



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie



LOL.411.001.03.2022

P. J. Sokółkowski
+
P. H. Szewank

Adam Marian Szczepkowski
Urząd Gminy Grunwald,
Gierzwałd 33, 14-107 Gierzwałd

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 – Tworzenie i wykorzystywanie funduszy sołeckich w województwie warmińsko-mazurskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Grunwald z siedzibą w Gierzwałdzie, Gierzwałd 33, 14-107 Gierzwałd (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Marian Szczepkowski, Wójt Gminy Grunwald od 23 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przestrzeganie obowiązujących zasad w zakresie tworzenia funduszy sołeckich. 2. Prawdliwość wydatkowania środków funduszy sołeckich.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/28/2022 z dnia 28 lutego 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 przestrzegano zasad tworzenia funduszu sołeckiego oraz rozdysponowania jego środków na poszczególne sołectwa. Prawdliwio wydatkowano ww. środki na zadania wskazane we wnioskach, które były zgodne z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim³, tj. były zadaniami własnymi gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca dokonania jednego wydatku niezgodnie z wewnętrznym Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości do 130 tys. zł, nie miała wpływu na realizację ww. zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie obowiązujących zasad dotyczących tworzenia funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019-2021 na terenie Gminy znajdowało się 21 sołectw.

(akta kontroli str. 4-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

² Najwyższa Izba Kontroli formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. poz. 301, ze zm. (dalej: ustawa o funduszu sołeckim).

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Rady Gminy Grunwald (dalej: Rada) z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie wyodrębnienia funduszu sołectkiego począwszy od roku budżetowego 2016. Inicjatorem jej podjęcia był ówczesny przewodniczący Rady⁵. Uchwała ta przekazana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej⁶ w terminie wymaganym art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷, tj. do siedmiu dni od dnia jej podjęcia.

(akta kontroli str. 70-74, 141-161)

1.3. W okresie objętym kontrolą w prawidłowy sposób, tj. zgodny z art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołectkim, wyliczano wysokość funduszu przypadającą na poszczególne sołectwa. Wójt w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, przekazywał sołtysom informacje o wysokościach przypadających danemu sołectwu środków.

(akta kontroli str. 75-105, 184)

1.4. W latach 2020-2021 wszystkie sołectwa z terenu Gminy złożyły do Wójta wnioski będące warunkiem przyznania środków z funduszu sołectkiego, natomiast w 2019 r. – 18 spośród wszystkich 21. Jak wyjaśnił Wójt, nie złożono ww. wniosków z powodu braku zainteresowania. Wskazał również, że wszystkie sołectwa otrzymały informację o wysokościach przypadających środków oraz o dokumentach, które należy złożyć, w wymaganym terminie do 31 lipca. Dodał także, iż pracownik zajmujący się w Urzędzie obsługą funduszu sołectkiego, w terminie około 15 września każdego roku, przypomina telefonicznie sołtysom o zbliżającym się terminie składania wniosków. Dodał, że złożenie wniosku o przyznanie środków z funduszu sołectkiego należy do kompetencji sołtysa danego sołectwa.

Wszystkie wnioski złożone zostały w terminie wynikającym z art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim, tj. do 30 września poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy wniosek. Poza jednym niżej opisanym przypadkiem:

- We wszystkich⁸ wskazane przedsięwzięcia mieściły się w zakresie zadań własnych gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców oraz były zgodne ze strategią rozwoju gminy;
- Wszystkie zostały zatwierdzone do realizacji.

W jednym przypadku⁹ wniosek dotyczył m.in. realizacji inwestycji na działce, która nie była własnością Gminy. Wniosek ten został odrzucony, gdyż jak wskazano w uzasadnieniu, realizacja takiej inwestycji nie należała do zadań własnych gminy (pismo informujące sołtysa o odrzuceniu ww. wniosku, wysłano w wymaganym art. 5 ust. 5 ww. ustawy terminie, tj. siedmiu dni od dnia jego otrzymania). W reakcji na odrzucenie wniosku, zebranie wiejskie sołectwa Grunwald uchwaliło zmodyfikowany wniosek, nieuwzględniający już ww. inwestycji, który następnie w wymaganym terminie 7 dni od dnia otrzymania ww. informacji, przekazano do Urzędu. W toku kontroli ustalono, że ww. wniosek wpłynął do Urzędu 9 października 2020 r., a Rada podjęła uchwałę w sprawie jego rozpatrzenia 25 listopada 2020 r., tj. po 47 dniach od jego otrzymania, czyli z przekroczeniem 30-dniowego terminu określonego w art. 5 ust. 10 ustawy o funduszu sołectkim. Wniosek sołectwa

⁵ Z treści protokołu z posiedzenia Komisji Kultury, Oświaty i Zdrowia, Komisji Budżetu, Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego i Komisji Rewizyjnej z 12 marca 2015 r. wynika, że o wyodrębnienie funduszu wnioskowała większość członków Rady Gminy.

⁶ Uchwała wysłana została 17 marca 2015 r. Urząd nie otrzymał od RIO informacji o unieważnieniu w całości bądź części ww. uchwały.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

⁸ Nie było przypadku wnioskowania o środki na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej w rozumieniu ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. Nr 62 poz. 558, ze zm.).

⁹ Wniosek o przyznanie środków z funduszu sołectkiego na 2021 r. Sołectwa Grunwald.

rozpatrzono jednak pozytywnie i nie odnotowano żadnych negatywnych skutków tego opóźnienia.

Wójt wyjaśnił, że zasadnicze rozpatrzenie (pozytywne) ww. wniosku nastąpiło w dniu 23 października 2020 r. na posiedzeniu Komisji Skarg Wniosków i Petycji. Natomiast radni podjęli Uchwałę Nr XXX/226/2020 w sprawie rozpatrzenia ponownie uchwalonego wniosku sołectwa Grunwald dotyczącego przeznaczenia środków funduszu sołeckiego w 2021 roku na najbliższej zaplanowanej sesji.

(akta kontroli str. 106-183, 185-306)

1.5. W badanym okresie nie przeprowadzono w Urzędzie kontroli zewnętrznych ani wewnętrznych dotyczących zagadnienia tworzenia, jak i wykorzystania funduszu sołeckiego.

Jak wskazał Wójt, kontrola zarządcza w zakresie funkcjonowania ww. funduszu sprawowana była m.in. poprzez nadzorowanie naliczenia jego wysokości, zatwierdzanie przez Wójta wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówień oraz zatwierdzanie notatek z rozeznania cenowego i innych dokumentów dotyczących procedury wylaniania wykonawców. Wskazał również, że dokumenty finansowe zatwierdzane były przez Skarbnika i Wójta, a Skarbnik nadzorowała również zgodność wszystkich zakupów z planem budżetowym. W przypadku sporządzania umów z wykonawcami były one sprawdzane przez radcę prawnego oraz weryfikowane pod względem zasadności przez Wójta. Dodał także, iż weryfikacja dokonywanych zakupów i jakość wykonanych prac była oceniana podczas czynności odbioru robót poszczególnych zadań i inwestycji. Wskazał, że często osobiście uczestniczył w organizowanych przez sołectwa świętach oraz innych uroczystościach organizowanych przez sołtysów np. uroczyste otwarcie boiska sportowego. Wójt wyjaśnił również, iż co 4 lata¹⁰ przeprowadzana jest w Urzędzie inwentaryzacja wszystkich składników majątku gminy metodą spisu z natury (ostatnia na dzień 31 grudnia 2019 r.), która uwzględnia sprzęty, meble itp. zakupione również ze środków funduszu sołeckiego.

(akta kontroli str. 141-161)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

We właściwy sposób, tj. zgodnie z wymogami art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, wyliczono wysokość środków funduszu sołeckiego przypadającą na poszczególne sołectwa. Informację tę terminowo przekazywano odpowiednim sołtysom. Prawdłowo oceniano wnioski w sprawie przyznania środków z funduszu, zatwierdzając te, w których wskazano przedsięwzięcia będące zadaniami własnymi gminy, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców oraz będących zgodnymi ze strategią rozwoju gminy. Rezultatem takiego działania było m.in. odrzucenie wniosku, który nie uwzględniał wymogu realizacji zadań własnych gminy. Właściwie przeprowadzono procedurę jego odrzucenia oraz zatwierdzenia zmienionego przez zebranie wiejskie, a opóźnienie w podjęciu uchwały przez Radę nie wpłynęło na realizację wniosku.

OBSZAR

2. Prawdłowość wydatkowania środków funduszu sołeckiego

Opis stanu
faktycznego

- 2.1.** Zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego Gminy wydatki wyniosły w roku:
- 2019 – 23,34% (tj. 112,1 tys. zł z planowanych do wydatkowania 480,3 tys. zł);
 - 2020 – 35,85% (tj. 170,6 tys. zł z planowanych 475,9 tys. zł);
 - 2021 – 66,20% (tj. 349,4 tys. zł z planowanych 527,80 tys. zł).

¹⁰ Zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r., poz. 217, ze zm.).

Wójt wskazał, że fundusz sołecki finansowany jest ze środków pochodzących z budżetu Gminy, a w poszczególnych latach ze względu na niskie wpływy do budżetu niemożliwa była realizacja zadań z ww. funduszu w wysokościach ustalonych w uchwałach budżetowych. Podał, że w 2019 r. wykonanie dochodów bieżących wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiło 83,24% planu dochodów bieżących, w 2020 r. wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. – 91,5%, natomiast w 2021 r. – 93,93%. Dodał, że co roku łączna kwota wykonania zadań z funduszu sołeckiego była coraz wyższa, jednakże ze względu na trudną sytuację finansową Gminy wykonanie funduszu sołeckiego w pełnej wysokości było niemożliwe. Wyjaśnił, że Gmina Grunwald zmaga się z nagromadzonymi zobowiązaniami. Spłatenie zobowiązań z lat poprzednich odbiło się negatywnie między innymi na realizacji funduszu sołeckiego. Wskazał, że planowane środki na ten cel nie znalazły stosownego pokrycia w dochodach Gminy, więc niemożliwa była realizacja wszystkich zaplanowanych zadań. W związku z ww. sytuacją finansową i niskimi dochodami, w pierwszej kolejności realizowane były najważniejsze zadania własne Gminy, czyli: wypłata wynagrodzeń pracowników, spłata kredytów i pożyczek, opłaty składek ZUS i podatku dochodowego, opłaty środowiskowe, rachunki za energię, zakup opału do kotłowni gminnych itp. Wójt wskazał, że w porozumieniu z lokalną społecznością oraz sołtysami, realizowane były z funduszu sołeckiego w latach 2019-2021 zadania, które były najważniejsze, najpilniejsze dla sołectw typu drogi, oświetlenie, dofinansowania świetlic wiejskich. Dodał również, że na sesjach Rady Gminy wielokrotnie informował o trudnej sytuacji finansowej i związanymi z tym trudnościami z realizacją funduszu sołeckiego oraz sugerował, żeby podjąć uchwałę o niewyodrębnianiu środków na ten cel przez rok bądź nawet kilka lat do czasu ustabilizowania sytuacji.

(akta kontroli str. 141-161, 307-324)

2.2. Na podstawie badania wydatkowania środków z funduszu sołeckiego w Gminie pięciu sołectw, z okresu 2019-2021, ustalono m.in., że:

- Wszystkie środki funduszu wykorzystane zostały na realizację przedsięwzięć, które zostały zgłoszone we wnioskach sołectw.
- Wszystkie sfinansowane przedsięwzięcia były zgodne z zasadami określonymi w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, tj. były zadaniami własnymi gminy, służyły poprawie warunków życia mieszkańców i były zgodne ze strategią rozwoju gminy.
- Nie było przypadków wykorzystania środków funduszu na pokrycie działań zmierzających do usunięcia skutków klęski żywiołowej (art. 2 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim).
- W sześciu przypadkach zrealizowane przedsięwzięcia były finansowane dodatkowo, poza pulą funduszu sołeckiego, również ze środków Gminy. I tak, dotyczyło to:
 - wykonania nawierzchni drogi osiedlowej w sołectwie Gierzwałd (łącznie wartość inwestycji wyniosła 71,3 tys. zł, z czego 53,6 tys. zł sfinansowane zostało z funduszu sołeckiego, a 17,7 tys. zł ze środków własnych Gminy);
 - zakupu kamery termowizyjnej w ramach wsparcia Ochotniczej Straży Pożarnej w Gierzwałdzie (z czego łączna wartość zakupu wyniosła 7,4 tys. zł, poniesione wydatki w ramach funduszu sołeckiego wyniosły 3,0 tys. zł, a 4,4 tys. zł sfinansowane zostało ze środków własnych Gminy);
 - zakupu wozu strażackiego w ramach wsparcia Ochotniczej Straży Pożarnej w Gierzwałdzie (łącznie wartość zakupu wyniosła 300,8 tys. zł, z czego 10 tys. zł wydatkowane w ramach funduszu sołeckiego, 290 tys. zł było dofinansowaniem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie w formie pożyczki dla Gminy, a 0,8 tys. zł zostało sfinansowane ze środków własnych Gminy);

- zakupu kosiarki samojezdnej w celach utrzymania terenów zielonych – przedsięwzięcie realizowane łącznie z innym sołectwem Gminy (łącna wartość zakupu wyniosła 9,5 tys. zł, z czego 8 tys. zł wydatkowano w ramach funduszu sołeckiego, a 1,5 tys. zł ze środków własnych Gminy);
- zakupu lustra drogowego zrealizowanego w ramach zadania związanego z poprawą bezpieczeństwa w sołectwie (łącna wartość zakupu wyniosła 397,29 zł, z czego 366,54 zł wydatkowano w ramach funduszu sołeckiego, a 30,75 zł – w ramach środków własnych Gminy);
- montażu skrzynki rozdzielczej na terenie boiska wiejskiego (łącna wartość 6 tys. zł, z czego 4 tys. zł wydatkowano w ramach funduszu sołeckiego, a 2 tys. wydatkowano ze środków własnych Gminy).
- Wszyscy wykonawcy zadań finansowani z funduszu sołeckiego Gminy (poza jednym przypadkiem opisanym poniżej w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości), zostali wybrani zgodnie z wewnętrznymi przepisami Urzędu dotyczącymi udzielania zamówień publicznych¹¹.

(akta kontroli str. 141-161, 185-282, 325-480)

2.3. W badanym okresie dwukrotnie wnioskowano o zwrot z budżetu państwa części wydatków gmin w ramach funduszu sołeckiego. W każdym przypadku Gmina otrzymała należny jej zwrot części ww. wydatków. I tak, za rok:

- 2019 wnioskowano o zwrot 14,7 tys. zł (wydatkowano 112,1 tys. zł),
- 2020 wnioskowano o zwrot 32,4 tys. zł (wydatkowano 170,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 481-497)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zakupu karmy dla gminnego schroniska dla zwierząt w 2021 r. w ramach środków funduszu sołeckiego dla sołectwa Gierzwald, nie przeprowadzono zgodnie z „Regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości do 130 tys. zł przez Urząd Gminy Grunwald” wprowadzonym Zarządzeniem nr 24/2021 Wójta Gminy Grunwald z dnia 22 lutego 2021 r. Zakup karmy na kwotę 400 zł został dokonany bez sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia, jak i bez dowodu rozeznania rynku (brak notatki z dokonania ww. czynności).

Wójt wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia pracownika. Wskazał, że niecały miesiąc przed dokonaniem ww. zakupu wprowadzony został w Urzędzie nowy regulamin udzielania zamówień publicznych, który wprowadził zmiany w udzielaniu zamówień. Natomiast w obowiązującym do dnia 22 lutego 2021 r. regulaminie, funkcjonował zapis, według którego zamówienia, których wartość nie przekraczała kwoty 20 tys. zł netto należało udokumentować tylko fakturą.

(akta kontroli str. 141-161, 335-342, 476-480)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki funduszu sołeckiego zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na zadania zawarte we wnioskach sołectw. Wykonawcy zadań finansowanych z funduszu, byli wybierani zgodnie z wewnętrznymi przepisami Urzędu, dotyczącymi udzielania zamówień publicznych. W jednym tylko przypadku stwierdzono, że

¹¹ W badanym okresie obowiązywały cztery regulaminy wewnętrzne:

- Regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro wprowadzony Zarządzeniem nr 21/2019 Wójta Gminy Grunwald z 15 marca 2019 r.;
- Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro przez Urząd Gminy Grunwald wprowadzony Zarządzeniem nr 125/2020 Wójta Gminy Grunwald z dnia 20 listopada 2020 r.;
- Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości do 130 tys. zł przez Urząd Gminy Grunwald wprowadzony Zarządzeniem nr 24/2021 Wójta Gminy Grunwald z dnia 22 lutego 2021 r.;
- Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości do 130 tys. zł przez Urząd Gminy Grunwald wprowadzony Zarządzeniem nr 36/2021 Wójta Gminy Grunwald z dnia 6 kwietnia 2021 r.

udzielenie zamówienia ze środków funduszu zrealizowano niezgodnie z obowiązującym wewnętrznym regulaminem udzielania zamówień publicznych. Zakup karmy dla psów na kwotę 400 zł został dokonany bez sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia oraz bez dowodu rozeznania rynku (brak notatki z dokonania ww. czynności).

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Dokonywanie zakupów w ramach środków funduszu sołeckiego o wartości do 130 tys. zł zgodnie z postanowieniami określonymi w obowiązującym w tym zakresie regulaminie wewnętrznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 5 kwietnia 2022 r.

Kontroler
Edyta Piskorz-Zabujść
Specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor


podpis