkie	14 / 201 (6,9 %)	(brak danych)	15 / 204 (7,3 %)	24 / 207 (11,6 %)	21 / 204* (10,3 %)
5.	Nowe Racзки	11 / 24 (45,8 %)	(brak danych)	16 / 24 (66,7 %)	11 / 24 (45,8 %)	11 / 24* (45,8 %)
6.	Rynie	7 / 27 (25,9 %)	(brak danych)	17 / 26 (65,4 %)	15 / 26 (57,7 %)	10 / 24* (41,6 %)
7.	Wieliczki	60 / 554 (10,8 %)	77 / 550 (14,0 %)	39 / 552 (7,1 %)	31 / 553 (5,6 %)	46 / 557* (8,3 %)
Ogólna frekwencja w Gminie:		513 / 2675 (19,2 %)	(brak danych)	385 / 2709 (14,2 %)	321 / 2727 (11,8 %)	439 / 2718 (16,2 %)

Uwagi:

(*) - Jeżeli w danym roku odbyło się więcej niż jedno zebranie wiejskie sołectwa podano średnią frekwencję w tym roku.

(**) W 2008 r. sołtysi sołectw za wyjątkiem sołtysa sołectwa Wieliczki, nie zwoływali zebrań z własnej inicjatywy. Wójt Gminy nie występował z wnioskiem o ich zwołanie, ponieważ nie zachodziła ku temu potrzeba. Stąd też w dokumentacji sołectw za 2008 r. nie ma protokołów z zebrań wiejskich. Było to zgodnie z brzmieniem §9 ust.1 (Uchwała Nr XXIX/148/06 Rady Gminy Wieliczki z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Wieliczki) „Zebranie Wiejskie zwoływane jest przez Sołtysa z własnej inicjatywy, bądź na wniosek Wójta, w miarę potrzeb”.

[Dowód: akta kontroli str. 116, 117]

W zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego i jego wpływu na aktywność obywatelską mieszkańców Gminy, Wójt wyjaśnił, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego ma wpływ na aktywność tej części społeczności lokalnej, która zaangażowana jest w bieżące sprawy środowiska. Pragnę zaznaczyć, że obecnie sołtysi mają problemy z zagospodarowaniem skwerów i przestrzeni publicznej (place zabaw, boiska, altany itp.). W przypadku niektórych sołectw brak jest działek gminnych, na których można byłoby zrealizować zadanie z funduszu sołeckiego. Ponadto jednoroczna wielkość funduszu poszczególnych sołectw (tj. od 6 – 13 tys. zł) nie pozwala na zrealizowanie inwestycji. Część wsi leży przy głównych trasach komunikacyjnych, co jest równoznaczne z przebiegiem przez te wsie dobrych dróg gminnych i powiatowych. Mogę ocenić, że z 21 sołectw, jest 5, które wykazują aktywność przy realizacji funduszu

często poprzez wkład własny mieszkańców przy realizacji przyjętych przedsięwzięć (np. remont świetlic w sołectwie Wojnasy, Niedzwiedzkie, Sobole). Nadmieniam, że aż 8 sołectw (38,1 %) zamieszkuje mniej niż 100 mieszkańców.

[Dowód: akta kontroli str. 47 pkt 6, str. 48 pkt 6]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2012 (I półrocze), Urząd udzielił 5 zamówień publicznych dotyczących przedsięwzięć, które współfinansowane były z wydzielonego w budżecie Gminy funduszu sołeckiego i zgłoszone były we wnioskach sołectw. Zamówień tych udzielono w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę netto 446,8 tys. zł, z tego w 2011 r. – 2 zamówienia na kwotę netto 273,2 tys. zł, w 2012 r. - 3 zamówienia na kwotę netto 173,6 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 118]

W przypadku pozostałych zamówień realizowanych w ramach funduszu sołeckiego nie stosowano przepisów Pzp ze względu na ich wartość, która nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro (art. 4 ust. 8 Pzp).

[Dowód: akta kontroli str. 72-76, 119, 130]

Analizie poddano przebieg 2 postępowań udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego o ogólnej wartości zamówień brutto 162 290,25 zł, w tym:

- z 2011 r. zamówienie udzielone na „Dostawę mieszanki żwirowo-piaskowej na drogi gminne wraz z rozplantowaniem i wyprofilowaniem oraz równanie dróg gminnych”, współfinansowanego środkami funduszu sołeckiego z 3 sołectw (Cimochy, Cimoszki, Jelitki). Do przetargu przystąpiło 4 wykonawców. Wybrano najtańszą ofertę za kwotę 116 358,00 zł brutto w tym środki funduszu w kwocie 24 669,00 zł (21,2 %). Zadanie zrealizowano zgodnie z umową, której treść była zgodna z SIWZ.

- z 2012 r. zamówienie udzielone na „Remont świetlicy wiejskiej w Kleszczewie”, współfinansowanego środkami funduszu sołeckiego. Do przetargu przystąpiło 5 wykonawców. Wybrano najtańszą ofertę za kwotę 45 932,25 zł brutto w tym środki funduszu w kwocie 11 277,00 zł (24,6 %). Zadanie zrealizowano zgodnie z umową, której treść była zgodna z SIWZ.

Oba postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami Pzp w zakresie udzielania zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, a udzielone zamówienia zrealizowane zostały zgodnie z umowami i SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 142, 143-166, 167, 168-200]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Gminy w zakresie realizacji wydatków budżetowych ponoszonych ze środków funduszu sołeckiego.

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina otrzymała refundację, w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu: w 2011 r. - 40 120,82 zł (20 % wydatków zrealizowanych w 2010 r.) i w 2012 r. – 19 572,87 zł (10 % wydatków zrealizowanych w 2011 r.), odpowiednio w dniach: 16.08.2011 r. i 30.08.2012 r.

Wójt, terminowo złożył (do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków)⁸, wnioski do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie o zwrot wydatków poniesionych w ramach funduszu w roku 2010 i 2011 (odpowiednio: 10.05.2011 r. i 10.05.2012 r.).

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych wojewodzie: za 2010 r. wyniosła 200 604,11 zł (do refundacji kwota 40 120,82 zł), a za 2011 r. wyniosła 195 728,69 zł (do refundacji kwota 19 572,87 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 201-203, 204-205]

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010⁹ i 2011 r. oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach¹⁰ wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o funduszu sołeckim.

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

4. System kontroli zarządczej

Zarządzeniem nr 47/10 z dnia 15.11.2010r. Wójt Gminy Wieliczki określił sposoby prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Wieliczki i jednostkach organizacyjnych Gminy Wieliczki oraz zasad jej koordynacji. W zarządzeniu tym ustalono m.in.:

- kontrolę zarządczą sprawowaną przez Wójta w Urzędzie Gminy i jej jednostkach organizacyjnych stanowi również:
 - kontrola instytucjonalna sprawowana przez RIO oraz NIK, kiedy prowadzi działania kontrolne na zlecenie organu wykonawczego samorządu gminy,
 - kontrola finansowa sprawowana przez Skarbnika Gminy oraz głównych księgowych jednostek organizacyjnych gminy,
 - kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych oraz urzędników wyznaczonych do realizacji powierzonych zadań,
 - kontrola wewnętrzna i zewnętrzna oraz samokontrola (§ 4),
- koordynację kontroli zarządczej prowadzi skarbnik gminy zwany koordynatorem, który w imieniu Wójta sprawuje bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych gminy (§ 5),
- cele i podstawowe funkcje kontroli zarządczej (§ 6 - § 8),
- w Urzędzie opracowywany jest roczny plan kontroli zatwierdzany przez Wójta (§ 12 ust. 1),
- przeprowadzone czynności kontrolne należy udokumentować w postaci protokołu pokontrolnego (§ 14 ust. 1).

[Dowód: akta kontroli str. 206-214]

W dniu 30.12.2011 r. Wójt Gminy Wieliczki wydał zarządzenie nr 75/2011 w sprawie określenia procedur wykorzystywania środków funduszu sołeckiego, a zadania

⁸ 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 (Dz. U. Nr 21, poz. 106).

⁹ W 2010 r. – 2 785,40 zł, w 2011 r. – 2 920,74 zł.

¹⁰ Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

związane z obsługą funduszu, zostały przypisane pracownikom Urzędu w zakresach czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 215-220]

System kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego był skuteczny, gdyż dokumentacja poddana kontroli nie zawierała nieprawidłowości, co do naliczania kwot funduszu, terminów informowania sołtysów, przyjmowania wniosków, rozliczania wydatków oraz sporządzania zestawień i prowadzenia analityki wydatków.

W szkoleniach obejmujących problematykę funduszu sołeckiego brał udział Skarbnik Gminy, z tego w:

- **2009 r.** - szkolenie pt „Fundusz sołecki, procedury kontroli finansowej w jst ”, zorganizowane przez Związek Gmin Warmińsko - Mazurskich (w dn. 06.05.2009 r.),
- **2011 r.** - szkolenie pt „Fundusz sołecki – wydatkowanie w 2010r. i tworzenie na rok 2011 oraz instytucja inicjatywy lokalnej jako nowa forma współdziałania gminy ze społecznością lokalną – jej charakter prawny, zastosowanie i powiązanie z funduszem sołeckim”, zorganizowane przez Ośrodek Szkoleniowy Wydawnictwa Taxpress (w dniu 26.03.2010 r.).

W okresie objętym kontrolą Wójt zorganizował następujące szkolenia/narady itp. dla sołtysów obejmujące problematykę funduszu sołeckiego:

- spotkanie z sołtysami w sprawie m.in. funduszu sołeckiego dniu 30.07.2009 r.
- spotkanie z sołtysami w sprawie analizy złożonych wniosków dotyczących funduszu sołeckiego w dniu 08.10.2009 r.

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 publicznych¹¹, gdyż kwoty dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów ujęte w uchwałach budżetowych nie przekraczały wysokości 40.000 tys. zł – art. 274 ust. 3 ww. ustawy.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli¹² nie formułuje 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,

¹¹ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Olsztynie.

Olsztyn, dnia 04 10.2012 r.

Kontroler

Stanisław Bubiński
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Wicedyrektor
Wojciech Przywieczerski