



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-04-03/2012

# 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	1. Bogumiła Leszczyńska-Konczanin, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82706 z dnia 6 sierpnia 2012 r. ; 2. Anna Nowakowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82715 z dnia 31 sierpnia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Gubinie, ul. Piastowska 24a, 66-620 Gubin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Barski, Wójt Gminy

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,<sup>1</sup> 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, skutkujące nieznacznym (o 1,3%) zaniżeniem wartości naliczonego funduszu ogółem na lata 2010-2011 oraz nieprawidłowości polegającej na nieodrżuceniu dwóch, złożonych po terminie, wniosków dotyczących funduszu na 2012 r.

Środki funduszu wykorzystano prawidłowo, tj. na przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach, stanowiące zadania własne gminy i służące poprawie życia jej mieszkańców. Tylko 1,7% zbadanych środków wykorzystano niezgodnie z zapisami ustawy o funduszu sołeckim, co skutkowało koniecznością dokonania zwrotu części otrzymanej refundacji wydatków z budżetu państwa w wysokości 599,94 zł.

Skuteczność systemu kontroli zarządczej w kontrolowanym zakresie była niewystarczająca.

<sup>1</sup> 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 (zgodnie z terminami wynikającymi z art. 6 oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim<sup>2</sup>) podjęła uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na lata 2010, 2011, 2012, tj. odpowiednio do: 30 czerwca 2009 r. i 31 marca w roku 2010 i 2011.

[Dowód: akta kontroli str.7-9]

Inicjatorem wyodrębnienia w budżecie Gminy funduszu był jeden z sołtysów Gminy, który przedstawił sprawę radnym.

[Dowód: akta kontroli str. 10 ]

Wysokość funduszu (według uchwał budżetowych) wynosiła: na 2010 r. – 369.823 zł, na 2011 r. – 381.526 zł, na 2012 r. – 412.139 zł. Jego wysokość wynikała z naliczeń funduszu, z ograniczeniem do wartości złożonych przez sołectwa wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. 11-29, 58-59]

W trakcie kolejnych lat budżetowych Rada Gminy nie dokonywała zmian wielkości funduszu.

[Dowód: akta kontroli str.10]

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie Gminy funduszu sołeckiego za 2010 i 2012 r. przekazano do niewłaściwego organu, w tym za 2012 r. z 1-dniowym opóźnieniem. Prawidłowe przekazanie uchwały w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego nastąpiło za 2011 r. (uchwała z 2012 r. dotycząca funduszu na 2013 r. została również przekazana prawidłowo).

[Dowód: akta kontroli str.11-25]

Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze (RIO) nie uchylała uchwał dotyczących funduszu sołeckiego na lata 2010-2012, nie wносиła również uwag do treści uchwał.

[Dowód: akta kontroli str.30]

*Ustalone nieprawidłowości*

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

Uchwały o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego na rok 2010 i 2012 przekazano niezgodnie z właściwością określoną w art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup>, tj. do Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim (LUW) zamiast do RIO. LUW otrzymane uchwały przekazał właściwemu organowi (RIO).

Ponadto uchwała na rok 2012 przekazana została z niewielkim, 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu ustawowego, określonego w art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

[Dowód: akta kontroli str. 31-37]

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 52, poz. 420 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika obsługującego biuro Rady Gminy, który z upoważnienia Wójta przekazywał uchwały Rady Gminy do LUW i RIO.

[Dowód: akta kontroli str.38-39]

## 1.2. Rozdysponowanie środków funduszu sołectkiego na sołectwa

*Opis stanu faktycznego*

W roku 2010 w skład Gminy wchodziło 44 sołectw<sup>4</sup>, od roku 2011 ich liczba wzrosła do 46<sup>5</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 40-44]

Wójt przekazywał sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków funduszu sołectkiego przypadających na dane sołectwo w latach: 2010, 2011 i 2012, w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim.

[Dowód: akta kontroli str.45-51]

Wysokość funduszu na lata 2010-2011 obarczona była niewielkim błędem, polegającym na przyjęciu nieprawidłowego stanu ludności (według danych Prezesa GUS) do obliczenia kwoty bazowej funduszu oraz nieprawidłowego stanu ludności stale zamieszkującej na terenie poszczególnych sołectw (według ewidencji Gminy) do obliczania wartości funduszu przypadającego na poszczególne sołectwa.

[Dowód: akta kontroli str.52-55, 60-63 ]

Wysokość środków z funduszu na 2012 r. przypadających poszczególnym sołectwom obliczona została zgodnie ze wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim.

Do obliczenia kwoty bazowej przyjęto prawidłową wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za 2010 r., która była zgodna z danymi wynikającymi z rocznego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (17.298.224,73 zł) oraz liczbę mieszkańców zamieszkałych na obszarze Gminy, określoną w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym Stan w dniu 31 XII 2010 r.” (7.226 osób). Natomiast przy obliczeniu wartości funduszu przypadającego poszczególnym sołectwom, w siedmiu przypadkach zaniżono liczbę osób (w każdym przypadku o 1).

[Dowód: akta kontroli str. 56-59, 64-65]

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

[Dowód: akta kontroli str.68-76]

W dokumentacji naliczeń funduszu na lata 2010-2012 brak było raportów wygenerowanych z gminnego zbioru ewidencji mieszkańców, zawierających dane

---

<sup>4</sup> Bieżyce, Brzozów, Budoradz, Chęciny, Chlebowo, Chociejów, Czarnowice, Dobrzyń, Drzeńsk Mały, Drzeńsk Wielki, Dzikowo, Gębice, Grabice/Luboszyce, Grochów, Gubinek, Jaromirowice, Jazów, Kaniów, Komorów, Koperno, Kosarzyn, Kozów, Łazy, Łomy, Markosice, Mielno, Nowa Wioska, Pleśno, Polanowice, Pole, Późna, Przyborowice, Sadzarzewice, Sękowice, Stargard Gubiński, Starosiedle, Strzegów, Wałowice, Węgliny, Wielotów, Witaszkowo, Zawada, Żenichów i Żytowań

<sup>5</sup> Wzrost nastąpił w wyniku podziału dwóch istniejących, a mianowicie sołectwo Starosiedle, obejmujące wieś Starosiedle i Sieńsk zostało podzielone na dwa sołectwa: Starosiedle i Sieńsk oraz sołectwo Stargard Gubiński obejmujący dwie wsie Stargard Gubiński i Kujawa zostało podzielone na dwa: Stargard Gubiński i Kujawa

na temat liczby stałych mieszkańców poszczególnych sołectw, stanowiących podstawę tych naliczeń. Ocena prawidłowości naliczania funduszu na lata 2010-2012 na poszczególne sołectwa dokonana została w oparciu o wydruk ze zbioru mieszkańców sporządzony w trakcie kontroli NIK.

[Dowód: akta kontroli str. 76]

W kontrolowanym okresie wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego przekazywane były Wójtowi przez wszystkie sołectwa Gminy. W latach 2009-2011 przekazano Wójtowi odpowiednio 44, 44 oraz 46 wniosków o przyznanie środków z funduszu.

[Dowód: akta kontroli str.66-67]

Wnioski dotyczące funduszu na lata 2010 i 2011 złożone zostały przez sołtysów zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim, tj. w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W 2011 roku, 2 z 46 wniosków sołectw (4,3%), dotyczących funduszu na rok 2012, złożonych zostało po ww. terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 66-67]

Złożone wnioski spełniały wymogi określone w art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o funduszu sołeckim - uchwalone zostały przez zebrania wiejskie oraz określały przedsięwzięcia przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków funduszu, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem realizacji.

[Dowód: akta kontroli str.66-67]

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

[Dowód: akta kontroli str.66-67]

W 2010 r. w Gminie realizowana była „Strategia Rozwoju Gminy na lata 2001-2010”. Gmina jest w trakcie opracowywania strategii rozwoju na lata następne.

W dokumentacji funduszu sołeckiego brak było zapisów potwierdzających dokonanie oceny zgodności przedsięwzięć wnioskowanych przez sołectwa z celami strategicznymi Gminy (za 2010 r.) i z zadaniami własnymi Gminy (za lata 2010-2012).

[Dowód: akta kontroli str. 66-67]

Inspektor w Referacie Spraw Obywatelskich i Obronnych Urzędu, do którego obowiązków należało załatwianie spraw związanych z funduszem sołeckim wyjaśniła, że dokonywano oceny zgodności w powyższym zakresie, ale na skutek przeoczenia nie odnotowano tej czynności. Wyjaśnienia tożsamej treści złożył Wójt Gminy.

[Dowód: akta kontroli str.216-217, 219]

W latach 2010-2012 sołectwa nie uzyskiwały dochodów z mienia komunalnego. Mienie komunalne udostępnione sołectwom (świetlice, boiska, place zabaw) nie zostało przez Gminę im przekazane. Z powyższego mienia również Gmina w latach 2010-2012 (I półrocze) nie osiągnęła żadnych dochodów.

[Dowód: akta kontroli str.81]

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. Z naruszeniem zasad określonych w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, obliczono kwotę bazową stanowiącą podstawę naliczenia funduszu sołeckiego poszczególnym sołectwom na lata 2010-2011. W wyliczeniach błędnie przyjęto podaną

przez Prezesa GUS liczbę mieszkańców Gminy według stałego miejsca zamieszkania, zamiast liczby mieszkańców według faktycznego miejsca zamieszkania. W konsekwencji kwota bazowa na 2010 r. została zaniżona o 29 zł<sup>6</sup>, a za 2011 r. o 28 zł<sup>7</sup>.

2. W każdym roku z badanego okresu wystąpiły przypadki naliczenia funduszu dla niektórych sołectw w oparciu o liczbę stałych mieszkańców sołectw niezgodną (zaniżaną bądź zawyżaną) ze stanem według gminnego zbioru danych stałych mieszkańców. Niezgodności wystąpiły w przypadku:

- 20<sup>8</sup> na 44 sołectw w zakresie naliczenia funduszu na rok 2010 (maksymalnie zaniżenie wyniosło 4 osoby, a zawyżenie 5 osób),
- 9<sup>9</sup> na 44 sołectw w zakresie naliczenia funduszu na rok 2011 (maksymalne zaniżenie i zawyżenie wyniosło 2, w jednym przypadku - sołectwo Kosarzyn – liczbę osób zaniżono o 20),
- 7<sup>10</sup> na 46 sołectw w zakresie naliczenia funduszu na rok 2012 – w każdym przypadku zawyżono liczbę o 1 osobę.

[Dowód: akta kontroli str.68-76]

Łącznie wskutek ww. błędów różnice w kwocie naliczonego funduszu w stosunku do zasad wynikających z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu sołecznym wyniosły:

- na rok 2010 i 2011 - zaniżenie o 1,3%, tj. o odpowiednio 4.818 zł i o 4.926 zł (w 2010 r. zaniżona kwota funduszu dla sołectw wahała się w granicach od 31,73 zł do 256,55 zł, a zawyżenie wyniosło 36,61 zł, natomiast za 2011 r. zaniżenie oscylowało od 62 zł do 285 zł; w przypadku najistotniejszego błędu w liczbie mieszkańców przyjętej do celu naliczenia funduszu na rok 2011, dla sołectwa Kosarzyn, zaniżenie funduszu stanowiło kwotę 545 zł, tj. 9,6% wartości funduszu tego sołectwa),  
- na rok 2012 – zawyżenie o 162 zł (kwota zawyżenia przypadająca na sołectwa wyniosła 24 zł - 25 zł).

[Dowód: akta kontroli str.68-76]

Inspektor w Referacie Spraw Obywatelskich i Obronnych Urzędu, prowadząca sprawy funduszu sołecznego w latach 2009-2011, wyjaśniła:

- w sprawie przyjęcia do wyliczenia kwoty bazowej liczby stałych mieszkańców zamiast faktycznie zamieszkujących na terenie Gminy: powyższe było wynikiem niedopatrzeń, niewystarczającego przeanalizowania zakresu danych publikowanych przez GUS,  
- w sprawie niezgodności w zakresie liczby stałych mieszkańców według ewidencji gminnej: występująca różnica w liczbie mieszkańców sołectwa Kosarzyn, przyjętej do obliczenia wartości funduszu dla tego sołectwa na rok 2011, a danymi w ewidencji gminnej jest wynikiem pomyłki, natomiast pozostałych stwierdzonych różnic nie jestem w stanie wyjaśnić. Niektóre niezgodności w liczbie mieszkańców pomiędzy danymi zawartymi w naliczeniu funduszu sołecznego a danymi według ewidencji gminnej przedstawionymi kontrolerom NIK mogą być wynikiem zmian w ewidencji ludności rejestrowanych z opóźnieniem w stosunku do ich wystąpienia (np. urodzenia, zgonu).

[Dowód: akta kontroli str.216-217]

3. Wójt Gminy nie odrzucił w 2011 r. wniosków 2 sołectw (Kujawa i Sieńsk) o realizację przedsięwzięć w ramach funduszu sołecznego, pomimo że był do tego zobligowany

<sup>6</sup> Wyniosła 2.304 zł zamiast 2.333 zł.

<sup>7</sup> Wyniosła 2.357 zł zamiast 2.385 zł.

<sup>8</sup> Bieżyce, Chlebowo, Chociejuw, Czarnowice, Drzeńsk Mały, Gębice, Grabice, Gubinek, Jaromirowice, Komorów, Kozów, Łazy, Markosice, Polanowice, Pole, Sękowice, Stargard Gubiński, Starosiedle, Strzegów, Żytowań.

<sup>9</sup> Bieżyce, Chlebowo, Dobrzyń, Drzeńsk Mały, Jaromirowice, Kosarzyn, Kozów, Markosice, Strzegów.

<sup>10</sup> Budoradz, Chlebowo, Czarnowice, Jaromirowice, Kozów, Markosice, Sękowice.

na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim, z uwagi na złożenie tych wniosków z opóźnieniem wynoszącym 19 i 21 dni w stosunku do terminu wynikającego z art. 4 ust. 4 ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str.68-76, 77-80]

Przyczyną uwzględnienia w funduszu na 2012 r. kwot wynikających z wniosków sołectw złożonych i zatwierdzonych po upływie terminu ustawowego był *przedłużający się proces powstawania nowych sołectw, zakończenie którego pierwotnie przewidywano przed upływem września 2011 r.* Wójt zdecydował, że *przedłużający się proces powstania nowych sołectw nie pozbawi te sołectwa możliwości wykorzystania funduszu sołeckiego w 2012 r., zwłaszcza, że jedną z przyczyn podziału sołectw była chęć samodzielnego dysponowania funduszem przez każdą wieś.*

Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach oświadczył, że *ma świadomość, że wydatki poniesione na rzecz tych dwóch sołectw nie mogą zostać wskazane jako podstawa do naliczenia zwrotu części wydatków w formie dotacji celowej. Wydatki poniesione na rzecz tych 2 sołectw stanowią będą w całości nier refundowane wydatki Gminy.*

[Dowód: akta kontroli str.214-215]

Fundusz sołecki wyodrębniony w budżecie gminy na 2012 r. uwzględniał planowane wydatki wynikające z powyższych wniosków w łącznej wysokości 14.340 zł. W ramach wydzielonego obu sołectwom funduszu, do dnia 31 lipca 2012 r. poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1.263,35 zł.

[Dowód: akta kontroli str.21-25, 212-213]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przestrzeganie przez Gminę 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

Fundusz sołecki w latach 2010-2011 był wykorzystywany w wysokościach zgodnych z planem. Kwoty wydatków poniesionych w ramach funduszu wyniosły: w 2010 r. – 362,3 tys. zł (98% planowanych wydatków), w 2011 r. – 371,2 tys. zł (97,3%), natomiast za I półrocze 2012 r. – 126,7 tys. zł (30,7%).

[Dowód: akta kontroli str. 82-92]

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

[Dowód: akta kontroli str. 93]

Ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego) współfinansowano dwa przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach w 2010 r., a zrealizowane w 2011 r., dotyczące:

- budowy drogi w miejscowości Komorów za kwotę 9.938,51 zł, w tym 1.233,94 zł ze środków ogólnych budżetu Gminy,

- budowy szamba w świetlicy w Jazowie za kwotę 3.567 zł, w tym 369 zł ze środków ogólnych budżetu Gminy.

[Dowód: akta kontroli str.93]

W zakresie prawidłowości realizacji wydatków budżetowych w ramach funduszu analizą objęto wykorzystanie środków przez 15 sołectw w łącznej wysokości 118.589,18 zł (13,8% wydatków ogółem), z tego: w 2010 r. przez 5 sołectw<sup>11</sup> – 41.141,05zł (11,4%), w 2011 r. przez 5 sołectw<sup>12</sup> – 38.607,63 zł (10,4%) i w 2012 r. (do 30.06.2012r.) przez 5 sołectw<sup>13</sup> – 38.840,50 zł (30,6%).

W wyniku badania stwierdzono, że 98,3% badanych wydatków za lata 2010-2012 (kwota 116.590,20 zł), dokonanych w ramach funduszu sołeckiego, wykorzystano zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołecim, tj. na przedsięwzięcia zgłoszone we wnioskach, stanowiące zadania własne gminy i służące poprawie życia jej mieszkańców. Wydatki były również zgodne z celami strategicznymi (dotyczy wydatków wykonanych w 2010 r.) oraz realizowanymi kierunkami rozwoju Gminy (wydatki wykonane w 2011 r. oraz w I półroczu 2012).

[Dowód: akta kontroli str. 94-101, 219]

Wydatki dotyczące 1 sołectwa w łącznej wysokości 1.998,98 zł zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego na 2011r., wykorzystane były na przedsięwzięcia inne niż wskazane we wniosku sołectwa.

[Dowód: akta kontroli str.102-112]

Badanie próby wydatków potwierdziło zakup towarów i wykonanie usług w celu realizacji przedsięwzięć w ramach środków funduszu sołeckiego.

[Dowód: akta kontroli str.113-122]

Według opinii wyrażonych w 18 wypełnionych przez sołtysów ankietach, funkcjonowanie funduszu sołeckiego w Gminie ocenione zostało pozytywnie. W większości przypadków sołtysi ocenili pomoc pracowników Urzędu Gminy w realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem funduszu sołeckiego jako wystarczającą, a samo funkcjonowanie funduszu - pozytywnie. Wśród korzyści płynących z funkcjonowania funduszu dla mieszkańców wsi wymieniali przede wszystkim zwiększenie integracji (więzi) mieszkańców sołectwa, stworzenie warunków do działania i rozwoju sołectwa oraz wzrost zainteresowania mieszkańców sprawami sołectwa.

[Dowód: akta kontroli str.123-162]

Wójt Gminy wyraził również pozytywną opinię na temat funkcjonowania funduszu sołeckiego. Jego zdaniem fundusz sołecki stał się ważnym elementem budowania tożsamości poszczególnych wsi. Dzięki funduszowi mieszkańcy wsi czują się w większym stopniu gospodarzami miejsca, w którym żyją. U mieszkańców wsi wzrosło poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności za posiadane mienie, co wpływa na wyrabianie właściwych wzorców wychowawczych u młodego pokolenia. W ramach funduszu wykonano wiele przedsięwzięć poprawiających warunki materialne (remonty świetlic wiejskich, wybudowano wiele placów zabaw).

[Dowód: akta kontroli str.163]

W latach 2007-2011 frekwencja osób uczestniczących w zebraniach wiejskich nie wykazuje wyraźnej tendencji wzrostowej. Najwyższy jej poziom wystąpił w latach

<sup>11</sup> Dzikowo, Mielno, Starosiedle, Wielotów, Żytowań.

<sup>12</sup> Kaniów, Gębice, Dobrzyń, Gubinek, Markosice.

<sup>13</sup> Chociejuw, Czarnowice, Chęciny, Jaromirowice, Wałowice.

2007 i 2011, tj. w tych, w których dokonywano wyboru sołtysów. Dotychczasowe dane<sup>14</sup> w zakresie frekwencji mieszkańców sołectw na zebraniach wiejskich odbytych w latach, w których zbierano się w sprawie funduszu sołeckiego, nie pozwalają na jednoznaczną ocenę czy utworzenie funduszu sołeckiego wpłynęło na aktywność obywatelską w Gminie. Wyraźnie widoczna jest natomiast prawidłowość polegająca na występowaniu stosunkowo wysokiej frekwencji na zebraniach wiejskich w mniejszych sołectwach niż w większych. Średnia frekwencja za lata 2009-2011 odniesiona do liczby stałych mieszkańców Gminy dla 4 sołectw o najmniejszej w Gminie liczbie stałych mieszkańców mieściła się w granicach od 19,4% do 37,9%, natomiast w 4 sołectwach o największej liczbie stałych mieszkańców – od 1,5% do 5,4%.

[Dowód: akta kontroli str.164-165]

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości.

Przeznaczono w 2011 r. środki z funduszu w łącznej wysokości 1.998,98 zł (0,5 % ogółem zrealizowanych w tym roku wydatków w ramach funduszu oraz 1,7% zbadanych wydatków za lata 2010-2012) na realizację przedsięwzięć, które nie zostały ujęte we wniosku 1 sołectwa (Markosice), co było niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Wydatki te dotyczyły zakupu farb do malowania ścian świetlicy, środków czystości, gier i sprzętu sportowego i stanowiły 23,2% środków ogółem wykorzystanych w tym roku przez ww. sołectwo (8.622,02 zł).

[Dowód: akta kontroli str. 96-98, 102-112]

Pracownik Urzędu odpowiedzialny za zakupy w ramach funduszu sołeckiego, wyjaśnił, że *przeoczył, że wydatki te nie służyły realizacji przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa Markosice.*

[Dowód: akta kontroli str. 216-217]

## 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 2004r. Prawo zamówień publicznych<sup>15</sup>, dotyczących realizacji zadań w ramach funduszu sołeckiego.

{Dowód: akta kontroli str. 83-92,166}

Na podstawie badanej próby wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego stwierdzono, że nie wystąpiła konieczność zastosowania procedur określonych w ww. ustawie.

Wśród badanych wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego wystąpiły przypadki realizacji przez Gminę wspólnego zakupu dla kilku sołectw takich samych rodzajów towarów i usług realizowanego na rzecz sołectw w ramach funduszu sołeckiego, z zastosowaniem zasad wyboru wykonawcy, określonych w procedurze wewnętrznej Urzędu. W roku 2010 dokonano zakupu:

- krzeseł i stołów do świetlic wiejskich dla 8 sołectw na łączną kwotę 27.079,20 zł brutto,
- okien i drzwi do świetlic wiejskich dla 9 sołectw na łączną kwotę 32.502 zł brutto.

[Dowód: akta kontroli str.167-176]

<sup>14</sup> Z lat 2007-2011.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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 w 2011 r. refundację, w formie dotacji z budżetu państwa, części wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego w wysokości 72.469,79 zł (20% zrealizowanych wydatków w 2010 r.) oraz w 2012 r. w wysokości 111.371,69 zł (30 % wydatków poniesionych w 2011 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 177-178]

Biorąc pod uwagę wielkości kwoty bazowej w Gminie ( $K_b$ ) w 2010<sup>16</sup> i 2011 r.<sup>17</sup> oraz średniej kwoty bazowej w kraju ( $K_{bk}$ ) w tych latach<sup>18</sup> wysokość wnioskowanej z budżetu państwa refundacji była zgodna z przepisami art. 2 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o funduszu sołeckim. Kwota otrzymanej dotacji była zgodna z kwotą wnioskowaną.

[Dowód: akta kontroli str. 181-182, 184, 185-186, 188]

Wójt terminowo złożył (do dnia 31 maja roku następującego po roku, w którym dokonano wydatków) wnioski o zwrot części poniesionych wydatków w 2010 i 2011 r. w ramach funduszu. W stosunku do wniosku dotyczącego wydatków poniesionych w ramach funduszu sołeckiego realizowanego w 2010 r., Wójt Gminy złożył w dniu 25.07.2011 r. korektę wniosku z uwagi na przyjęcie niewłaściwego stanu mieszkańców (nieprawidłowość szczegółowo opisana w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str. 179-188]

Kwota wydatków poniesionych w ramach funduszu wykazana we wnioskach przekazanych Wojewodzie za 2010 r. wyniosła 362.348,95 zł, a za 2011 r. – 371.238,98 zł i była zgodna z wykonaniem funduszu.

[Dowód: akta kontroli str. 83-93, 181, 185]

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości w zakresie naliczania funduszu sołeckiego na lata 2010 i 2011 skutkowały wydzieleniem funduszu w wysokości niższej o odpowiednio 4.818 zł i o 4.926 zł od obliczonej zgodnie z zasadami określonymi w art. 2 ust. 5 ustawy o funduszu sołeckim. Nieprawidłowość, szczegółowo opisana w pkt 1.2., nie skutkowałą otrzymaniem przez Gminę dotacji celowej w zawyżonej wysokości.

[Dowód: akta kontroli str. 68-73]

W wyniku dokonanych badań wydatków poniesionych przez Gminę w ramach funduszu sołeckiego w latach 2010-2012 stwierdzono wydatkowanie w 2011r. środków w wysokości 1.998,98 zł na przedsięwzięcia nie ujęte we wniosku jednego z sołectw.

Ustalono  
nieprawidłowości

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

<sup>16</sup> W 2010 r. – 2.333 zł.

<sup>17</sup> W 2011 r. – 2.385 zł.

<sup>18</sup> Obliczona przez Ministra Finansów kwota  $K_{bk}$  wyniosła: na 2010 r. – 2.312,09 zł i na 2011 r. – 2.399,29 zł.

Gmina otrzymała za 2011 r. zwrot wydatków w formie dotacji celowej wyższy od należnego o 599,94 zł (0,54% kwoty otrzymanej dotacji), z uwagi na ujęcie we wniosku Gminy (podpisanym przez Wójta i Skarbnika Gminy), skierowanym do Wojewody Lubuskiego, wydatków w kwocie 1.998,98 zł poniesionych na przedsięwzięcia nieujęte we wniosku jednego z sołectw, co było niezgodne z art. 2 ust. 4 w związku z art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim (nieprawidłowość opisana w pkt.2.1.niniejszego wystąpienia).

[Dowód: akta kontroli str.86-90,185-186]

Skarbnik wyjaśniła, że ujęcie tych wydatków we wniosku nastąpiło na skutek nieprawidłowego zakwalifikowania części wydatków przez pracownika merytorycznie oceniającego wydatki w ramach funduszu.

[Dowód: akta kontroli str.218]

Stosownie do art. 169 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych<sup>19</sup> zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została pobrana w nadmiernej wysokości.

W dniu 13 września 2012 r. Gmina dokonała zwrotu kwoty zawyżonej dotacji.

[Dowód: akta kontroli str.189 ]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w badanym obszarze.

## 4. System kontroli zarządczej

*Opis stanu faktycznego*

W badanym okresie w Urzędzie nie zostały wprowadzone pisemne procedury w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego. Realizacja czynności w ramach tego zadania oparta była na przepisach ustawy o funduszu sołeckim.

[Dowód: akta kontroli str.190-192]

Organizacja systemu kontroli zarządczej, w rozumieniu art. 68 ustawy o finansach publicznych, w kontrolowanej Gminie rozpoczęła się pod koniec 2011 r. W grudniu 2011 r. wprowadzone zostały procedury wewnętrzne dotyczące m.in. zasad wyznaczania celów, zarządzania ryzykiem oraz planowania szkoleń pracowników. W system kontroli zarządczej wpisane zostały mechanizmy kontroli bieżącej na poszczególnych etapach realizacji zadań Gminy oraz planowe kontrole wewnętrzne wykonanych zadań. W trakcie opracowywania pozostają cele i zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym dla Referatu Spraw Obywatelskich i Obronnych oraz Referatu Gospodarki Komunalnej Inwestycji, Działalności Gospodarczej, Drogownictwa i Zarządzania Nieruchomościami, do zadań których należały sprawy związane z funduszem sołeckim.

Na rok 2012 nie zostały zaplanowane kontrole wewnętrzne.

[Dowód: akta kontroli str. 190-192]

Przed wprowadzeniem nowych procedur w Urzędzie działała kontrola wewnętrzna w oparciu zapisy zarządzenia nr 1/2006 Wójta Gminy Gubin z dnia 02.01.2006 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej. Zgodnie z w/w zarządzeniem przedmiotem kontroli wewnętrznej jest gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

publicznych, gospodarka mieniem komunalnym i realizacja ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zadania w zakresie kontroli wewnętrznej przypisane zostały kierownikom poszczególnych komórek organizacyjnych (kontrola funkcjonalna) oraz, na podstawie regulaminu organizacyjnego, głównemu specjalście ds. kontroli wewnętrznej i pozyskiwania środków pomocowych (kontrole końcowe – następne), podległemu bezpośrednio Wójtowi.

Wójt wskazał, że ze względu na zbyt duże obciążenie tego stanowiska pozyskiwaniem środków pomocowych, kontrola wewnętrzna została od 2010 r. zaniechana. Do końca 2012 r. czynności kontrolne (kontrole następne) zostaną wznowione.

[Dowód: akta kontroli str. 190-192]

Wyniki kontroli NIK wskazują, że funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego nie był wystarczająco skuteczny. Zastosowane mechanizmy kontrolne nie zapobiegły wystąpieniu nieprawidłowości w tym obszarze działalności.

[Dowód: akta kontroli str. 190-192]

W latach 2009-2011 sprawy związane z funduszem sołeckim, zdefiniowane jako zakup sprzętu i urządzeń ze środków funduszu sołeckiego, przypisane były do obowiązków podinspektora w Referacie Spraw Obywatelskich i Obronnych Urzędu. Od 15 marca 2012 r. zadanie powyższe realizuje podinspektor w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji, Działalności Gospodarczej, Drogownictwa i Zarządzania Nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str.193-195]

W związku z wyodrębnieniem w budżecie Gminy funduszu sołeckiego, następujący pracownicy Urzędu wzięli udział w szkoleniach obejmujących problematykę funduszu sołeckiego:

- Skarbnik Gminy – szkolenie pt. „Fundusz sołecki w 2012 roku – aspekty praktyczne”, zorganizowane przez RIO w Zielonej Górze w dniu 12 grudnia 2011 r. oraz szkolenie „Fundusz sołecki – po roku obowiązywania ustawy – praktyka, zagadnienia problemowe”, zorganizowane przez Audit Consulting Municipal w dniu 3 października 2011 r.,
- Sekretarz Gminy – szkolenie pt. „Fundusz sołecki – zadania, zasady gospodarki finansowej, przeznaczenie środków zorganizowane przez RIO w Zielonej Górze w dniu 13 maja 2009 r.

W jednodniowych szkoleniach z powyższego zakresu uczestniczyło ponadto dwóch byłych pracowników Urzędu, do obowiązków których docelowo miała należeć obsługa funduszu sołeckiego.

Żaden z pracowników Urzędu prowadzących w kontrolowanym okresie sprawy funduszu sołeckiego nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu funkcjonowania funduszu.

[Dowód: akta kontroli str.197-203]

Zagadnienie funkcjonowania funduszu sołeckiego poruszane było na organizowanych przez Wójta naradach dla sołtysów, odbytych w dniach: 31 lipca 2009 r., 19 października 2010 r., 10 czerwca oraz 14 września 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 204-211]

Gmina, stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nie była zobowiązana do prowadzenia audytu wewnętrznego. W Gminie nie funkcjonował audyt wewnętrzny.

[Dowód: akta kontroli str.190-192]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na wystąpieniu opóźnień w zorganizowaniu i wdrożeniu skutecznego systemu kontroli zarządczej u Urzędzie. Procedury kontroli zarządczej zostały zatwierdzone przez Wójta w grudniu 2011 r., natomiast obowiązek zorganizowania systemu zapewniającego realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, wprowadzony art. 68 ustawy o finansach publicznych istnieje od dnia 1 stycznia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 190-192]

Stosownie do art. 69 ww. ustawy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W sprawie opóźnień w organizowaniu kontroli zarządczej Wójt Gminy wyjaśnił, m.in. że obowiązki Wójta pełnię od 14 grudnia 2010 r. Na początku sprawowania urzędu w pierwszej kolejności musiałem zapoznać się z funkcjonowaniem Urzędu. O konieczności zorganizowania kontroli zarządczej dowiedziałem się na szkoleniu z tego zakresu, w którym uczestniczyłem w maju 2011 r. Wówczas zorientowałem się, że w Urzędzie nie zostały podjęte żadne działania do stworzenia tego systemu przez mojego poprzednika i rozpocząłem zorganizowanie tego systemu

[Dowód: akta kontroli str. 214-215]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, system kontroli zarządczej w Urzędzie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli<sup>20</sup>, wnosi o:

1. Naliczanie funduszu sołeckiego zgodnie z obowiązującymi zasadami.
2. Ustalanie wartości funduszu sołeckiego wyłącznie na podstawie prawidłowo złożonych wniosków.
3. Finansowanie środkami funduszu sołeckiego wyłącznie przedsięwzięć wskazanych we wnioskach.
4. Zwiększenie skuteczności kontroli zarządczej w zakresie funkcjonowania funduszu sołeckiego.

## 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

<sup>20</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82.

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 21 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 16 października 2012 r.

Kontrolerzy:  
Bogumiła Leszczyńska-Konczanin  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....

*podpis*

Anna Nowakowska  
główny specjalista kontroli państwowej

.....

*podpis*

Dyrektor  
Delegatury NIK w Zielonej Górze  
Włodzimierz Stobrawa

.....

*Podpis*