



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura NIK w Szczecinie

Lsz-4101-09-04/2012

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	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie
Kontroler	Sylwia Melnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 082803 z dnia 20.07.2012 r.;
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Stargardzie Szczecińskim, ul. Rynek Staromiejski 5, 73 – 110 Stargard Szczeciński
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Szarżanowicz, Wójt Gminy Stargard Szczeciński

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie w latach 2010-2012 (I półrocze)¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Główne nieprawidłowości stwierdzone w trakcie przeprowadzonej kontroli dotyczyły:

- zawyżenia we „Wniosku o zwrot z budżetu Państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego²” za rok 2010 kwoty wydatków wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia łącznie o 22.367,22 zł (6,1% łącznej kwoty **wydatków**) a w związku z tym pobrania z budżetu państwa nienależnej dotacji za 2010 r. w łącznej kwocie 6.710,16 zł (tj. 6,1% otrzymanej refundacji), w tym: 38,21 zł w związku z nieprawidłowym obliczeniem kwot środków finansowych przypadających poszczególnym sołectwom w ramach funduszu sołeckiego (wydatkowano łącznie o 126,83 zł więcej od kwoty środków funduszu przypadających sołectwom na ten rok), 2.637,90 zł w związku ze wskazaniem do refundacji przedsięwzięcia nie ujętego we wniosku złożonym w 2009 r. przez sołectwo Kiczarowo (8.793 zł) oraz wskazaniem do refundacji kwoty 4.034,05 zł, wynikającej z poniesienia wydatku na budowę chodnika przy drodze powiatowej nr 1700Z w miejscowości Klępino (13.446,85 zł)
- zawyżenia we „Wniosku o zwrot z budżetu Państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego” za rok 2011 kwoty wydatków wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia łącznie o 40.674,66 zł (12,3% łącznej kwoty wydatków) a w związku z tym pobrania z budżetu państwa nienależnej dotacji za 2011 r. w łącznej kwocie 12.202,40 zł (tj. 12,3% otrzymanej refundacji), w tym: 5,29 zł w związku z nieprawidłowym obliczeniem kwot środków finansowych przypadających poszczególnym sołectwom w ramach funduszu sołeckiego (w 2011 r. wydatkowano łącznie o 17,63 zł więcej od kwoty środków funduszu przypadających sołectwom na ten rok), 6.225,10 zł w związku ze wskazaniem do refundacji przedsięwzięć nie ujętych we wnioskach złożonych w 2010 r. przez sołectwa Lipnik (4.659,51 zł), Lubowo

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

² Dalej „Wnioskach”

(6.226,08 zł), Rogowo (7.036 zł), Skalin (1.830 zł), Sowno (998,74 zł) oraz wskazaniem do refundacji kwoty 5.972,01 zł wynikającej z poniesienia wydatku na budowę chodników: na terenie będącym własnością Kościoła w miejscowości Lipnik (1.499,99 zł) oraz przy drogach powiatowych: nr 1700Z w miejscowości Kępino (12.871,71 zł) i nr 1707Z w miejscowości Warchlinko (5.535 zł),

- nieprawidłowego wyliczenia wysokości środków funduszu przypadających sołectwom w latach 2010-2012, co spowodowało, że w 2010 r. 4 sołectwa przekroczyły przyznany im limit wydatków łącznie o 126,83 zł, a w 2011 r. 2 sołectwa o 17,63 zł,

- zrealizowania w 2010 r. przedsięwzięcia polegającego na wyposażeniu lub doposażeniu 13 placów zabaw (łącznie koszt 126.993,38 zł brutto, 104.092,93 zł netto) z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej „pzp”),

- niegospodarnego działania polegającego na zaniechaniu wykorzystania kostki brukowej⁴ zakupionej w 2010 roku (13.446,85 zł) i 2011 roku (12.871,81 zł) na wniosek sołectwa Kępino.

W wyniku kontroli prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez 27 sołectw w łącznej wysokości 255.103,46 zł (31,5% wydatków ogółem) poza ww. przypadkami środki wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw, wydatki związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne z kierunkami rozwoju Gminy.

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 lata 2010, 2011 oraz 2012, tj. odpowiednio do: 30 czerwca 2009 r., 31 marca 2010 r. i 31 marca 2011 r. (art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim⁵).

[Dowód: akta kontroli str. 21-23, 27-28, 32-33]

Inicjatorem wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010- 2012 był Wójt.

[Dowód: akta kontroli str. 24, 29, 34, 37, 39]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 383.501 zł, w 2011 r. – 385.298 zł i w 2012 r. – 389.453 zł. W trakcie kolejnych lat budżetowych Rada Gminy nie zwiększała wielkości funduszu ponad kwoty obliczone na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 97-110, 123-143, 156-166]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 w związku z art. 86 ustawy z dnia

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

⁴ przeznaczona na budowę chodnika przy drodze powiatowej nr 1700Z

⁵ Dz.U. Nr 52, poz. 420 ze zm., dalej „ustawa o funduszu sołeckim”

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶. Organ ten nie uchylił oraz nie wniósł uwag do treści ww. uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 25-26, 30-31, 35-37, 39]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie Gmina składała się z 30 sołectw: Barzkowice, Golina, Grabowo, Grzędzice, Kiczarowo, Klępino, Koszewo, Krapiel, Kurcewo, Lipnik, Lubowo, Małkocin, Pężino, Poczernin, Rogowo, Skalin, Smoglice, Sowno, Strachocin, Strumiany, Strzyżno, Sułkowo, Święte, Trzebiatów, Tychowo, Ulikowo, Warchlino, Witkowo Pierwsze, Witkowo Drugie, Żarowo.

[Dowód: akta kontroli str. 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 sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 59-70]

Kwota bazowa (K_b), o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, dotycząca funduszu na 2010 r. wyniosła 2.226,17 zł, na 2011 r. – 2.219,60 zł oraz na 2012 r. – 2.229,52 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 171-176]

Wysokość środków z funduszu na lata 2010 - 2012 przypadających sołectwom została ustalona odpowiednio na: 383.502,51 zł, 385.300,35 zł i 389.452,55 zł

W żadnym przypadku wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła dziesięciokrotności kwoty bazowej.

[Dowód: akta kontroli str. 100-102, 126-128, 158, 161]

W latach 2009-2011 sołtysi z wszystkich sołectw przekazali Wójtowi w terminie wnioski o przyznanie środków z funduszu (tj. do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy), zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

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

[Dowód: akta kontroli str. 212-222]

W badanym okresie obowiązywała uchwała Rady Gminy Stargard Szczeciński nr XIV/83/08 z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia „Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Stargard Szczeciński na lata 2007-2020”. Przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu (zgłoszone we wnioskach sołectw) były zgodne z celami i kierunkami działania określonymi w powyższej Strategii rozwoju.

[Dowód: akta kontroli str. 71-79]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu przypadających sołectwom w latach 2010-2012 podano nieprawidłowo wyliczone

⁶ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.

kwoty. Określona w powyższych dokumentach łączna wysokość środków funduszu dla sołectw na lata 2010-2012 (odpowiednio 383.502,51 zł, 385.300,35 zł i 389.452,55 zł) była odpowiednio: niższa o 445,03 zł (0,1 % ogólnej kwoty na 2010 r.) oraz wyższa o 87,75 zł (0,02%) i o 22,29 zł (0,005%), od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, tj.:

a) w przypadku funduszu na 2010 r.:

- dla sołectwa Barzkowice ustalono kwotę 18.009,72 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Golino ustalono kwotę 6.901,13 zł, tj. więcej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Grabowo ustalono kwotę 11.687,59 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Klępino ustalono kwotę 14.047,13 zł, tj. więcej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Koszewo ustalono kwotę 17.492,93 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Lipnik ustalono kwotę 13.112,14 zł, tj. więcej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Lubowo ustalono kwotę 7.390,88 zł, tj. mniej o 44,52 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Małkocin ustalono kwotę 15.115,69 zł, tj. mniej o 22,27 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Poczernin ustalono kwotę 9.082,77 zł, tj. mniej o 22,27 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Rogowo ustalono kwotę 7.346,36 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Skalin ustalono kwotę 17.631,27 zł, tj. mniej o 44,52 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Smoglice ustalono kwotę 6.544,94 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Sowno ustalono kwotę 15.606,45 zł, tj. mniej o 89,05 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Strachocin ustalono kwotę 11.019,54 zł, tj. mniej o 89,05 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Strzyżno ustalono kwotę 12.733,69 zł, tj. więcej o 66,78 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Sułkowo ustalono kwotę 8.481,71 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Trzebiatów ustalono kwotę 11.754,18 zł, tj. mniej o 66,78 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Ulikowo ustalono kwotę 16.763,06 zł, tj. mniej o 89,05 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Warchlino ustalono kwotę 8.214,57 zł, tj. więcej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Witkowo I ustalono kwotę 15.249,26 zł, tj. więcej o 22,26 zł od przysługującej,
- dla sołectwa Żarowo ustalono kwotę 12.266,20 zł, tj. mniej o 22,26 zł od przysługującej,

b) w przypadku funduszu na 2011 r.:

- dla sołectwa Golino ustalono kwotę 6.880,76 zł, tj. więcej o 22,20 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Lipnik ustalono kwotę 13.184,42 zł, tj. więcej o 22,19 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Sowno ustalono kwotę 15.958,92 zł, tj. mniej o 22,20 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Strachocin ustalono kwotę 12.718,31 zł, tj. mniej o 22,20 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Strzyżno ustalono kwotę 12.718,31 zł, tj. więcej o 44,39 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Święte ustalono kwotę 8.878,40 zł, tj. więcej o 22,20 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Warchlino ustalono kwotę 8.279,11 zł, tj. mniej 44,39 zł od przysługującej,
- c) w przypadku funduszu na 2012 r.:
- dla sołectwa Barzkowice ustalono kwotę 17.791,57 zł, tj. mniej o 22,29 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Klępino ustalono kwotę 14.380,40 zł, tj. więcej o 22,29 zł od przysługującej,
 - dla sołectwa Święte ustalono kwotę 9.096,44 zł, tj. mniej o 22,29 zł od przysługującej.

[Dowód: akta kontroli str. 60, 64, 69, 171-176]

Do wyliczenia ww. kwot funduszu sołeckiego w latach 2010 - 2012 kontroler NIK przyjął liczbę mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca 2009, 2010 i 2011 r., ustaloną w dniu 1.08.2012 r.

Natomiast dane dotyczące liczby mieszkańców przyjęte przez Urząd do wyliczenia ww. kwot funduszu w latach 2010-2012 ustalono odpowiednio na dzień 6.07.2009 r., 1.07.2010 r. i 1.07.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 177-196]

Przyczyną nieprawidłowego obliczenia kwot środków finansowych przypadających na poszczególne sołectwa w ramach funduszu sołeckiego na lata 2010-2012 był sposób działania programu służącego do ewidencji ludności. Jak wyjaśnił Zastępca Wójta, „w programie można wydrukować ilość osób zameldowanych na określonej dacie. Datą tą jest dzień zameldowania, wymeldowania lub przemeldowania, a nie dzień technicznego wprowadzenia zmian (tj. jeżeli osoba przemeldowała się w dniu 29 czerwca, a czynność ta została wprowadzona do programu w dniu 3 lipca to na wydruku w dniu 1 lipca będzie inny stan niż na wydruku 7 lipca)”.

[Dowód: akta kontroli str. 197-198, 200]

Powyższe nieprawidłowości spowodowały, że w 2010 r. 4 sołectwa⁷ wydatkowały łącznie o 126,83 zł więcej od kwoty środków funduszu im przypadających na ten rok, a w 2011 r. 2 sołectwa⁸ wydatkowały łącznie o 17,63 zł więcej.

W związku z tym o ww. kwoty zawyżona została we Wnioskach za rok 2010 i 2011 wartość wydatków wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który złożony został wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 171-174, 498, 501]

2. W latach 2009-2011 Wójt przyjął do realizacji wnioski sołectwa Klępino i Warchlino dotyczące wykonania chodnika dla pieszych w ciągu drogi powiatowej nr

⁷ Golina wydatkowała o 21,51 zł więcej, Klępino – 21,06 zł, Strzyżno – 62,53 zł, Warchlino – 21,73 zł

⁸ Golina wydatkowała o 5,49 zł więcej, Święte – 12,14 zł

1700Z (Kłębino) i 1707Z (w miejscowości Warchlinko). Koszt realizacji zadania w 2010 r. wyniósł 13.446,85 zł i w całości został sfinansowany z funduszu sołeckiego.

Natomiast koszt realizacji ww. zadań w 2011 r. wyniósł łącznie 30.566,43 zł, w tym z funduszu sołeckiego sfinansowano kwotę 18.406,71 zł (Kłębino – 12.871,71 zł i Warchlinko – 5.535 zł), a z budżetu Gminy 12.159,72 zł (w całości dotyczyło miejscowości Warchlinko).

[Dowód: akta kontroli str. 337-347]

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu, natomiast wg art. 20 pkt. 4 ww. ustawy do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

W 2011 r. przyjęto do realizacji wnioski sołectwa Lipnik a w 2012 r. sołectwa Krapiel dotyczące wykonania chodnika na terenie należącym do Kościoła. Z funduszu sołeckiego sfinansowano 100% wartości przedsięwzięcia, w tym: w 2011 r. kwotę w wysokości 1.499,99 zł a w 2012 r. – 5.000 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 348-359]

Zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, inwestycje sakralne i kościelne są finansowane ze środków własnych kościelnych osób prawnych.

Wójt wyjaśnił, że: „W latach 2010-2011 wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na przedsięwzięcia dotyczące budowy chodnika dla pieszych w miejscowości Kłębino i Warchlinko w ciągu dróg powiatowych zostały przyjęte do realizacji, ponieważ oceniałem, że realizacja przedsięwzięć przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców na drogach publicznych, co w mojej ocenie jest zgodne z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym /.../. Rada Gminy uznała, że przedsięwzięcia są zasadne i celowe.

O wyborze przedsięwzięcia – wykonanie chodnika na terenie należącym do Kościoła w miejscowości Lipnik i Krapiel zdecydowali mieszkańcy. Wykonanie zadania było zasadne i celowe ze względu na poprawę bezpieczeństwa osób uczęszczających do kościoła. Ponadto w mojej ocenie realizacja przedsięwzięcia mieści się w kategorii zadań własnych Gminy a dotyczących współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹.”

[Dowód: akta kontroli str. 506, 509]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie tworzenie funduszu sołeckiego i rozdysponowanie jego środków na sołectwa.

Ocena cząstkowa

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. – 364,9 tys. zł (95,2% planowanych wydatków), w 2011 r. – 329,5 tys. zł (85,5%), do 30.06.2012 r. – 116,2 tys. zł (29,8%).

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Przyczynami niepełnego wykorzystania środków w 2010 i 2011 roku były niższe niż szacowano koszty wykonania poszczególnych zadań, a także odstąpieniem od wykonania niektórych zadań z przyczyn niezależnych od Gminy.

[Dowód: akta kontroli str.121-122, 154-155, 198, 231-232, 244]

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

[Dowód: akta kontroli str. 37, 39]

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego). W latach 2010-2012 (I półrocze) środkami pieniężnymi Gminy nie pochodzącymi z funduszu sołeckiego (odpowiednio w wysokości: 56.844 zł, 24.910 zł, 1.027 zł) dofinansowano realizację następujących zadań: zakup urządzeń na placach zabaw: Golina, Koszewo, Kurcewo, Lubowo, Skalin, Smoglice, Sowno, Strumiany, Strzyżno, Sułkowo, Tychowo, Warchlino, Żarowo (44.668 zł), budowa chodnika: Grabowo, Poczernin, Warchlino (25.330 zł), zakup kosiarki Grzędzice (3.500 zł), wykonanie i modernizacja boiska sportowego: Sułkowo, Tychowo, Pęczino (3.268 zł), budowa mostku Koszewo (2.400 zł), wykonanie ogrodzenia wokół placu zabaw: Lipnik, Święte, Żarowo (1.988 zł), wykonanie schodów i zagospodarowanie terenu przy świetlicy: Poczernin (843 zł), zakup sprzętu sportowego Strumiany (420 zł), doposażenie świetlicy: Golina, Grzędzice, Strumiany (222 zł), utrzymanie zieleni: Witkowo II, Skalin, Sowno, Strachocin, Święte (136 zł), stworzenie miejsc spotkań Skalin (6 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 643-645]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez 27 sołectw w łącznej wysokości 255.103,46 zł (31,5% wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. przez 9 sołectw¹² – 111.129,03 zł (30,5%)¹³, w 2011 r. przez 9 sołectw¹⁴ – 108.548,94 zł (32,9%)¹⁵, do 30.06.2012 r. przez 9 sołectw¹⁶ – 35.425,49 zł (30,5%)¹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 244-262]

W wyniku badania stwierdzono, że w latach 2010-2012 środki funduszu w 21 (z 27) badanych sołectwach wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach (nieprawidłowości stwierdzone w pozostałych 6 sołectwach opisano w dalszej części wystąpienia), a wydatki (poza 4 przypadkami opisanym w dalszej części wystąpienia) związane były z realizacją zadań własnych Gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne ze „Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Stargard Szczeciński na lata 2007-2020” (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim).

[Dowód: akta kontroli str. 245-262]

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw (poza przypadkami dotyczącymi 6 sołectw opisanymi w dalszej części wystąpienia), na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, zostały zrealizowane prawidłowo.

[Dowód: akta kontroli str. 263-335]

¹² Nazwy sołectw: Golina, Grabowo, Kiczarowo, Kłépino, Pęczino, Strachocin, Sułkowo, Trzebiatów, Ulikowo.

¹³ Wydatków wykonanych w 2010 r.

¹⁴ Nazwy sołectw: Grzędzice, Koszewo, Lipnik, Lubowo, Rogowo, Skalin, Sowno, Tychowo, Witkowo I

¹⁵ Wydatków wykonanych w 2011 r.

¹⁶ Nazwy sołectw: Barzkowice, Krapiel, Małkocin, Strumiany, Strzyżno, Święte, Warchlino, Witkowo II, Żarnowo.

¹⁷ Wydatków wykonanych do 30.06.2012 r.

Jak wyjaśnił Wójt, problemy związane z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego wynikały z nieprecyzyjnych zapisów w ustawie o funduszu sołeckim dotyczących m.in.: możliwości dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego zmian w zgłaszanych wnioskach sołectw, braku definicji „przedsięwzięcia”. Wątpliwości budziło czy przedsięwzięciem może być pojedyncze zadanie, np. doposażenie placów zabaw, świetlic wiejskich, czy też zadanie to może być jedynie częścią przedsięwzięcia, możliwości odrzucenia przez Radę Gminy wniosku, którego nie odrzucił Wójt i ujął go w projekcie budżetu i obowiązku badania przez Radę Gminy złożonych wniosków.

„Druga grupa problemów powstaje w czasie realizacji przedsięwzięć w trakcie roku budżetowego. Wynika to przede wszystkim z trudności oszacowania przez sołectwa kosztów przedsięwzięć, ustalenia sposobu ich realizacji co wiąże się i z ich kosztami i z ujęciem ich w budżecie gminy, jak też z chęci zmiany przedsięwzięć lub ich części na skutek weryfikacji zasadności wcześniejszych celów tych przedsięwzięć przez mieszkańców sołectw”.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 39-40]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2010 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 13.446,85 zł (3,7% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono na realizację przedsięwzięcia budowa chodnika w miejscowości Kłépino w ciągu drogi powiatowej nr 1700Z.

[Dowód: akta kontroli str. 333-339]

W 2011 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 19.906,70 zł (6,04% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono na realizację przedsięwzięć:

- budowa chodnika w miejscowości Kłépino w ciągu drogi powiatowej nr 1700Z (koszt zadania 12.871,71 zł),
- budowa chodnika w miejscowości Warchlinko w ciągu drogi powiatowej nr 1707Z (koszt zadania 5.535 zł),
- budowa chodnika w miejscowości Lipnik na terenie należącym do Kościoła (koszt zadania 1.499,99 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 340- 354]

W 2012 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 5.000 zł (4,3% ogółem zrealizowanych w I połowie tego roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono na realizację przedsięwzięcia budowa chodnika w miejscowości Krąpiel na terenie należącym do Kościoła.

[Dowód: akta kontroli str. 323, 326, 357-359]

Powyższe przedsięwzięcia nie mieściły się w katalogu zadań własnych gminy, dlatego ich realizacja była niezgodna z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu, natomiast wg art. 20 pkt. 4 ww. ustawy do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą.

Zgodnie z art. 43 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, inwestycje sakralne i kościelne są finansowane ze środków własnych kościelnych osób prawnych.

Wójt wyjaśnił, że: „W latach 2010-2011 wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego na przedsięwzięcia dotyczące budowy chodnika dla pieszych w miejscowości Kłepino i Warchlino w ciągu dróg powiatowych zostały przyjęte do realizacji, ponieważ oceniłem, że realizacja przedsięwzięć przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców na drogach publicznych, co w mojej ocenie jest zgodne z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z o samorządzie gminnym/.../. Rada Gminy uznała, że przedsięwzięcia są zasadne i celowe.

O wyborze przedsięwzięcia – wykonanie chodnika na terenie należącym do Kościoła w miejscowości Lipnik i Krapiel zdecydowali mieszkańcy. Wykonanie zadania było zasadne i celowe ze względu na poprawę bezpieczeństwa osób uczęszczających do kościoła. Ponadto w mojej ocenie realizacja przedsięwzięcia mieści się w kategorii zadań własnych Gminy a dotyczących współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”

[Dowód: akta kontroli str. 506, 509]

2. Badanie wybranych wydatków zrealizowanych przez Urząd Gminy w ramach funduszu sołeckiego wykazało, że w latach 2010-2012 w 6 poniżej wskazanych sołectwach środki z funduszu przeznaczono na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wnioskach złożonych w trybie określonym w art. 4 ust. 4-5 ustawy o funduszu sołecznym, co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 245-262]

W 2010 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 8.793 zł (2,4% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono na zakup parkietu i namiotu w sołectwie Kiczarowo.

W związku z tym o ww. kwotę zawyżona została we Wniosku za rok 2010 wartość wydatków wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który złożony został wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 360-365]

W 2011 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 20.750,33 zł (6,3% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) przeznaczono w miejscowości:

- Lipnik na zakup lamp ulicznych (z funduszu wydatkowano 472,32 zł), namiotu (1.900 zł) i kostki granitowej na chodnik do kościoła (1.499,99 zł) oraz na plantowanie terenu działki na boisko (787,20 zł),
- Lubowo na zakup paliwa do kosiarek (z funduszu wydatkowano łącznie 400 zł), roślin i trawy (679,50 zł), piłek do siatkówki i piłki nożnej (400 zł), zorganizowanie Dnia Dziecka (696,58 zł), doposażenia świetlicy (4.050 zł),
- Rogowo na zakup kosiarki i traktora bocznego (z funduszu wydatkowano łącznie 7.036 zł),
- Skalin na zakup obkaszarki (z funduszu wydatkowano łącznie 1.830 zł),
- Sowno na zakup kamizelki dla Ochotniczej Straży Pożarnej¹⁸ i latarki (z funduszu wydatkowano łącznie 565,22 zł) oraz tarczy dla OSP do zatrzymywania pojazdów (433,52 zł).

W związku z tym o ww. kwotę zawyżona została we Wniosku za rok 2011 wartość wydatków wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia roku, za który złożony został wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 348-354, 366-423]

¹⁸ dalej „OSP”

Wójt wyjaśnił, że: „Urząd Gminy zrealizował wydatki w ramach funduszu sołeckiego, które nie zostały ujęte we wnioskach złożonych w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, ponieważ sugerował się stanowiskiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Departamentu Administracji Publicznej wyrażonym w piśmie z dnia 10.05.2011 r. w związku z zapytaniem jakie skierowałem do Ministerstwa (o czym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia). Za przyjęcie do realizacji wniosków z funduszu sołeckiego odpowiedzialny jest skarbnik Gminy.”

[Dowód: akta kontroli str. 507, 510]

Skarbnik wyjaśnił, że: „Wnioskiem z dnia 28.09.2009 r. sołtys wsi Kiczarowo, w imieniu mieszkańców, wniósł o uwzględnienie w projekcie budżetu na 2010 rok realizacji przedsięwzięcia polegającego na: "Wykonaniu podestu betonowego do celów rekreacyjnych", uzasadniając wykonanie powyższego - ułatwieniem organizacji imprez, które przyczynią się do integracji mieszkańców sołectwa. /.../ Pismem z dnia 27.09.2010 r. sołtys Kiczarowa zwrócił się w imieniu mieszkańców wsi o zmianę zadania zawartego w w/w wniosku. /.../ Prośbę swą motywował tym, że podest betonowy będzie pękał z uwagi na podmokły teren, więc wykonanie zadania jest bezcelowe. /.../ Cel przedsięwzięcia przedstawionego w złożonym wniosku został osiągnięty tj. sama idea przedsięwzięcia została zachowana, a zmieniła się jedynie jej forma realizacji.

Sołectwa Lipnik, Lubowo, Rogowo, Skalin i Sowno uchwalone zgodnie z art. 4 ustawy o funduszu sołeckim wnioski złożyły w terminie tj. do 30.09.2010 r. Wnioski te spełniały wymogi zawarte w ww. ustawie w związku z czym zostały przyjęte do projektu budżetu na rok 2011. Wyżej wymienione sołectwa w trakcie 2011 roku złożyły do Wójty Gminy korekty ww. wniosków z prośbą o dokonanie zmian przeznaczenia środków funduszu sołeckiego. Zmiany te zainicjowane były przez upoważnionych mieszkańców na zebraniach wiejskich w stosownych uchwałach.

Zmiany na tym etapie funkcjonowania funduszu sołeckiego w Urzędzie Gminy Stargard Szczeciński są nieuniknione, ponieważ trudno w tej fazie funkcjonowania funduszu, przy braku jednoznacznego zapisu w ustawie o niemożność dokonywania jakichkolwiek zmian w funduszu sołeckim, zakładać iż sołectwo składając wniosek we wrześniu, w sposób ostateczny uchwali przedsięwzięcia, wyodrębni wszystkie elementy składające się na ich wykonanie i oceni ich koszt. Odległość czasowa od momentu złożenia wniosku do realizacji zawartych w nim przedsięwzięć jest duża, może się zatem okazać, iż wybrane do realizacji przedsięwzięcie nie jest tym najpilniejszym dla sołectwa, ponieważ wraz z upływem czasu ujawniają się pilniejsze potrzeby mieszkańców gminy niż te zawarte we wniosku. Niektóre zmiany przedsięwzięć mogą wynikać też z koniecznych modyfikacji wynikających z przebiegu procesu realizacji przedsięwzięcia.”

[Dowód: akta kontroli str. 507, 511-561]

3. Oględziny przedsięwzięć zrealizowanych w latach 2010 – 2012 (I półrocze) przeprowadzone w dniu 12.09.2012 r. wykazały 1 przypadek wskazujący na niegospodarność. Kostka brukowa¹⁹ zakupiona w 2010 i 2011 roku na wniosek sołectwa Klępino (wydatkowano odpowiednio kwotę 13.446,85 zł i 12.871,81 zł) w trakcie kontroli NIK była składowana na terenie przyległym do świetlicy wiejskiej.

[Dowód: akta kontroli str. 333-335]

¹⁹ przeznaczona na budowę chodnika przy drodze powiatowej nr 1700Z

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny.

Wójt wyjaśnił, że: „zakupiona kostka brukowa na chodnik przy drodze powiatowej przez miejscowość Kłépino nie została wbudowana, ponieważ zgodnie ze wstępnymi ustaleniami ze Starostwem Powiatowym materiał ten miał stanowić udział własny Gminy w kosztach budowy chodnika przez zarządcę drogi. Do tej pory Starostwo nie podjęło się realizacji zadania zakupiona zatem kostka brukowa została składowana i zabezpieczona na terenie przynależnym do świetlicy wiejskiej w Kłépinie. Rozważana jest możliwość zmiany miejsca wykonania chodnika. Gmina zamierza wykonać ciąg pieszo-jezdny biegnący od drogi gminnej do świetlicy, na którym to zostanie wbudowana zakupiona kostka brukowa. Teren przeznaczony na ciąg pieszo-jezdny stanowi własność Gminy. Wówczas dokonana zostanie zmiana zapisów księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 507, 510]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z wątpliwościami dotyczącymi możliwości dokonania zmiany przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w trakcie roku budżetowego, zgłoszonej przez mieszkańców danego sołectwa na podstawie podjętej przez zebranie wiejskiej uchwały, Wójt pismem z dnia 28.04.2011 r. zwrócił się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²¹ z prośbą o ich wyjaśnienie.

[Dowód: akta kontroli str. 44]

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA w piśmie z dnia 10.05.2011 r. stwierdził, że „w ustawie o funduszu sołeckim przedmiotowa kwestia nie została uregulowana. Pamiętać jednak należy, że środki finansowe przekazywane sołectwom /.../ są częścią finansów publicznych i za ich dysponowanie /.../ odpowiada wójt, który w tym zakresie dokonuje wydatków budżetowych /.../. Także wyłącznie wójtowi przysługuje prawo zgłaszania zmian w budżecie gminy na np. wniosek właściwego sołectwa (po podjęciu stosownej uchwały przez zebranie wiejskie). Należy jednak podkreślić, że organem władnym do rozstrzygnięcia o tym czy zasadne i celowe jest dokonanie zmian w budżecie gminy jest wyłącznie rada gminy. Stąd też ewentualna zmiana środków funduszu poza procedurami przewidzianymi ustawą o funduszu sołeckim może skutkować uznaniem, iż dane środki tracą charakter funduszu w znaczeniu ustawy.”

[Dowód: akta kontroli str. 42-43]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie zadania finansowane środkami w ramach funduszu sołeckiego Gmina zrealizowała w oparciu o art. 4 pkt 8 pzp, ze względu na ich wartość, która miała nie przekroczyć wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 49, 223-230]

Przy realizacji zamówień publicznych stosowano wewnętrzne uregulowania, określone w zarządzeniach Wójta w sprawie określenia sposobu postępowania przy realizacji zamówień publicznych o wartościach nie przekraczających 14 tys. euro: nr 7/09 z dnia 20 stycznia 2009 r., nr 30/12 z dnia 8 lutego 2012 r. i nr 109 z Wójta Gminy z dnia 2 lipca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 50-58]

²⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²¹ dalej „MSWiA”

Badanie przedsięwzięć zrealizowanych w latach 2010-2012 (I półrocze) ze środków funduszu sołeckiego wykazało, że w 2010 r. Gmina wykonała w 13 sołectwach²² przedsięwzięcie polegające na wyposażeniu lub doposażeniu placów zabaw.

Łączny koszt realizacji przedsięwzięć przekroczył równowartość 14.000 euro i wyniósł 126.993,38 zł brutto (104.092,93 zł netto), w tym z funduszu sołeckiego wydatkowano 84.752,62 zł i z budżetu Gminy 42.240,76 zł.

Postępowania o udzielenie zamówień przeprowadzono poprzez zaproszenie do złożenia ofert, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp.

W 10 (z 13) przypadkach zamówienie zrealizowała firma Józefa Kozłowskiego z Tychowa (wartość prac wyniosła 112.326,30 zł brutto, 92.070,73 zł netto), pozostałe 3 - firma Astrus (wartość prac wyniosła 14.667,08 zł brutto, 12.022,20 zł netto).

[Dowód: akta kontroli str. 424-495]

Wójt wyjaśnił, że: „Realizacja przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego polegających na wyposażeniu lub doposażeniu placu zabaw zajmował się Referat Gospodarki Komunalnej i Inwestycji. Pracownik Referatu odpowiedzialny za realizację zadania przeprowadził postępowanie w trybie rozpoznania cenowego, ponieważ kierował się opinią prawną w przedmiotowej sprawie sporządzoną przez radcę prawnego.”

[Dowód: akta kontroli str. 507, 510]

Grażyna Synowiecka, inspektor Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, odpowiedzialna za inicjowanie, nadzór i koordynowanie spraw z zakresu budowy placów zabaw wyjaśniła, że: „w celu podjęcia decyzji o zastosowaniu właściwego trybu wyboru wykonawcy zadania polegającego na wyposażeniu lub doposażeniu placów zabaw realizowanych z funduszu sołeckiego i z budżetu gminy w 2010 r. /.../ wystąpiono o opinię prawną na temat:

Czy budowa placu zabaw w każdym sołectwie jest dzieleniem zamówienia w rozumieniu przepisów ustawy pzp?

Zgodnie z opinią Radcy Prawnego z dnia 30.03.2010 r., wykonanie robót budowlanych przy wykonywaniu placów zabaw w różnych miejscowościach można prowadzić odrębne postępowania o zamówienie publiczne bez obawy narażenia się na zarzut dzielenia zamówienia, jeżeli z okoliczności konkretnej sprawy wynika, że podział zamówienia nie jest obejściem przepisów prawa.

Gmina jako zamawiający nie miała na celu omijanie przepisów ustawy pzp a jedynie potraktowała zgodnie z Prawem budowlanym każdy plac zabaw jako samodzielny obiekt budowlany.

Ponadto, zgodnie z § 4 zarządzenia Wójta Gminy Nr 7/09 z dnia 20.01.2009 r. przed przystąpieniem do realizacji zamówienia dokonywano rozpoznania cenowego poprzez strony internetowe oraz rozmowy telefoniczne w sprawie cen za poszczególne urządzenia. /.../ Tak więc zwrócono się do firm: Novum, OptiWool, LarsLaj, Astrus i Józef Kozłowski, przy czym dwie ostatnie firmy do dnia dzisiejszego mają najtańsze oferty.”

[Dowód: akta kontroli str. 96, 507, 564- 577]

Ocena częściowa

W związku z wykorzystaniem 6,9% kwoty wydatków sfinansowanych ze środków funduszu niezgodnie z przepisami prawa oraz zrealizowaniu w 2010 r. przedsięwzięcia polegającego na wyposażeniu lub doposażeniu 13 placów zabaw (łączny koszt 127.879,96 zł, w tym z funduszu sołeckiego wydatkowano 85.639,20 zł i z budżetu Gminy 42.240,76 zł) z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień

²² Golina, Koszewo, Krapiel, Kurcewo, Lubowo, Małkocin, Skalin, Smoglice, Strumiany, Strzyżno, Ulikowo, Warchlino, Witkowo II

publicznych, Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykorzystanie 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. – 109.485,70 zł (30% zrealizowanych wydatków w 2010 r.), w 2012 r. - 98.854,49 zł (30% wydatków poniesionych w 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 502-504]

Wójt terminowo złożył (do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków) wnioski o zwrot części poniesionych wydatków w ramach funduszu w 2010 i 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 496-501]

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych wojewodzie: za 2010 r. wyniosła 364.952,34 zł, a za 2011 r. – 329.514,95 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie (K_b) w 2010²³ i 2011 r.²⁴ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach²⁵ wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 1 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 171-176, 496-501]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W wyniku nieprawidłowego obliczenia kwot środków finansowych przypadających poszczególnym sołectwom w ramach funduszu sołeckiego na lata 2010-2011 (nieprawidłowości opisane w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia), kwota zwrotu z budżetu państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za rok: 2010 została zawyżona o 38,21 zł (tj. 0,034% otrzymanej refundacji), 2011 została zawyżona o 5,29 zł (tj. 0,005% otrzymanej refundacji).

[Dowód: akta kontroli str. 171-174]

2. W wyniku wskazania we wniosku o refundację poniesionego w 2010 r. wydatku w kwocie 8.793 zł na realizację przedsięwzięcia, które nie zostało ujęte we wniosku 1 sołectwa (nieprawidłowości opisane w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia), Gmina otrzymała w dniu 22.08.2011 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 2.637,90 zł. (tj. 2,4% otrzymanej refundacji).

Natomiast w wyniku wskazania we wniosku o refundację poniesionych w 2011 r. wydatków w kwocie 20.750,33 zł na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wnioskach 5 sołectw (nieprawidłowości opisane w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia), Gmina otrzymała w dniu 30.08.2012 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 6.225,10 zł. (tj. 6,3% otrzymanej refundacji).

[Dowód: akta kontroli str. 348-354, 360-423]

Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim refundacja w formie dotacji przysługuje tylko na wydatki wykonane w ramach funduszu, tj. uwzględnione m.in. we wnioskach sołectw.

²³ W 2010 r. – 2.226,17 zł.

²⁴ W 2011 r. – 2.219,60 zł.

²⁵ Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

3. W wyniku wskazania we wniosku o refundację poniesionych w 2010 r. wydatków w kwocie 13.446,85 zł na realizację 1 przedsięwzięcia, które nie było zadaniem własnym gminy (nieprawidłowość opisana w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia) Gmina otrzymała w dniu 22.08.2011 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 4.034,05 zł. (tj. 3,7% otrzymanej refundacji).

[Dowód: akta kontroli str. 333-339]

Natomiast w wyniku wskazania we wniosku o refundację poniesionego w 2011 r. wydatku w kwocie 19.906,70 zł na realizację 3 przedsięwzięć, które nie były zadaniem własnym gminy (nieprawidłowość opisana w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia) Gmina otrzymała w dniu 30.08.2012 r. dotację celową z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej o 5.972,01 zł (tj. 6% otrzymanej refundacji).

[Dowód: akta kontroli str. 340- 354]

Zgodnie z art. 2 ust. 4, w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim refundacja w formie dotacji przysługuje tylko na wydatki wykonane w ramach funduszu, w związku z realizacją przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy.

Wyjaśnienia Wójta i Skarbnika Gminy w sprawie ww. nieprawidłowości zawarto w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia.

Ocena cząstkowa

W związku z pobraniem dotacji w kwocie wyższej od należnej o 6,1% za 2010 r. oraz o 12,3% za 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie kwestie dotyczące funkcjonowania funduszy sołeckich zostały uregulowane jedynie w zakresach czynności pracowników Urzędu.

Obowiązki bezpośrednio związane z realizacją ustawy o funduszu sołeckim zostały przypisane inspektorowi w Referacie Finansowym, w tym wyliczenie wielkości funduszu dla poszczególnych sołectw, sprawdzanie wydatków w trakcie realizacji zadań finansowanych ze środków funduszu, analizę wykorzystanych środków finansowych przez poszczególne sołectwa. Dodatkowo za prowadzenie spraw związanych z działalnością jednostek pomocniczych Gminy odpowiedzialny był pracownik na stanowisku ds. obsługi Rady Gminy.

Za zadania realizowane przez poszczególne sołectwa ze środków funduszu w części dotyczącej zajmowanego stanowiska odpowiedzialni byli również pracownicy (3 osoby) Referatu Organizacyjnego Spraw Społecznych i Obywatelskich, Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa (1 osoba) i Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji (1 osoba).

[Dowód: akta kontroli str. 80-96, 197, 199]

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

- Skarbnik Gminy – szkolenie pn. „Fundusz sołecki” w dniu 9.06.2009 r. oraz w trakcie szkolenia skarbników zorganizowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie przy temacie opracowywania budżetów na rok 2010 w dniach 22-24.06.2009. r.,

- dwóch pracowników Urzędu (inspektor w Referacie Finansowym oraz referacie Organizacyjnym” – szkolenie pn. Fundusz sołecki – podstawy prawne funkcjonowania” w dniach 20-21.09.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 40]

Treść ustawy o funduszu soleckim po wejściu jej w życie była omawiana przez Wójta i skarbnika Gminy podczas zebrań kwartalnych z sołtysami. Zagadnienia te omawiano również podczas zebrań wiejskich poświęconych ustaleniu listy zadań w ramach funduszu soleckiego w danej wsi.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 40-41]

W Gminie audyt wewnętrzny prowadzono w okresie 3.01.2011 – 31.01.2012. W tym czasie funkcjonowanie funduszu nie zostało poddane badaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 41]

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie tworzenia funduszu soleckiego, obliczania jego wartości i wysokości refundacji środków z budżetu państwa, oraz realizacji zadań finansowanych z funduszu świadczą o braku wymaganych procedur kontroli zarządczej w badanym obszarze.

[Dowód: akta kontroli str. 197, 199, 171-176, 223-230, 337-495]

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a jej celem jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Natomiast wg art. 69 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta.

Wójt wyjaśnił: „Dotychczas w Urzędzie zostały opracowane materiały pomocnicze mające na celu prawidłowe funkcjonowanie funduszu soleckiego takie jak:

- wzór wniosku o przyznanie środków z funduszu soleckiego,
- wzór protokołu z zebrania wiejskiego sołectwa wraz z listą obecności,
- wzór uchwały zebrania wiejskiego w sprawie uchwalenia wniosku o przyznanie środków z funduszu soleckiego,
- wzór wniosku o uruchomienie środków z funduszu soleckiego.

Ponadto, realizacja funduszu soleckiego w danym roku poprzedzona jest przekazaniem przez gminę informacji dla sołtysów z zakresu ogólnych zasad wydatkowania środków z budżetu gminy. Informacja podawana jest również do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. Pracownikom Urzędu zgodnie z posiadanym zakresem czynności powierzono do wykonania zadania wynikające z ustawy o funduszu soleckim.”

[Dowód: akta kontroli str. 637-638]

Wójt w dniu 21.09.2012 r., w związku z przeprowadzoną kontrolą, Zarządzeniem Nr 145/12 ustanowił Regulamin oraz Zasady wydatkowania środków z funduszu soleckiego w Gminie Stargard Szczeciński.

[Dowód: akta kontroli str. 639-642]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak systemu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu soleckiego w latach 2010-2012 (I półrocze).

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Korektę wniosków o zwrot z budżetu Państwa części wydatków Gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za rok 2010 i 2011 oraz zwrot do budżetu państwa dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

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 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 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 2012 r.

Kontroler
Sylwia Melnik
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....
podpis

.....
podpis

²⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

