



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.001.06.2022

Pan
Tomasz Węgrzynowski
Wójt Gminy Rybno
Urząd Gminy w Rybnie
Ul. Lubawska 15,
13-220 Rybno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.93.2022
Komisji Rozstrzygającej NIK z dnia 9 sierpnia 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Rybnie, ul. Lubawska 15, 13-220 Rybno (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Węgrzynowski, Wójt Gminy Rybno, od 26 listopada 2014 r. (dalej: Wójt)
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.
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	Agnieszka Kielbik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/39/2022 z 15 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 w Gminie Rybno³ przestrzegano zasad tworzenia funduszu sołeckiego oraz rozdysponowania jego środków na poszczególne sołectwa. Na ogół prawidłowo wydatkowano ww. środki na zadania wskazane we wnioskach, które były zgodne z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim⁴, tj. były zadaniami własnymi Gminy i służyły poprawie warunków życia mieszkańców. Wykonawcy zadań finansowanych z funduszu byli wybierani na ogół zgodnie z przepisami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych⁵.

Większość stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości nie miała zasadniczego wpływu na realizację objętych kontrolą zadań. Dotyczyły one:

- nieprzekazania (w dwóch przypadkach) Radzie Gminy ponownie uchwalonych wniosków sołectw,
- przyjęcia i realizacji wniosków sołectw, mimo iż dotyczyły przedsięwzięć realizowanych poza ich obszarem,
- udzielenia zamówienia publicznego podmiotowi, który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu,
- wypłacenia wykonawcom wynagrodzenia, przed wykonaniem przedmiotu zamówienia.

Istotną natomiast nieprawidłowością było nierzetelne przygotowanie i przeprowadzenie realizacji przedsięwzięcia budowy kortu tenisowego, w konsekwencji czego koniecznym było poniesienie dodatkowych wydatków na

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 Dalej: Gmina.

⁴ Dz. U. poz. 301, ze zm. (dalej: ustawa o funduszu sołeckim).

⁵ Zarządzenia Wójta Gminy Rybno: nr 40/2014 z dnia 1 lipca 2014 r. oraz nr 165/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminów udzielania zamówień na dostawy, usługi lub roboty budowlane w Urzędzie Gminy Rybno (dalej: Regulamin udzielania zamówień).

badanie i ocenę dotyczące stanu technicznego wykonanych robót oraz konieczność podjęcia działań naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie obowiązujących zasad dotyczących tworzenia funduszu sołectkiego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach objętych kontrolą w Gminie Rybno istniało 20 jednostek pomocniczych⁷ – sołectw: Dębień, Grabacz, Grądy, Gralewo Stacja, Gronowo, Hartowiec, Jeglia, Koszelewki, Koszelewy, Kopaniarze, Naguszewo – Groszki, Nowa Wieś, Prusy, Rapaty, Rumian, Rybno, Szczupliny, Truszczyny, Tuczki i Żabiny.

(akta kontroli str. 4-5)

1.2. W latach 2019-2021 na terenie Gminy obowiązywała uchwała w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołectki⁸. Zarządzeniem z dnia 10 lipca 2015 r.⁹ Wójt określił sposób realizowania przez pracowników Urzędu zadań finansowanych z funduszu sołectkiego. Zgodnie z tym zarządzeniem utworzony fundusz sołectki uchwalany był corocznie w formie załącznika do uchwały budżetowej. Nadzór nad realizacją wydatków w zakresie zgodności rodzaju przedsięwzięcia oraz wysokości kwot planowanych we wniosku sołectwa sprawować miał wyznaczony pracownik merytoryczny, zgodnie z zakresem czynności. Ustalono także zasady kontroli dowodów stanowiących podstawę do dokonania zapisów księgowych.

Zadania dotyczące realizacji przedsięwzięć finansowanych z funduszu sołectkiego zostały określone w Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁰, przydzielone Referatom: gospodarki przestrzennej i komunalnej oraz finansowo-podatkowemu. Zadania dotyczące prowadzenia i kontrolowania wydatków z tych funduszy ujęto też w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. W okresie objętym kontrolą wykonywało je dwóch pracowników.

W latach 2015 i 2019 Urząd zorganizował dwa szkolenia zewnętrzne dla sołtysów, członków rady sołectkiej, pracowników oraz radnych dotyczące tworzenia, wykorzystywania i wydatkowania środków funduszu sołectkiego.

(akta kontroli str.6-39)

1.3. Inicjatorem podjęcia uchwały o wyodrębnieniu w budżecie Gminy środków na fundusz sołectki był Wójt. Sekretarz Gminy¹¹ wyjaśniła, iż uzasadnieniem dla jej podjęcia była chęć aktywizacji jednostek pomocniczych Gminy. Fundusz miał stanowić bodziec do rozwoju sołectw. Projekt ww. uchwały poparli wszyscy radni Gminy.

⁶ 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.

⁷ Uchwała nr XXXIII/6/17 Rady Gminy Rybno z 18 stycznia 2017 r. w sprawie nadania statutów sołectwom Gminy Rybno (Dz. U. Województwa Warmińsko-Mazurskiego poz. 605); dalej: Uchwała w sprawie nadania statutów sołectwom

⁸ Uchwała nr III/16/15 Rady Gminy Rybno z dnia 27 stycznia 2015 r.

⁹ Zarządzenie nr 73/2015 Wójta Gminy Rybno z dnia 10 lipca 2015 r. w sprawie: zasad wydatkowania środków funduszu sołectkiego w ramach budżetu Gminy Rybno.

¹⁰ Zarządzenie nr 95/2017 Wójta Gminy Rybno z dnia 18 września 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Rybno.

¹¹ Z upoważnienia Wójta.

Wysokość funduszu (zgodnie z uchwałami budżetowymi Gminy) wynosiła:

- w 2019 r. – 420 205,16 zł,
- w 2020 r. – 435 922,55 zł,
- w 2021 r. – 487 164,64 zł.

W ww. latach Rada Gminy nie korzystała z prawa do zwiększenia środków ww. funduszu ponad kwotę ustaloną na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o funduszu soleckim.

(akta kontroli str. 40-59)

1.4. Pismem z dnia 30 stycznia 2015 r. Wójt przekazał uchwałę Rady Gminy z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie wyodrębnienia funduszu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Przekazanie nastąpiło z zachowaniem terminu określonego w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹². RIO nie uchyliła uchwały, ani nie wniosła uwag do jej treści.

(akta kontroli str. 60-62)

1.5. W latach objętych kontrolą do obliczenia kwoty bazowej dotyczącej funduszu soleckiego przyjęto wysokość wykonanych dochodów bieżących Gminy za lata 2017-2020¹³. Była ona zgodna z danymi wynikającymi ze sprawozdania budżetowego Rb-NDS¹⁴ oraz wynikającą z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego liczbą mieszkańców Gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata (tj. odpowiednio: 7 238, 7 223, 7 196 i 7 160 osób).

Wysokość środków z funduszu soleckiego na lata 2019-2022, przypadająca poszczególnym sołectwom, ustalona została zgodnie z wzorem określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o funduszu soleckim. W okresie objętym kontrolą wysokość środków przeznaczonych na dane sołectwo nie przekroczyła w żadnym przypadku dziesięciokrotności kwoty bazowej.

W terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy Wójt przekazał sołtysom wszystkich sołectw informacje o wysokości środków z funduszu przypadających na dane sołectwo w latach 2019-2022, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o funduszu soleckim.

W latach objętych kontrolą Wójt przekazał także Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu informacje o wysokości przypadających danym sołectwom środków funduszu oraz o wysokości kwoty bazowej. Nastąpiło to w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok budżetowy, tj. w terminie określonym w art. 2 ust. 3 ustawy o funduszu soleckim. Informacje te były zgodne ze wzorem określonym rozporządzeniem w sprawie wzorów informacji przekazywanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wojewodę, trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu soleckiego oraz wzoru wniosku o ten zwrot¹⁵.

(akta kontroli str. 60-104)

1.6. W okresie objętym kontrolą sołtysi wszystkich sołectw z terenu Gminy przekazali Wójtowi wnioski o przyznanie środków z funduszu soleckiego. Składali corocznie 20 wniosków w terminie określonym w art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).

¹³ Wynosiły odpowiednio 32 042 180,49 zł; 33 227 807,21 zł, 37 151 699,90 zł oraz 41 068 707,27 zł.

¹⁴ Sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. (Dz. U. poz. 914, ze zm.).

soleckim, tj. do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy¹⁶. W trakcie roku budżetowego, w terminie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu soleckim, tj. do 31 października, Wójtowi przedłożono wnioski o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu przewidzianych do realizacji. Wnioski te nie powodowały przekroczenia środków przyznanych do realizacji w ramach ww. funduszu.

(akta kontroli str. 105-117)

1.7. Analiza wszystkich wniosków (w tym wniosków zmieniających) wykazała, że:

- Wnioski zostały uchwalone przez zebranie wiejskie. W 142 ze 143 zbadanych przypadkach podjęto je z inicjatywy sołtysa, rady soleckiej lub co najmniej 15 mieszkańców. Inicjatorem wniosków uchwalanych przez zebranie wiejskie byli sołtysi (71,3% wniosków), co najmniej 15 mieszkańców (18,8 % złożonych wniosków) oraz rada solecka.

W jednym przypadku wniosek¹⁷ zgłoszono podczas zebrania wiejskiego, w którym uczestniczyło 10 osób uprawnionych do głosowania. Sekretarz, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż propozycje wyszły od mieszkańców, jednak sołtys popierał przyjęte zmiany, czego dowodem było jednogłośne przyjęcie wniosku podczas zebrania wiejskiego. Wskazała, iż omyłkowo nie zawarto w protokole informacji, że przedsięwzięcia zawarte we wniosku zaproponowali sołtys wraz z mieszkańcami.

- Wnioski zawierały wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na terenie sołectwa, za wyjątkiem ośmiu wniosków dotyczących wyjazdów poza obręb sołectwa oraz trzech wniosków dotyczących realizacji prac porządkowych, opracowania dokumentacji budowy oraz oświetlenia ulicznego na ścieżce pieszo – rowerowej planowanych poza obszarem wnioskującego sołectwa (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).
- Przedsięwzięcia wskazane we wnioskach mieściły się w zakresie zadań własnych gminy i były zgodne ze strategią rozwoju Gminy. W przypadku jednego z przedsięwzięć¹⁸ do dnia zakończenia czynności kontrolnych opracowano wyłącznie dokumentację zadania oraz nie zaplanowano w budżecie Gminy środków na wykonanie ww. inwestycji.

Sekretarz Gminy, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż w ramach drugiej edycji Rządowego Funduszu Polski Ład Program Inwestycji Strategicznych złożono wniosek, który obejmuje m.in. realizację ww. zadania. W przypadku dofinansowania zostaną rozpoczęte prace budowlane.

- W dwóch przypadkach¹⁹ wnioski sołectw zostały odrzucone ze względu na przeznaczenie środków na zadanie, które nie należało do zadań własnych Gminy lub dotyczyły przedsięwzięć, których realizacja była niemożliwa ze względu na trwającą na terenie nim objętym inną inwestycję²⁰. Pisma informujące sołtysów o odrzuceniu ww. wniosków wysłano w wymaganym art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu soleckim terminie, tj. siedmiu dni od dnia otrzymania każdego z wniosków. W reakcji na ich odrzucenie zebrania wiejskie sołectw uchwałyły zmodyfikowane wnioski, nieuwzględniające już ww. przedsięwzięć. Wniosek

¹⁶ Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. poz. 1747) w 2020 r. termin, o którym mowa w art. 5 ust. 4 ustawy o funduszu soleckim, przedłużony został do dnia 31 października.

¹⁷ Wniosek zmieniający sołectwa Koszelewiki dotyczący funduszu soleckiego na 2019 r.

¹⁸ Wniosek sołectwa Kopaniarze na 2021 r. przedsięwzięcia „Budowa świetlicy wiejskiej” koszt dokumentacji na kwotę 10 450,00zł. Koszt realizacji inwestycji 815 598,32 zł.

¹⁹ Wniosek o przyznanie środków z funduszu soleckiego na 2019 r. sołectwa Kopaniarze oraz na 2021r. sołectwa Hartowiec.

²⁰ Dotyczyły budowy ogrodzenia i zakupu trawy na działkę, na której trwały roboty budowlane.

sołectwa Kopaniarze został przekazany w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji od Wójta, natomiast sołectwa Hartowiec wpłynął do Urzędu z naruszeniem ww. terminu. Wnioski te zostały następnie rozpatrzone przez Wójta, a nie przez Radę Gminy, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 8 i 10 ustawy o funduszu sołeckim (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

- Nie było przypadków wykorzystania środków funduszu na pokrycie działań zmierzających do usunięcia skutków klęski żywiołowej (art. 2 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim).

(akta kontroli str. 105-198, 211, 658-672)

1.8. W latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki odrzucenia wniosków sołectwa podczas uchwalania budżetu przez Radę Gminy.

(akta kontroli str. 199)

1.9. W okresie objętym kontrolą zagadnienia tworzenia i wykorzystania funduszu sołeckiego były przedmiotem pięciu kontroli zewnętrznych. Jedną kontrolę przeprowadziła RIO. Była to kontrola kompleksowa gospodarki finansowej za rok 2019 r., w tym środków funduszu sołeckiego. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących środków ww. funduszu.

Pozostałe kontrole dotyczyły jednego z przedsięwzięć, tj. budowy kortu tenisowego w Żabinach, którego realizację rozpoczęto ze środków funduszu sołeckiego. Dwie z nich przeprowadziła Komisja Rewizyjna Rady Gminy. W ich wyniku zalecono m.in. przedłożenie certyfikatu jakości wykorzystanego do budowy kruszywa wraz z deklaracją zgodności podbudowy kortu, przeprowadzenie odwiertu i wykonanie badań jakości zastosowanych materiałów i grubości poszczególnych warstw oraz doprowadzenie do zagospodarowania wód opadowych na działkach sąsiadujących z ww. kortem. Dwie kontrole ww. przedsięwzięcia przeprowadził także Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Działdowie²¹. W wyniku pierwszej nie stwierdzono nieprawidłowości. W związku z drugą wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie realizacji robót budowlanych związanych z budową ww. kortu. W jego wyniku PINB nałożył na Gminę obowiązek wykonania robót zgodnie z wykonaną oceną stanu technicznego, mających na celu „doprowadzenie do wykonania robót do stanu zgodnego z prawem i dotyczących podbudowy kortu, tj. zrealizowania, w terminie sześciu miesięcy od daty wznowienia robót, lecz nie przekraczając terminu 31.10.2022 r., zdjęcia ok. 5,0 cm istniejącej warstwy wyrównawczej z piasku grubości 10 cm i zastąpienie jej miałem kamiennym, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w projekcie technicznym kortu”.

W latach 2019-2021 nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych lub audytu zagadnień związanych z wykorzystaniem środków funduszu sołeckiego.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, iż fundusz sołeczki był częścią budżetu Gminy i kontrola taka była prowadzona na bieżąco. Pracownicy merytoryczni i księgowości analizowali wydatkowanie funduszu.

(akta kontroli str. 40-45, 200-210, 642-646)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie przekazał ponownie uchwalonych wniosków sołectw: Kopaniarze z dnia 23 września 2018 r. oraz Hartowiec z dnia 14 października 2021 r. w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego Radzie Gminy celem rozpatrzenia, mimo iż zgodnie z art. 5 ust. 8 i 10 ustawy o funduszu sołeckim

²¹ Dalej: PINB.

wnioski takie przekazywane są przez Wójta Radzie Gminy i rozpatrywane przez ten organ. Ponadto wniosek sołectwa Hartowiec został złożony z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Zgodnie z ww. przepisem wniosek złożony z naruszeniem ww. terminu podlegał z mocy prawa odrzuceniu²².

Sekretarz Gminy, z upoważnienia Wójta, wyjaśniła, iż ponowne wnioski zostały uznane jako poprawnie złożone w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy lub też w terminie umożliwiającym wprowadzenie zmian do wniosku funduszu sołeckiego, a następnie przekazane do referatu podatkowo-finansowego celem wprowadzenia przedsięwzięcia do budżetu Gminy.

NIK zauważa, iż tryb rozpoznawania ponownie złożonych wniosków reguluje ustawa o funduszu sołeckim. Z jej zapisów jednoznacznie wynika (art. 5 ust. 8) obowiązek przekazania wniosku radzie gminy.

(akta kontroli str. 165-177)

2. Wójt nie odrzucił wniosków sołectw mimo, iż przedsięwzięcia w nich wskazane nie były przewidziane do realizacji na obszarze sołectwa. Tym samym naruszone zostały przepisy art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim. Dotyczyło to:

- ośmiu wniosków sołectw: Dębien²³, Szczupliny²⁴, Gralewo Stacja²⁵, Tuczki²⁶ na kwotę 19 000 zł dotyczących wyjazdów edukacyjno-historycznych oraz do teatru, których realizacja była przewidziana poza terenem Gminy (w dwóch przypadkach planowane przedsięwzięcia odbyły się, a na ich realizację wydatkowano kwotę 3 273 zł).
- trzech wniosków sołectw: Grabacz²⁷ i Dębien²⁸ na łączną kwotę 21 646,71 zł, dotyczących prac porządkowych, opracowania dokumentacji budowy kładki oraz dokumentacji oświetlenia ulicznego na ścieżce pieszo-rowerowej, a także prac porządkowych realizowanych również na terenie sołectw Tuczki i Rybno (złożone przez sołectwa: Tuczki i Rybno wnioski nie wskazywały na realizację przedsięwzięć wspólnych). W wyniku realizacji ww. wniosków wydatkowano kwotę 15 953,10 zł).

Jak wyjaśniła (z upoważnienia Wójta) Sekretarz Gminy, wnioski dotyczące wyjazdów nie zostały odrzucone, gdyż przedsięwzięcia te potraktowano jako „zadania miękkie” niezwiązane z inwestowaniem w nieruchomości, które nie muszą spełniać wymogu realizacji na terenie sołectwa. Uznano, iż wyjazdy do takich miejsc jak teatr czy muzeum wpisywały się w katalog zdań własnych gminy, do którego należą kultura, czy też tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych. Mieszkańcy Gminy mają ograniczony dostęp do przedsięwzięć kulturalnych. Odnośnie realizacji przedsięwzięć sołectw Grabacz i Dębien Sekretarz Gminy wyjaśniła, iż zakładano, że dojdzie do przekazania działki między sołectwami, na której miały być prowadzone prace porządkowe. Opracowanie dokumentacji dotyczącej kładki oraz ścieżki pieszo-rowerowej miało być realizowane z wykorzystaniem środków budżetu Gminy. Wskazała, że przedsięwzięcia polegające na opracowaniu dokumentacji należą

²² Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim.

²³ Wniosek z dnia 25 września 2018 r.,

²⁴ Wnioski z dni: 14 września 2018 r. oraz 15 września 2021 r.

²⁵ Wnioski z dni: 24 września 2018 r., 16 września 2019 r. oraz 14 września 2020 r.

²⁶ Wnioski z dni: 27 września 2019 r. oraz 20 września 2020 r.

²⁷ Wnioski z dni: 24 września 2021 r. oraz 25 września 2018 r.

²⁸ Wniosek z dnia 23 września 2020 r.

do „zadań miękkich”, które potraktowano jako niezwiązane z inwestowaniem w nieruchomości.

NIK zwraca uwagę, że art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim stanowi, że wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa. Jediną normą prawną pozwalającą na realizowanie przedsięwzięć poza terenem sołectwa jest art. 6 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim dotyczący tzw. przedsięwzięcia wspólnych. Zgodnie z nim każde z sołectw zamierzających wspólnie realizować przedsięwzięcie odrębnie uchwała wniosek dotyczący ww. przedsięwzięcia (art. 6 ust. 2 ustawy o funduszu sołeckim). Nadto, cel wskazany w ww. wnioskach dotyczących wyjazdów nie realizował dyspozycji określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, bowiem wyjazdy poza sołectwo nie mogły służyć poprawie warunków życia lokalnej społeczności i trudno uznać, że mogły być zgodne ze strategią rozwoju Gminy, gdyż wyjazdy członków społeczności poza własną jednostkę administracyjną wpływają głównie na rozwój regionów będących celem podróży, a nie obszaru, z którego wyjazdy się odbywają²⁹.

(akta kontroli str. 121-164, 173-189)

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. Informacje te terminowo przekazywano wszystkim sołtysom oraz Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu. W przypadku wniosków realizowanych na obszarze wnioskującego sołectwa prawidłowo oceniano wnioski w sprawie przyznania środków funduszu, uwzględniając w projekcie budżetu Gminy te, w których wskazano przedsięwzięcia będące jej zadaniami własnymi, służącymi poprawie warunków życia mieszkańców oraz będących zgodnymi ze strategią rozwoju gminy. Właściwie odrzucono dwa wnioski, jednakże procedura zatwierdzenia zmienionych przez zebrania wiejskie wniosków została przeprowadzona z naruszeniem art. 5 ust. 8 i 10 ustawy o funduszu sołeckim, gdyż nie przekazano ich do uchwalenia Radzie Gminy.

OBSZAR

2. Prawidłowość wydatkowania środków funduszu sołeckiego

Opis stanu faktycznego

2.1. Wydatki Gminy zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego wyniosły:

- w 2019 r. – 413 877,93 zł (98,49% planowanych wydatków),
- w 2020 r. – 392 639,27 zł (90,07% ww. wydatków),
- w 2021 r. – 465 480,93 zł (95,55% ww. wydatków).

Największy stopień niezrealizowania wydatków dotyczył środków przeznaczonych:

- w 2020 r. na obiekty sportowe (nie wydatkowano całości środków); pozostałe zadania w zakresie kultury (wydatkowano 6 519,57 zł, tj. 61,97% planowanych);
- w 2021 r. na drogi publiczne gminne (wydatkowano 3 600,00 zł, tj. 64,28% zaplanowanych) oraz dróg wewnętrznych 1 539,96 zł (77% ww. środków).

Sekretarz Gminy, z upoważnienia Wójta, wyjaśniła, iż w części zadań niewykorzystanie środków funduszu sołeckiego było efektem uzyskania oszczędności w ramach danego zadania. Niewykorzystanie środków na obiekty sportowe związane było z przedsięwzięciem dotyczącym budowy kortu tenisowego w sołectwie Żabiny. W związku z brakiem odpowiedzi sołtysa wsi dotyczącym

²⁹ Patrz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu III SA/Po 436/19 z dnia 25 lipca 2019 r.

kolejnych etapów budowy kortu oraz koniecznością wyjaśnienia zgłaszanych przez niego niejasności, co do wykonanej podbudowy nie było możliwe kontynuowanie budowy kortu i wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel. Niewykorzystanie środków na zadania w zakresie kultury związane było z pandemią COVID-19 oraz niezłożeniem wniosku zmieniającego. Niewykorzystanie planowanych środków na drogi publiczne związane było z krótkim czasem na realizację zadania (środki w budżecie zabezpieczono w dniu 20 października 2021 r.) oraz wystąpieniem niekorzystnych warunków atmosferycznych.

W okresie objętym kontrolą 14 inwestycji³⁰ zgłoszonych we wnioskach sołectw było współfinansowanych ze środków ogólnych budżetu Gminy (poza pulą funduszu sołeckiego) na łączną kwotę 203 442,97 zł.

Gmina dofinansowała środkami ogólnymi z budżetu m.in. przedsięwzięcia realizowane:

- w 2019 r. - cztery Otwarte Strefy Aktywności³¹ (na łączną kwotę 34 883,20 zł), budowa świetlicy wiejskiej³² (2 199,49 zł), remont pomieszczeń świetlic wiejskich³³ (na łączną kwotę 16 200 zł);
- w 2020 r. - zakup nieruchomości gruntowej³⁴;
- 2021 r. - wykonanie oświetlenia ścieżki pieszo-rowerowej³⁵ (kwota 77 798,43 zł) oraz opracowanie dokumentacji dotyczącej budowy kładki na rzece Wel³⁶ (kwota 1 439 zł).

Gmina uzyskała dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej Ministerstwa Sportu i Turystyki w kwocie 69 764 zł na budowę czterech stref aktywności w 2019 r.

(akta kontroli str. 40-45, 213-214)

2.2. Na podstawie badania wydatkowania, w okresie 2019-2021, środków z funduszu sołeckiego w Gminie na rzecz pięciu sołectw³⁷ 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.
- W pięciu przypadkach zrealizowane przedsięwzięcia były finansowane poza pulą funduszu sołeckiego, ze środków Gminy. W jednym przypadku uzyskano współfinansowanie w ramach Programu Wieloletniego Senior +. Dotyczyło to m.in.:
 - budowy świetlicy wiejskiej w Tuczkach (łączna wartość etapu I inwestycji wyniosła 21 199,49 zł, z czego 19 000 zł sfinansowane zostało z funduszu sołeckiego, a 2 199,49 zł ze środków własnych Gminy),
 - wyposażenia świetlicy wiejskiej w Tuczkach (łączna wartość inwestycji wyniosła 39 000,36 zł, z czego 20 000 zł sfinansowane zostało z funduszu

³⁰ Na łączną kwotę 417 924,84 zł.

³¹ Sołectwa: Jeglia, Naguszewo-Groszki, Rumian, Truszczyń.

³² Sołectwo Tuczek. Przedsięwzięcie dotyczyło robót ziemnych i budowy fundamentów.

³³ Sołectwa: Jeglia i Prusy.

³⁴ Wniosek sołectwa Hartowiec.

³⁵ Sołectwa Dębień i Rybno.

³⁶ Sołectwo Grabacz.

³⁷ Sołectwa: Grabacz, Hartowiec, Koszelewki, Tuczek, Żabiny.

- sołeckiego, a 581,21 zł ze środków własnych Gminy, 18 419,15 zł dofinansowanie z Programu Wieloletniego Senior +),
- budowy altany Koszelewkach (łącznie wartość inwestycji wyniosła 12 899,13 zł, z czego 12 889,13 zł sfinansowane zostało z funduszu sołeckiego, a 10,00 zł ze środków własnych Gminy),
 - zakupu traktora (kosiarki) bez kosza dla sołectwa Żabiny (łącznie wartość inwestycji wyniosła 7 946 zł, z czego 7 667 zł sfinansowane zostało z funduszu sołeckiego, a 279 zł ze środków własnych Gminy),
 - zakupu działki dla sołectwa Hartowiec (łącznie wartość inwestycji wyniosła 30 000 zł, z czego 20 000 zł sfinansowane zostało z funduszu sołeckiego, a 10 000 zł ze środków własnych Gminy).
- Zakupione ze środków funduszu sołeckiego środki trwale przekazywano m.in. sołtysom lub umieszczano w świetlicy wiejskiej, jednakże przekazanie następowało z naruszeniem uregulowań Uchwały w sprawie nadania statutów sołectwom (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str.215-243)

Analiza ww. przedsięwzięć realizowanych przez pięć sołectw (o których mowa w pkt. 2.2. Wystąpienia pokontrolnego) wykazała, iż wykonawcy zadań finansowanych z funduszu sołeckiego Gminy zostali wybrani zarówno na podstawie obowiązujących Regulaminów zamówień publicznych, jak też w trybie przetargu nieograniczonego realizowanego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁸:

- Analiza dwóch zamówień dotyczących budowy świetlicy wiejskiej w Tuczkach³⁹ oraz wyposażenia ww. obiektu⁴⁰ realizowanego na podstawie ustawy PZP w trybie podstawowym wykazała m.in., że
 - zamawiający prawidłowo określił rodzaj zamówienia publicznych,
 - szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie kosztorysów inwestorskich,
 - kierownik zamawiającego ustalił skład i tryb pracy komisji przetargowej, a osoby biorące udział w postępowaniu złożyły pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 PZP,
 - ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych zgodnie z wymogami ustawy PZP; ogłoszenie Zamawiający zamieścił również na swojej stronie internetowej,
 - termin składania ofert upływał odpowiednio 7 sierpnia 2019 r. oraz był zgodny z art. 9a ust 2 oraz 43 ustawy PZP,
 - specyfikacja warunków zamówienia zawierała wszystkie niezbędne elementy, o których mowa w art. 36 ww. ustawy,
 - zamawiający określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej wykonawcy oraz środki dowodowe na potwierdzenie spełnienia ustalonego warunku w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia,
 - zamawiający prawidłowo określił kryteria oceny ofert,

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. dalej: PZP.

³⁹ Etap I budowy o wartości zamówienia 173 875,34 zł.

⁴⁰ O wartości zamówienia 241 622,42 zł.

- w toku postępowania wpłynęły odpowiednio sześć i trzy oferty, których otwarcie nastąpiło niezwłocznie po upływie terminu składania ofert, zgodnie z art. 86 ust. 21 ustawy PZP,
 - zamawiający udostępnił na swojej stronie internetowej informacje o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; firmach oraz adresy wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie oraz cenie, terminie wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach w myśl art. 86 ust. 5 PZP,
 - w jednym przypadku zamawiający dokonał wyboru oferty najkorzystniejszej, w jednym natomiast oferta, którą wybrano powinna podlegać wykluczeniu (zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),
 - zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający zamieścił na swojej stronie internetowej,
 - zamawiający zawarł z wykonawcami umowy w dniu 18 września 2020 r. oraz 28 sierpnia 2019 r., tj. w terminie określonym w ustawie PZP;
 - zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania w terminie 30 dni od dnia zawarcia umów.
- W pozostałych przypadkach wykonawcy zadań finansowanych z funduszu sołectkiego Gminy zostali wybrani na podstawie Regulaminów zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 215-496, 658-667)

2.3. W analizowanych przedsięwzięciach pięciu sołectw ustalono, iż w trzech przypadkach nie zrealizowano przedsięwzięć⁴¹ zaplanowanych ze środków funduszu sołectkiego, w dwóch natomiast rozpoczęto realizację inwestycji (m.in. zakupiono materiały na wykonanie przedsięwzięć), lecz do dnia zakończenia kontroli przedsięwzięcia nie zostały w pełni zrealizowane. Dotyczyło to:

- Dofinansowania remontu drogi w sołectwie Grabacz w 2021 r.⁴².
- Zorganizowania warsztatów historycznych⁴³ i dni rodzinnych w Tuczkach⁴⁴.
- Zakupienia kostki brukowej o wartości 2 566,24 zł na chodnik w miejscowości Hartowiec, jednakże do dnia 22 kwietnia 2022 r. nie wykonano ww. chodnika;
Jak wyjaśniła Sekretarz, z upoważnienia Wójta, przedsięwzięcie „Naprawa chodnika” nie zostało zrealizowane w 2020 r., ponieważ Gmina złożyła wniosek o realizację projektu polegającego na skanalizowaniu miejscowości Hartowiec. Na dzień złożenia wniosku sołectwa, etap obejmujący lokalizację chodnika nie był przewidziany do realizacji, jednakże ze względu na oszczędności przetargowe zawarto umowę dotyczącą kolejnego etapu prac. Dopiero po zakończeniu prac możliwe będzie dokończenie prac związanych z ułożeniem chodnika z zakupionego materiału, bowiem położenie chodnika przed realizacją inwestycji dotyczącej kanalizacji sanitarnej wiązałoby się z koniecznością rozbiórki i zniszczeniem materiału.
- W 2018 r. przyjęto do realizacji wniosek⁴⁵ „Budowa kortu tenisowego z ogrodzeniem i monitoringiem oraz wyposażeniem na działce nr 64 obręb Żabiny”. Łączny koszt budowy kortu tenisowego określono na kwotę 245 702,14

⁴¹Przyczyny braku realizacji przedsięwzięć opisano w pkt. 2.1 Wystąpienia pokontrolnego.

⁴² Planowana kwota 2000 zł.

⁴³ Planowana kwota 2000 zł.

⁴⁴ Planowana kwota 2000 zł.

⁴⁵ Sołectwa Żabiny.

zł⁴⁶. W latach 2019-2021 w budżecie Gminy na budowę kortu zaplanowano środki tylko z funduszu sołeckiego: 27 355,50 zł w 2019 r., w 2020 r. kwotę 37 666,48 zł i w 2021 r. 41 526,39 zł⁴⁷. W 2022 r. nie zaplanowano⁴⁸ środków finansowych na ww. cel.

W okresie tym na realizację przedsięwzięcia wydatkowano 27 408,99 zł z funduszu sołeckiego (2019 r.). Kwotą tą sfinansowano w 2019 r. rozpoczęcie realizacji inwestycji, tj. zawarto i zrealizowano umowę⁴⁹ dotyczącą sporządzenia dokumentacji projektu budowlanego oraz podpisano z wykonawcą umowę⁵⁰ na wykonanie robót ziemnych kortu tenisowego. Prace ziemne odebrano w dniu 30 grudnia 2019 r. Powiatowy Inspektor, na podstawie dokumentacji zgromadzonej w postępowaniu ustalił, iż wykonane warstwy podbudowy kortu tenisowego nie były zgodne z założeniami przyjętymi w projekcie.

W latach 2019-2022 r., w związku z ustaleniami nadzoru budowlanego i Komisji Rewizyjnej Rady Gminy, Urząd rozpoznał warunki gruntowo-wodne podłoża i stopnia zagęszczenia podbudowy kortu tenisowego oraz dokonał oceny stanu technicznego wykonania robót budowlanych⁵¹. Z ww. oceny wynikało, iż: „(...) dokonana zmiana nie wpływa w sposób destrukcyjny na rozwiązania konstrukcyjne i prawidłowość wykonania całej podbudowy kortu. Fachowe źródła dopuszczają zmianę warstwy konstrukcyjnej z kruszywa łamanego na naturalne pod warunkiem zagęszczenia. Warunek ten w naszym przypadku został spełniony”. Według tej oceny dokonana zmiana warstwy konstrukcyjnej w stosunku do rozwiązań projektowych nie wpłynie w znaczący sposób na odpowiednią sprężystość zmienionej warstwy i umożliwi prawidłowe ułożenie następnych warstw budowlanego kortu. Podstawą takiego stanowiska oceniającego było wykonane opracowanie geologiczne oraz pisemna zgoda projektanta. Zalecono jednakże zdjęcie (w istniejącej warstwie wyrównawczej z piasku grubości 10 cm) warstwy około 5 cm i zastąpienie jej miałem kamiennym, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w projekcie technicznym. W ww. ocenie wskazano również, że: „Zmiana ta umożliwi prawidłowe i stabilne ułożenie podkładu i trawy syntetycznej”. W piśmie z dnia 4 marca 2022 r. projektant przekazał stanowisko dotyczące braku możliwości kontynuowania prac oraz konieczności całkowitego usunięcia wykonanych już warstw, ze względu na: „(...) zbyt długą przerwę oraz roślinność. Fakt zakorzenienia się roślinności w podbudowie oraz zbyt długi okres realizacji może przyczynić się do sytuacji, iż dolna warstwa podbudowy będzie niezwiązana, luźna oraz niemożliwa do zagęszczenia w wymaganym wskaźniku – ważny jest odpowiedni poziom zagęszczenia podbudowy”. Dopuszczył jednakże możliwość kontynuowania prac na istniejącej warstwie podbudowy „w przypadku pisemnej akceptacji takiego stanowiska przez kierownika robót, wiązało się to będzie z wzięciem pełnej odpowiedzialności za kontynuowanie prac na istniejącej podbudowie”⁵².

W decyzji⁵³ z dnia 12 kwietnia 2022 r. PINB nałożył obowiązek wykonania robót dotyczących ww. inwestycji (wynikających z przedłożonej oceny dotyczącej stanu

⁴⁶ Łączna wartość kosztorysowa netto zgodnie z kosztorysem inwestorskim. Wartość kosztorysowa brutto 302 213,63 zł.

⁴⁷ Kwoty pierwotnie planowane.

⁴⁸ Stan na dzień 5 maja 2022 r.

⁴⁹ Nr PGN.272.70.2019 z dnia 12 sierpnia 2019 r. na kwotę 9 827,70 zł.

⁵⁰ Nr PGN.272.101.2019 r. z dnia 20 listopada 2019 r. na kwotę 17 581,29 zł.

⁵¹ Ocena dotycząca stanu technicznego wykonania robót budowlanych związanych z budową kortu tenisowego z grudnia 2021 r. technika budowlanego Marii B. Moszczyńskiej.

⁵² W procesie budowy inwestor nie ustanowił kierownika budowy.

⁵³ PINB.0910-1/2022.

technicznego), mających na celu doprowadzenie do wykonania robót do stanu zgodnego z prawem i dotyczących podbudowy kortu, tj. zrealizowania, w terminie sześciu miesięcy od daty wznowienia robót, lecz nie przekraczając terminu 31 października 2022 r., zdjęcia ok. 5,0 cm istniejącej warstwy wyrównawczej z piasku o grubości 10 cm i zastąpienie jej miałem kamiennym, zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w projekcie technicznym kortu. Ponadto zalecił prowadzenie robót budowlanych pod nadzorem. Organ nadzoru podkreślił też, że w przywołanej ocenie stwierdzono jednoznacznie, że długi okres realizacji, (ok. 3 lat) i długa przerwa w robotach skutkowały wzrostem roślinności na terenie całego kortu. W ocenie organu nadzoru ww. zalecenia umożliwią prawidłowe i stabilne ułożenie podkładu i trawy syntetycznej.

Według danych zawartych w kosztorysie inwestorskim z dnia 28 marca 2022 r. koszt działań naprawczych należy określić na kwotę 15 183,08 zł. Do dnia 5 maja 2022 r. Gmina nie miała zaplanowanych w budżecie na ten cel środków finansowych na całość inwestycji. Zagadnienie dotyczące realizacji kortu opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 496-657)

2.4. W badanym okresie dwukrotnie wnioskowano o zwrot z budżetu państwa części wydatków Gminy w ramach funduszu sołeckiego. W każdym przypadku Gmina otrzymała należny jej zwrot części ww. wydatków. I tak:

- za 2019 r. wnioskowano o zwrot 81 339,43 zł (wydatkowano 413 877,93 zł),
- za 2020 r. wnioskowano o zwrot 74 652,50 zł (wydatkowano 392 639,27 zł).

(akta kontroli str. 494)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt, jako zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nr PGN.7013.4.2018.2019 prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, nie wykluczył wykonawcy, mimo że nie spełniał on warunków udziału w postępowaniu i 20 sierpnia 2019 r. wybrał ofertę wykonawcy do realizacji zamówienia. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 pkt. 12 PZP), zgodnie z którym z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu.

Zamawiający, wszczynając postępowanie określił warunki udziału, tj. wykazanie przez oferenta zdolności technicznej i zawodowej. Miał on wykazać się wykonaniem robót budowlanych nie wcześniej niż w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert (7 sierpnia 2019 r.) wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których roboty te zostały wykonane, z załączeniem dowodów określających, czy te roboty budowlane zostały wykonane należycie, w szczególności informacji o tym, czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone. Zamawiający wskazał, iż uzna ww. warunek za spełniony jeżeli wykonawca wykaze, że zrealizował należycie minimum jedną robotę budowlaną polegającą na budowie obiektu użyteczności publicznej o wartości nie mniejszej niż kwota 200 000 zł brutto. Złożony przez wybranego wykonawcę załącznik nr 4 do SWIZ wykazywał roboty budowlane, które były realizowane na rzecz zamawiającego. Na dzień składania ofert wykonawca zrealizował w ich ramach prace o wartości 64 030 zł. Pozostałe prace o wartości 550 696,10 zł na dzień złożenia ofert nie zostały ukończone.

Sekretarz Gminy, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż w czasie trwania postępowania o udzielenie zamówienia wykonawca realizował na rzecz Gminy

zamówienie, na które powołał się w ofercie. Główne prace związane z budową były tożsame z wymaganiami udziału w ogłoszonym postępowaniu i na etapie składania oferty zostały zakończone. Dlatego też uznano, iż praca, na którą powołał się oferent została w danym zakresie zakończona. Tym samym uznano, iż oferent posiada wymagane doświadczenie.

NIK zauważył, iż dokumentacja prowadzonego przez Urząd zamówienia, na które powołał się wykonawca zawierała zgłoszenie zakończenia prac datowane na 30 sierpnia 2019 r., tj. 23 dni po terminie składania ofert. Protokół odbioru robót budowlanych potwierdzający odbiór wykonanych robót został sporządzony w dniu 13 września 2019 r.

(akta kontroli str. 190-198, 249-346)

2. Wykonawcom dostaw i montażu: urządzeń do street workout⁵⁴, konstrukcji stalowych z blachy powlekanej (garaży blaszanych)⁵⁵ oraz wiaty przystankowej⁵⁶ wypłacono wynagrodzenie w kwotach odpowiednio 14 998,62 zł, 18 820 zł oraz 3 600,00 zł, mimo że nie został wykonany przedmiot zamówienia, co było niezgodne z § 4 ust. 3 umowy⁵⁷ z wykonawcą z 26 listopada 2021 r. oraz zapisów zamówień⁵⁸ z dnia 20 listopada oraz 2 grudnia 2021 r. Stosownie bowiem do ww. postanowień wypłacenie środków mogło nastąpić dopiero po realizacji przedmiotu zamówienia. W tych przypadkach przelanie ww. kwot na rachunki wykonawców nastąpiło 28 grudnia 2021 r., po zatwierdzeniu faktur (3) do wypłaty przez Wójta i Głównego Księgowego Gminy. Dostawa i montaż urządzenia do street workout nastąpiły 11 marca 2022 r., garaży blaszanych 27 stycznia 2022 r. a wiaty przystankowej – 11 lutego 2022 r.

Sekretarz z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż w projekcie budżetu na 2022 r. nie zabezpieczono środków na ww. inwestycje. Wykonawcy ww. przedsięwzięć, w związku z pandemią COVID-19, poinformowali Urząd o problemie z terminową realizacją zamówienia. W przypadku dwóch firm, Urząd współpracował wcześniej z wykonawcami i zamówienia były realizowane one bez zastrzeżeń. W przypadku zamówienia dotyczącego garaży blaszanych wniosek został złożony przez sołectwo Żabiny w dniu 28 października 2021 r., co wymagało zabezpieczenia środków w budżecie Gminy, złożenia zgłoszenia budowlanego oraz uzyskania potwierdzenia braku sprzeciwu organu budowlanego. W związku z powyższym zdecydowano o wypłaceniu wykonawcom faktur, a następnie na dostarczenie zamówień w pierwszym możliwym terminie pozwalającym na ich montaż.

NIK zwraca uwagę, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie o finansach publicznych⁵⁹, która nie daje jednostkom budżetowym ogólnego uprawnienia do posługiwania się przedpłatą (zaliczką).

(akta kontroli str. 178-198, 453-494)

3. Nierzetelnie ewidencjonowano zakupione ze środków funduszu sołectkiego środki trwałe. W prowadzonej ewidencji pozostałych środków trwałych nie ujęto niektórych z ww. środków, których zakup dokumentowały faktury: 19/08/2019 z dnia 05.08.2019 r. (ławki), FV/005949/19/DET z dnia 31.07.2019 r. (gofrownica), F/0128/12/20 z dnia 28.12.2020 r. (szlifierka kątowna, wkrętarka),

⁵⁴ Przedsięwzięcie realizowane w ramach wniosku sołectwa Żabiny w 2021 r.

⁵⁵ Przedsięwzięcie realizowane w ramach wniosku sołectwa Żabiny w 2021 r.

⁵⁶ Przedsięwzięcie realizowane w ramach wniosku sołectwa Koszelewiki w 2021 r.

⁵⁷ Znak PGN.272.105.2021

⁵⁸ Znak PGN.272.112.2021, PGN.272.97.2021

⁵⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm.; dalej: ufp).

FV/123/2021 z dnia 23.12.2021 r. (tablica informacyjna), FV/R00600/21 z dnia 09.10.2021 r. (przedłużacz bębnowy), 786/s/2020 z dnia 19.09.2020 r. (opryskiwacz). Obowiązek ujęcia ww. składników wynikał z zapisów § 4 ust. 10 Instrukcji obiegu dokumentów księgowych, zgodnie z którą w przypadku zakupu pozostałego środka trwałego następuje jego ujęcie w pozaksięgowej ewidencji pozostałych środków trwałych.

Sekretarz, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż drobne narzędzia gospodarcze zostały potraktowane jako materiały do bieżących napraw i remontów, części środków omyłkowo nie wpisano.

(akta kontroli str. 190-198, 230-236, 369-371, 376-377,
380-382, 428-431, 434-452)

4. Sołtysom powierzono mienie Gminy zakupione ze środków funduszu sołeckiego, jednak przekazania tego nie poprzedziły Uchwały Rady Gminy. Było to niezgodne z § 26 Statutu sołectw, zgodnie z którym sołectwo może przejąć mienie komunalne przekazane odrębnymi uchwałami Rady Gminy, do korzystania w ramach zwykłego zarządu.

Sekretarz, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż nie dokonywano przekazania mienia odrębnymi uchwałami, ponieważ w ramach funduszu dokonywanych jest wiele zakupów, w większości drobnych rzeczy o niskiej wartości.

(akta kontroli str. 190-198, 237-241)

5. Przyjęte w Urzędzie zasady udzielania zamówień na usługi i roboty budowlane określone w wewnętrznych uregulowaniach jednostki, tj. w „Instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli, przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych oraz procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych w Urzędzie Gminy Rybno”⁶⁰ oraz w „Regulaminach udzielania zamówień publicznych” były niespójne. Regulaminy te, w przypadku zamówień do 14 tys. euro netto⁶¹ bądź 50 tys. zł wskazywały, iż nie jest wymagalne do ich udzielenia sporządzenie umowy na piśmie, podczas gdy zgodnie z § 3 pkt. 2 „Instrukcji obiegu dokumentacji księgowej” powierzenie robót i usług osobom fizycznym i prawnym odbywa się w trybie umowy pisemnej. W przypadku usług ze środków funduszu sołeckiego dokumentowanych pięcioma fakturami⁶² nie sporządzono umowy w formie pisemnej, zgodnie z zapisami „Instrukcji obiegu dokumentacji księgowej”.

Wójt wyjaśnił, iż pracownik postępował zgodnie z Regulaminem zamówień publicznych. Nie sięgano natomiast do ww. Instrukcji. W jego ocenie Regulamin zamówień publicznych wymaga w tej kwestii doprecyzowania, aby zapewnić spójność zapisów.

NIK zauważa, iż zgodnie z standardem C.10 Standardów kontroli zarządczej⁶³ dla sektora finansów publicznych procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne,

⁶⁰ Stanowiące załączniki nr 14 do zarządzenia Wójta Gminy Rybno z dnia 20 grudnia 2017 r. oraz zarządzenia nr 154/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz planów kont dla budżetu Gminy Rybno jako jednostki samorządu terytorialnego i Urzędu Gminy Rybno jako jednostki budżetowej (dalej: Instrukcja obiegu dokumentacji księgowej).

⁶¹ Zgodnie z § 6 ust. 2 Regulaminu zamówień publicznych obowiązującego do 31 grudnia 2020 r.

⁶² Faktury: nr 1/2021 z dnia 10 grudnia 2021 r. dotyczącej warsztatów florystycznych, FV/122/2021 z dnia 23 grudnia 2021 r. dotyczącej organizacji warsztatów, FV 2021/072 z dnia 25 sierpnia 2021 r. dotyczącej wynajmu autokaru, FV nr 01/07/2019 z dnia 1 lipca 2019 r. dotyczącej animacji oraz usługi fotobudki, FV 11/2021 z dnia 9 września 2021 r. dotyczącej wyrównania terenu przy świetlicy wiejskiej.

⁶³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84).

dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej, która powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

(akta kontroli str. 105-117, 159-160, 347-359, 391-398, 434-444, 495-496)

6. Nierzetelnie przygotowano oraz realizowano przedsięwzięcie „Budowa kortu tenisowego z ogrodzeniem monitoringiem oraz wyposażeniem na działce nr 64 obręb Żabiny”. Ustalono bowiem, że:

- nie zapewniono należytego nadzoru nad realizacją robót budowlanych. Gmina nie skorzystała z uprawnienia do żądania od projektanta sprawowania nadzoru autorskiego w toku wykonywania ww. robót budowlanych, w zakresie zgodności realizacji z projektem, na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego⁶⁴. Robót tych nie prowadzono także pod nadzorem kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego, w sytuacji gdy w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych przewidziano ich udział w procesie budowlanym. Udział takiej osoby mógł natomiast zapewnić należyte wykonanie robót. PINB, który prowadził postępowanie administracyjne mające na celu doprowadzenie wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem, stwierdził bowiem⁶⁵, że oświadczenie projektanta⁶⁶ nie zawierało istotnych danych w zakresie sposobu wykonania prac tj. nie określało uziarnienia warstwy konstrukcyjnej oraz czy może ją stanowić pospółka;
- nie zabezpieczono środków finansowych umożliwiających realizację zadania, w konsekwencji przez okres 2,5 roku przedsięwzięcie to nie było realizowane, a to z kolei niekorzystnie wpłynęło na stan podbudowy kortu m.in. wzrost roślinności na terenie całego kortu.

Taki sposób prowadzenia inwestycji skutkowało poniesieniem z budżetu Gminy dodatkowych wydatków w łącznej kwocie 5 350,50 zł (tj. 1 660,50 zł za wykonanie badań geologicznych oraz 3 690 zł za ocenę techniczną zamierzenia inwestycyjnego)⁶⁷. Ponadto wdrożenie działań naprawczych określonych decyzją PINB⁶⁸) będzie skutkowało koniecznością poniesienia kosztów w kwocie 15 183,08 zł⁶⁹. Tymczasem art. 40 ufp wskazuje, iż środki powinny być wydatkowane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Sekretarz, z upoważnienia Wójta wyjaśniła, iż wniosek sołectwa Żabiny został przyjęty do realizacji bez oszacowania całkowitych kosztów realizacji przedsięwzięcia, bowiem zakładano realizację zadania w kolejnych latach budżetowych. Nie zabezpieczono natomiast środków w wysokości pozwalającej na budowę kompletnego kortu tenisowego, gdyż zakładano, tak jak w przypadku innych przedsięwzięć wieloletnich (np. budowy deptaka czy boiska), iż znaczną część prac wykonywać będą w czynnie społecznym mieszkańcy. Założeniem wprowadzenia funduszu sołectwa było zaangażowanie w prace mieszkańców sołectw. Jeżeli istniała potrzeba zabezpieczenia środków finansowych na realizację danego zadania to środki zabezpieczano na bieżąco zgodnie z potrzebami. Potwierdzeniem zasadności takiego stanowiska było, według

⁶⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351).

⁶⁵ Decyzja nr 8/2022.

⁶⁶ Oświadczenie w sprawie nieistotnych zmian w projekcie techniczny z dnia 6 listopada 2019 r.

⁶⁷ Według stanu na 17 maja 2022 r.

⁶⁸ PINB.0910-1/2022 z dnia 12 kwietnia 2022 r.

⁶⁹ Wg kosztorysu inwestorskiego z 28 marca 2022 r.

składającej wyjaśnienia, uzyskanie nagrody przez sołectwo Żabiny za przedsięwzięcie realizowane w latach 2016-2020 dotyczące zagospodarowania terenu wokół jeziora. W trakcie realizacji ww. inwestycji mieszkańcy wykonali szereg prac i uzyskali środki finansowe poza budżetem Gminy.

NIK zauważa, że Gmina jako inwestor nie miała podstaw do założenia, że inwestycja budowy kortu będzie prawidłowo zrealizowana tylko w oparciu o społeczne zaangażowanie mieszkańców oraz środki funduszu sołeckiego. O potrzebie zaangażowania do budowy osób o wiedzy i kwalifikacjach specjalistycznych świadczy fakt, że już pierwszy etap prac ziemnych zlecono firmie budowlanej. Należy też wskazać, że realizacja tej inwestycji przy finansowaniu jej wyłącznie z funduszu sołeckiego musiałaby trwać około siedmiu lat. Założenia tak długiego terminu prowadzenia inwestycji nie można uznać za racjonalne, gdyż w rezultacie spowodowało istotne zakłócenia w jej realizacji. Dokumentacja⁷⁰ zgromadzona w sprawie wskazuje, iż Wójt nie zakładał nawet zaplanowania środków na ten cel w budżecie Gminy.

(akta kontroli str.496-657)

OCENA CZĄSTKOWA

Środki funduszu sołeckiego zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, na zadania zawarte we wnioskach sołectw. Wykonawcy zadań finansowanych z funduszu byli wybierani na zgodnie z wewnętrznymi przepisami Urzędu w zakresie udzielania zamówień publicznych. Podczas realizacji przedsięwzięć ze środków funduszu sołeckiego stwierdzono natomiast nieprawidłowości dotyczące m.in. zasad dokonywania zakupów w ramach tych środków, wypłaty wynagrodzenia mimo braku realizacji przedmiotu zamówienia. Istotną natomiast nieprawidłowością było nierzetelne przygotowanie i przeprowadzenie realizacji przedsięwzięcia budowy kortu tenisowego, w konsekwencji którego koniecznym było poniesienie dodatkowych wydatków na badania i ocenę dotyczącą stanu technicznego wykonanych robót oraz konieczność podjęcia działań naprawczych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przekazywanie Radzie Gminy ponownie uchwalonych przez sołectwa wniosków.
2. Odrzucanie wniosków nie spełniających warunku zlokalizowania przedsięwzięć na obszarze sołectwa składającego wniosek lub sołectwa, z którym zamierzone jest realizowanie wspólnego przedsięwzięcia.
3. Wykluczanie z postępowania wykonawców, którzy nie wykazali spełniania warunków udziału w postępowaniu.
4. Opłacanie faktur po zrealizowaniu i odbiorze przedmiotu zamówienia.
5. Rzetelne ujmowanie w pozaksięgowej ewidencji pozostałych środków trwałych.
6. Ujednolicenie zapisów w regulacjach wewnętrznych dotyczących pisemności zawierania umów.
7. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia powierzenia sołectwom mienia komunalnego zgodnie ze Statutem sołectw.

⁷⁰ Pismo z dnia 10 maja 2021 r. PGN.7021.24.2021.

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
wykorzystania uwag
i 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, 14 czerwca 2022 r.

Kontroler
Agnieszka Kielbik
starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby
Kontroli w Olsztynie

Piotr Górny

.....
podpis