



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-04-02/2012

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Norbert Serafin, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82702 z dnia 30.07.2012 r.; 2. Piotr Tamborski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82705 z dnia 6.08.2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Słońsk, ul. Władysława Sikorskiego 15, 66-436 Słońsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Krzyśków, od 2002 r. Wójt Gminy Słońsk.

[Dowód: akta kontroli str. 1-8]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

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 zaniżeniem (o 4,2%) wartości naliczonego funduszu na lata 2010-2012.

Środki funduszu wykorzystano prawidłowo, tj. na przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach, stanowiące zadania własne gminy i służące poprawie życia jej mieszkańców.

Urząd w terminie przekazywał Wojewodzie Lubuskiemu wnioski o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego, zawierając w nich prawidłowe dane.

Powstałe w obszarze rozdysponowywania środków funduszu 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 Słońsk terminowo podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie gminy na lata 2010, 2011, 2012, tj. odpowiednio 29.06.2009r., 24.03.2010 r. i 31.03.2011 r. (art. 6 i art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim²).

[Dowód: akta kontroli str. 9-11]

Inicjatorami wyodrębnienia w budżecie gminy funduszu sołeckiego była część sołtysów (dotyczy pierwszego roku funkcjonowania funduszu), Wójt Gminy oraz radni.

[Dowód: akta kontroli str. 12-23]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: w 2010 roku – 52.920,87 zł, w 2011 r. – 107.066,48 zł i w 2012 r. – 118.743,22 zł. W trakcie kolejnych lat budżetowych Rada Gminy nie dokonywała zmian wielkości funduszu (nie zwiększano środków funduszu ponad wysokość obliczoną na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim).

[Dowód: akta kontroli str. 26-36, 80-83]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie gminy funduszu sołeckiego, stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Zielonej Górze. Organ ten nie uchylał uchwał dotyczących funduszu i nie wnosił uwag do treści ww. uchwał.

[Dowód: akta kontroli str. 68, 80-83]

*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 11 sołectw: Budzigniew, Chartów, Głuchowo, Grodzisk, Jamno, Lemierzyce, Lemierzycko, Ownice, Polne, Przyborów oraz Słońsk.

[Dowód: akta kontroli str. 24-25]

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 2011 oraz w 2012 r., tj. w terminie wskazanym w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 38-39]

W dokumentacji znajdującej się w urzędzie brak dowodów przekazania sołtysom ww. informacji w 2009 r. (tj. informacji o środkach przypadających na 2010 r.).

² Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

³ Dz. U. z 2001 r., poz. 1591 ze zm.

Jak wyjaśnił Skarbnik Gminy Słońsk, powyższa informacja została przekazana sołtysom w terminie, tj. do końca lipca 2009 r., a brak potwierdzenia odbioru spowodowany był przeoczeniem pracownika urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 80-83]

W latach 2009-2011 przekazano Wójtowi odpowiednio – 7, 11, 11 wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu.

Wnioski zostały złożone 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 – wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem.

[Dowód: akta kontroli str. 160-161]

Dwa spośród 29 złożonych wniosków zostały odrzucone przez Wójta Gminy (obydwa wnioski zostały złożone w 2009 r. – sołectwa Lemierzycze i Ownice). Podstawą odrzucenia ww. wniosków był brak formalny wynikający z art. 4 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, tj. nieuchwalenie wniosków o przyznanie środków funduszu przez zebranie wiejskie (w obu przypadkach wnioski zostały uchwalone przez rady sołeckie). Ponadto we wniosku sołectwa Lemierzycze zaproponowano wykonanie zadania polegającego na malowaniu wnętrza kościoła. Wójt pismem z dnia 6.10.2009 r. poinformował, że zadanie to nie należy do zadań gminy i nie może być sfinansowane ze środków budżetu gminy.

O odrzuceniu wniosków powiadomieni zostali sołtysi (w terminie 7 dni), którzy nie skierowali wniosków do rozpatrzenia przez Radę Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 164-169]

Poza ww. dwoma wnioskami niespełniającymi wymagań formalnych, również wniosek złożony w 2011 r. przez sołectwo Jamno nie zawierał informacji o podjęciu stosownej uchwały przez zebranie wiejskie, jednak wniosek sołectwa został przyjęty do realizacji.

Wójt Gminy osobiście uczestniczył w zebraniu wiejskim i w złożonych wyjaśnieniach potwierdził, że na zebraniu podjęto uchwałę o przeznaczeniu środków funduszu na przedsięwzięcia wskazane we wniosku, a brak zapisów o podjęciu uchwały w protokole z zebrania wynikał z przeoczenia sołtysa, sporządzającego ten dokument.

W treści ww. protokołu znajduje się zapis o uczestnictwie Wójta w zebraniu.

[Dowód: akta kontroli str. 84-85, 160-163]

W 2009 r. 4 sołectwa spośród 11 nie złożyły wniosków o przyznanie środków finansowych z funduszu. Dotyczyło to następujących sołectw: Budzigniew, Lemierzyczo, Polne, Chartów. Powodem braku wniosków ww. sołectw – zdaniem Skarbnika Gminy – było małe zaangażowanie i obawa sołtysów przed wzięciem na siebie odpowiedzialności za realizację zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 82]

W badanym okresie obowiązywała strategia rozwoju gminy, przyjęta uchwałą Rady Gminy z dnia 21.12.2007 r. w sprawie uchwalenia Strategii Zrównoważonego Rozwoju gminy Słońsk na lata 2007-2013. W strategii m.in. wskazano cele operacyjne, których realizacja miała służyć rozwojowi gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 40-55]

Urząd nie przekazywał w dysponowanie sołectwom składników mienia komunalnego, wobec czego sołectwa nie uzyskiwały i nie uzyskują dochodów z tego tytułu.

[Dowód: akta kontroli str. 66-67]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W przekazanych sołtysom informacjach o wysokości środków funduszu, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim, podano nieprawidłowo wyliczone kwoty przypadające na wszystkie jedenaście sołectw w całym objętym kontrolą okresie (lata 2010-2012).

Wskazana w powyższych dokumentach łączna wysokość środków funduszu na lata 2010-2012 wyniosła 338.073,22 zł, a w rozbiciu na poszczególne lata kształtowała się następująco:

- ✓ w 2010 r. – 105.078,61 zł;
- ✓ w 2011 r. – 114.165,68 zł;
- ✓ w 2012 r. – 118.828,93 zł.

Jak z kolei wynika z prawidłowego obliczenia, na podstawie wzoru określonego w art. 2 ust. 1 ww. ustawy, łączna wysokość środków funduszu w badanym okresie powinna wynieść 352.805,77 zł, a w rozbiciu na poszczególne lata:

- ✓ w 2010 r. – 109.506,34 zł;
- ✓ w 2011 r. – 121.121,69 zł;
- ✓ w 2012 r. – 122.177,74 zł.

W związku z powyższym, w latach 2010-2012 kwota o której poinformowano sołtysów była niższa o 14.732,55 zł⁴ od tej jaka wynikała z prawidłowego obliczenia (co stanowiło 4,2% wysokości prawidłowo obliczonej kwoty funduszu w całym badanym okresie).

[Dowód: akta kontroli str. 37-39, 56-58]

Powyższe nieprawidłowości wynikały z błędnie obliczonych kwot bazowych, które następnie posłużyły do wyliczenia środków przypadających na poszczególne sołectwa.

Przyjęte do obliczeń przez Skarbnika Gminy kwoty bazowe na poszczególne lata kształtowały się następująco: 2010 r. – 2.172,33 zł, 2011 r. – 2.359,77 zł, 2012 r. – 2.454,13 zł. Prawidłowo obliczone kwoty bazowe dla gminy powinny wynieść: 2010 r. – 2.263,93 zł, 2011 r. – 2.503,55 zł, 2012 r. – 2.523,29 zł.

Przyczyną wyżej opisanych rozbieżności było przyjęcie przez Skarbnika Gminy do wyliczenia kwot bazowych błędnych danych dotyczących liczby mieszkańców gminy na koniec 2008 r. (5.091, zamiast prawidłowej 4.786⁵), 2009 r. (5.024, zamiast prawidłowej 4.809) oraz 2010 r. (4.962, zamiast prawidłowej 4.826), a także błędnej kwoty dochodów bieżących gminy za lata 2008 (11.059.311,63 zł, zamiast prawidłowej 10.835.181,22 zł) i 2009 (11.855.474,12 zł, zamiast prawidłowej 12.039.549,55 zł).

Skarbnik Gminy Edmund Niemyski, odnosząc się do powyższego, wyjaśnił: *błąd wyliczenia kwoty bazowej dotyczący liczby mieszkańców gminy wynikał z przeświadczenia, że dane z Urzędu Stanu Cywilnego powinny być tożsame z danymi GUS, niestety różnice sięgały powyżej stu osób w skali gminy. Natomiast*

⁴ W 2010 r. niższa o 4.427,73 zł, w 2011 r. o 6.956,01 zł, zaś w 2012 r. o 3.348,81 zł.

⁵ Liczba mieszkańców gminy podawana przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

błąd dotyczący dochodów bieżących wynikał z doliczenia dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości w 2008 r. w kwocie 224.130,41 zł do dochodów bieżących (do wyliczenia kwoty bazowej na rok 2010), a błąd w wyliczeniu kwoty bazowej na rok 2011 wynikał z przyjęcia dochodu z tytułu najmu, który jest dochodem bieżącym – do dochodów majątkowych; stąd też niedobór dochodów bieżących o kwotę 184.075,43 zł. W wyliczeniu kwoty bazowej na 2012 r. przyjęto już prawidłowe wielkości dochodów bieżących.

[Dowód: akta kontroli str. 56-65, 80-83]

Ocena cząstkowa

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

2. Wykorzystanie środków funduszu sołeckiego

2.1. Realizacja wydatków budżetowych ponoszonych w ramach funduszu sołeckiego

*Opis stanu
faktycznego*

Kwoty wydatków poniesionych w ramach funduszu wyniosły: w 2010 r. – 35,2 tys. zł (66,7% planowanych wydatków), w 2011 r. – 73,7 tys. zł (68,8%) i w I półroczu 2012 r. – 26,7 tys. zł (22,5%).

Zdaniem Skarbnika Gminy, przyczyną niepełnego wykorzystania funduszy przez sołectwa jest małe zaangażowanie sołtysów i rad sołeckich w realizację wnioskowanych przedsięwzięć oraz obawa sołtysów przed wzięciem odpowiedzialności za wykonanie zadań. Jak wyjaśnił Skarbnik, w 2010 r. na niską realizację zadań dodatkowo wpłynął fakt, iż był to pierwszy rok funkcjonowania funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str. 69, 80-83]

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

[Dowód: akta kontroli str. 66-67]

Spośród wszystkich zgłoszonych we wnioskach sołectw przedsięwzięć, w okresie objętym badaniem jedno zostało współfinansowane środkami ogólnymi budżetu gminy (poza pulą funduszu sołeckiego), a mianowicie w 2010 r. doposażono plac zabaw przy przedszkolu w Słońsku, wydając na ten cel kwotę 14,0 tys. zł ze środków funduszu sołeckiego oraz kwotę 2,0 tys. zł ze środków ogólnych budżetu gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 69]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez wszystkie sołectwa na łączną kwotę 101.844,48 zł, (75,1% wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. przez 5 sołectw⁶ – 35.243,02 zł (100% wydatków poniesionych w 2010 r.), w 2011 r. przez 5 sołectw⁷ – 46.678,03 zł (63,3%) i w 2012 r. (do czasu zakończenia kontroli) przez 5 sołectw⁸ – 19.923,43 zł (74,6%).

W wyniku badania stwierdzono, że środki funduszu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem wskazanym we wnioskach sołectw. Wydatki te związane były z

⁶ Sołectwa: Grodzisk, Jamno, Słońsk, Przyborów, Głuchowo.

⁷ Sołectwa: Lemierzyce, Lemierzycko, Ownice, Chartów, Polne.

⁸ Sołectwa: Budzigniew, Chartów, Jamno, Lemierzyce, Ownice.

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).

[Dowód: akta kontroli str. 170-174]

Nie wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach sołectw, na realizację których wydatki objęto powyższym badaniem, zostały w pełni wykonane.

Oględziny wykazały, że w 2 przypadkach (w sołectwie Grodzisk – elementy placu zabaw dla dzieci, oraz w sołectwie Przyborów – okna z szybami antywłamaniowymi) materiały i wyposażenie zakupione z funduszu soleckiego zostały zmagazynowane w Zakładzie Gospodarki Wodno-Ściekowej w Słońsku.

Z kolei w sołectwie Lemierzycko na posesji sołtysa wsi złożone były, zakupione w grudniu 2011 r., elementy altany oraz stół biesiadny.

[Dowód: akta kontroli str. 170-202]

Wójt Gminy wyjaśnił, że zakupione okna do sali wiejskiej w Przyborowie złożono w depozycie w zakładzie komunalnym z uwagi na możliwość pozyskania przez gminę środków zewnętrznych na remont całego obiektu sali wiejskiej. W związku z tym, podjęto decyzję o zamontowaniu okien w trakcie wykonywania prac remontowych przewidzianych na lata 2013-2014.

Natomiast w przypadku sołectwa Grodzisk, z przyczyn niezależnych od gminy, wydłużył się termin przygotowania terenu pod plac zabaw. W chwili obecnej plac został już wydzielony geodezyjnie, zaś Wójt zadeklarował, że ogrodzenie, jak i pozostałe elementy placu zabaw, zostaną w *najbliższym czasie* zamontowane.

Z kolei elementy altany we wsi Lemierzycko zostały złożone i postawione w wyznaczonym miejscu jeszcze w czasie trwania kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 203-204]

Zdaniem Wójta, nie wystąpiły trudności w funkcjonowaniu funduszu soleckiego, a sam fundusz pozytywnie wpłynął na aktywność obywatelską w gminie Słońsk, *zwłaszcza w mniejszych sołectwach można zaobserwować zwiększenie aktywności sołtysów, rad sołeckich i mieszkańców.*

W toku kontroli czterech sołtysów złożyło oświadczenia, a sześciu sołtysów ankiety, w których podkreślili pozytywne skutki wdrożenia funduszu soleckiego, zwracając uwagę m.in. na wzrost aktywności obywatelskiej mieszkańców sołectw oraz nawiązanie bliższej współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a sołtysami.

W latach 2007-2011 łączna frekwencja na zebraniach wiejskich we wszystkich sołectwach gminy Słońsk spadła z 652 osób do 318. Wyniki frekwencji w tym okresie nie przekładają się bezpośrednio na ocenę poziomu aktywności mieszkańców sołectw w związku z utworzeniem funduszu soleckiego, gdyż w tym czasie wystąpiły lata, w których przeprowadzano wybory sołtysów i rad sołeckich, co znacząco wpływało na podniesienie frekwencji na zebraniach wiejskich.

[Dowód: akta kontroli str. 84-102]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Urząd powinien wzmocnić nadzór nad działalnością sołectw, tak by przedsięwzięcia finansowane ze środków funduszu soleckiego były realizowane bez zbędnej zwłoki.

2.2. Udzielanie i realizacja zamówień publicznych

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie gmina nie udzielała zamówień w trybach określonych przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawa zamówień publicznych⁹, z uwagi na to, iż wartość wydatków poniesionych na realizację poszczególnych zadań w ramach funduszu sołeckiego nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro (art. 4 pkt 8 ww. ustawy).

[Dowód: akta kontroli str. 70-73]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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. – 10.572,91 zł (30% wydatków zrealizowanych w 2010 r.) i w 2012 r. – 14.741,79 zł (20% wydatków zrealizowanych w 2011 r.).

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

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu, wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie, wyniosła za 2010 r. – 35.243,02 zł, natomiast za 2011 r. – 73.708,95 zł.

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej właściwej dla gminy Słońsk (K_b) w 2010 r.¹⁰ i 2011 r.¹¹ oraz średniej kwoty bazowej w kraju (K_{bk}) w tych latach¹², wysokość otrzymanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str. 74-79, 205-206]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

⁹ Dz. U. z 2010 r., poz. 759 ze zm.

¹⁰ 2.263,93 zł. W urzędzie przyjęto błędną kwotę bazową w wysokości 2.172,33 zł. Nie miało to jednak wpływu na wielkość refundacji części wydatków poniesionych z funduszu przez gminę.

¹¹ 2.503,54 zł.

¹² Obliczona przez Ministra Finansów kwota bazowa w kraju na 2010 r. wynosiła 2.312,09 zł, natomiast na 2011 r. – 2.399,29 zł.

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie w urzędzie obowiązywały następujące pisemne procedury w zakresie prawidłowego funkcjonowania jednostki:

- ✓ regulamin kontroli zarządczej, wprowadzony zarządzeniem Nr 17/2011 Wójta Gminy Słońsk z 9.11.2011 r.;
- ✓ załącznik do ww. zarządzenia pn. *Polityka zarządzania ryzykiem*, koncentrujący się na ochronie majątku gminy oraz środków publicznych przed niewłaściwym wydatkowaniem;
- ✓ załącznik do ww. zarządzenia w sprawie „cech dowodów księgowych”;
- ✓ załącznik do ww. zarządzenia w sprawie „procedury kontroli finansowej”;
- ✓ zarządzenie Nr 20/2011 Wójta Gminy Słońsk z dnia 10.11.2011 r. w sprawie identyfikacji i analizy ryzyka związanego z realizacją celów i zadań przez urząd;
- ✓ zarządzenie Nr 12/2011 Wójta Gminy Słońsk z dnia 5.09.2011 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości;
- ✓ plan kont budżetu gminy Słońsk;
- ✓ rejestr ryzyka;
- ✓ plany kontroli zarządczej na lata 2011-2012;
- ✓ zarządzenie Nr 38/2009 Wójta Gminy Słońsk z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

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

[Dowód: akta kontroli str. 107-157]

Zadań związanych z funkcjonowaniem w gminie funduszu sołeckiego nie uwzględniono w zakresie obowiązków żadnego z pracowników urzędu, w tym Skarbnika Gminy.

Zastępca Wójta Beata Sroka, odnosząc się do powyższego, wyjaśniła: *Zagadnienia związane z obsługą funduszu sołeckiego to przede wszystkim zadania nowe dla gmin, realizowane od 2010 r. W związku z tym, zasadne wydawało się aby, przynajmniej w początkowym okresie, realizowane były bezpośrednio przez Skarbnika Gminy, jako osobę odpowiedzialną za opracowywanie projektu budżetu oraz uchwał o budżetowych, a także odpowiedzialną za nadzór nad wykonaniem budżetu. Należy mieć również na uwadze, że fundusz sołecki nie stanowi istotnej części budżetu gminy, a administrowanie nim nie wymaga tworzenia nowych procedur (...) Niemniej zapewniam, że kwestia wyodrębnienia takiego zadania na stanowisku pracy zostanie rozważona.*

Nadmienić należy, iż w zakresie obowiązków Skarbnika Gminy ujęto szereg zadań związanych z przygotowaniem i wykonaniem budżetu gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 106-111]

Wszystkie czynności z zakresu funduszu sołeckiego w gminie realizuje Skarbnik Gminy. Jak wykazała kontrola Skarbnik popełnił błędy w obliczaniu kwot funduszu przypadających na poszczególne sołectwa we wszystkich objętych kontrolą latach.

Stosownie do funkcjonującego w urzędzie regulaminu kontroli zarządczej, pracownicy na stanowiskach kierowniczych sprawują kontrolę następczą. Zgodnie z zakresem czynności Skarbnika, kieruje on pracą Referatu Finansowego, w tym m.in. nadzoruje całokształt prac z zakresu rachunkowości budżetowej.

Skarbnik Gminy Słońsk Edmund Niemyski, zapytany w jaki sposób w odniesieniu do ww. spraw prowadzona jest kontrola następcza, wyjaśnił: *Z uwagi na szczupłość kadrową pionu finansowego jestem zmuszony samodzielnie realizować szereg zadań, w tym m.in. zadania związane z funduszem sołeckim. Spośród trzech osób, które są zatrudnione w Referacie Finansowym, dwie zajmują się podatkami, a kolejna nie ma jeszcze stażu umożliwiającego w pełni samodzielne wykonywanie powierzanych jej czynności. Biorąc powyższe pod uwagę, przy jednoczesnej świadomości popełnionych błędów, deklaruję położenie większego nacisku na element samokontroli prawidłowego wykonania zadań realizowanych przez mnie samodzielnie.*

[Dowód: akta kontroli str. 158-159]

Skarbnik Gminy brał udział w szkoleniu organizowanym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze w zakresie funduszy sołeckich. Szkolenie z funduszy sołeckich odbyło się 3.06.2009 r. i było jednym z kilku tematów poruszanych w ramach szkolenia wyjazdowego skarbników województwa. Temat szkolenia poruszał zagadnienia związane z zasadami tworzenia funduszu sołeckiego, w tym m.in. wyliczanie wysokości funduszy, podział środków, przeznaczenie środków funduszy i terminy wykorzystania, zasady finansowania funduszu sołeckiego, rolę zebrania wiejskiego, rady gminy i wójta (elementy wniosku, uchwalanie wniosku, przekazanie wójtowi i ewentualne działania po odrzuceniu wniosku), przykładowe zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 80-83]

W dokumentacji urzędu brak dowodów potwierdzających organizację szkoleń dotyczących funkcjonowania funduszu sołeckiego i uczestnictwa w nich sołtysów.

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy Słońsk wynika, że sołtysi byli przeszkalani przez niego w powyższym zakresie. Szkolenia odbywały się najczęściej po sesji wyodrębniającej z budżetu gminy środki stanowiące fundusz sołecki, gdyż gwarantowało to dużą frekwencję sołtysów. W 2011 r. w marcu po wyborach nowych sołtysów również odbyło się szkolenie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika, zakres szkolenia obejmował ogół zasad tworzenia i funkcjonowania funduszu, jednak największy nacisk został położony na zadania, które stały przed sołtysami i zebraniem wiejskimi sołectw, ze szczególnym uwzględnieniem terminów składania wniosków, elementów obligatoryjnych wniosków, warunków ważności wniosku i rodzajów zadań możliwych do sfinansowania z funduszu sołeckiego.

Dodatkowo w piśmie informującym sołtysów o wysokości środków przypadających sołectwu w ramach funduszu została podana informacja o możliwości indywidualnego kontaktowania się ze Skarbnikiem Gminy w celu ustalenia szczegółów i poprawności zadań przedstawianych we wniosku. Sołtysi korzystali także z tej możliwości.

[Dowód: akta kontroli str. 80-83]

Gmina Słońsk nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego, tym samym urząd nie zatrudniał w badanym okresie audytora wewnętrznego¹³.

[Dowód: akta kontroli str. 103-105]

¹³ Według art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., poz. 1240 ze zm.), audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 mln zł. W przypadku gminy Słońsk kwota ta nigdy nie była wyższa niż 20 mln zł.

Ustalono
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 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Wójt Gminy, odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej¹⁴, odnosząc się do powyższego, wyjaśnił, iż w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością podjął następujące czynności:

- *pouczyłem pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw dotyczących funduszy sołeckich – Skarbnika Gminy, o stwierdzonych nieprawidłowościach i zaleciłem wzmoczenie szczególnej uwagi przy czynnościach administrowania funduszami sołeckimi w przyszłości;*
- *pouczyłem pracownika odpowiedzialnego za nadzór nad funkcjonowaniem systemu kontroli zarządczej – Zastępcę Wójta Gminy, o obowiązku bezwzględnego stosowania istniejących procedur, tak by zminimalizować ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w przyszłości.*

[Dowód: akta kontroli str. 207-208]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, system kontroli zarządczej 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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Naliczanie funduszu sołeckiego zgodnie z obowiązującymi zasadami.
2. 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁴ Art. 69 pkt 1 ww. ustawy.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

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 22 października 2012 r.

Kontrolerzy:

Norbert Serafin
główny specjalista k.p.

.....

Podpis

Piotr Tamborski
specjalista k.p.

.....

Podpis

Dyrektor
Delegatury NIK w Zielonej Górze
Włodzimierz Stobrawa

.....

Podpis