



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-04-01/2012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/134 – Funkcjonowanie funduszy sołeckich

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze

Kontrolerzy

Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82701 z dnia 30.07.2012 r.

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Trzcielu, ul. Poznańska 22, 66-320 Trzcień, REGON 210966898.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Maria Górna - Bobrowska, Burmistrz Trzciela od 6.12.2010 r. do chwili obecnej;
Jarosław Kaczmarek, Burmistrz od 13.11.2006 r. do 5.12.2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1, 63-65]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, funkcjonowanie funduszu sołeckiego w gminie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Gmina tworzyła i rozdysponowywała środki funduszu na sołectwa z zachowaniem obowiązujących zasad, z wyjątkiem stwierdzonych przypadków błędnego naliczania funduszu na poszczególne sołectwa, co skutkowało nieznacznym (o 1,2%) zaniżeniem bądź zawyżeniem wartości naliczonego funduszu ogółem na lata 2010-2012 oraz nieprawidłowości polegającej na nieprzekazaniu Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego na rok 2012.

Środki funduszu wykorzystano prawidłowo, tj. na przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach, stanowiące zadania własne gminy i służące poprawie życia jej mieszkańców. Tylko 1,1% środków wykorzystano niezgodnie z zapisami ustawy o funduszu sołeckim poprzez wykonanie przedsięwzięć nieujętych we wnioskach, co będzie skutkowało koniecznością zwrotu części otrzymanej refundacji wydatków z budżetu państwa.

Wskazane wyżej nieprawidłowości były skutkiem niewłaściwego stosowania przyjętych w urzędzie procedur kontroli zarządczej.

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

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 i 2012, tj. odpowiednio: 25.06.2009 r., 18.03.2010 r. i 31.03.2011 r. (art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim²).

[Dowód: akta kontroli str. 15, 18, 20]

Inicjatywa wyodrębnienia w budżecie gminy funduszu sołeckiego należała do Burmistrza.

[Dowód: akta kontroli str. 16-17, 19, 21]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 r. – 144.569 zł, w 2011 r. – 144.067 zł i w 2012 r. – 162.312 zł. W trakcie kolejnych lat budżetowych Rada Gminy nie dokonywała zmian wielkości funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 4-14]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego w latach 2010–2011 przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze (RIO) z zachowaniem terminu wynikającego z art. 90 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego w roku 2012 przesłano 6.04.2011 r. do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp., który 5.05.2011 r. przekazał ww. uchwałę właściwej miejscowo RIO.

RIO nie podejmowała rozstrzygnięć nadzorczych względem uchwał podjętych w sprawie wyodrębnienia funduszu w budżecie gminy na lata 2010–2012, przy czym badając projekt uchwały budżetowej na 2010 r. RIO zakwestionowała zadanie pn. *Renowacja przydrożnych kaplic* zgłoszone przez sołectwo Lutol Mokry (2,4 tys. zł) jako niestanowiące zadania własnego gminy, służącego poprawie warunków życia mieszkańców. W następstwie powyższego zadanie to zostało wykreślone z wydatków budżetu gminy w ramach funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 22-28, 66-68, 142-143]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazaniu przez Burmistrza Trzciela Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwały Rady Miejskiej nr VI/37/2011 z 31.03.2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego na rok 2012. Obowiązek taki wynikał z art. 90 w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, przyczyną nieprzekazania RIO ww. uchwały był błąd pracownika realizującego zadania obsługi administracyjnej Rady Miejskiej, wynikający przede wszystkim z braku doświadczenia⁴.

² Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁴ Osoba odpowiedzialna za obsługę administracyjną Rady Miejskiej przejęła obowiązki w tym zakresie od 1.04.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 151-152]

1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołeckiego na sołectwa

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie gmina składała się z 12 sołectw: Siercz, Lutol Mokry, Jasieniec, Sierczynek, Świdwowiec, Panowice, Brójce, Lutol Suchy, Stary Dwór, Łagowiec, Rybojady i Chociszewo.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

Burmistrz 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.

Każdorazowo, oprócz ww. informacji, sołtysom przesyłano przykładowy wniosek, przykładowy projekt uchwały zebrania wiejskiego, wyciąg z ustawy o samorządzie terytorialnym dotyczący zadań własnych gminy oraz wyciąg ze *Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Trzciel*, co można uznać za przykład dobrej praktyki.

[Dowód: akta kontroli str. 30-56]

Wysokość środków z funduszu na lata 2010–2012 przypadających sołectwom obliczona została w następujących wysokościach, odpowiednio: 146.969 zł, 144.067 zł i 162.312 zł.

W każdym roku objętym badaniem do obliczenia kwoty bazowej przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących gminy, która była zgodna z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (14.706.045 zł na 2010 r., 14.815.319 zł na 2011 r. i 16.425.803,72 zł na 2012 r.).

Do obliczenia kwoty bazowej na 2010 i 2012 r. przyjęto prawidłową liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze gminy, określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego, tj. 6.334 osób w 2010 r. i 6.277 osób w 2012 r. Do obliczenia kwoty bazowej na 2011 r. przyjęto 6.506 osób, podczas gdy według GUS liczba mieszkańców zamieszkałych na obszarze gminy wg stanu na 31.12.2009 r. wynosiła 6.312 osób.

W następstwie powyższego do wyliczenia wysokości środków przypadających na poszczególne sołectwa przyjęto następujące wartości kwoty bazowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim:

- na 2010 r. - 2.321,76 zł (wartość prawidłowa),
- na 2011 r. - 2.277,00 zł (wartość nieprawidłowa),
- na 2012 r. - 2.616,82 zł (wartość prawidłowa).

[Dowód: akta kontroli str. 35, 44, 53]

Wysokość środków przypadających z funduszu sołeckiego na lata 2010–2012, o których gmina poinformowała poszczególne sołectwa przedstawiała się jak niżej:

Lp.	Sołectwo	Wysokość środków w ramach funduszu sołeckiego na (w zł):		
		2010 r.	2011 r.	2012 r.
1.	Siercz	11 261	11 157	12 639
2.	Lutol Mokry	9 891	9 541	10 886
3.	Jasieniec	13 188	13 070	13 320

4.	Sierczynek	10 866	10 588	11 540
5.	Świdowiec	9 798	9 541	10 964
6.	Panowice	8 196	7 947	9 237
7.	Brójce	23 217	22 770	26 160
8.	Lutol Suchy	15 881	15 279	17 271
9.	Stary Dwór	12 398	12 273	14 131
10.	Łagowiec	9 473	9 313	10 729
11.	Rybojady	7 383	7 355	8 321
12.	Chociszewo	15 417	15 233	17 114

[Dowód: akta kontroli str. 35, 44, 53, 78-80]

W roku 2009, 2010 i 2011 wszystkie sołectwa (12) przekazały Burmistrzowi wnioski o przyznanie środków z funduszu.

Wszystkie wnioski złożone zostały przez sołtysów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim i zawierały dane wymagane art. 4 ust. 3 tej ustawy, tj. wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Stosownie do art. 4 ust. 2 cyt. wyżej ustawy, wszystkie wnioski zostały uchwalone przez zebrania wiejskie poszczególnych sołectw.

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

[Dowód: akta kontroli str. 84]

W badanym okresie obowiązywała *Strategia rozwoju społeczno – gospodarczego Gminy Trzciel na lata 2008-2015*, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej⁵. W treści *Strategii* wyszczególniono między innymi cele i kierunki działania na rzecz zapewnienia rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy. Wśród najważniejszych kierunków rozwoju gminy ujęto między innymi:

- umacnianie poczucia więzi społecznych i tożsamości lokalnej, „lokalnego patriotyzmu”, oraz aktywizacji mieszkańców do działań prospołecznych;
- likwidację niedoborów w sferze infrastruktury technicznej służącej ochronie środowiska (wodociągi, kanalizacja sanitarna i oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami);
- zapewnienie sprawnych powiązań komunikacją drogową i publiczną Miasta i Gminy z otoczeniem, a także zmodernizowany wewnętrzny układ drogowy wraz z urządzeniami zapewniającymi maksymalne bezpieczeństwo pieszych, rowerzystów i kierowców;
- harmonijne łączenie wymogów ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego z rozwojem społeczno – gospodarczym;
- aktywną promocję walorów i zasobów Miasta i Gminy jako miejsca przyjaznego i bezpiecznego do zamieszkania, inwestowania oraz spędzania czasu wolnego.

Przy formułowaniu celów rozwoju Miasta i Gminy Trzciel uwzględniono także ustalenia zawarte w dokumentach strategicznych opracowanych na szczeblu krajowym i województwa lubuskiego oraz powiatu międzyrzeckiego.

⁵ Uchwała Nr XXIV/193/08 Rady Miejskiej w Trzciel z 30.12.2008 r. w sprawie przyjęcia i zatwierdzenia programu gospodarczego pn. *Strategia Rozwoju Społeczno – Gospodarczego Gminy Trzciel na lata 2008-2015*. (http://www.bip.trzciel.pl/content.php?cms_id=1540|menu=p3).

[Dowód: akta kontroli str. 157]

Stosownie do § 10 ust. 1 i 2 Statutu Miasta i Gminy Trzciel, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej z dnia 12.12.2002 r.⁶, Rada Miejska może przekazać sołectwu składniki mienia komunalnego w zarząd i do korzystania. W przypadku przekazania mienia komunalnego, sołectwo upoważnione jest do zarządzania nim oraz rozporządzania w całości dochodami z niego uzyskanymi.

Rada Miejska w Trzcielu nie przekazywała sołectwom z terenu gminy mienia komunalnego w zarząd i do korzystania. Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Skarbnika Gminy, dochody uzyskiwane z mienia komunalnego usytuowanego na terenie sołectw (np. świetlic wiejskich, boisk sportowych, cmentarzy komunalnych, terenów zielonych) są niewielkie i nie wystarczają na jego bieżące utrzymanie. Wydatki na bieżące utrzymanie mienia komunalnego, a także na inwestycje pochodzą z wydatków budżetu gminy niestanowiących funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 146-147, 163-169]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu podano nieprawidłowo wyliczone kwoty przypadające poszczególnym sołectwom w każdym roku objętym badaniem.

Określona w powyższych dokumentach łączna wysokość środków funduszu:

- na 2010 r. była wyższa o 1.626,82 zł⁷,
- na 2011 r. była niższa o 2.654,60 zł,
- na 2012 r. była niższa o 1.291,59 zł,

od kwot wynikających z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Skarbnik Gminy, która dokonała błędnych obliczeń, powyższe nieprawidłowości wynikały z:

- w 2010 r. – przyjęcia do obliczeń nieprawidłowej liczby mieszkańców ustalonej na podstawie systemu komputerowego ewidencji ludności,
- w 2011 r. – ustalenia kwoty bazowej z zastosowaniem liczby mieszkańców wygenerowanej z posiadanego systemu ewidencji ludności, a nie na podstawie danych publikowanych przez GUS oraz przyjęcia do obliczeń nieprawidłowej liczby mieszkańców sołectw ustalonej na podstawie systemu komputerowego ewidencji ludności,
- w 2012 r. – przyjęcia do obliczeń nieprawidłowej liczby mieszkańców sołectw na podstawie systemu komputerowego ewidencji ludności.

[Dowód: akta kontroli str. 78-80, 142-143]

Ocena cząstkowa

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

⁶ Uchwała Nr II/12/2002 Rady Miejskiej w Trzcielu z dnia 12.12.2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Trzciel.

⁷ W żadnym przypadku kwoty wydatków wykonanych przez poszczególne sołectwa w ramach funduszu nie przekroczyły kwoty wynikającej z obliczenia dokonanego na podst. art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim.

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. – 126,1 tys. zł (87,3% planowanych wydatków), w 2011 r. – 111,8 tys. zł (77,6%) i w I półroczu 2012 r. – 45,6 tys. zł (28,1%).

Niepełne wykorzystanie środków funduszu w latach 2010-2011 spowodowane było głównie:

- w 2010 r. – zrealizowaniem zadania ze środków budżetu gminy poza funduszem sołeckim (sołectwo Lutol Mokry – zadanie pn. *Zakup sprzętu dla OSP*), rezygnacją sołectwa z realizacji zadań w zakresie utrzymania zieleni przez sołectwa Lutol Mokry i Stary Dwór oraz zwrotem części kosztów poniesionych na wykonanie zadań w zakresie zakupu urządzeń ma place zabaw przez sołectwa Chociszewo i Łagowiec ze środków *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)*;
- w 2011 r. – niewykorzystaniem części środków przez sołectwo Jasieniec na przedsięwzięcie pn. *Utrzymanie i naprawa dróg i poboczy*, rezygnacją sołectwa z realizacji zadania z zakresu zagospodarowania przestrzeni sołectwa Chociszewo oraz zwrotem części kosztów poniesionych przez 5 sołectw⁸ ze środków PROW.

[Dowód: akta kontroli str. 69, 144-145]

W badanym okresie środki funduszu były wykorzystywane jako wkład własny gminy przy realizacji następujących projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej:

Lp.	Tytuł projektu	Przedmiot projektu	Nazwa programu	Całkowita wartość projektu (w zł)	Udział środków funduszu sołeckiego (w zł)
1.	Utworzenie placu zabaw dla dzieci jako elementu placu rekreacyjnego w Chociszewie	Zakup elementów placu zabaw	PROW	7.820,20	3.333,20
2.	Utworzenie placu rekreacyjnego w Łagowcu	Zakup elementów placu zabaw	PROW	9.455,00	4.455,00
3.	Wypożyczenie placu rekreacyjnego w Chociszewie	Zakup namiotu biesiadnego i zestawów biesiadnych	PROW	5.679,65	2.654,65
4.	Wypożyczenie świetlicy wiejskiej w Lutolu Suchym	Zakup krzeseł	PROW	13.920,16	10.420,16
5.	Wypożyczenie świetlicy wiejskiej w Łagowcu	Zakup szaf chłodniczych	PROW	8.142,85	3.512,85
6.	Utworzenie placu zabaw dla dzieci	Zakup elementów placu zabaw	PROW	4.538,70	1.958,70

⁸ Sołectwa: Chociszewo, Lutol Suchy, Łagowiec, Siercz i Sierczynek realizowały zadania z zakresu utrzymania i wyposażenia świetlic wiejskich.

	w Sierczu				
7.	Wypożyczenie świetlicy wiejskiej w Sierczu	Zakup sprzętu nagłośnieniowego	PROW	4.574,25	1.974,25
8.	Wypożyczenie świetlicy wiejskiej w Sierczynie	Zakup namiotów wystawowych i sprzętu AGD	PROW	5.802,69	2.422,69

[Dowód: akta kontroli str. 81, 83]

Przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw były współfinansowane ze środków ogólnych budżetu gminy (poza pulą funduszu sołeckiego). W okresie objętym kontrolą wysokość dofinansowania zadań środkami pieniężnymi gminy nie pochodzącymi z funduszu sołeckiego przedstawiała się następująco: w 2010 r. – 69.090,57 zł, w 2011 r. – 84.002,20 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 21.693,77 zł.

Środkami ogólnymi budżetu gminy dofinansowano między innymi następujące zadania realizowane przez poszczególne sołectwa:

- remonty dróg gminnych,
- remont dachu sali wiejskiej,
- budowę parkingu,
- zakup urządzeń na plac zabaw,
- utwardzenie terenu,
- zakup wyposażenia świetlic i sal wiejskich.

[Dowód: akta kontroli str. 81]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez wszystkie 12 sołectw w łącznej wysokości 130,5 tys. zł (46,0% wydatków ogółem poniesionych w latach 2010-2012 w ramach funduszu sołeckiego), z tego: w 2010 r. przez 5 sołectw⁹ – 64,0 tys. zł (50,8%), w 2011 r. przez 5 sołectw¹⁰ – 33,9 tys. zł (30,3%) i w I półroczu 2012 r. przez 5 sołectw¹¹ – 32,6 tys. zł (71,5%).

W wyniku badania stwierdzono, że w 2010 r. środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw. Wydatki te związane były z realizacją zadań własnych gminy, służyły poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju gminy (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim).

W latach 2011-2012 wszystkie wydatki objęte badaniem związane były z realizacją zadań własnych gminy i były zgodne ze strategią rozwoju gminy. Wydatki na łączną kwotę 2.511,56 zł w 2011 r. i 737,68 zł w 2012 r. nie zostały ujęte we wnioskach poszczególnych sołectw. Pozostałe wydatki poniesione w latach 2011-2012 wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach.

[Dowód: akta kontroli str. 102-111]

Wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw, na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, zostały wykonane.

[Dowód: akta kontroli str. 102-111, 170-214]

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Trzciana do problemów związanych z funkcjonowaniem w gminie funduszu sołeckiego należały w szczególności:

⁹ Brójce, Chociszewo, Jasieniec, Lutol Mokry, Lutol Suchy

¹⁰ Łagowiec, Panowice, Rybojady, Siercz, Świdwowiec

¹¹ Brójce, Lutol Suchy, Siercz, Sierczynek, Stary Dwór

- brak umiejętności sołectw wykorzystania środków przyznanych w ramach funduszu,
- niska frekwencja na zebraniach wiejskich z uwagi na prace polowe (zebrania muszą się odbyć przed 30 września każdego roku),
- brak wiedzy mieszkańców sołectw o funduszu soleckim,
- przeznaczanie przez sołtysów zbyt wielu środków na imprezy okolicznościowe,
- dokonywanie zakupów przez sołtysów bez uzgodnienia lub z przekroczeniem limitu,
- rozdrobnienie kwoty ponad 110 tys. zł na „drobne wydatki”; wydanie tej kwoty w całości (np. na remont dróg gruntowych/wiejskich) przyniosłoby, zdaniem Burmistrza, lepszy efekt i korzyść.

[Dowód: akta kontroli str. 57-59]

Z ankiet wypełnionych przez 11 spośród 12 sołtysów gminy wynika, że większość z nich nie dostrzegała trudności i problemów związanych z funkcjonowaniem funduszu soleckiego. W 2 przypadkach wskazano niewielką ilość środków pieniężnych przekazywanych w ramach funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 115-136]

Utworzenie funduszu soleckiego nieznacznie wpłynęło na wzrost aktywności obywatelskiej w gminie. Frekwencja mieszkańców uczestniczących w zebraniach wiejskich w roku 2011 oscylowała w granicach obserwowanych w roku 2007. Natomiast w latach 2008-2010 frekwencja była niższa niż w latach 2007 i 2011. Zaznaczyć należy, iż w wielu przypadkach nie dysponowano danymi dotyczącymi obecności mieszkańców sołectw na poszczególnych zebraniach wiejskich.

Spośród 5 sołtysów, którzy złożyli oświadczenia 4 dostrzegło wpływ funduszu na aktywność obywatelską mieszkańców przejawiającą się między innymi w zainteresowaniu wyglądem i estetyką wsi czy inicjatywie oddolnej. W 1 sołectwie, zgodnie z oświadczeniem sołtysa, nie zaobserwowano wzrostu takiej aktywności.

[Dowód: akta kontroli str. 70, 137-141]

Ustalone nieprawidłowości

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

W latach 2011 i 2012 środki z funduszu w łącznej wysokości odpowiednio 2.511,56 zł (2,2% ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu) oraz 737,68 zł (1,5%) przeznaczono na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wnioskach: jednego sołectwa w 2011 r. i dwóch sołectw w 2012 r., co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu soleckim, tj. zakup:

- przez sołectwo Świdwowiec (2011 r.) usługi pogłębiania i czyszczenia rowu melioracyjnego w miejscowości Świdwowiec za kwotę 1.697,40 zł oraz materiałów i usługi montażu tablic informacyjnych w celu oznakowania dojazdu do posesji w ww. sołectwie za kwotę 814,16 zł, co łącznie stanowiło 26,5% środków ogółem wykorzystanych przez ww. sołectwo (9.479,56 zł),
- przez sołectwo Stary Dwór (2012 r.) usługi koszenia trawy na boisku za kwotę 151,20 zł, tj. 2,5% środków ogółem wykorzystanych przez to sołectwo (6.109,01 zł),
- przez sołectwo Sierczynek (2012 r.) materiałów na potrzeby wykonania remontu sieci wodnej w świetlicy wiejskiej za kwotę 586,48 zł, tj. 25,9% środków ogółem wykorzystanych (2.263,07 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 102-114]

Podinspektor ds. promocji i pozyskiwania środków unijnych w Urzędzie, który odpowiadał za rozliczanie wydatków w ramach funduszu sołeckiego, wyjaśnił, że:

- *zadanie pogłębiania i czyszczenia rowu melioracyjnego w Świdwowie zrealizowane zostało w trybie awaryjnym, dlatego iż teren w najbliższej okolicy rowu po obfitych opadach deszczu (...) był bardzo długi czas podtopiony, grząski i niedostępny do prowadzenia prac polowych, a jedna z ważniejszych dróg gruntowych w sołectwie była nieprzejezdna. Zadanie nie było ujęte we wniosku sołectwa.*

- *montaż tablic informacyjnych dla potrzeb oznakowania dojazdu do posesji w sołectwie (...) ułatwił orientację przyjeżdżającym, szczególnie służbom ratowniczym. Tablice postawiono przy zjazdach z głównych dróg na drogi gruntowe. Zadanie zostało ujęte we wniosku sołectwa jako „Przeprowadzenie naprawy zjazdów z dróg utwardzonych na drogi gruntowe”. Nie uwzględniono wyjaśnień w powyższym zakresie, ponieważ z wniosku sołectwa wynika, iż odnosi się ono wprost do naprawy nawierzchni dróg, a nie do oznakowania zjazdów tablicami informacyjnymi, o których nie wspomniano także w uzasadnieniu wniosku,*

- *koszenie boiska w Starym Dworze (...) zostało zrealizowane z potrzeby zagospodarowania boiska ale nie zostało ujęte we wniosku sołectwa.*

- *zadanie (zakup materiałów na potrzeby wykonania remontu sieci wodnej w świetlicy w Sierczynku) zostało zrealizowane z konieczności przeprowadzenia remontu na skutek awarii pompy i sieci wodociągowej w świetlicy wiejskiej, ale nie zostało ujęte we wniosku sołectwa.*

[Dowód: akta kontroli str. 148-150, 153-156]

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie gmina udzieliła w trybach określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (pzp) 3 zamówień na realizację zadań w ramach funduszu sołeckiego (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego), o łącznej wartości 306,9 tys. zł.

W przypadku pozostałych zamówień nie stosowano przepisów ww. ustawy ze względu na ich wartość, która nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 82]

W zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybach określonych przepisami pzp badaniem objęto wszystkie 3 postępowania, z których każde dotyczyło naprawy nawierzchni dróg na terenie gminy. Wartość poszczególnych zamówień przedstawiała się następująco: w 2010 r. – 72,3 tys. zł, w 2011 r. – 118,8 tys. zł i w 2012 r. – 115,8 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 82]

W wyniku analizy dokumentacji z postępowań stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z przepisami pzp, tj.:

— zamieszczano i przekazywano ogłoszenia wymagane przepisami pzp,

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- specyfikacje istotnych warunków zamówienia (SIWZ) opracowano zgodnie z art. 36 pzp,
- wyboru najkorzystniejszej oferty (w każdym przypadku zgodnej ze SIWZ) dokonywano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, a treść zawartych umów była zgodna ze złożoną ofertą.

We wszystkich zbadanych postępowaniach: nie wystąpił przypadek wykluczenia wykonawcy z powodów określonych w art. 24 ust. 1 i 2 pzp, nie składano protestów, zamawiający nie żądał wadium.

Wszystkie postępowania przeprowadzone zostały przez komisje przetargowe, powoływane każdorazowo przez Burmistrza, których członkowie złożyli oświadczenia wymagane w art. 17 ust. 2 pzp.

W wyniku przeprowadzonych postępowań o zamówienie publiczne zawarto umowy w terminie określonym w art. 94 pzp.

[Dowód: akta kontroli str. 85-90]

Objęte badaniem zamówienia zostały zrealizowane zgodnie z umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 85-90]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, 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.¹³ – 25.227,42 zł (20% zrealizowanych wydatków w 2010 r.) i w 2012 r. – 33.534,90 zł (30% wydatków poniesionych w 2011r.).

[Dowód: akta kontroli str. 91-97, 158-159, 244-247]

Terminowo złożono (tj. 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. 91-97]

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych wojewodzie: za 2010 r. wyniosła 126.137,11 zł, a za 2011 r. – 111.783,45 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w gminie (K_b) w 2010¹⁴ i 2011 r.¹⁵ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach¹⁶ wysokość otrzymanej z budżetu

¹³ Wniosek o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za rok 2010 był dwukrotnie korygowany przez Urząd (6.06.2011 r. i 27.07.2012 r.).

¹⁴ W 2010 r. – 2.321,76 zł.

¹⁵ W 2011 r. – 2.347,17 zł.

państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 94, 96]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W wyniku nieprawidłowości związanych z wykonaniem w 2011 r. wydatków w wysokości 2.511,56 zł na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wniosku jednego sołectwa (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 753,33 zł.

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

[Dowód: akta kontroli str. 102-111, 158-159]

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśniła, że przyczyną wyżej opisanej nieprawidłowości był błąd pracownika sporządzającego powyższy wniosek.

[Dowód: akta kontroli str. 160-162]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

4. System kontroli zarządczej

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały następujące pisemne procedury w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego:

- regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Trzciel, w którym m.in. wskazano, iż nadzór nad funkcjonowaniem i działalnością sołectw sprawuje zastępca Burmistrza, przy wsparciu Referatu Gospodarki i Ochrony Środowiska; w załączniku do ww. regulaminu określono zasady kontroli wewnętrznej funkcjonującej w Urzędzie;
- instrukcja obiegu i kontroli dowodów księgowych;
- procedury kontroli finansowej;
- sformułowane na piśmie zasady polityki rachunkowości w Urzędzie, zawierające m.in. wykaz kont księgi głównej, w tym konto 920 *Fundusz sołecki*.

[Dowód: akta kontroli str. 215-243]

Zadania związane z obsługą funduszu zostały przypisane podinspektorowi ds. promocji i pozyskiwania środków unijnych w referacie Gospodarki i Ochrony Środowiska (rozliczanie wydatków z funduszu w ramach nadzoru nad działalnością sołectw).

[Dowód: akta kontroli str. 153-156]

Analiza ww. procedur i zakresu obowiązku wskazuje, że istniejący w urzędzie system kontroli zarządczej powinien zapewnić efektywne, skuteczne i zgodne z prawem funkcjonowanie funduszu.

¹⁶ Obliczona przez Ministra Finansów kwota K_{bk} wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

Pracownik urzędu zajmujący się funduszem sołeckim wziął udział w następujących szkoleniach obejmujących tę problematykę:

- *Zasady tworzenia, funkcjonowania, korzystania i rozliczania funduszu sołeckiego*, zorganizowane przez Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych w Poznaniu w dniu 16.09.2010 r.,

- *Fundusz sołecki w 2012 roku – aspekty praktyczne*, zorganizowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w dniu 12.12.2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 60-62]

W 2009 r. przekazano sołtysom informację z zakresu funduszu sołeckiego, która obejmowała definicję funduszu, procedurę wyodrębnienia funduszu w budżecie gminy, cele, które mogą być finansowane w ramach funduszu, procedurę składania wniosków oraz system refundacji z budżetu państwa części wydatków poniesionych w ramach funduszu. Do przedmiotowej informacji załączono ramowy harmonogram przyjęcia funduszu oraz przykładowy wniosek. Ponadto w 2011 r. Burmistrz zorganizowała naradę dla sołtysów w sprawie realizacji zadań w ramach funduszu sołeckiego w 2012 r.

Z ankiet wypełnionych przez 11 spośród 12 sołtysów wynika, że 10 z nich brało udział w szkoleniu dotyczącym zasad funkcjonowania funduszu sołeckiego. Dla 11 sołtysów podstawowym źródłem wiedzy o funduszu były informacje udzielane przez pracowników Urzędu, a dla 3 spośród nich dodatkowo Internet.

[Dowód: akta kontroli str. 98-101, 115-136]

W latach 2010–2012 gmina nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego¹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 4-14]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym stosowaniu przyjętych procedur, składających się na funkcjonujący w urzędzie system kontroli zarządczej, czego przejawem było wystąpienie uchybień opisanych w pkt 1.1, 1.2, 2.1 oraz 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Burmistrz, odpowiedzialna za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej¹⁸, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła: *Pracownikom odpowiedzialnym za realizację funduszy sołeckich i odpowiedzialnym za stosowanie procedur wynikających z obowiązującego systemu kontroli zarządczej przypomniano ponownie o obowiązku ich stosowania i pouczone, iż w przypadku stwierdzenia dalszych zaniedbań w tym zakresie zostaną wyciągnięte konsekwencje służbowe.*

[Dowód: akta kontroli str. 160-162]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁹ system kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania funduszu sołeckiego.

¹⁷ Stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

¹⁸ Art. 69 pkt 1 ww. ustawy.

¹⁹ Porównaj przypis 56.

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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Naliczanie funduszu sołeckiego zgodnie z obowiązującymi zasadami.
2. Finansowanie środkami funduszu sołeckiego wyłącznie przedsięwzięć wskazanych we wnioskach.
3. Zwrot nienależnie otrzymanej z budżetu państwa w 2012 r. refundacji w kwocie 753,33 zł wraz z odsetkami.
4. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej, tak by fundusz sołecki w gminie funkcjonował prawidłowo.

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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Zielona Góra, dnia

Kontroler:
Andrzej Misa
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Zielonej Górze
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

²⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 82.

