



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.001.04.2022

Pan
Piotr Szulc
Wójt Gminy Kolno
Kolno 33, 11-311 Kolno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Urząd Gminy Kolno, Kolno 33, 11-311 Kolno (dalej „Gmina” lub „Urząd”).

Jednostka kontrolowana

Piotr Szulc – Wójt Gminy Kolno od 23 listopada 2018 r.

Kierownik jednostki kontrolowanej

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 Kontroli¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Kontroler

Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/37/2022 z 14 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Podejmowane przez Gminę działania mające na celu tworzenie funduszy sołeckich odpowiadały wymogom ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszach sołeckich³. Przyjęto stosowną uchwałę o utworzeniu funduszu, terminowo informowano Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego o wysokości przypadających danemu sołectwu środków funduszu oraz o wysokości wyliczonej kwoty bazowej. Weryfikowano składane przez sołectwa wnioski i zawarte w nich przedsięwzięcia pod kątem uzasadnienia i oszacowania kosztów ich realizacji oraz sprawdzano, czy wpisują się one w zakres zadań własnych gminy, a także w cele strategii rozwoju gminy. Przedsięwzięcia określone we wnioskach o przyznanie środków z funduszu sołeckiego, składanych w Urzędzie przez sołectwa, zostały zrealizowane, zaś zakupu materiałów i usług dokonywano w zasadzie zgodnie z obowiązującymi przepisami. Tylko w jednym przypadku zamówienie na roboty budowlane zrealizowano z naruszeniem wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Refundację części poniesionych wydatków z funduszu sołeckiego Gmina otrzymała z budżetu państwa na podstawie prawidłowo dokonanych wyliczeń.

Kontrola wykazała natomiast, że w jednym przypadku Radzie Gminy nie przekazano w celu rozpatrzenia wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego ponownie uchwalonego przez zebranie wiejskie.

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

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

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 301.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

Obszar

Opis stanu faktycznego

1. Działania w zakresie tworzenia funduszy sołeckich.

1.1. W latach 2019 – 2021, według stanu na 30 czerwca, w Gminie zameldowanych było od 3236 osób w 2019 r. do 3124 osób w 2021 r. Na terenie Gminy znajduje się 16 sołectw⁵, liczących w 2021 r. od 9 mieszkańców (sołectwo Tarniny) do 524 mieszkańców (Kolno).

(akta kontroli str. 3-13)

1.2. Rada Gminy, uchwałą⁶ z 29 marca 2018 r., nie wyraziła zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na 2019 r.

Z inicjatywy nowo wybranego Wójta Gminy, Rada Gminy (uchwałą⁷ z 27 marca 2019 r.) podjęła decyzję o wyodrębnieniu funduszu sołeckiego w budżecie Gminy na 2020 r. i lata następne. Uchwała ta obowiązuje przez kolejne lata budżetowe do czasu podjęcia uchwały o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu w budżecie gminy. W uzasadnieniu uchwały podano, że wyodrębnienie funduszu sołeckiego wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym, zgłaszanym przez mieszkańców sołectw w toku kampanii wyborczej.

(akta kontroli str. 14-16)

W związku z niewyodrębnieniem funduszu sołeckiego w budżecie gminy na 2019 r., nie planowano wydatków na ten cel.

Zaplanowane w budżecie Gminy środki funduszu sołeckiego na lata 2020 – 2022 wynosiły: 270,7 tys. zł na 2020 r., 299,6 tys. zł na 2021 r. (po zmianach 295,2 tys. zł) i 327,8 tys. zł na 2022 r. (stan na 1 stycznia). W ww. latach fundusz nie był zwiększany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o funduszu sołecim.

Wójt wyjaśnił, że pomimo malejącej liczby mieszkańców Gminy Kolno fundusz sołecki rośnie ze względu na rosnące dochody bieżące Gminy.

(akta kontroli str. 17-20, 440-447)

1.3. Uchwała z 2019 r. w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego w budżecie gminy została skierowana do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego oraz do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Obie instytucje nie podejmowały rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do ww. uchwały.

(akta kontroli str. 21-24)

Gmina corocznie, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu sołecim, przed dniem 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy przedkładała do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie informacje o wysokości kwoty bazowej oraz wysokości przypadających sołectwom środków z funduszu sołeckiego. Informacje te były przekazywane za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej („ePUAP”).

(akta kontroli str. 25-48)

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.

⁵ Bęsia, Górowo, Kabiny, Kolno, Kominki, Kruzy, Lutry, Ryn Reszelski, Samławki, Tarniny, Tejstymy, Wagsty, Wójtowo, Wysoka Dąbrowa, Wólka, Otry.

⁶ Nr XXXIV/2018/2018.

⁷ Nr VI/28/2019.

1.4. Zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim, przy wyliczaniu wysokości środków funduszu przypadających na poszczególne sołectwa Gmina uwzględniała liczbę mieszkańców sołectw według stanu na 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy oraz wyliczoną co roku kwotę bazową.

W okresie objętym kontrolą terminowo przekazywano sołtysom informacje o wysokości środków przypadających danemu sołectwu, tj. do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy. W jednym przypadku ww. informację przekazano 3 września 2021 r., tj. z opóźnieniem 34 dni ze względu na brak w tym okresie sołtysa⁸. Nowego sołtysa wybrano 25 sierpnia 2021 r.

Wójt wyjaśnił, że nowego sołtysa Samławek nie wybrano bezpośrednio po rezygnacji poprzedniego z powodu panującej pandemii SARS-CoV-2, tj. w czasie gdy obowiązywały przepisy ograniczające spotkania i zebrania. Podał też, że wybory sołtysa odbyły się 25 sierpnia 2021 r., czyli w czasie kiedy można było już zorganizować takie spotkania zachowując wszelkie warunki bezpieczeństwa. Niezwłocznie po wyborach sołtysa została przesłana informacja o wysokości funduszu sołeckiego na kolejny rok.

(akta kontroli str. 11-13, 49-63, 440-447)

W ww. informacjach kierowanych do sołtysów wskazywano również obowiązki i uprawnienia sołectw. Podano m.in., że:

- warunkiem uzyskania środków funduszu było złożenie do 30 września danego roku wniosku zawierającego przedsięwzięcia przewidziane do realizacji,
- wniosek zostanie przyjęty, jeżeli: zaplanowane przedsięwzięcia mieszczą się w zadaniach własnych gminy, służą poprawie warunków życia, są zgodne ze strategią rozwoju gminy, zawierają rzetelnie oszacowane koszty, przy czym koszty te nie mogą być wyższe niż przypadająca sołectwu kwota funduszu,
- uchwalenie wniosku w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego przysługuje zebraniu wiejskiemu.

W informacjach tych przytoczono również przykłady przedsięwzięć, które mogą być realizowane w ramach środków przypadających danemu sołectwu, w tym m.in.:

- naprawa, modernizacja, budowa dróg, chodników, parkingów,
- budowa, remont wiat przystankowych,
- zakup i montaż tablic ogłoszeń,
- urządzenie, utrzymanie, konserwacja terenów zielonych, rekreacyjnych, sportowych,
- remont, wyposażenie, utrzymanie świetlic wiejskich,
- budowa, remont, utrzymanie placów zabaw,
- naprawa, modernizacja oświetlenia ulicznego,
- zwalczanie barszczu Sosnowskiego,
- zimowe utrzymanie sołectwa.

Wójt wyjaśnił, że wysyłając informacje dotyczące wysokości środków funduszu sołeckiego przysyłał jednocześnie informacje, na jakie m.in. zadania mogą być wydatkowane środki z funduszu. Podał też, że wskazane w informacjach przedsięwzięcia stanowią jedynie przykład, na co sołectwa mogą przekazać te środki. Katalog ten jest otwarty, a we wnioskach można było wskazać własne przedsięwzięcia sołectw w ramach przyznanych im środków.

Wójt wyjaśnił również, że w przesyłanych zawiadomieniach nie sposób zawrzeć całej ustawy o funduszu sołeckim. Sołtysi otrzymali niezbędne materiały: poradnik

⁸ Sołtys sołectwa Samławki złożył 26.01.2021 r. rezygnację z pełnienia tej funkcji.

sołtysa, wydruki ustawy i wszelkie dokumenty jakie były potrzebne. Wskazał też, że o ile była taka potrzeba sołtysi zasięgaliby w Urzędzie niezbędnych informacji.

(akta kontroli str. 49-63, 440-449)

Strategia Rozwoju Gminy Kolno na lata 2016-2026 przyjęta została uchwałą⁹ Rady Gminy z dnia 31 stycznia 2017 r. Głównym jej celem było „wzmocnienie pozycji Gminy Kolno, poprzez poprawę jakości życia, wzrost gospodarczy oraz rozwinięta ofertę wypoczynkową”.

(akta kontroli str. 64-73)

1.5. W latach 2019 – 2021 wszystkie 16 sołectw z terenu Gminy Kolno przekazały Wójtowi wnioski będące warunkiem przyznania środków z funduszu sołectkiego. Wnioski, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu sołectkim, składano w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, którego on dotyczył, celem uwzględnienia go w projekcie budżetu gminy.

W składanych wnioskach sołectwa wskazywały od jednego do dziewięciu przedsięwzięć przewidzianych do realizacji, które były również zmieniane w trakcie trwającego roku budżetowego w zakresie poszczególnych zadań ujętych w przedsięwzięciach lub wysokości środków przewidywanych na te zadania, do wysokości przyznanych sołectwom środków funduszu. Każde z tych przedsięwzięć zostało uzasadnione. Wykazano także ich zgodność z zadaniami własnymi gminy oraz strategią rozwoju gminy.

Poszczególne przedsięwzięcia mieściły się w pięciu kierunkach działań, tj.:

- Pielęgnacja zieleni użyteczności publicznej – estetyka wsi, w tym w ramach określonych przedsięwzięć planowano m.in. zakup:
 - paliwa oraz żyłek i oleju do kosiarek i kos spalinowych, przedmiotów gospodarczych (grabi, szczotek, szpadli, worków na śmieci), koszy na śmieci, ławek, myjki ciśnieniowej,
 - środków chemicznych do zwalczania barszczu Sosnowskiego i chwastów,
 - krzewów, kwiatów, ziemi, donic i flag,
 - usług zewnętrznych, w tym: koszenia terenów wiejskich, odnawiania wiat przystankowych, transportu materiałów, konserwacji i serwisu kosiarek, montażu tablic ogłoszeniowych,
 - wykonania projektu zagospodarowania nieruchomości.
- Utrzymanie, poprawy, wyposażenia terenów rekreacyjnych, boisk, placów zabaw, plaży wiejskiej, w tym planowano m.in. zakup:
 - huśtawek, zjeżdżalni, piaskownic, karuzeli, urządzeń treningowych (fitness),
 - materiałów na ogrodzenia, koszy na śmieci, ławek, przewoźnych toalet, paliwa, lamp oświetleniowych, balustrad, innych materiałów budowlanych,
 - namiotu i garażu blaszanego,
 - energii elektrycznej na oświetlenie tych terenów,
 - usług zewnętrznych dotyczących wykonania: projektów, renowacji i budowy wiat, ogrodzeń, siłowni plenerowych, boisk, scen, doprowadzenia sieci energetycznej.

⁹ Nr XXIII/153.2017 z 31.01.2017 r.

- Utrzymania, modernizacji, budowy i doposażenia świetlic wiejskich, w tym planowano m.in. zakup:
 - zamrażarek, kuchenek elektrycznych, zastawów stołowych, sztućców, termosów, szklanek, stołów, ławek i krzeseł, środków czystości, opału,
 - energii elektrycznej,
 - nieruchomości na utworzenie świetlicy,
 - usług zewnętrznych dotyczących modernizacji, remontu pomieszczeń, budynków (wymiana przewodów elektrycznych, montaż liczników, pieca do ogrzewania, wykonanie projektu, wymiana drzwi, zakup materiałów budowlanych, sedesy, umywalki, naprawa dachu, okien).
- Remont i doposażenie nieruchomości gminnych, w tym:
 - remont biblioteki i amfiteatru w Lutrach,
 - remont i wyposażenie pomieszczeń Centrum Kultury w Bęsi na potrzeby Koła Gospodyń Wiejskich („KGW”).
- Poprawa bezpieczeństwa i komunikacji, w tym planowano m.in. zakup:
 - kruszywa i żwiru na naprawę, utrzymanie i modernizację dróg,
 - lamp, oznakowania, lustra ulicznego, kamery przemysłowej,
 - energii elektrycznej (oświetlenie ulic i terenu sołectw),
 - usług zewnętrznych dotyczących wykonania projektów modernizacji dróg, wynajęcia sprzętu (koparko-spycharek, wyrówniarek, zagęszczarek) do wykonania odśnieżania, naprawy, utrzymania i modernizacji dróg,
 - doposażenia Ochotniczej Straży Pożarnej w Lutrach w wyciągarkę do samochodu bojowego, odzieży specjalnej, kamery termowizyjnej.

Wójt wyjaśnił, że Gmina przyjmuje wnioski sołectw o przeznaczenie środków z funduszu sołectkiego i finansuje wydatki dotyczące m.in. opłat za zużytą energię elektryczną, koszenie poboczy, odśnieżanie dróg, zakupu kruszywa przeznaczonego na naprawę i modernizację dróg gminnych, gdyż są to zadania własne gminy.

(akta kontroli str. 74-89, 440-449)

Umową z dnia 15 października 2020 r. Wójt Gminy użyczył sołtysowi wsi Bęsi lokal gminny w celu udostępnienia go na potrzeby Koła Gospodyń Wiejskich. Wójt wyjaśnił, że umowę z sołtysiem wsi Bęsia, na korzystanie przez Koło Gospodyń Wiejskich z pomieszczeń w Centrum Kultury, zawarto w celu realizacji wspólnych akcji, imprez, uroczystości o charakterze lokalnym przy udziale mieszkańców sołectwa. Pomieszczenia wykorzystywane są na co dzień przez sołtysa do spotkań z mieszkańcami, poboru inkasa itp.

(akta kontroli str. 90-91, 440-447)

1.6. W badanym okresie Wójt Gminy odrzucił sześć wniosków o przyznanie środków z funduszu sołectkiego, tj. trzy w 2019 r., jeden w 2020 r. i dwa w 2021 r. O fakcie odrzucenia tych wniosków poinformował właściwych sołtysów przed upływem siedmiu dni. We wszystkich ww. przypadkach w uzasadnieniu odrzucenia wniosku wskazano, że wnioski nie spełniają warunków określonych art. 5 ust 3 ustawy o funduszu sołectkim, tj. brak było w nich m.in. szczegółowego oszacowania zadań ujętych w poszczególnych przedsięwzięciach.

(akta kontroli str. 74-87)

1.7. W związku z otrzymaniem informacji o odrzuceniu wniosku o przyznanie środków z funduszu sołeckiego, w dwóch przypadkach sołtysi¹⁰ samodzielnie podtrzymali wnioski, a w czterech sołectwach¹¹ uchwalono nowe wnioski. Wójt Gminy skierował do rozpatrzenia przez Radę Gminy: trzy nowo uchwalone wnioski i dwa wnioski podtrzymane przez sołtysów. Rada Gminy uwzględniła wszystkie przekazane wnioski i powierzyła wykonanie uchwał Wójtowi. W jednym przypadku¹² Wójt nie skierował wniosku do rozpatrzenia przez Radę Gminy i włączył zawarte w nim przedsięwzięcia do projektu planu budżetu gminy.

(akta kontroli str. 74-87, 92-96)

1.8. W objętym kontrolą okresie zagadnienia dotyczące tworzenia i wykorzystania środków z funduszu sołeckiego funkcjonującego w Gminie Kolno nie były przedmiotem kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

Wójt wyjaśnił, że fundusz sołecki na bieżąco podlega kontroli wewnętrznej, poprzez weryfikację wniosków sołectwa, pod kątem czy wydatki są zgodne z zadaniami własnymi Gminy i na terenach będących własnością Gminy oraz czy są uzasadnione, racjonalne i zoptymalizowane. Podał też, że na etapie realizacji przedsięwzięć wszystkie dowody finansowe są weryfikowane pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Główny księgowy zawsze dokonuje oceny zgodności wydatków ponoszonych w ramach funduszu z budżetem. Na dowód wykonanych czynności kontrolnych dokumenty opatrywane są podpisem osoby dokonującej kontroli. Wskazał również, że wszelkie podejmowane działania, takiej jak weryfikacja, analiza, ocena wniosków sołectwa, analiza faktur, opis faktur stanowią formę kontroli zarządczej sprawowaną dla zapewnienia realizacji funduszu sołeckiego w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Podał też, że nadzór nad realizacją przedsięwzięć dokonywany jest przez wyznaczonych pracowników merytorycznych, którzy weryfikują zadania zarówno w trakcie ich realizacji, jak i po ich zakończeniu, lecz nie sporządzają z tego nadzoru żadnych notatek.

(akta kontroli str. 97-103, 440-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wójt Gminy, po odrzuceniu pierwotnego wniosku sołectwa Tejstymy o przyznanie środków funduszu sołeckiego na 2021 r. (złożony 11 września 2020 r.), nie skierował nowo uchwalonego wniosku sołectwa (złożony 28 września 2020 r.) do rozpatrzenia przez Radę Gminy, mimo takiego wymogu określonego w art. 5 ust. 8 ustawy o funduszu sołeckim.

Wójt wyjaśnił, że nowo uchwalony przez sołectwo wniosek nie został skierowany do Rady Gminy przez przeoczenie, które mogło wynikać z faktu, iż został on złożony jeszcze przed dniem 30 września, tj. w terminie określonym ustawą o funduszu sołeckim.

(akta kontroli str. 74-87, 92-96, 440-449)

Ocena
częstkowa

Podjęte przez Gminę działania mające na celu utworzenie funduszu sołeckiego odpowiadały wymogom ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszach sołeckich. Przyjęto bowiem stosowną uchwałę o jego utworzeniu, terminowo informowano Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego o wysokości przypadających danemu sołectwu środków funduszu oraz o wysokości wyliczonej kwoty bazowej. Weryfikowano

¹⁰ Sołectwo: Tejstymy, Wólka.

¹¹ Sołectwo: Otry, Tejstymy, Lutry, Ryn Reszelski.

¹² Sołectwo Tejstymy – nowo uchwalony wniosek złożony w Gminie 28.09.2020 r.

składane przez sołectwa wnioski i zawarte w nich przedsięwzięcia pod kątem uzasadnienia i oszacowania kosztów ich realizacji, a także wpisania się w zakres zadań własnych gminy oraz w strategię rozwoju gminy. W jednym przypadku nie wywiązano się z nałożonego ustawą o funduszu obowiązku przekazania Radzie Gminy wniosku ponownie uchwalonego przez zebranie wiejskie.

Obszar

2. Wydatkowanie środków funduszy sołeckich.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2020 – 2021 ze środków funduszu sołeckiego ujętego w budżecie Gminy wydatkowano: 245,1 tys. zł w 2020 r. (stanowiło to 90,5% zaplanowanych środków) i 273,9 tys. zł w 2021 r. (92,8%). Do dnia 28 lutego 2022 r. z funduszu wydatkowano 12,2 tys. zł, co stanowiło 3,7% planowanych wydatków na ten rok.

(akta kontroli str. 17-20)

W latach 2020 – 2021 na poszczególne sołectwa z funduszu sołeckiego wydatkowano środki w wysokości:

- Bęsia – 26,7 tys. zł w 2020 r. (wydatkowano 97,4% z przypadających sołectwu środków), 29,4 tys. zł w 2021 r. (98,7%),
- Górowo – 17,2 tys. zł (98,3%) i 18,8 tys. zł (98,4%),
- Kabiny – 17,8 tys. zł (97,8%), 19,2 tys. zł (94,1%),
- Kolno – 30,8 tys. zł (99,7%), 33,3 tys. zł (97,1%),
- Kominki – 12,3 tys. zł (97,6%), 13,5 tys. zł (97,1%),
- Kruzy – 14,9 tys. zł (86,6%), 19,0 tys. zł (99,0%),
- Lutry – 30,1 tys. zł (100%), 32,8 tys. zł (97,9%),
- Ryn Reszelski – 14,4 tys. zł (94,7), 16,9 tys. zł (100%),
- Samławki – 1,6 tys. zł (12%), 14,0 tys. zł (94,6%),
- Tarniny – 7,1 tys. zł (79,8%), 9,3 tys. zł (93,9%),
- Tejstymy – 15,4 tys. zł (99,3%), 17,0 tys. zł (98,8%),
- Wągsty – 12,5 tys. zł (100%), 12,3 tys. zł (89,1%),
- Wójtowo – 12,4 tys. zł (100%), 13,9 tys. zł (99,3%),
- Wysoka Dąbrowa – 15,6 tys. zł (99,4%), 16,7 tys. zł (100%),
- Wólka – 7,8 tys. zł (58,6%), 5,6 tys. zł (38,1%),
- Otry – 8,4 tys. zł (84, %), 1,9 tys. zł (17,1%).

Wójt Gminy wyjaśnił, że niskie wykorzystanie środków funduszu w sołectwach Samławki, Wólka i Otry wynikało z następujących przyczyn:

- W sołectwie Otry - jest ono jednym z najmniejszych sołectw w gminie, zamieszkałym przez 33 osoby w starszym wieku. Nie posiada ono świetlicy wiejskiej, placu zabaw ani gruntu, na którym można byłoby przystąpić do budowy. Znaczną część funduszu przeznacza na poprawę poczucia bezpieczeństwa mieszkańców poprzez modernizację i utrzymanie oświetlenia ulicznego. Wskazał też, że brak było pomysłów na zagospodarowanie całości środków przysługujących na 2021 r.
- W sołectwie Samławki - nie wykonano modernizacji oświetlenia ulicznego z uwagi na fakt nowej inwestycji prowadzonej przez samorząd województwa w zakresie budowy chodnika wraz z oświetleniem ulicznym przy drodze wojewódzkiej.

- W sołectwie Wólka - przedsięwzięcia wykonano po niższym koszcie niż pierwotnie planowano, a sołectwo nie złożyło wniosku ze wskazaniem nowych przedsięwzięć realizowanych z wolnych środków funduszu.

(akta kontroli str. 17-20, 104-105, 440-447)

2.2. Badanie wykorzystania środków funduszy na realizację poszczególnych przedsięwzięć w latach 2020 – 2021 przeprowadzono na próbie pięciu sołectw, tj.: Bęsia, Kolno, Lutry, Ryn Reszelski, Tarniny. W sołectwach tych zrealizowano od jednego do dziewięciu przedsięwzięć ujętych we wnioskach, na które poniesiono wydatki w łącznej kwocie 230,8 tys. zł, w tym 109,1 tys. zł w 2020 r. i 121,7 tys. zł.

Środki funduszu wykorzystano na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw, które dotyczyły pięciu kierunków działań (opisano w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia). Dokumenty potwierdzające wydatki poniesione z funduszu opisywano w sposób jednoznacznie wskazujący, czego dotyczył zakup, na rzecz którego sołectwa dokonano zakupu oraz jakich dotyczył przedsięwzięć określonych we wnioskach sołectw (z podaniem numeru i nazwy przedsięwzięcia).

(akta kontroli str. 106-239)

2.3. W okresie objętym kontrolą, w Gminie obowiązywały dwa zarządzenia¹³ w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, tj. z dnia:

- 7 stycznia 2016 r. dotyczyło przyjęcia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 000 zł netto i nieprzekraczających kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych¹⁴. Regulamin ten nie określał zasad dokonywania zakupów poniżej 30 000 zł;
- 27 kwietnia 2021 r. dotyczyło wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż kwota 130 000 zł. W regulaminie określono procedury udzielania zamówień o wartości:
 - od 8 000 zł do 25 000 zł,
 - powyżej 25 000 zł a poniżej 130 000 zł.

W regulaminie wskazano też, że nie stosuje się procedur do zamówień poniżej 8 000 zł netto oraz do zamówień sektorowych w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.

(akta kontroli str. 240-251)

Do zakupu materiałów i usług finansowanych z funduszu w latach 2020 – 2021, mieszczących się poniżej wartości wskazanych w ww. regulaminach nie stosowano procedur w nich określonych.

Analizą objęto postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu energii elektrycznej, nieruchomości, kruszywa, usług odśnieżania, lamp i opraw oświetleniowych, wyposażenia OSP, ogrodzenia i wyposażenia nieruchomości i placów zabaw, które były finansowane ze środków funduszu sołectkiego. I tak:

- W 2017 r. i 2020 r. Gmina sfinansowała zakup energii elektrycznej (finansowanej w części z funduszu sołectkiego) na podstawie zamówienia wspólnego kilkunastu publicznych podmiotów. Zamówienie zrealizowano w trybie przetargu nieograniczonego, a każdy z uczestników porozumienia w imieniu własnym zawarł z wybranym sprzedawcą energii elektrycznej odrębną umowę z zastosowaniem uzyskanych stawek.

(akta kontroli str. 252-284)

¹³ Nr 4/2016 z 07.01.2016 r. i Nr 52/2021 z 27.04.2021 r.

¹⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.

- Na podstawie zarządzenia Wójta z 17 grudnia 2020 r. zakupiono nieruchomość gruntową zabudowaną budynkiem handlowo-usługowym w Rynie Reszelskim, za kwotę 35,0 tys. zł, z przeznaczeniem na świetlicę wiejską. Wartość tej nieruchomości ustalono w protokole z negocjacji przeprowadzonych 10 grudnia 2020 r. Akt notarialny kupna tej nieruchomości zawarto 4 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 285-290)

- Wyboru dostawcy kruszywa na remont i modernizację dróg w 2021 r. dokonano z zastosowaniem procedur określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych wprowadzonym zarządzeniem Wójta z dnia 27 kwietnia 2021 r., tj. skierowano zapytanie ofertowe do czterech potencjalnych wykonawców, na które odpowiedział tylko oferent, z którym zawarto (5 lipca 2021 r.) umowę na dostawę kruszywa drogowego w ilości 550 ton za cenę 54,0 zł (brutto) za tonę (łącznie wartość zlecenia 29,7 tys. zł brutto). W opisie faktury za dostawę kruszywa (na kwotę 30 022,33 zł) wyszczególniono nazwy siedmiu sołectw i kwoty wydatkowane z funduszu sołeckiego, ze wskazaniem numeru i nazwy przedsięwzięć ujętych we wnioskach o przyznanie środków z tego funduszu.

(akta kontroli str. 291-311, 450-451)

- Wyboru wykonawców usługi zimowego utrzymania dróg administrowanych przez Gminę (odśnieżanie) w sezonie 2020/2021 dokonano z zastosowaniem procedur określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych wprowadzonym zarządzeniem Wójta z dnia 7 stycznia 2016 r., tj. zapytanie ofertowe zamieszczono na stronie BIP Urzędu¹⁶. Z pośród pięciu złożonych ofert, umowy podpisano z trzema wykonawcami. Do złożonych faktur, wykonawcy usługi dołączali karty pracy potwierdzone przez upoważnionego pracownika Gminy. W opisie poszczególnych faktur za wykonanie usługi wyszczególniono nazwy sołectw i przypisane im kwoty wydatkowane z funduszu sołeckiego, ze wskazaniem nazwy przedsięwzięć ujętych we wnioskach o przyznanie środków z tego funduszu. W 2020 r. wybrano wykonawców zimowego utrzymania dróg w sezonie 2019/2020 z zastosowaniem ww. procedur. Gmina w 2020 r. nie poniosła wydatków na odśnieżanie dróg.

(akta kontroli str. 312-380)

- Zgodnie z §7 regulaminu udzielania zamówień publicznych, wprowadzonym zarządzeniem z 27 kwietnia 2021 r., Wójt odstąpił od stosowania procedur opisanych w ww. regulaminie dotyczących zakupu i montażu latarni solarnych finansowanych ze środków funduszu przypadających sołectwom: Lutry, Górowo i Kolno. W notatce służbowej z dnia 15 listopada 2021 r. podano następujące okoliczności uzasadniające odstąpienie od stosowania regulaminu – zmiany wniosków sołectw o przyznanie środków z funduszu w roku budżetowym oraz konieczność wykonania projektów zagospodarowania terenu i zgłoszenia robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę. W notatce wskazano również, że z przeprowadzonego rozeznania rynku o dostępności latarni i usług ich montażu wynikało, iż żadna firma nie miała wolnych terminów na wykonanie zadania do końca 2021 r. Umowę na dostawę i montaż sześciu lamp solarnych w trzech sołectwach zawarto 6 grudnia 2021 r. W opisie faktury za wykonanie ww. zadania (na kwotę 33 999,99 złotych brutto) wyszczególniono nazwy sołectw i kwoty wydatkowane z funduszu sołeckiego ze wskazaniem numeru i nazwy przedsięwzięć ujętych we wnioskach o przyznanie środków z tego funduszu.

(akta kontroli str. 381-398)

¹⁶ bip-kolno.sprint.com.pl.

- Zgodnie z §7 regulaminu udzielania zamówień publicznych wprowadzonym zarządzeniem z 27 kwietnia 2021 r., Wójt odstąpił od stosowania procedur opisanych w ww. regulaminie, dotyczących zakupu specjalistycznego sprzętu na wyposażenie OSP w Lutrach. W notatce służbowej z dnia 21 czerwca 2021 r. podano, że z uwagi na szczególne cechy sprzętu pożarowego postanowiono zakupić go w Oddziale Wojewódzkiego Związku OSP RP Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, który posiada profesjonalny sprzęt z atestami. W opisie faktur za zakup kamery termowizyjnej i osprzętu (odpowiednio 2 500 zł i 12 500 zł brutto) wyszczególniono nazwę sołectwa i kwoty wydatkowane z funduszu sołectwa ze wskazaniem numeru i nazwy przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 399-403)

- Umową z dnia 16 października 2020 r. zlecono roboty budowlane polegające na wykonaniu ogrodzeń nieruchomości gminnych i doposażeniu placów zabaw w sołectwie: Górowo, Ryn Reszelski i Lutry. W umowie tej podano numery i nazwy przedsięwzięć wskazanych we wnioskach o przyznanie środków z funduszu. Wartość całej umowy wynosiła 40 700 zł brutto (33 089,43 zł netto), w tym w sołectwie:
 - Górowo - 16,2 tys. zł brutto (wykonanie ogrodzenia panelowego z furtką, zakup i montaż furtki, urządzenia fitness – orbitrek, poręczy ze słupkami),
 - Ryn Reszelski - 4,5 tys. zł brutto (zakup i montaż urządzenia fitness – wyciąg + słup + motyl),
 - Lutry - 20,0 tys. zł brutto (zakup i montaż ogrodzenia panelowego, furtki, bramy dwuskrzydłowej).

Przy wyborze wykonawcy zadań w ww. trzech sołectwach Gmina nie zastosowała procedur określonych w regulaminie udzielania zamówień publicznych wprowadzonych zarządzeniem Wójta z dnia 7 stycznia 2016 r., mimo iż wartość zamówienia przekraczała kwotę 30 tys. zł.

(akta kontroli str. 404-414)

2.4. W okresie objętym kontrolą, w dwóch przypadkach przedsięwzięcia wykazane we wnioskach sołectwa Ryn Reszelski i Kolno dofinansowano ze środków budżetu Gminy. W przypadku sołectwa:

- Ryn Reszelski dotyczyło to zakupu w 2021 r. nieruchomości zabudowanej z przeznaczeniem na świetlicę wiejską – nieruchomość kosztowała 35,0 tys. zł, z czego z budżetu Gminy wydatkowano kwotę 18,1 tys. zł, a pozostałą kwotę 16,9 tys. zł uwzględniono w środkach przypadających z funduszu sołectwa,
- Kolno dotyczyło to zakupu kruszywa na remont dróg gminnych o łącznej wartości 15,5 tys. zł, z czego 13,0 tys. zł stanowiły środki funduszu, a 2,5 tys. zł wydatkowano z budżetu Gminy.

Wójt wyjaśnił, że Rada Gminy Kolno w 2020 r., na wniosek Wójta, zdecydowała o zakupie nieruchomości w Rynie Reszelskim na świetlicę wiejską. Zabezpieczyła na ten cel środki w budżecie na 2020 r. oraz w Wieloletniej Prognozie Finansowej na 2021 r. Sołectwo Ryn Reszelski, doceniając inicjatywę organów gminy, złożyło wniosek do projektu budżetu na 2021 r. o zakup nieruchomości ze środków funduszu sołectwa przeznaczając na ten cel wszystkie przysługujące środki.

(akta kontroli str. 416, 440-447)

2.5. Środków funduszu sołeckiego nie przeznaczano na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęsk żywiołowych.

Wójt podał, że w lipcu 2021r., na terenie Gminy wystąpiły jedynie okoliczności wymagające poniesienia przez Gminę wydatków zmierzających do usunięcia skutków różnego rodzaju zdarzeń atmosferycznych.

(akta kontroli str. 417-420, 421-426, 404-447)

2.6. W dniu 22 marca 2021 r. Gmina otrzymała z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie („W-M Urząd Wojewódzki”) informację o wysokości zwrotu z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu w 2020 r., w tym o wysokość średniej kwoty bazowej w kraju na 2020 r. podaną przez Ministerstwo Finansów (4 380,34 zł). Wyliczona dla Gminy kwota bazowa na 2020 r. wynosiła 4 205,81 zł i była niższa od średniej kwoty bazowej w kraju, co uprawniało ją do zwrotu z budżetu państwa 25,351% wydatków wykonanych z funduszu w ww. roku.

W dniu 19 maja 2021 r. Gmina przesłała¹⁷ wniosek o zwrot wydatków funduszu sołeckiego za 2020 r. do W-M Urzędu Wojewódzkiego. Podano w nim m.in.: wydatkowaną z funduszu kwotę 245 067,69 zł oraz przypadającą kwotę zwrotu w wysokości 62 127,11 zł z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe. Zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu wpłynął na rachunek Gminy 5 sierpnia 2021 r. w kwotach 46 230,56 zł (wydatki bieżące) i 15 896,55 zł (wydatki majątkowe).

(akta kontroli str. 427-439)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

Przy zleceniu w ramach jednej umowy temu samemu wykonawcy robót budowlanych, polegających na wykonaniu ogrodzeń nieruchomości gminnych i doposażeniu placów zabaw w sołectwach Górowo, Ryn Reszelski i Lutry, o łącznej wartości 33 089,43 zł, Gmina nie zastosowała procedury określonej w regulaminie udzielania zamówień publicznych, wprowadzonym zarządzeniem Wójta z dnia 7 stycznia 2016 r., mimo iż w zawartej umowie łączna wartość zadań zleconych przez Gminę przekraczała kwotę 30 tys. zł ustaloną w tym regulaminie, od której należało procedury te stosować.

Wójt wyjaśnił, że umowę na wykonanie robót budowlanych (na terenie trzech sołectw) zawarto z jednym wykonawcą, bez stosowania procedur określonych w zarządzeniu Wójta z dnia 7 stycznia 2016 r., ponieważ wartość tych zadań została wyliczona oddzielnie dla każdego zadania, tj. dla ogrodzeń panelowych i doposażenia placów zabaw, dla których ich odrębnie wartości nie przekraczały 30 tys. zł. Wskazał też, że według pracowników Gminy nie zachodziła konieczność dotycząca stosowania przy zamówieniu procedur określonych ww. zarządzeniem.

W złożonym oświadczeniu Wójt podał również, że do analizy wartości przedmiotu zamówienia zastosowano zasadę tożsamości przedmiotu zamówienia i traktowano zakup i montaż ogrodzenia panelowego dla miejscowości Górowo i Lutry oraz zakup i montaż urządzeń do ćwiczeń na świeżym powietrzu dla miejscowości Górowo i Ryn Reszelski, jako dwie odrębne realizacje. Wskazał również, że są to dwa odrębne przedmioty zamówienia zupełnie nietożsame ze sobą, których wykonanie pierwotnie miały realizować dwie firmy.

¹⁷ Za pośrednictwem ePUAP-u.

NIK nie podziela stanowiska Wójta, gdyż przedmiot zamówienia, nawet składający się z różnego rodzaju zadań, ale zlecany jednemu wykonawcy na podstawie jednej umowy, stanowi jedno zamówienie publiczne o wartości łącznej objętych tym zamówieniem zadań. Należało więc zastosować właściwą dla tej wartości zamówienia procedurę.

(akta kontroli str. 404-415, 448-449)

Ocena
częstkowa

Gmina zrealizowała przedsięwzięcia określone w składanych przez sołectwa wnioskach o przyznanie środków z funduszu sołeckiego. Realizując poszczególne przedsięwzięcia dokonywano zakupu materiałów i usług zgodnie z obowiązującymi w Gminie regulaminami udzielania zamówień publicznych. Wyjątek stanowiło udzielenie jednego zamówienia publicznego bez zastosowania procedury określonej w wewnętrznym regulaminie udzielania zamówień publicznych wprowadzonych zarządzeniem Wójta z dnia 7 stycznia 2016 r. Refundację części poniesionych wydatków z funduszu sołeckiego Gmina otrzymała z budżetu państwa na podstawie prawidłowo dokonanych wyliczeń.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag, natomiast w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przekazywać do rozpatrzenia przez Radę Gminy wszystkie wnioski o przyznanie środków z funduszu sołeckiego ponownie uchwalone w związku z ich wcześniejszym odrzuceniem przez wójta.
2. Przy realizacji zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł każdorazowo stosować procedury określone w wewnętrznym regulaminie, stosownie do całej wartości realizowanego zamówienia.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Olsztyn, dnia 22 kwietnia 2022 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny

.....
podp