



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-09-01/2012
P/12/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich.	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹ .	
Kontrolerzy	1. Bogumiła Mędrzak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 081185 z dnia 22.06.2012 r. 2. Wiesław Kaszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 081193 z dnia 11.07.2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1, 2]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta Goleniów ² , Plac Lotników 1, 72-100 Goleniów.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Krupowicz, Burmistrz Gminy Goleniów.	[Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie Goleniów w latach 2010-2012 (do 30.06.), mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Urząd prawidłowo realizował zadania w zakresie organizowania funduszu sołeckiego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w obliczeniu jego wysokości, co wpłynęło na zawyżenie wnioskowanej kwoty refundacji w latach 2010-2011³ łącznie o 229,61 zł (tj. o 0,1%).

Objęte badaniem 30,5% wydatków realizowanych ze środków funduszu sołeckiego było zgodnych ze strategią rozwoju Gminy oraz z wnioskami sołectw o ich przyznanie. Wydatki te zostały przeznaczone na realizację zadań własnych Gminy i służyły poprawie warunków życia mieszkańców. Stwierdzone w kontrolowanej działalności Urzędu nieprawidłowości dotyczyły niegospodarnego poniesienia wydatku w kwocie 6.000 zł⁴ (tj. 2,2% badanych wydatków) oraz naruszenia procedury przy udzielaniu zamówienia publicznego⁵, w ramach którego zlecono realizację zadań finansowanych z funduszu sołeckiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Organizowanie funduszu sołeckiego.

1.2. Tworzenie funduszu sołeckiego.

Rada Miejska w Goleniowie terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010-2012, tj. odpowiednio do 3.06.2009 r., 10.02.2010 r. i 9.03.2011 r. – zgodnie z art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołecim⁶. [Dowód: akta kontroli str.12-27]

¹ zwana dalej NIK.

² zwany dalej Urzędem.

³ 274.525,73 zł.

⁴ w 2011 roku na monitoring placu zabaw w sołectwie Kliniska Wielkie.

⁵ nr WGG.2714.32.06.2011.IS.

⁶ Dz. U. Nr 52, poz. 420, zwana dalej ustawą o funduszu.

Wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie Gminy nastąpiło z inicjatywy Burmistrza.

[Dowód: akta kontroli str. 12-27]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 378.975 zł, w 2011 r. – 356.762 zł i w 2012 r. – 437.972 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 93-95, 114-120]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy na lata 2010-2012 funduszu sołeckiego przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej⁷ odpowiednio w dniach: 8.06.2009 r., 17.02.2010 r. i 11.03.2011 r., z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁸. RIO nie uchylła uchwał dotyczących funduszu na lata 2010-2012 i nie wniosła uwagi do ich treści.

[Dowód: akta kontroli str. 27]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie tworzenia funduszu sołeckiego stwierdzono nieprawidłowości polegające na podwyższeniu wysokości funduszu dla sołectwa Imno o 8 zł, bez podjęcia przez Radę Miejską w Goleniowie uchwały o zwiększeniu środków funduszu, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu. Zmiany wielkości funduszu dokonano na podstawie zarządzenia Burmistrza nr 109/2010 z 31.05.2010 r. w sprawie zmian budżetu Gminy na 2010 rok i planów finansowych jednostek budżetowych Gminy Goleniów na 2010 rok, podwyższając plan w dziale 900, rozdziale 90015, § 4300 (a następnie w § 4170 - zarządzeniami nr 222/2010 z 30.11.2010 r. i nr 243/2010 z 31.12.2010 r.⁹) z przeznaczeniem na pielęgnację i renowację placu rekreacyjnego oraz cmentarza gminnego.

[Dowód: akta kontroli str. 121-149, 616-618]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pełniąca w 2010 roku funkcję Skarbnika Gminy – Pani Agnieszka Drożdżał (nie będąca pracownikiem Urzędu w trakcie kontroli NIK) nie przedłożyła wniosku o zmianę wielkości funduszu sołeckiego pod obrady rady gminy, mimo że należało to do jej obowiązków.¹⁰ Podwyższenie wysokości funduszu bez zgody rady gminy stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu. Przepis ten stanowił, że rada gminy może zwiększyć środki funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1. Zwiększenie funduszu sołeckiego wykonane zostało przez poprzedniego Burmistrza – Pana Andrzeja Wojciechowskiego (który nie był pracownikiem Urzędu w trakcie kontroli NIK).

[Dowód: akta kontroli str. 121-147, 586-588, 592]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Gmina składała się z 32 sołectw: Białuń, Bolechowo, Borzysławiec, Budno, Burowo, Czarna Łąka, Danowo, Glewice, Imno, Kąty, Kliniska Wielkie, Komarowo, Krępsko, Lubczyna, Łaniewo, Łozienica, Marszewo, Miękowo, Modrzewie, Mosty, Niewiadowo, Podańsko, Pucice, Rurzyca, Stawno, Święta, Tarnowiec, Tarnówko, Wierzchosław, Załom, Żdźary, Żółwia Błoc.

[Dowód: akta kontroli str. 4-11]

Burmistrz, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu, 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, (tj. w dniach: 2.07.2009 r., 16.07.2010 r. i 15.07.2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 103]

⁷ zwanej dalej RIO.

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

⁹ w sprawie zamiany budżetu Gminy na 2010 rok i planów finansowych jednostek budżetowych Gminy Goleniów na 2010 rok.

¹⁰ na podstawie pkt I ust. 11 zakresu obowiązków – przyjętego przez Agnieszką Drożdżał w dniu 5.01.2009 r.

Kwota bazowa (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu, obliczona przez Urząd wyniosła: na 2010 rok – 2.430 zł, na 2011 rok – 2.257 zł i na 2012 rok – 2.669,51 zł.
[Dowód: akta kontroli str. 93-95]

W latach 2009-2011 wnioski o przekazanie środków z funduszu przekazało Burmistrzowi odpowiednio 29, 29 i 31 sołectw. Wnioski zostały złożone przez sołtysów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu. Wszystkie złożone wnioski zawierały 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.

[Dowód: akta kontroli str. 106-111]

Burmistrz nie odrzucił żadnego wniosku sołectwa o przyznanie środków z funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 106-111]

W latach 2009-2010 trzy sołectwa (Łozienica, Tarnowiec, Tarnówko), a w 2011 roku – jedno sołectwo (Łozienica) nie złożyły wniosków o przekazanie środków z funduszu sołeckiego, pomimo terminowego otrzymania informacji o jego utworzeniu i udziale sołtysów w szkoleniach zorganizowanych przez Urząd w 2009 roku, tj. w dniach: 10.06.2009 r. i 14.09.2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 103-111]

Pan Robert Krupowicz – Burmistrz wyjaśnił, że *po objęciu stanowiska poczynił starania aby zaktywizować sołectwa Tarnowiec i Tarnówko, co doprowadziło do złożenia przez nie wniosku na 2012 rok. Sołectwo Łozienica ze względu na małą liczbę mieszkańców, znaczne odległości pomiędzy domami oraz duży napływ nowej ludności nie wykazuje zainteresowania wykorzystaniem przyznanых środków. Fakt, że na terenie sołectwa powstał Goleniowski Park Przemysłowy powoduje, że przemysł wypiera w tym rejonie mieszkalnictwo.*

[Dowód: akta kontroli str. 499-502]

W badanym okresie obowiązywała strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy do 2015 wprowadzona uchwałą Rady Miejskiej nr XXIV/318/08 z 30.12.2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 317-348]

W badanym okresie dwa sołectwa (Bolechowo i Rurzyca) korzystały z mienia komunalnego przekazanego przez Gminę (tj. świetlic) i mogły uzyskiwać z niego dochody.

[Dowód: akta kontroli str. 112-113, 168, 223--229]

Ustalone
nieprawidłowości

W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu podano nieprawidłowo wyliczone kwoty przypadające wszystkim 32 sołectwom na 2010 roku i 2011 roku oraz 2 z 32 sołectw na 2012 rok. Określona w powyższych dokumentach łączna wysokość środków funduszu wynosiła:

- a) - na 2010 rok - 399.370 zł dla 32 sołectw i była o 2.386 zł (tj. o 0,6%) większa na 2010 rok - 399.370 zł dla 32 sołectw i była o 2.386 zł (tj. o 0,6%) większa od kwot obliczonych, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu (tj. 396.984 zł), z tego dla sołectw: Białuń – ustalono kwotę 13.853 zł, tj. o 81 zł więcej od przysługującej (13.772 zł), Bolechowo – 18.638 zł, tj. o 107 zł więcej od przysługującej (18.531 zł), Borzysławiec – 7.096 zł, tj. o 41 zł więcej od przysługującej (7.055 zł), Brudno – 10.740 zł, tj. o 61 zł więcej od przysługującej (10.679 zł), Burowo - 7.703 zł, tj. o 44 zł więcej od przysługującej (7.659 zł), Czarna Łąka – 10.546 zł, tj. o 84 zł więcej

od przysługującej (10.462 zł), Danowo – 11.080 zł, tj. 63 zł więcej od przysługującej (11.017 zł), Glewice – 7.743 zł, tj. o 36 zł więcej od przysługującej (7.707 zł), Imno – 6.650 zł tj. o 30 zł więcej od przysługującej (6.620 zł), Kąty – 10.279 zł, tj. o 59 zł więcej od przysługującej (10.220 zł), Kliniska Wielkie – 24.300 zł, tj. o 139 zł więcej od przysługującej (24.161 zł), Komarowo – 19.877 zł, tj. o 114 zł więcej od przysługującej (19.763 zł), Krępsko – 14.750 zł, tj. o 133 zł więcej od przysługującej (14.617 zł), Lubczyna – 18.468 zł, tj. 106 zł więcej od przysługującej (18.362 zł), Łaniewo – 7.922 zł, tj. o 46 zł więcej od przysługującej (7.876 zł), Łozienica – 6.440 zł, tj. o 37 zł więcej od przysługującej (6.403 zł), Marszewo – 11.834 zł, tj. o 68 zł więcej od przysługującej (11.766 zł), Miękowo – 10.911 zł, tj. o 63 zł więcej od przysługującej (10.848 zł), Modrzewie – 10.984 zł, tj. o 63 zł więcej od przysługującej (10.921 zł), Mosty – 24.300 zł, tj. o 139 zł więcej od przysługującej (24.161 zł), Niewiadowo – 6.172 zł, tj. o 35 zł więcej od przysługującej (6.137 zł), Podańsko – 11.956 zł, tj. o 69 zł więcej od przysługującej (11.887 zł), Pucice – 16.475 zł, tj. o 94 zł więcej od przysługującej (16.381 zł), Rurzyca – 20.412 zł, tj. o 117 zł więcej od przysługującej (20.295 zł), Stawno – 8.238 zł, tj. o 48 zł więcej od przysługującej (8.190 zł), Święta – 12.578 zł, tj. o 135 zł więcej od przysługującej (12.443 zł), Tarnowiec – 6.415 zł, tj. o 37 zł więcej od przysługującej (6.378 zł), Tarnówko – 7.533 zł, tj. o 43 zł więcej od przysługującej (7.490 zł), Wierzchosław – 10.376 zł, tj. o 59 zł więcej od przysługującej (10.317 zł), Załom – 24.300 zł, tj. o 139 zł więcej od przysługującej (24.161 zł), Żdżary – 9.744 zł, tj. o 31 zł więcej od przysługującej (9.713 zł), Żółwia Błoc – 11.057 zł, tj. o 64 zł więcej od przysługującej (10.933 zł).

- b) na 2011 rok - 375.720 zł dla 32 sołectw i była o 260 zł (0,1%) większa od kwoty obliczonych, na podstawie ww. przepisu (375.460 zł), z tego dla sołectw: Białuń – ustalono kwotę 13.316 zł, tj. o 5 zł więcej od przysługującej (13.311 zł), Bolechowo – 17.830 zł, tj. o 7 zł więcej od przysługującej (17.823 zł), Borzysławiec – 6.636 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (6.633 zł), Brudno – 10.111 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (10.107 zł), Burowo – 7.155 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (7.152 zł), Czarna Łąka – 9.795 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (9.791 zł), Danowo – 10.450 zł, tj. 4 zł więcej od przysługującej (10.446 zł), Glewice – 7.132 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (7.129 zł), Imno – 6.139 zł tj. o 2 zł więcej od przysługującej (6.137 zł), Kąty – 9.479 zł, tj. o 3 więcej od przysługującej (9.476 zł), Kliniska Wielkie – 22.570 zł, tj. o 9 zł więcej od przysługującej (22.561 zł), Komarowo – 18.214 zł, tj. o 7 zł więcej od przysługującej (18.207 zł), Krępsko – 13.926 zł, tj. o 51 zł więcej od przysługującej (13.875 zł), Lubczyna – 17.379 zł, tj. o 7 zł więcej od przysługującej (17.372 zł), Łaniewo – 7.448 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (7.445 zł), Łozienica – 5.913 zł, tj. o 2 zł więcej od przysługującej (5.911 zł), Marszewo – 11.398 zł, tj. o 5 zł więcej od przysługującej (11.393 zł), Miękowo – 10.111 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (10.107 zł), Modrzewie – 10.563 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (10.559 zł), Mosty – 22.570 zł, tj. o 9 zł więcej od przysługującej (22.561 zł), Niewiadowo – 5.755 zł, tj. o 2 zł więcej od przysługującej (5.753 zł), Podańsko – 11.578 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (11.574 zł), Pucice – 15.686 zł, tj. o 6 zł więcej od przysługującej (15.680 zł), Rurzyca – 19.907 zł, tj. o 8 zł więcej od przysługującej (19.899 zł), Stawno – 7.606 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (7.603 zł), Święta – 11.691 zł, tj. o 72 zł więcej od przysługującej (11.619 zł), Tarnowiec – 5.958 zł, tj. o 2 zł więcej

od przysługującej (5.956 zł), Tarnówko – 7.087 zł, tj. o 3 zł więcej od przysługującej (7.084 zł), Wierzchosław – 9.908 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (9.904 zł), Załom – 22.570 zł, tj. o 9 zł więcej od przysługującej (22.561 zł), Żdźary – 9.299 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (9.295 zł), Żółwie Błoc – 10.540 zł, tj. o 4 zł więcej od przysługującej (10.536 zł).

- c) na 2012 r. – 449.785 zł dla 32 sołectw i była o 53 zł większa od kwoty obliczonej, na podstawie ww. przepisu (449.732 zł), z tego dla sołectw: Bolechowo – ustalono kwotę 21.196 zł, tj. o 27 zł więcej od przysługującej (21.169 zł) oraz Święta – 13.588 zł, tj. o 27 zł więcej od przysługującej (13.561 zł).
[Dowód: akta kontroli str. 96-101]

Przyczynami błędnie obliczonej wysokości funduszu sołeckiego na lata 2010-2012 było: nieprawidłowe wyliczenie kwoty bazowej (K_b) na lata 2010 i 2011 oraz przyjęcie nieprawidłowej liczby mieszkańców sołectw wg stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określonej na podstawie prowadzonego przez Gminę zbioru danych stałych mieszkańców (tj. na 30.06.2009 r., 30.06.2010 r. i 30.06.2011 r.).
[Dowód: akta kontroli str. 28-102]

Do wyliczenia K_b na 2010 rok przyjęta przez Urząd liczba mieszkańców wynosiła 33.577 i była o 199 mieszkańców mniejsza od liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹¹ (określonej w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu). W publikacji GUS pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym” - liczba mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy Goleniów wg stanu na 31.12.2008 r. wynosiła 33.776. Przyjęta przez Urząd do wyliczenia K_b liczba mieszkańców stale zamieszkujących Gminę Goleniów (33.577) dotyczyła stanu na 31.12.2007 r.

[Dowód: akta kontroli str. 28-47, 93, 96-97]

Do wyliczenia K_b na 2011 rok przyjęta przez Urząd łączna kwota wykonanych dochodów bieżących wynosiła 76.937.664 zł i była o 27.070,05 zł wyższa od kwoty wykonanych dochodów bieżących, za rok poprzedzając rok budżetowy o dwa lata (określony w art. 2 ust.1 ustawy o funduszu). Według rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S12 za 2009 rok wartość wykonanych dochodów bieżących wynosiła 76.910.593,95 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 49-62, 94, 98]

Liczba mieszkańców sołectwa wg stanu 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określona na podstawie prowadzonego przez Gminę zbioru danych stałych mieszkańców (art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu) - przyjęta do wyliczenia środków funduszu na:

- 2010 roku – była dla 6 sołectw o 12 mieszkańców większa niż liczba mieszkańców wg stanu na 30.06.2009 r.¹³ ustalona w trakcie kontroli NIK;
- 2011 roku - dla 4 sołectw o 7 mieszkańców większa niż liczba mieszkańców wg stanu na 30.06.2010 r.¹⁴ ustalona w trakcie kontroli NIK ;
- na 2012 rok – dla 2 sołectw o 2 mieszkańców większa niż liczba mieszkańców wg stanu na 30.06.2011 r.¹⁵ ustalona w trakcie kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 48, 93-101]

¹¹ dalej GUS.

¹² z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

¹³ z tego dla sołectwa: Czarna Łąka i Żdźary – po 1 osobie, Kliniska i Święta – po 3 osoby, Krępsko i Mosty – po 2 osoby.

¹⁴ z tego dla sołectwa: Mosty i Załom – po 1 osobie, Święta – o 3 osoby, Krępsko – o 2 osoby.

¹⁵ z tego dla sołectwa: Bolechowo i Święta – po 1 osobie.

Wysokość środków z funduszu sołeckiego na 2010, 2011 i 2012 rok nie została obliczona zgodnie ze wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu, i przekroczyła dziesięciokrotności K_b łącznie o 2.699 zł, z tego: w 2010 roku – o 2.386 zł dla wszystkich 32 sołectw, w 2011 roku – o 260 zł dla wszystkich 32 sołectw i w 2012 roku – o 53 zł dla 2 sołectw (Bolechowo i Świąta).

[Dowód: akta kontroli str. 93-102]

Wielkość środków funduszu sołeckiego na 2010 i 2011 rok obliczyła Skarbnik Gminy - Agnieszka Drożdżał, a zatwierdził Andrzej Wojciechowski (na 2010 rok) i Zastępca Burmistrza – Krzysztof Zajko (na 2011 rok). Ustalenia K_b na lata 2010-2012 dokonał pracownik Wydziału Finansowego – Tomasz Szadkowski. Ww. osoby nie były pracownikami Urzędu w trakcie kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 93-94, 499-501, 512, 592]

Zadania dotyczące prowadzenia ewidencji ludności realizował Wydział Administracji i Spraw Społecznych.

[Dowód: akta kontroli str. 514-516]

Robert Krupowicz wyjaśnił, że do wyliczenia środków funduszu 6 sołectw na 2010 rok, 4 sołectw na 2011 rok i 2 sołectw na 2012 rok przyjęto liczbę mieszkańców (na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy) uzyskaną przez pracownika merytorycznego Tomasza Szadkowskiego, na podstawie danych uzyskanych z ewidencji ludności. Aby wyeliminować powstawanie różnic przy ustalaniu kwot funduszu sołeckiego począwszy od 2013 roku poleciłem Skarbnikowi Gminy zobowiązanie pracowników prowadzących ewidencję ludności do ustalenia danych niezbędnych do wyliczenia kwot przypadających na poszczególne sołectwa.

[Dowód: akta kontroli str. 499-502]

W sprawie przyczyn rozbieżności w zakresie liczby mieszkańców sołectw podanych do Wydziału Finansowego, Pani Marzena Domańska – Dyrektor Wydziału Administracji i Spraw Społecznych wyjaśniła m.in., że ewidencja mieszkańców gminy od wielu lat obsługiwana jest przez Program Ewidencji Ludności Technika IT S.A. w Gliwicach. Program jest modyfikowany w zasadzie na bieżąco. Rozbieżności w ilości mieszkańców zawarte w piśmie z dnia 24.07.2012 r. są dla mnie i pracowników ewidencji swoistym zaskoczeniem. Okazało się, że po wpisaniu polecenia o obliczeniu liczby mieszkańców w poszczególnych miejscowościach gminy na dzień 30 czerwca, uzyskana informacja w postaci wydruku ma za każdym razem inne dane. Nie są to duże liczby ale jednak różnice występują. Wobec tego należy przyjąć, że podana liczba mieszkańców wg. stanu na 30.06.2009, 30.06.2010 i 30.09.2011 jest prawidłowa. Nie mniej jednak wystąpię o sprawdzenie oraz dokonanie korekt w programie.

[Dowód: akta kontroli str. 592, 605, 614]

Ocena cząstkowa

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

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 roku – 367,6 tys. zł (co odpowiadało 97% planowanych wydatków), w 2011 roku – 338,9 tys. zł (95%) i w I półroczu 2012 roku – 194,2 tys. zł (44,3%).

[Dowód: akta kontroli str. 121-122, 148-150, 153-167, 606-607]

W badanym okresie środki funduszu sołeckiego nie były wykorzystywane jako wkład własny Gminy przy realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. [Dowód: akta kontroli str. 151]

Jedno przedsięwzięcie zgłoszone we wnioskach sołectw było współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza środkami z funduszu sołeckiego) w wysokości 8 zł, tj. zadanie dotyczące pielęgnacji i bieżącej renowacji placu rekreacyjnego i cmentarza w sołectwie Imno w 2010 rok (rozdział 90095, § 4170). Z funduszu sołeckiego na realizację ww. zadania wykorzystano 1.650 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 152]

Badaniem w zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu sołeckiego objęto wykorzystanie środków przez 28 sołectw w łącznej wysokości 274.525,73 zł, co odpowiadało 30,5% wydatków ogółem (900.708,06 zł), z tego:

- w 2010 roku – wydatki 9 z 29 sołectw realizujących wydatki (tj. 31%) na łączną kwotę 93.783,81 zł, co odpowiadało 25,5% wydatków ogółem (367.603,61 zł)¹⁶,
- w 2011 roku – wydatki 9 sołectw z 29 sołectw realizujących wydatki (tj. 31%) na łączną kwotę 114.828,37 zł, co odpowiadało 33,9% wydatków ogółem (338.940,89 zł)¹⁷,
- w I półroczu 2012 r. – wydatki 10 z 31 sołectw realizujących wydatki (tj. 32,2%) na łączną kwotę 65.913,55 zł, co odpowiadało 35,4% wydatków ogółem zł (194.163,56 zł)¹⁸.

Wszystkie objęte badaniem wydatki sołectwa wykorzystały zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach. 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).

[Dowód: akta kontroli str. 253-284, 619-640]

Wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach 27 sołectw, na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, zostały wykonane. W jednym z 28 sołectw (tj. Kliniska Wielkie) nie zamontowano systemu monitoringu, na który wydatkowano 6.000 zł, co odpowiadało 26,6% wydatków ogółem sołectwa zrealizowanych w 2011 roku (22.570 zł) i 2,2% badanych wydatków ogółem (274.525,73 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 254-316, 613, 619-667]

Robert Krupowicz wyjaśnił, m.in. że urządzenia do monitoringu zostały zakupione ale nie zamontowane. Jak wyjaśnił sołtys Klinisk Wielkich urządzenie to zostanie zamontowane w momencie, kiedy na plac zabaw zostanie doprowadzony prąd. Fizycznie jest ono zakupione i obecnie przechowywane u sołtysa w domu. Mając jednak na uwadze, że wydatki z funduszu sołeckiego powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, widzę konieczność podjęcia nowych rozwiązań organizacyjnych. Na pewno przeprowadzę rozmowę z sołtysem Klinisk Wielkich co do realizacji funduszu i moich uwag w tym względzie. Widzę dużą potrzebę organizacji dodatkowych szkoleń dla sołtysów i pracowników urzędu w temacie funduszu sołeckiego. Zostaną również zastrzeżone procedury dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych z funduszu sołeckiego. Już wydałem polecenie aby bardzo wnikliwie rozpatrywać wnioski sołectw o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na 2013 rok. Zobowiązałem również pracowników urzędu do udzielania wszelkiej pomocy sołtysom w przeprowadzeniu zebrań mieszkańców, na których będą przyjmować uchwałę o podziale środków z funduszu sołeckiego w 2013 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 604, 613]

¹⁶ z tego sołectw: Białuń (13.632,63 zł), Bolechowo (18.468,07 zł), Borzysławiec (7.095,64 zł), Czarna Łąka (10.259,58 zł), Imno (6.658 zł), Podańsko (11.925,02 zł), Burowo (5.398,02 zł), Kąty (9.266,90 zł), Danowo (11.079,95 zł).

¹⁷ z tego sołectw: Kliniska Wielkie (22.570 zł), Krępsko (13.906,60 zł), Marszewo (10.458,74 zł), Mosty (14.762,18 zł) i Niewiadowo (5.685,52 zł), Żółwia Błoc (10.539,99 zł), Glewice (6.912,83 zł), Łaniewo (7.440,70 zł) i Załom (22.551,81 zł).

¹⁸ z tego sołectw: Modrzewie (1.000 zł), Pucice (14.267 zł), Rurzyca (22.555,95 zł), Stawno (2.086,19 zł), Święta (12.404,35 zł), Tamówko (1.965,95 zł), Tamowiec (1.500 zł), Wierzchosław (3.600 zł), Żdżary (2.507 zł) i Budno (4.027,11 zł).

W dokumencie pn. „Szacunkowe koszty instalacji monitoringu placu zabaw w Kliniskach Wielkich przy ul. Wiosennej” określono, w pkt. 1 że zasilanie urządzeń aktywnych, instalacja masztu oraz przygotowanie przyłącza energetycznego leży po stronie inwestora. [Dowód: akta kontroli str. 643-644]

Na spotkaniu w dniu 27.06.2012 r. 29 sołtysom przekazano ankiety w sprawie funkcjonowania funduszu sołeckiego w gminie Goleniów. 27 sołtysów wyraziło wolę udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące funkcjonowania funduszu sołeckiego.

W 25 z 27 złożonych ankiet (tj. 92,6%) sołtysi ocenili prawidłowo funkcjonowanie funduszu sołeckiego, jeden sołtys – nie wypowiedział się w tym zakresie, a jeden sołtys – negatywnie ocenił jego funkcjonowanie (z powodu braku możliwości przeznaczenia środków na szkołę lub szpital, w sytuacji gdy wieś jest nietypowa – bo nie ma placu zabaw, świetlicy). [Dowód: akta kontroli str. 168-222]

Pan Tomasz Banach – Zastępca Burmistrza Gminy Goleniów (w zastępstwie Burmistrz) wyjaśnił, że *nie było trudności i problemów związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 oraz jego realizacją.*

[Dowód: akta kontroli str. 521-522, 595-600]

Spośród 27 złożonych ankiet 17 sołtysów (63%) oceniło, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego wpłynęło na zwiększenie aktywności mieszkańców sołectwa (oraz m.in. na zwiększenie integracji mieszkańców, stworzenia warunków do działania i rozwoju sołectwa), 8 sołtysów (29,6%) - wyłącznie na stworzenie warunków do działania i rozwoju, a 2 sołtysów (7,4%) – wyłącznie na zwiększenie integracji mieszkańców sołectwa. [Dowód: akta kontroli str. 169-222]

4 z 5 sołtysów poproszonych o złożenie oświadczeń potwierdziło, że funkcjonowanie funduszu sołeckiego wpłynęło na aktywność obywatelską w sołectwach. [Dowód: akta kontroli str. 168-229]

W sprawie wpływu funduszu sołeckiego na aktywność obywatelską, Tomasz Banach (w zastępstwie Burmistrza) wyjaśnił m.in.: *(...)Zgodnie z postulatami mieszkańców zawartymi w Planach Odnowy Miejscowości jedną z podstawowych potrzeb jest zapewnienie infrastruktury rekreacyjnej i edukacyjnej na terenach wiejskich, budowa lub modernizacja i wyposażenie świetlic oraz zagospodarowanie terenów rekreacyjnych. Fundusz sołecki pozwolił na rozwój infrastruktury społecznej i przyczynił się do poprawy jakości życia mieszkańców. Utworzenie funduszu społecznego wyzwoliło w mieszkańcach dużą aktywność obywatelską.*

[Dowód: akta kontroli str. 521-522, 595-600]

Na podstawie posiadanych przez Urząd danych o frekwencji mieszkańców na zebraniach wiejskich¹⁹ nie można było ustalić, czy funkcjonowanie funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 wpłynęło na wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectw. [Dowód: akta kontroli str. 608]

W § 7 ust. 4 uchwały Nr LIII/474/02 Rady Miejskiej w Goleniowie z 29.08.2002 r. w sprawie uchwalenia statutu sołectw Gminy Goleniów określono, że uchwały zebrania wiejskiego zapadają zwykłą większością głosów, przy obecności 1/5 liczby osób uprawnionych do głosowania, a w drugim terminie przy obecności nie mniej niż 10 osób. [Dowód: akta kontroli str. 4-9]

Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o funduszu stanowi, że wnioski danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołeckiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa.

¹⁹ w 2009 roku - z 3 sołectw, w 2010 roku – z 14 sołectw i w 2011 roku – z 2 sołectw.

W sprawie gromadzenia przez Urząd danych o frekwencji na zgromadzeniach wiejskich, w tym na zebraniach na których zapadały uchwały o wykorzystaniu środków z funduszu sołeckiego - Tomasz Banach (w zastępstwie Burmistrz) wyjaśnił: „Dane o frekwencji mieszkańców na zebraniach wyborczych sołtysa i rady sołeckiej są nam znane. Każde z sołectw ma przypisanego opiekuna, którym jest pracownik Urzędu i uczestniczy on w takim zebraniu. Sporządzony z zebrania wiejskiego wyborczego protokół znajduje się w aktach sołectwa. Zebrania wiejskie związane z rozdysponowaniem środków z funduszu sołeckiego były przeprowadzane przez rady sołeckie w poszczególnych miejscowościach. Sposób przeprowadzenia zebrania zawarty jest w statucie sołectwa wraz z określoną frekwencją na zebraniu. Założyliśmy, że przeprowadzono zebrania wiejskie zgodnie z zapisem w statucie. Sołectwo składając wniosek o fundusz sołecki nie ma obowiązku dołączania do wniosku protokołu z zebrania a jedynie uchwałę zebrania wiejskiego o podziale przyznanego funduszu sołeckiego.”

[Dowód: akta kontroli str. 521-522, 595-600]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w zakresie realizacji wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niegospodarnego wydatkowania przez Burmistrza 6.000 zł na realizację zadania monitoring placu zabaw w sołectwie Kliniska Wielkie, który nie został zamontowany z powodu braku przyłącza energetycznego. W przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzinach ww. placu zabaw stwierdzono ubytki w drewnianym ogrodzeniu (częściowe jego zniszczenie). Na zadanie dotyczące ogrodzenia placu zabaw, Gmina wydatkowała 11.999,95 zł, co odpowiadało 53,2% wydatków ogółem sołectwa zrealizowanych w 2011 roku (22.570 zł) i 3,5% wydatków ogółem zrealizowanych przez Gminę w 2011 roku z funduszu sołeckiego (338.940,89 zł).

Zakup monitoringu miał na celu realizację zadań własnych Gminy m.in. w zakresie utrzymania gminnych obiektów oraz celów określonych w Strategii społeczno-gospodarczego rozwoju Gminy m.in. w ramach Priorytetu nr 4 „Zachowanie, ochrona i wykorzystanie walorów środowiska naturalnego i kulturowego”, celu nr 3 „Utrzymanie i rozwój estetyki zabudowy, zagospodarowania i utrzymania terenów gminy”.

[Dowód: akta kontroli str. 264-268, 285, 295-300, 317-348, 613, 641-644]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Przepis art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych²⁰ stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

2.1. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych.

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie Gmina Goleniów udzieliła w trybie przetargu nieograniczonego 1 zamówienie na łączną kwotę 96.200,64 zł (brutto)²¹, w ramach którego zlecono realizację m.in. 3 zadań finansowanych z funduszu sołeckiego. Łączna wartość zadań zleconych w ramach badanego zamówienia wyniosła 12.697,60 zł, z tego:

- 5.697,98 zł – na wyposażenie placu zabaw w sołectwie Lubczyna,
- 4.072,22 zł – na wyposażenie placu zabaw w sołectwie Marszewo,
- 2.927,40 zł – na wyposażenia placu zabaw w sołectwie Pucice.

[Dowód: akta kontroli str. 349-351]

²⁰ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwanej dalej ufp.

²¹ „Dostawa wraz z montażem wyposażenia placów zabaw na terenie Gminy Goleniów”.

Przy realizacji pozostałych zadań finansowanych z funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 (do 15.06.) Urząd nie stosował przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²², ze względu na ich wartość, która nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro – zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 153-167, 349]

W objętym badaniem postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr WGG.2714.32.06.2011.IS oferta wybrana jako najkorzystniejsza spełniała wszystkie wymogi Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia²³. Zamówienie zostało zrealizowane terminowo, zgodnie z umową i wymogami określonymi w SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 350-361, 363-388, 462-498]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego polegały na nieodrzuconiu przez Burmistrza (kierownika zamawiającego) 4 z 5 złożonych ofert (tj. oferty nr 1, 2, 3 i 4), które nie spełniały wymogów określonych pkt 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3. SIWZ, z tego:

- w ofercie nr 1 (firmy AVIS Ekologiczne Place Zabaw M.M, K.M, Lublin) zaproponowano dla placu zabaw nr 1: 2 zjeżdżalnie, mimo, że w pkt 3.2.1. ppkt b SIWZ określono dla tego placu wymóg 3 zjeżdżalni; drugą zjeżdżalnię zaoferowano o wysokości pomostu 1,0 m, mimo że w pkt 3.2.1 ppkt b. SIWZ określono dla tej zjeżdżalni pomost o wysokości minimum 1,5 m; dla placu zabaw nr 2: w ofercie nie określono parametrów dla pomostu z daszkiem opisanych w pkt. 3.2.2. ppkt a, f, i SIWZ, oraz zamiast 2 daszków czterospadkowych na 2 pomostach zaoferowano daszek dwuspadkowy nad jednym pomostem (wg rys. nr 2 załączonego od oferty); dla placu zabaw nr 3: zaoferowano drugą zjeżdżalnię o wysokości pomostu 1,0 m, mimo że w pkt 3.2.3. ppkt b SIWZ określono dla tej zjeżdżalni wysokość pomostu 1,5 m.
- w ofercie nr 2 (firmy ATUT – ZM K.B., Nowa Wola) zaproponowano dla placu zabaw nr 3 huśtawkę podwójną z drabinkami o wymiarach 3,0 x 1,5 m, mimo że pkt. 3.2.3.2. SIWZ określono, dla niej wymiary minimum 3,8 x 1,5 x 1,8 m.
- w ofercie nr 3 (firmy „FIOR” Sp. z o.o., Wrocław) nie zaproponowano parametrów zjeżdżalni dla placu zabaw nr 1 określonej w pkt 3.2.1. ppkt b SIWZ oraz parametrów pomostów dla placu zabaw nr 2 określonego w pkt 3.2.2. ppkt a, f, i SIWZ.
- w ofercie nr 4 (firmy „Pro-Sympatyk P.J”, Wrocław) zaproponowano dla placu zabaw nr 1 parametry 3 zjeżdżalni o wysokości pomostu 1,45 m, 1,45m i 0,95 m, mimo że zgodnie z pkt 3.2.1. ppkt b SIWZ określono wysokość pomostu minimum 1,0m, 1,5 m i 2,0 m; dla placu zabaw nr 2: zaproponowano parametry 2 pomostów o wysokości 0,95 m, mimo że zgodnie z pkt 3.2.2. ppkt a, f SIWZ określono wysokość pomostów minimum 1,0 m; dla placu zabaw nr 3: zaproponowana parametry 2 zjeżdżalni o wysokości pomostów 0,95 m dla zjeżdżalni o dł. 2,5m i 1,45 m dla zjeżdżalni o dł. 3,0 m, mimo że w pkt 3.2.3. ppkt b SIWZ określono dla tych zjeżdżalni wysokość pomostów odpowiednio minimum 1,0 m i 1,5 m. [Dowód: akta kontroli str. 352-361, 363-461]

Nieodrzuconie ww. ofert stanowiło naruszenia art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp, który stanowi, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., zwana dalej Pzp.

²³ dalej SIWZ.

W postępowaniu nr WGG.2714.32.06.2011.IS przewodniczącą sześciuosobowej komisji przetargowej była Pani Janina Mucek – Dyrektor Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu. Umowę w dniu 12.07.2011 r. podpisał w imieniu Gminy Burmistrz – Robert Krupowicz.

[Dowód: akta kontroli str. 352-362]

Janina Mucek wyjaśniła m.in.: *Podjmując decyzję co do wyboru najkorzystniejszej oferty, obok zasad zapisanych w ustawie Pzp kierowałam się zasadami zapisanymi w ufp (...). Znając te wszystkie zasady, mając na względzie, że odrzucenie oferty w zamówieniach do progu wynikającego z art. 11 ust. 8 Pzp naraża zamawiającego na ewentualne odwołania, przy jednoczesnym braku 100% pewności co do stanowiska Krajowej Izby Odwoławczej uznałam, że oferty jednak nie powinny podlegać odrzuceniu. Procedury związane z koniecznością wątpliwego (wtedy tak to oceniałem) procedowania, które i tak nie zmieniły by wyniku postępowania pochłonięłyby większe lub mniejsze finanse publiczne. Nie wydawało się celowym i racjonalnym wchodzenie w procedury nie dające żadnego faktycznego efektu dla zamawiającego, ale na pewno pociągające za sobą dodatkowe koszty, w pierwszej kolejności z powodu konieczności przeprowadzenia dodatkowej procedury, później jeśli wykonawca zdecydowałby się na procedurę odwoławczą nawet mogłoby dojść do zagrożenia realizacji w terminie zamówienia tak by zdążyć przed rozpoczęciem roku szkolnego (...).*

[Dowód: akta kontroli str. 517--520]

Tomasz Banach (w zastępstwie Burmistrza) wyjaśnił m.in., że (...) *Oceniając przedstawione dokumenty w ramach kontroli zarządczej Burmistrz sprawdził, czy komisja przetargowa zauważyła niezgodności oferty ze SIWZ, a więc konieczność odrzucenia oferty (punkt 12 w protokole z postępowania). W związku z brakiem informacji o konieczności odrzucenia oferty, a także brakiem wniosków w tej sprawie z komisji przetargowej, (...) Burmistrz zatwierdził wybór oferty najkorzystniejszej. (...) Ze złożonych wyjaśnień wynika, że komisja w tej chwili uważa, iż z perspektywy czasu należałoby się zastanowić czy przypadkiem złożone oferty, w swoich zapisach są pod względem zaoferowanego sprzętu, między sobą równoważne, czy również przypadkiem nie wyczerpują przesłanek art. 87 ust. 2 pkt 3 Pzp. Oznaczałoby to, że niezgodność oferty z zapisami SIWZ jest na tyle nie istotna, że zamawiający miałby obowiązek ich poprawienia. (...) Jak wynika z wyjaśnień komisji przetargowej podejmując decyzję co do wyboru najkorzystniejszej oferty, obok zasad zapisanych w ustawie Pzp kierowała się zasadami zapisanymi w ufp (...). W mojej ocenie nie było błędu w procedurze zastosowanej przez komisję przetargową, a nastąpiła sytuacja bezspornej luki w wiedzy członków komisji przetargowej skutkujące nieprawidłową oceną ofert. Przeprowadzona ocena ofert co prawda nie narusza prawa w zakresie podstawowych zasad ustawy Pzp, tj.: dotyczących równego traktowania wykonawców i wyboru najkorzystniejszej oferty spełniającej warunki udziału w postępowaniu zapisane w ogłoszeniu i SIWZ ale jest sygnałem do doskonalenia wiedzy członków komisji przetargowej.*

[Dowód: akta kontroli str. 499-500, 595-600]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przepis art. 87 ust. 1 Pzp stanowi, że w toku badania i oceny ofert zamawiający może żądać od wykonawców wyjaśnień dotyczących treści złożonych ofert. Zamawiający poprawia w ofercie: oczywiste omyłki pisarskie; oczywiste omyłki rachunkowe, z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek; inne omyłki polegające na niezgodności oferty ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty - niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona (art. 87 ust. 2 Pzp).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykorzystanie przez Gminę środków funduszu sołeckiego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie niegospodarnego wydatkowania 2,2% badanych wydatków oraz przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

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 sołeckiego: w dniu 22.08.2011 r. – 73.513,30 zł, co odpowiadało 20% zrealizowanych wydatków w 2010 rok. Do 6.08.2012 r. Gmina nie otrzymała refundacji części wydatków poniesionych w 2011 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 231-234, 615]

Burmistrz Gminy Goleniów terminowo złożył (do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków) wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w 2010 i 2011 roku (tj. odpowiednio w dniach: 8.04.2011 r. i 18.05.2012 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 231, 234]

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie Zachodniopomorskiemu: za 2010 roku wyniosła 73.513,30 zł (co odpowiadało 20% zrealizowanych wydatków), a za 2011 rok – 101.682,27 zł (co odpowiadało 30% zrealizowanych wydatków). Biorąc pod uwagę wielkości K_b w Gminie w 2010²⁴ i 2011 roku²⁵ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach²⁶ wysokość wnioskowanej przez Urząd z budżetu państwa refundacji (tj. 20% za 2010 rok i 30% za 2011 rok) była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 ustawy o funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 96-101, 231, 234]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w zakresie rozliczenia części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego stwierdzono nieprawidłowości polegające na wnioskowaniu przez Burmistrza o zwrot części wydatków w latach 2010-2011 ponad wartość funduszu, obliczonego zgodnie ze wzorem określonym w art. 2 ust.1 ustawy o funduszu łącznie o 229,61 zł (o 0,1%), tj. za 2010 roku – o 189,20 zł (o 0,3%) oraz za 2011 rok – o 40,41 zł (0,04%).

We wniosku z 5.04.2011 r. Burmistrz Gminy – Robert Krupowicz i Skarbnik Gminy - Mirosław Guzikiewicz wystąpili o refundację 73.513 zł tytułem części wydatków zrealizowanych w 2010 roku, tj. o 189,20 zł więcej niż prawidłowa kwota refundacji obliczona od wartość funduszu sołeckiego wyliczonego wg wzoru określonego w art. 2 ust.1 ustawy o funduszu (73.324,10 zł). Zawyżenie wartości refundacji dotyczyło wydatków zrealizowanych przez 15 z 29 sołectw na łączną kwotę 946,01 zł (w tym 8 zł z tytułu podwyższenia wysokości funduszu dla sołectwa Imno) i spowodowało pobranie dotacji o 189,20 zł wyższej od należnej na podstawie art. 2 ust. 5 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu.

We wniosku z 18.05.2012 r. Zastępca Burmistrza Gminy – Henryk Zejko i Skarbnik Gminy - Mirosław Guzikiewicz wystąpili o refundację 101.682,27 zł tytułem części wydatków zrealizowanych w 2011 roku, tj. o 40,41 zł więcej niż prawidłowa kwota refundacji obliczona od wartość funduszu sołeckiego wyliczonego wg wzoru określonego w art. 2 ust.1 ustawy o funduszu (101.641,86 zł). Zawyżenie wartości refundacji dotyczyło wydatków 11 z 29 sołectw na łączną kwotę 134,70 zł i spowodowało zawyżenie wnioskowanej dotacji o 40,41 zł od należnej na podstawie art. 2 ust. 5 pkt 2 i art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu.

²⁴ w 2010 roku. – 2.416,07 zł.

²⁵ w 2011 roku – 2.256,10 zł.

²⁶ obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 121-149, 153-167, 231, 234-238]

Wnioskowanie o kwotę refundacji ponad wysokość funduszu obliczonego zgodnie ze wzorem określonym w art. 2 ust.1 ustawy o funduszu stanowiło naruszenie art. 3 ust. 2 ww. ustawy. Przepis ten stanowił, że zwiększona wysokość środków funduszu nie jest wliczana do wydatków wykonanych w ramach funduszu, od których przysługuje częściowy zwrot na podstawie art. 2 ust. 4.

Mirosław Guzikiewicz – Skarbnik Gminy wyjaśnił: *konsekwencją tego działania było błędne podanie kwot dla poszczególnych sołectw jak i wydanie ich do podanej wysokości. Urząd wystąpi z korektą wniosku za rok 2010 oraz zwróci kwotę do budżetu wojewody. W związku faktem, iż kwoty refundacji za 2011 rok nie zostały jeszcze przyznane, Urząd Gminy złoży do Wojewody korektę wniosku.*

[Dowód: akta kontroli str. 593-594]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W trakcie trwania kontroli NIK (tj. dniu 31.07.2012 r.) Burmistrz złożył korekty wniosków o zwrot części wydatków poniesionych z funduszu sołeckiego w latach 2010-2011 i dokonał zwrotu dotacji za 2010 rok w kwocie 189,20 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 609-612]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Burmistrza w zakresie dochodzenia z budżetu państwa zwrotu, w formie dotacji celowej, części wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w obliczeniu kwoty refundacji.

Opis stanu
faktycznego

4. System kontroli zarządczej.

Obowiązujące w Urzędzie w badanym okresie pisemne procedury kontroli zarządczej²⁷ obejmowały m.in. zagadnienia dotyczące procedur kontroli oraz przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz procedur nadzoru w zakresie gromadzenia, wydatkowania i zwrotu środków publicznych. Procedury kontroli odnosiły się do zagadnień ogólnych w zakresie gromadzenia dochodów, zaciąganych zobowiązań i realizowanych wydatków ze środków publicznych. Procedury nadzoru odnosiły się do ogólnych zagadnień w zakresie zwrotu środków publicznych, m.in. zwrotu dotacji (otrzymanych i niewykorzystanych na cele przewidziane w dotacji) w trybie i na zasadach określonych w ufp.

[Dowód: akta kontroli str. 525-573]

Procedury tworzenia i uchwalania budżetu²⁸ określały zagadnienia dotyczące prac przygotowawczych, tworzenia projektu budżetu i prac uchwałodawczych. W zakresach czynności osób pełniących w badanym okresie funkcję skarbnika²⁹ określono, że do zadań skarbnika należy m.in. przygotowanie projektu budżetu Gminy; przedkładanie wniosków, propozycji w przedmiocie gospodarki finansowej Burmistrzowi oraz Radzie oraz przygotowanie projektów uchwał (w tym w zakresie czynności obecnego Skarbnika - uchwał zmieniających budżet i innych uchwał dotyczących spraw finansowych Gminy oraz ich realizacji).

[Dowód: akta kontroli str. 574-591]

²⁷ wprowadzone zarządzeniem nr 4/2008 Burmistrza Gminy Goleniów z 2.01.2008 r. w sprawie procedur kontroli finansowej, zarządzeniem nr 3/2010 Burmistrza Gminy Goleniów w sprawie procedur kontroli zarządczej, zarządzeniem nr 15/2012 Burmistrza Gminy Goleniów z 29.06.2012 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli oraz przeprowadzenia wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków oraz zarządzeniem nr 16/2012 z 29.06.2012 r. w sprawie ustalenia instrukcji obejmującej procedury nadzoru w zakresie gromadzenia, wydatkowania i zwrotu środków publicznych obowiązujące w Urzędzie Gminy i Miasta w Goleniowie.

²⁸ wprowadzone uchwałą nr X/88/07 Rady Miejskiej w Goleniowie z 20.06.2007 r. w sprawie tworzenia i uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

²⁹ z dnia 5.01.2009 r. – przyjętego przez Agnieszką Drożdżał i z dnia 1.03.2011 r. – przyjętego przez Mirosława Guzikiewicza.

Procedury dotyczące dokonywania zakupów w trybie Pzp zostały określone w Zarządzeniu Wewnętrznym Burmistrza z 11.03.2004 r.³⁰ w sprawie Regulaminu określającego organizację, skład, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowych w Urzędzie przy realizacji wydatków z budżetu gminy (zmienionym zarządzeniami z 2.01.2008 r.³¹ i z 17.03.2011 r.³²). W przyjętych procedurach określono, że wyboru najkorzystniejszej oferty dokonuje Burmistrz, na podstawie propozycji przedstawionej przez Komisję. Komisja proponuje wybór najkorzystniejszej oferty spośród nie odrzuconych ofert na podstawie zbiorczego zestawienia oceny ofert (rozdział 6 ust. 1 i 2 zarządzenia Burmistrza z 11.03.2004 r.). Do obowiązków wszystkich członków komisji należy indywidualna ocena oferty (rozdział 3 ust.1-5 ww. zarządzenia). Podpisanie przez Burmistrza umowy, jest równoznaczne z zatwierdzeniem sposobu postępowania w danej sprawie (rozdział 6 ust. 5 ww. zarządzenia).

[Dowód: akta kontroli str. 241, 503-511]

W badanym okresie zadania dotyczące funkcjonowania funduszu sołeckiego zostały przypisane w Urzędzie 2 pracownikom, tj.:

- pracownikowi Wydziału Administracji i Spraw Społecznych – w zakresie spraw dotyczących współpracy z sołectwami (m.in. przyjmowania i analizowania wniosków, prowadzenia dokumentacji dotyczącej funduszu sołeckiego, kontrolę prawidłowości wydatkowania środków, rozliczanie pod względem merytorycznym zadań realizowanych przez sołectwa);
- pracownikowi Wydziału Finansowego - prowadzenie księgowości w zakresie funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 523-524, 592]

W 2009 roku 3 pracowników Urzędu brało udział w szkoleniach dotyczących funkcjonowania funduszu sołeckiego, tj.:

- w dniu 21.04.2009 r. w szkoleniu zorganizowanym przez Lubuskie Centrum Edukacji Samorządowej i Specjalistycznej – 2 pracowników: Skarbnik Gminy – Agnieszka Drożdżał i zastępca Dyrektora Wydziału Administracji i Spraw Społecznych – Edyta Guzikiewicz (realizująca zadania dotyczące funkcjonowania funduszu sołeckiego);
- w dniu 11.05.2009 r. w szkoleniu zorganizowanym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Centrum Szkoleniowe w Szczecinie - 2 pracowników Wydziału Administracji i Spraw Społecznych (tj. Dyrektor Wydziału i jego Zastępca) oraz Skarbnik Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 240]

W 2009 roku Burmistrz zorganizował dwa szkolenia dla sołtysów z zakresu funkcjonowania funduszu sołeckiego. Wszyscy sołtysi uczestniczyli w szkoleniach zorganizowanych przez Burmistrza, tj. 28 z 32 sołtysów w szkoleniu przeprowadzonym w dniu 10.06.2009 r. oraz 27 z 32 sołtysów - w dniu 14.09.2009 r. Przedmiotem obu szkoleń było omówienie ustawy o funduszu, m.in. sposobu ustalania wysokości środków przypadających na dane sołectwo, zasad sporządzania wniosku o przyznanie funduszu, celów na które mogą być wydatkowane środki funduszu, terminów dotyczących tworzenia funduszu i wydatkowania środków funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 104]

³⁰ Nr 55/2004.

³¹ Nr 2/2008.

³² Nr 27/2011.

3 z 27 ankietowanych sołtysów (tj. 11,1%) poinformowało o braku przeszkolenia w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego, z powodu objęcia funkcji sołtysa po 2009 roku.

Jako źródło wiedzy o zasadach funkcjonowania funduszu 25 z 27 ankietowanych sołtysów (tj. 92,6%) wskazało pracowników Urzędu (oraz inne źródła, m.in.: prasę, internet, innych sołtysów), jeden sołtys wskazał jako wyłączone źródło wiedzy – internet, a jeden sołtys nie wypowiedział się w tym zakresie.

Współpracę pracowników Urzędu przy realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu 25 sołtysów oceniło jako wystarczającą, jeden sołtys nie wypowiedział się w tym zakresie, a jeden sołtys - ocenił negatywnie (z powodu: braku dokładnej informacji przed wykonaniem zadania oraz obcesowe i nieprzyjemne traktowanie rozliczającego zadanie).

[Dowód: akta kontroli str. 168-222]

W Gminie Goleniów w 2011 roku i w I półroczu 2012 roku były przeprowadzone dwa zadania audytowe w zakresie: systemu zamówień publicznych oraz wydawania zezwoleń oraz naliczania kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów. W ramach przeprowadzonego audytu zamówień publicznych badaniem objęto zamówienie przeprowadzone w 2011 roku na dostawę i montaż wyposażenia placów zabaw na terenie Gminy Goleniów (finansowane m.in. z środków funduszu)³³ i nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dokonywania oceny ważności oraz kompletności przedłożonych ofert.

W badanym okresie przeprowadzony audyt wewnętrzny nie obejmował zagadnień dotyczących funkcjonowania funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 242-251]

*Ustalone
nieprawidłowości*

Przyjęty przez Urząd system kontroli zarządczej był nieskuteczny w zakresie efektywnego, skutecznego oraz zgodnego z prawem funkcjonowania funduszu sołeckiego. Procedury kontroli zarządczej nie zapewniły prawidłowej realizacji zadań w zakresie obliczenia środków funduszu sołeckiego i kwoty refundacji oraz prawidłowej realizacji wydatków ze środków funduszu sołeckiego, w tym przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w ramach którego wydatkowano środki funduszu sołeckiego).

[Dowód: akta kontroli str. 241, 503-511, 525-583]

O nieskuteczności przyjętego w Urzędzie systemu kontroli zarządczej świadczy m.in. fakt, iż przeprowadzony audyt wewnętrzny zamówienia nr WGG.2714.32.06.2011.IS, nie ujawnił nieprawidłowości (stwierdzonych w trakcie kontroli NIK) w zakresie dokonywania oceny ważności oraz kompletności przedłożonych ofert.

W zakresach czynności osób realizujących zadania dotyczące funkcjonowania funduszu sołeckiego nie przypisano zadań w zakresie:

- obliczenia środków funduszu sołeckiego (na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu) - poza przypisaniem Skarbnikowi zadań w zakresie projektowania budżetu Gminy,
- obliczenia kwoty refundacji określonej we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o funduszu).

[Dowód: akta kontroli str. 243-251, 523-524, 586-529]

System kontroli zarządczej powinien zapewniać efektywne, skuteczne i zgodne z prawem funkcjonowanie m.in. funduszu sołeckiego. Zapewnienie funkcjonowania

³³ nr WGG.2714.32.06.2011.IS.

adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków Burmistrza na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ufp.

Tomasz Banach (w zastępstwie Burmistrza) wyjaśnił m.in., że zasady regulujące, w Urzędzie sposób przedstawienia oceny dokonanej przez członków komisji przetargowej są zgodne z obowiązującym obecnie prawem i racjonalnością prowadzonej procedury. Określając wewnętrzne zasady szczególnie zwróciliśmy uwagę na kierunek zmian w dokumentacji z postępowania zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 26.10.2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458). Staramy się nie powielać w wewnętrznych zasadach i uregulowaniach tych zasad, które zawarte są w obowiązujących przepisach prawa, a które w sposób jasny i jednoznaczny wskazują na obowiązujące procedury. (...) W zakresie kontroli zarządczej i rodzaju zauważonych błędów w ocenie ofert, podjąłem decyzje umożliwiające doskonalenie wiedzy osób oceniających ofertę, a nie wprowadzenie dodatkowego druku, który nie ma wpływu na prawidłową ocenę dokumentów złożonych przez wykonawcę. Opracowane w Urzędzie procedury kontroli zarządczej, stanowiące ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. (...) Powyższe procedury w pełni zapewniają skuteczne i zgodne z prawem funkcjonowanie funduszu sołeckiego. Ponoszenie wydatków, a także obliczenia dotyczące wysokości funduszu sołeckiego – plan wydatków, związane są z kontrolą zarządczą w zakresie wydatkowania. Wydatki w ramach funduszu sołeckiego stanowią wydatki Urzędu i są jednakowo traktowane. Dlatego procedury dotyczące wydatków Urzędu stanowią procedury dla funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 499-500, 595-600]

W sprawie braku określenia w zakresach czynności osób realizujących zadania dotyczące funkcjonowania funduszu sołeckiego zadań w zakresie obliczenia środków funduszu sołeckiego oraz obliczenia kwoty refundacji, Robert Krupowicz wyjaśnił, m.in. że: Skarbnik Gminy jest odpowiedzialny za planowanie dochodów i ich rozliczanie. Widzę jednak potrzebę, aby zadania obliczania środków- funduszu sołeckiego oraz obliczenia kwoty refundacji zostały przypisane w zakresach czynności pracownikom je realizującym.

[Dowód: akta kontroli str. 604, 613]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Mimo obowiązujących w Urzędzie procedur kontroli zarządczej oraz przeprowadzonego audytu wewnętrznego, w działalności Urzędu objętej kontrolą stwierdzono nieprawidłowości w zakresie: tworzenia funduszu sołeckiego, obliczenia jego wartości i kwoty refundacji oraz udzielenia zamówienia publicznego na dostawę i montaż placu zabaw finansowanego m.in. ze środków funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 93-102, 121-127, 231, 234-238, 350-461]

Ocena cząstkowa

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

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 Kontroli³⁴, wnosi o:

1. Zamontowanie monitoringu na placu zabaw w sołectwie Kliniska Wielkie.

³⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

2. Uwzględnienie w systemie kontroli zarządczej procedur zapewniających prawidłową realizację zadań dotyczących:

- obliczenia wysokości funduszu sołeckiego – stosownie do wymogów art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu,
- obliczenia kwoty refundacji z budżetu państwa części wydatków ponoszonych z funduszu – stosownie do wymogów art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu,
- realizacji zamówień publicznych – stosownie do wymogów art. 89 ust. 1 Pzp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Burmistrza Goleniowa, drugi do akt kontroli.

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

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 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Szczecin

....., dnia

.....
miejscowość

.....
data

Kontroler
Bogumiła Mędrzak
Specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis