



p. M. Perseczka
02.09.2024
dur

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

Urząd Gminy w Chojnicach

LGD.411.5.4.2023

wpl. dn. 2024 -09- 02
 poczta ilość zał.
 złożono osobiście
L.dz. 13467/24 podpis..... Florczak

Pan
Zbigniew Szczepański
Wójt Gminy Chojnice

Urząd Gminy w Chojnicach
ul. 31 Stycznia 56a
89-600 Chojnice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/002/LGD – Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa pomorskiego w latach 2021-2023

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|---|--|
| Jednostka kontrolowana | Urząd Gminy w Chojnicach, ul. 31 Stycznia 56a, 89-600 Chojnice (dalej: „Urząd”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli | Zbigniew Szczepański, Wójt Gminy Chojnice od 6 czerwca 1990 r. (dalej: „Wójt”). 1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. 2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej. 3. Realizacja inicjatyw lokalnych. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2021-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie. |
| 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 Gdańsku |
| Kontrolerzy | 1. Monika Stępka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/188/2023 z 6 grudnia 2023 r. 2. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/195/2023 z 18 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 67-71) |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. W latach 2021-2022 Gmina Chojnice (dalej: „Gmina”) zapewniła środki finansowe na realizację zadań w tej formie, natomiast w 2023 r. nie zabezpieczono środków na ten cel, w związku z czym inicjatyw lokalnych nie realizowano. W wyniku przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy w Chojnicach (dalej: „Rada Gminy”) wadliwego projektu uchwały, w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej³ zawierająca postanowienia niezgodne z UODPP⁴ oraz wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy.

W Urzędzie 14 z 21 zbadanych wniosków rozpatrzono zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Cztery wnioski oceniono niezgodnie z kryterium dotyczącym udziału świadczeń rzeczowych, uznając wykazany w nich wkład rzeczowy finansowany ze środków budżetu Gminy za wkład wnioskodawcy. Pozostałe trzy wnioski (w których łączny wkład własny wnioskodawcy wyniósł mniej niż 20% całkowitych kosztów zadania), oceniono w niejednolity sposób, na skutek niejednoznacznego określenia w ww. uchwale kryterium oceny wniosków dotyczącego wkładu własnego wnioskodawcy. Wszystkich wnioskodawców zgodnie z art. 244 § 2 Kpa⁵ zawiadomiono o sposobie rozpatrzenia ich wniosku. W terminie określonym w Kpa rozpatrzono 19 wniosków, natomiast dwa – z przekroczeniem tego

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 Uchwała Rady Gminy Nr III/26/2015 z 13 lutego 2015 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

terminu. W obu ww. przypadkach nie zrealizowano również obowiązków informacyjnych, określonych w art. 245 Kpa.

Realizacja 15 z 16 objętych badaniem inicjatyw lokalnych przebiegła w zaplanowany sposób, natomiast jedną inicjatywę zrealizowano po upływie terminu, określonego w umowie o jej wykonanie. W wyniku wykonania wszystkich 16 zbadanych zadań osiągnięto założone efekty. Stwierdzono jednak, że w sześciu umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej zawarto postanowienia niezgodne z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych⁶ i art. 19e UODPP, uznając za zobowiązania wnioskodawcy świadczenia rzeczowe, które faktycznie i prawnie były zobowiązaniami Gminy. Ponadto przy realizacji trzech z pięciu objętych badaniem w tym zakresie zadań nie przestrzegano postanowień § 5 ust. 7 Regulaminu pzp⁷, gdyż nie zawarto pisemnych umów na roboty budowlane o wartości powyżej 10,0 tys. zł netto.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁹ obowiązującym w latach 2021-2023 zadania dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi i przeprowadzaniem konkursów dla tych organizacji na podstawie UODPP przypisano Wydziałowi Organizacyjnemu i Spraw Obywatelskich (dalej: „Wydział OiSO”). Spraw związanych z realizacją zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej nie przypisano wprost żadnej komórce organizacyjnej. Jednak w zakresach obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej zadania te przypisano dwóm pracownikom Wydziału OiSO, zatrudnionym na stanowiskach głównego specjalisty i inspektora. Główny specjalista wykonywał ww. zadania w okresie objętym kontrolą do 17 stycznia 2022 r., a inspektor – od 1 marca 2022 r. Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe i wieloletnie doświadczenie zawodowe. Nie brali udziału w szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące inicjatyw lokalnych, z uwagi na brak ofert na rynku. Brali jednak udział w szkoleniach dotyczących stosowania UODPP i współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Za ocenę wniosków odpowiedzialny był Zespół do oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (dalej: „Zespół”), powoływany corocznie przez Wójta¹⁰ i składający się z od trzech do ośmiu pracowników Urzędu.

W Urzędzie nie wprowadzono uregulowań dotyczących obiegu i rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. Stosowano natomiast – jak wyjaśniła Sekretarz Gminy – praktykę polegającą na przyjmowaniu wniosków do 31 marca każdego roku, a następnie powoływaniu Zespołu. Członkowie Zespołu dokonywali analizy i oceny wniosków w oparciu o kryteria określone w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Przyznane punkty i oceny przedstawiano Wójtowi, który podejmował decyzję o realizacji konkretnej inicjatywy i wysokości przyznanego

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

⁷ Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej mniejszej od kwoty 130 000,00 zł netto wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 45/2021 z 15 marca 2021 r.

⁸ 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.

⁹ Wprowadzonym zarządzeniem Wójta nr 224/2020 z 21 grudnia 2020 r.

¹⁰ Zarządzenia Wójta w sprawie imiennego powołania osób do składu Zespołu do oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej złożonych w 2021 r. (nr 60/2021 z 1 kwietnia 2021 r.), 2022 r. (nr 82/2022 z 12 kwietnia 2022 r.) i 2023 r. (nr 66/2023 z 5 kwietnia 2023 r.).

wsparcia. Następnie informowano wnioskodawców o podjętych decyzjach i (zazwyczaj) proszono o dokonanie aktualizacji wniosku z uwzględnieniem wysokości przyznanych środków. Zaktualizowany wniosek oraz wspólnie ustalone harmonogram i kosztorys stały się załącznikiem do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej. Po podpisaniu umowy następował proces realizacji inicjatywy.

NIK zauważa, że przepisy UODPP i Kpa nie przewidują aktualizacji wniosku z inicjatywy organu rozpatrującego ten wniosek. Wprawdzie zgodnie z art. 19d UODPP zawarcie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej następuje po uwzględnieniu wniosku o realizację zadania publicznego, nie oznacza to jednak wymogu uwzględnienia tego wniosku w całości. Nic nie stoi na przeszkodzie zawarciu ww. umowy w sytuacji, w której wysokość przyznanych z budżetu Gminy środków jest inna od określonej we wniosku.

W latach 2021-2023 realizacja zadań w formie inicjatywy lokalnej nie była objęta audytem lub kontrolą wewnętrzną.

(akta kontroli str. 14-16, 72-134)

1.2. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej zawierała postanowienia m.in.:

- określające kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 5 ust. 1 i 2, załącznik nr 2 do uchwały). Każdemu z nich przypisano określony przedział punktów do uzyskania, za wyjątkiem kryterium zgodności wniosku z ww. uchwałą (wniosek niezgodny z uchwałą nie podlegał dalszej ocenie). Dla kryteriów:
 - celowości inicjatywy lokalnej z punktu widzenia społeczności lokalnej, liczby uczestników inicjatywy lokalnej oraz racjonalności i efektywności wydatków przypisano odpowiednio: od 0 do 5, od 0 do 3 i od 0 do 3 punktów,
 - dotyczących wkładu własnego grupy inicjatywnej (udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania, udział świadczeń rzeczowych wnioskodawcy w realizacji zadania oraz wkład własny wnioskodawcy w formie pracy społecznej) przypisano po od 0 do 5 punktów, wskazując – niezgodnie z art. 19c ust. 1 UODPP – w sposób niejednoznaczny wyznaczniki, według których należy przyznawać punkty za każdy z ww. rodzajów wkładu,
 - stanu przygotowania zadania przypisano od 1 do 3 punktów, w zależności od dostarczenia wskazanych dokumentów,
 - wnioskowanego zaangażowania środków budżetowych Gminy przypisano od 1 do 10 punktów, w zależności od wielkości ww. środków, przyjmując, że wniosek rekomendowany do dofinansowania powinien uzyskać minimum 20 z 39 możliwych do uzyskania punktów;
- niezgodne z UODPP (§ 2 ust. 3, załącznik nr 2 do uchwały), a także wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, w tym stanowiące powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawowych (§ 2 pkt 1 i 2, § 4, § 5 ust. 3-6 oraz załączniki nr 3 i 4 do uchwały).

Wójt wyjaśnił, że kryterium dotyczące zgodności z uchwałą odnosiło się do zapisów § 2 ust. 1 i 2 uchwały, w których określono podmioty uprawnione do złożenia wniosku i zakres zadań publicznych, których może dotyczyć wniosek. Służyło ocenie spełnienia części warunków formalnych.

(akta kontroli str. 5-13, 135-164, 601-605)

Projekt ww. uchwały, zawierający wskazane wyżej postanowienia niezgodne z UODPP oraz wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP przedłożył Radzie Gminy Wójt, co opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

1.3. Projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej poddano konsultacjom społecznym w sposób¹¹ określony w uchwale Rady Gminy w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji¹². W ramach konsultacji nie wpłynęły uwagi do projektu ww. uchwały.

(akta kontroli str. 135-168, 601-605)

1.4. W przyjętych przez Radę Gminy w terminie wskazanym w art. 5a ust. 1 UODPP programach współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 UODPP na lata 2021-2023¹³ (dalej: „Programy”), zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 UODPP określono formy współpracy obejmujące m.in. umowy o wykonanie inicjatyw lokalnych. Nie określono natomiast kwot przewidzianych na realizację zadań w ramach inicjatyw¹⁴. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy projekty Programów poddano konsultacjom społecznym w sposób opisany w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego. W ramach konsultacji nie wpłynęły uwagi do Programów.

(akta kontroli str. 166-255)

1.5. W budżetach Gminy na 2021 r.¹⁵ i 2022 r.¹⁶ zabezpieczono środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach klasyfikacji budżetowej w kwotach (odpowiednio) 100,0 tys. zł i 150,0 tys. zł. Nie wskazano rodzajów zadań publicznych, które przewidziano do realizacji. W budżecie na 2023 r. nie zabezpieczono środków na ww. cel z powodu – jak wynikało z wyjaśnień Wójta – potrzeby dofinansowania innych zadań, w tym w zakresie edukacji, budowy dróg i pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 256-266, 601-605)

1.6. Mieszkańcy Gminy byli informowani o możliwości skorzystania z inicjatywy lokalnej przez sołtysów oraz w czasopiśmie gminnym „Aktualności z Gminy Chojnice”, w którym informowano też o zadaniach zrealizowanych w ramach tej formy współpracy.

(akta kontroli str. 72-77, 278-282)

1.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie organizowano konkursów na realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej i nie zapraszano do włączenia się w konkretne przedsięwzięcia. W zakresie przyjmowania wniosków stosowano praktykę opisaną w punkcie 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 72-78)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

¹¹ Przez zamieszczenie projektu uchwały z informacją o konsultacjach na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy

¹² Uchwała nr XL/591/10 z 29 września 2010 r.

¹³ Uchwały Rady Gminy nr: XX/331/2020 z 27 listopada 2020 r., XXVIII/466/2021 z 29 października 2021 r. i nr XXXVIII/645/2022 z 25 listopada 2022 r.

¹⁴ W Programach określono szacunkowe kwoty środków przeznaczonych na dotacje (540,0 tys. zł w 2021 r., 585,0 tys. zł w 2022 r. i 200,0 tys. zł w 2023 r.) z zastrzeżeniem, że mogą one ulec zmianie, a ostateczna wysokość środków zostanie określona w uchwałach budżetowych na dany rok.

¹⁵ Uchwała nr XXI/341/2020 Rady Gminy z 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2021 rok (ze zm.).

¹⁶ Uchwała nr XXX/513/2021 Rady Gminy z 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na 2022 rok (ze zm.).

W przedłożonym przez Wójta Radzie Gminy projekcie uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej (uchwalonej w brzmieniu zgodnym z tym projektem) zawarto postanowienia:

- niezgodne z UODPP, dotyczące:
 - ograniczenia bez podstawy prawnej terminu składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej do 31 marca danego roku (§ 2 ust. 3),
 - określenia szczegółowych kryteriów oceny wniosków niezgodnie z art. 19c ust. 1 UODPP, poprzez określenie w niejednoznaczny sposób kryteriów oceny wniosków dotyczących wkładu własnego wnioskodawcy. Zgodnie z załącznikiem nr 2 w przypadku zadeklarowania we wniosku wkładu w postaci finansowej, świadczeń rzeczowych lub pracy społecznej na poziomie od powyżej zera do 20% wartości zadania, wnioskowi należało przyznać po jednym punkcie za każdy z ww. rodzajów wkładu. Jednocześnie przy każdym z ww. kryteriów zamieszczono przypis o minimalnym wkładzie własnym grupy inicjatywnej na poziomie 20% całkowitych kosztów zadania. Spowodowało to niejednolity sposób oceniania wniosków o wkładzie własnym mniejszym niż 20% całkowitych kosztów zadania. W 2021 r. Zespół po wyliczeniu łącznego poziomu wkładu własnego nie dokonał dalszej oceny dwóch wniosków¹⁷, w których wkład wyniósł 17,9% i 16,6%. Następnie wnioski odrzucono. W 2022 r. z kolei, sześciu z ośmiu członków Zespołu przyznało po jednym punkcie za wykazany wkład pracy społecznej jednemu wnioskowi¹⁸, w którym poziom wkładu własnego wyniósł 11,8% (wniosek odrzucono z powodu niezgodności z uchwałą);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczące:
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku (§ 2 ust. 1), zadań publicznych, których może dotyczyć wniosek (§ 2 ust. 2), organu rozpatrującego wniosek (§ 4), umowy jako sposobu realizacji wniosku (§ 5 ust. 6);
 - określenia bez podstawy prawnej postępowania po dokonaniu oceny wniosku, tj. dokonania analizy możliwości zaangażowania środków Gminy w realizację inicjatywy lokalnej, a następnie niezwłocznego zawiadomiania wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku (§ 5 ust. 3), obowiązku przedłożenia w ciągu siedmiu dni po otrzymaniu zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku wskazanych w uchwale dokumentów, z określeniem wzoru jednego z nich (§ 5 ust. 4 i 5 oraz załącznik nr 3), podpisania umowy na czas określony o wykonanie inicjatywy lokalnej przez Wójta w przypadku przyjęcia wniosku do realizacji, a także wzoru sprawozdania z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 5 ust. 6 i załącznik nr 4).

(akta kontroli str. 5-13, 33-42, 44, 59-66, 135-164)

Wójt, odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej wyjaśnił, że działał w dobrej wierze, a przyjęte w niej rozwiązania były oparte na nielicznych w tamtym czasie uchwałach innych samorządów i materiałach otrzymanych na szkoleniu. Temat realizacji inicjatyw lokalnych nie był szeroko rozpowszechniony w regionie, trudno było liczyć na przykłady dobrych praktyk, czy sprawdzonych zgodnych z ustawą rozwiązań. Wójt wyjaśnił również, że zapisy uchwały wymagają doprecyzowania i podjęte zostaną działania zmierzające do jej nowelizacji, która w pełnym zakresie będzie odpowiadać przepisom UODPP.

¹⁷ Z 17 marca 2021 r. nr Or.525.1.2021.MS i z 31 marca 2021 r. nr Or.525.11.2021.MS.

¹⁸ Z 30 marca 2022 r. nr Or.525.14.2022.MP.

Z wyjaśnień w sprawie niejednolitego sposobu oceniania wniosków Sekretarz Gminy – Przewodniczącej Zespołu w 2021 r. i Zastępcy Przewodniczącego w 2022 r. – wynikało, że w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej wskazano wkład własny jako istotne kryterium oceny wniosków m.in. poprzez zastosowanie w trzech miejscach załącznika nr 2 do uchwały przypisu informującego o wkładzie własnym na poziomie minimum 20% całkowitych kosztów zadania. Zespół powołany w 2021 r. uznał, że niespełnienie tego kryterium wyklucza wniosek z dalszej oceny. Takie działanie miało logiczne uzasadnienie i pozwalało na uniknięcie sytuacji, w której wniosek otrzymałby liczbę punktów wystarczającą do udzielenia wsparcia, ale nie przewidywałby wkładu własnego na poziomie minimum 20%. Można by wówczas zarzucić otrzymanie wsparcia przez wniosek, który nie spełniał wymogów opisanych w uchwale. W ocenie Sekretarz działanie w 2021 r. wobec ww. dwóch wniosków nie było naruszeniem trybu oceny wniosków, a jedynie swego rodzaju interpretacją, która ostatecznie nie wpływała na wynik postępowania. W zakresie sposobu oceny ww. wniosku w 2022 r., Sekretarz wyjaśniła, że Zespół pracował w innych składach niż w 2021 r. Interpretacja przepisów uchwały była różna, prowadziła jednak do takiego samego rezultatu. Dwóch członków zespołu oceniającego inicjatywę nr Or.525.14.2022 uznało śladem lat ubiegłych, że brak wkładu własnego na wymaganym poziomie jest już wystarczającym powodem do zaprzestania dalszej oceny. Pozostali członkowie biorąc pod uwagę niewystarczający wkład własny postanowili dokonać oceny do momentu, w którym stwierdzić należało zgodność inicjatywy z uchwałą. W trakcie dyskusji wspólnie podjęto decyzję, że zadanie to nie odpowiada ustawowym wymogom inicjatywy i nie powinna być ona realizowana. Zarówno powód dotyczący niewystarczającego wkładu własnego, jak i uznanie, że wniosek nie ma cech inicjatywy lokalnej były wystarczające do podjęcia decyzji o barku wsparcia dla tego zadania.

(akta kontroli str. 49-51, 601-612)

W ocenie NIK przedstawione przez Wójta wyjaśnienia nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla przedłożenia organowi stanowiącemu projektu uchwały niezgodnego z UODPP. Natomiast wyjaśnienia Sekretarz dotyczące dokonywania oceny wniosków potwierdzają, że kryteria w zakresie wkładu własnego zostały sformułowane w niejednoznaczny sposób. Skoro były one odmiennie interpretowane przez członków Zespołów, mogły być tym bardziej niezrozumiałe dla wnioskodawców.

Ponadto NIK zauważa, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego¹⁹. Zgodnie z art. 19c ust. 1 UODPP ww. organ określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Dysponuje zatem wyłącznie upoważnieniem do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie w tej ocenie²⁰. Wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego²¹. Ponadto zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych

¹⁹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1061/15), wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 570/11.

²⁰ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 30 kwietnia 2021 r. nr PNIK-I-4131.349.2021.

²¹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1061/15.

lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego²². Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy²³.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. W latach 2021-2022 Gmina zapewniła środki finansowe na realizację zadań w tej formie, natomiast w 2023 r. nie zabezpieczono środków na ten cel, w związku z czym inicjatywy lokalnych nie realizowano. W wyniku przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy wadliwego projektu uchwały, w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej zawierająca postanowienia niezgodne z UODPP oraz wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 do Urzędu wpłynęły 33 wnioski²⁴ złożone przez mieszkańców Gminy, w tym cztery²⁵ za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Wnioski dotyczyły zadań publicznych, o których mowa w art. 19b ust. 1 UODPP, tj. zadań w zakresie:

- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków oraz obiektów małej architektury²⁶ (art. 19b ust. 1 pkt 1 UODPP) – 20 wniosków,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 19b ust. 1 pkt 2 UODPP) – siedem wniosków,
- ochrony przyrody (art. 19b ust. 1 pkt 5 UODPP) – trzy wnioski,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 19b ust. 1 pkt 6 UODPP) – dwa wnioski,
- kultury fizycznej i turystyki (art. 19b ust. 1 pkt 4 UODPP) – jeden wniosek.

W ww. okresie zrealizowano 28 wniosków²⁷. Cztery wnioski²⁸ rozpatrzono negatywnie (z powodu niespełnienia kryteriów określonych w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej²⁹), a jeden wniosek rozpatrzono pozytywnie, jednak z powodu braku środków finansowych w budżecie Gminy na 2023 r. na realizację inicjatyw lokalnych, wniosku nie zrealizowano. Nie stwierdzono wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 17-21, 33-34, 43-45)

²² Por. wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02.

²³ Por. wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr1179/98.

²⁴ Z tego: 17 wniosków w 2021 r., 15 w 2022 r. i jeden w 2023 r.

²⁵ Trzy wnioski w 2021 r. i jeden w 2022 r.

²⁶ Wnioski dotyczyły głównie: budowy lub modernizacji placów zabaw, budowy boiska do piłki siatkowej, wiat integracyjnych, miejsca postojów rowerów.

²⁷ Po 14 w 2021 r. i 2022 r. (w 2023 r. nie zrealizowano żadnego wniosku).

²⁸ Trzy w 2021 r. i jeden w 2022 r.

²⁹ Brak wymaganego minimalnego wkładu własnego ogólnych kosztów realizacji zadania (dwa wnioski), niez uzyskanie minimalnej liczby punktów (jeden wniosek) i niezgodność z zapisami uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej (sposób realizacji zadania nie wpisywał się w model inicjatywy lokalnej).

2.2. Z objętych badaniem 21 wniosków³⁰ 14 rozpatrzono zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej, a przy ich rozpatrywaniu rzetelnie wykonano obowiązki określone w tej uchwale. Wykazane w czterech wnioskach świadczenia rzeczowe, przewidziane do sfinansowania z budżetu Gminy w ramach środków przyznanych jednostkom pomocniczym zgodnie z uchwałami Rady Gminy³¹ wydanymi na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 7 i art. 51 ustawy o samorządzie gminnym³² (dalej: „środki sołeckie”) oceniano jako wkład własny wnioskodawcy, co opisano w punkcie 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Ponadto niejednolity sposób oceny trzech wniosków opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość” w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

Oceny złożonych wniosków dokonał Zespół, na podstawie kryteriów określonych w załączniku nr 2 do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Przyznane punkty i oceny zostały przedstawione Wójtowi, który podjął decyzję o realizacji konkretnej inicjatywy i wysokości przyznanego wsparcia.

Wszystkie wnioski złożono na formularzu określonym w załączniku nr 1 do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 5-16, 22-23, 35-41, 59-66, 72-78, 613-616)

2.3. Objęte badaniem wnioski (z wyjątkiem dwóch, co opisano w punkcie 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”) rozpatrzono w terminie określonym w art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca.

Wszyscy wnioskodawcy, zgodnie z art. 244 § 2 Kpa, zostali poinformowani o sposobie załatwienia wniosku (tj. przyjęciu lub odmowie przyjęcia wniosku do realizacji). W badanej próbie nie pozostawiono żadnego wniosku bez rozpatrzenia z powodu niespełniania wymogów formalnych (np. niewłaściwy druk, złożenie po terminie określonym przez Urząd). Cztery wnioski rozpatrzono negatywnie z przyczyn opisanych w punkcie 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 22-32)

2.4. Dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej (w tym harmonogram i kosztorys zadania) we wszystkich 16 badanych przypadkach, w których zawarto umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, pracownicy Urzędu opracowali wspólnie z wnioskodawcami, zgodnie z art. 19g UODPP. Harmonogram i kosztorys zadania stanowiły załączniki do wszystkich umów zawartych z wnioskodawcami.

(akta kontroli str. 22-23)

2.5. W latach 2021-2023 w Rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie nie odnotowano skarg lub wniosków dotyczących sposobu rozpatrywania wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 52-58)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Świadczenia rzeczowe przewidziane do sfinansowania z budżetu Gminy w ramach środków sołeckich, wykazane w czterech objętych kontrolą wnioskach³³

³⁰ Z tego: 10 z 2021 r. (w tym trzech rozpatrzonych negatywnie), 10 z 2022 r. (w tym jednego rozpatzonego negatywnie) i jednego z 2023 r.

³¹ Uchwały w sprawie określenia zasad przekazywania środków budżetowych na rzecz jednostek pomocniczych gminy oraz określenia rocznej stawki stanowiącej podstawę ustalenia kwot przypadających na poszczególne jednostki pomocnicze: w 2019 roku i latach następnym – Nr XL/629/2018 z 15 listopada 2018 r. (ze zm.) oraz w 2023 roku i latach następnym – Nr XLII/730/2023 z 30 marca 2023 r.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.).

³³ Nr Or.525.7.2021, Or.525.8.2021, Or.525.14.2021, Or.525.15.2021.

w kwotach (odpowiednio) 6,7 tys. zł, 0,8 tys. zł, 1,1 tys. zł i 2,6 tys. zł zostały ocenione przez Zespół (niezgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych oraz art. 19e UODPP) jako świadczenia rzeczowe wnioskodawcy³⁴. Spowodowało to zawyżenie:

- o jeden punkt łącznej liczby punktów przyznanych przez Zespół jednemu wnioskowi³⁵,
- o 6,4 punktów procentowych łącznego udziału wkładu własnego w całkowitych kosztach zadania określonego w kolejnym wniosku³⁶, co wpłynęło na osiągnięcie wymaganego minimum 20% w tym zakresie i nieodrzućenie wniosku.

W przypadku dwóch pozostałych wniosków, z powodu wykazania w nich również świadczeń rzeczowych w innej formie, nie miało to wpływu na ostateczną ocenę wniosków przez Zespół.

Sekretarz Gminy – Przewodnicząca Zespołu w 2021 r. wyjaśniła, że wkład własny rzeczowy stanowiący środki sołeckie był oceniany i otrzymywał punkty zgodnie z przyjętym założeniem, że pomoc sołecka, choć pochodzi z budżetu Gminy stanowi wyodrębnione środki. Takie podejście pozwalało na poszerzenie zakresu inicjatyw i pełne poparcie ze strony samorządu sołeckiego.

(akta kontroli str. 35-36, 288-291, 305-307, 348-350, 326-333, 432-433, 609-612)

W ocenie NIK wkład rzeczowy finansowany z budżetu Gminy, bez względu na jego wyodrębnienie, jest faktycznie i prawnie świadczeniem Gminy, a nie wnioskodawcy i tak powinien być oceniany przez Zespół. Przepisy art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych przewidują wprawdzie określenie w uchwale budżetowej uprawnień jednostki pomocniczej (w tym przypadku sołectwa) do prowadzenia gospodarki finansowej, jednak gospodarka ta musi być wykonywana w ramach budżetu Gminy. Brak zatem podstaw prawnych do uznania wkładu rzeczowego finansowanego z budżetu Gminy za świadczenie rzeczowe innego podmiotu niż Gmina. Ponadto zgodnie z art. 19e UODPP zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Tymczasem świadczenia rzeczowe przewidziane do sfinansowania z budżetu Gminy w ramach środków sołeckich wykazane w ww. wnioskach były faktycznie świadczeniami Gminy, a nie wnioskodawców.

2. Przy rozpatrywaniu dwóch wniosków³⁷ przekroczono miesięczny termin na ich załatwienie, wynikający z przepisów art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa. Ponadto wnioskodawcy nie zostali w ww. terminie pisemnie zawiadomieni o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosków oraz o przewidywanym nowym terminie ich załatwienia, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 245 Kpa. W ww. przypadkach, od dnia złożenia wniosków do dnia ich załatwienia i wysłania do wnioskodawców stosownego zawiadomienia upłynęło 39 i 59 dni.

Z wyjaśnień Inspektor w Wydziale OiSO (odpowiedzialnej za realizację całości zadań związanych z realizacją inicjatyw lokalnych³⁸) wynikało, że z uwagi na wyznaczenie w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej (§ 2 ust. 3) terminu na składanie wniosków do 31 marca danego roku, przyjęto zasadę, że bieg terminu, o którym mowa w art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa rozpoczyna się w momencie zakończenia naboru wszystkich wniosków, które wpłynęły do tego dnia.

(akta kontroli str. 24-32, 47-48)

³⁴ W ramach kryterium nr VI „określony i wyceniony udział świadczeń rzeczowych wnioskodawcy w realizacji zadań”.

³⁵ Nr Or.525.7.2021.

³⁶ Nr Or.525.14.2021.

³⁷ Wnioski złożone 1 marca 2022 r. i 21 marca 2022 r.

³⁸ Pkt 14 Szczegółowego zakresu obowiązków, czynności i odpowiedzialności służbowej.

Zdaniem NIK zgodnie z art. 19b ust. 2 UODPP wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu przepisów Kpa, zatem przy określaniu trybu składania i rozpatrywania takich wniosków należy stosować przepisy tej ustawy, tym bardziej że w UODPP nie zawarto delegacji do wprowadzenia aktem prawa miejscowego odmiennych uregulowań w ww. zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie 14 z 21 zbadanych wniosków rozpatrzono zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Cztery wnioski oceniono niezgodnie z kryterium dotyczącym udziału świadczeń rzeczowych, uznając wykazany w nich wkład rzeczowy finansowany ze środków budżetu Gminy za wkład wnioskodawcy. Pozostałe trzy wnioski (w których łączny wkład własny wnioskodawcy wyniósł mniej niż 20% całkowitych kosztów zadania), oceniono w niejednolity sposób, na skutek niejednoznacznego określenia w ww. uchwale kryterium oceny wniosków dotyczącego wkładu własnego wnioskodawcy. Wszystkich wnioskodawców zgodnie z art. 244 § 2 Kpa zawiadomiono o sposobie rozpatrzenia ich wniosku. W terminie określonym w Kpa rozpatrzono 19 wniosków, natomiast dwa – z przekroczeniem tego terminu. W obu ww. przypadkach nie zrealizowano również obowiązków informacyjnych, określonych w art. 245 Kpa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Realizacja inicjatyw lokalnych

3.1. Wydatki Gminy na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wyniosły 119,1 tys. zł w 2021 r. oraz 172,6 tys. zł w 2022 r. (odpowiednio: 0,09% i 0,12% wydatków Gminy ogółem oraz 96,7% i 98,4% wydatków planowanych na realizację ww. zadań). W 2023 r. nie poniesiono wydatków na realizację ww. zadań. Spośród ww. kwot 4,9 tys. zł w 2021 r. i 8,8 tys. zł w 2022 r. pochodziło z wpłat wnioskodawców³⁹, a 16,6 tys. zł w 2021 r. i 15,7 tys. zł w 2022 r. stanowiły środki sołeckie.

Wydatki Gminy na zadania zrealizowane w ramach innych form współpracy Gminy z mieszkańcami (w ramach środków sołeckich) wyniosły 2883,5 tys. zł w 2021 r., 2277,2 tys. zł w 2022 r. i 3265,6 tys. zł w 2023 r. (odpowiednio: 2,1%, 1,6% i 2,5% wydatków Gminy ogółem w danym roku). W okresie objętym kontrolą nie poniesiono wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) i funduszu sołeckiego.

(akta kontroli str. 283, 430-431)

3.2. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19d UODPP zawarto w przypadku wszystkich 28 z 29 wniosków rozpatrzonych pozytywnie. Nie zawarto umowy pomimo pozytywnej oceny jednego wniosku z 2023 r. z powodu braku środków finansowych w budżecie Gminy na ten rok na realizację inicjatyw lokalnych (wniosku nie zrealizowano, co opisano w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego).

Badaniem objęto dokumentację 16 zadań przyjętych do realizacji⁴⁰. Wyniki ww. badania opisano w kolejnych punktach wystąpienia pokontrolnego.

Badanie zawierania umów o wykonanie ww. 16 zadań wykazało, że:

³⁹ Zadeklarowanych we wniosku o realizację inicjatywy lokalnej przez wnioskodawców na podstawie umów darowizny zawartych z Gminą.

⁴⁰ Objętych badaniem wniosków, którego wyniki opisano w punktach 2.2.-2.4. wystąpienia pokontrolnego. Siedem zadań zrealizowanych w 2021 r.: „Aleja historyczna”, „Rewitalizacja alei lip i wiaty ogniskowej w miejscowości Chojniczki”, „Zagospodarowanie terenu przy wiacie integracyjnej w Sławęcinie”, „Poznajemy historię Doręgowic”, „Wiata integracyjna w Krojantach”, „Silno – wieś nasza sielska anielska”, „Kino letnie we wsi Ostrowite” oraz dziewięć zadań zrealizowanych w 2022 r.: „Skansen rolniczy-wiata wspomnień, ławeczki, żuraw studzienny”, „Miejsce postoju rowerów, wiata, stół, tablica”, „Boisko do piłki siatkowej w Granowie”, „Plac zabaw w Ogorzelinach”, „Zakup defibrylatora wraz z montażem przed szkołą i przychodnią w Nowej Cerkwi”, „Warsztaty edukacyjne o tematyce pszczelarstwa”, „Rewitalizacja miejsca integracyjnego w Moszczenicy”, „Plac zabaw w Doręgowicach”, „Utworzenie terenu zielonego w Pawłowie”.

- w każdym przypadku złożone wnioski były załącznikami do umów. W przypadku przyznania przez Gminę niższej od wnioskowanej kwoty dofinansowania do realizacji zadania, wnioskodawcy przed zawarciem umowy przedkładali wnioski zaktualizowane o przyznaną kwotę;
- w trzech przypadkach, w których przyznana kwota dofinansowania z budżetu Gminy była taka sama jak kwota wnioskowana, umowy zawarto po upływie od 13 do 22 dni od wysłania zawiadomienia o przyjęciu wniosku do realizacji;
- w 13 przypadkach, w których przyznana kwota była niższa od wnioskowanej, umowy zawarto w dniu (cztery umowy) albo po upływie od jednego do 29 dni (dziewięć umów) od dnia wpływu do Urzędu zaktualizowanego wniosku. Czas jaki upłynął od wysłania zawiadomienia o przyjęciu wniosku do realizacji do zawarcia umowy wyniósł od 18 do 76 dni.

Na zawarcie sześciu umów po upływie ponad 30 dni od dnia wpływu wniosku wpłynęły:

- w 2021 r. (jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału OiSO) okres pandemii koronawirusa oraz zachorowania wnioskodawców i pracowników Urzędu,
- w 2022 r. (jak wynikało z wyjaśnień Inspektor w Wydziale OiSO) konieczność oczekiwania na przekazanie Gminie przez wnioskodawców deklarowanego świadczenia pieniężnego.

(akta kontroli str. 284-285, 583-589, 594-598)

3.3. Postanowienia objętych badaniem 16 umów o wykonanie inicjatywy lokalnej określały podział zadań między stronami, przewidywane efekty, kwoty kosztów do sfinansowania z budżetu Gminy, rodzaj i kwoty świadczeń wnioskodawcy, okres obowiązywania umowy, prawo kontroli przez pracowników Urzędu prawidłowości wykonania przez wnioskodawcę zadania w trakcie oraz po zakończeniu jego realizacji, obowiązek przedłożenia przez wnioskodawcę sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni od zakończenia jego realizacji. Określono w nich również skutki w postaci natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku m.in. nieterminowego lub nienależytego jej wykonania, odmowy poddania się kontroli, niedoprowadzenia do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Załącznikami do umów były wnioski o realizację inicjatywy (bądź ich zaktualizowane wersje o przyznane kwoty), kosztorysy, harmonogramy i wzór sprawozdania z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (określony w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej).

(akta kontroli str. 286-287, 292-296)

3.4. W objętych badaniem 16 umowach:

- Gmina zobowiązała się sfinansowania wydatków określonych we wnioskach lub ich zaktualizowanych wersjach w kwotach od 3,3 tys. zł do 18,0 tys. zł (łącznie 177,3 tys. zł). W umowach Gmina nie zobowiązała się do udzielenia wsparcia w innej formie;
- wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatyw lokalnych poprzez:
 - przekazanie Gminie środków finansowych w kwotach od 0,05 tys. zł do 3,0 tys. zł (łącznie 8,8 tys. zł) – w 11 umowach;
 - wykonanie pracy społecznej polegającej m.in. na sadzeniu roślin, pracach porządkowych, montażu zakupionego sprzętu, prowadzeniu warsztatów – w 15 umowach;
 - wykonanie świadczeń rzeczowych w postaci m.in. użyczenia sprzętów, maszyn lub narzędzi, zapewnienia roślin, ziemi i piasku, kostki brukowej, włókniny, produktów spożywczych – w 15 umowach;
 - wykonanie świadczeń rzeczowych w postaci m.in. zakupu obrzeży, śmietników, roślin, środków chwastobójczych, pokrycia wiaty dachem,

finansowanych ze środków sołeckich – w sześciu umowach, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W ww. umowach wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatywy również poprzez inne rodzaje świadczeń, określone w art. 19e UODPP.

(akta kontroli str. 286-287, 292-302, 308-321, 334-341, 351-357, 360-368, 370-375, 379, 386-391, 401-412, 418-426, 432-459)

3.5. W latach 2021-2022 na objęte badaniem zadania w ramach inicjatyw lokalnych wydano 215,8 tys. zł – 79,4 tys. zł w 2021 r. i 136,4 tys. zł w 2022 r. Z ww. kwot 2,5 tys. zł w 2021 r. i 6,3 tys. zł w 2022 r. pochodziło z wpłat wnioskodawców, a 16,2 tys. zł w 2021 r. i 14,4 tys. zł w 2022 r. stanowiły środki sołeckie.

Kosztorysy i harmonogramy 16 zadań, których dokumentację objęto kontrolą zostały opracowane wspólnie z wnioskodawcami. Wyniki badania dokumentacji dotyczącej realizacji ww. zadań oraz oględziny miejsc realizacji czterech zadań⁴¹ wykazały, że:

- 15 zadań zrealizowano zgodnie kosztorysem i harmonogramem. Różnice w kwotach wydatków Gminy planowanych i wykonanych (od 0,2 tys. zł do 0,8 tys. zł) wynikały głównie z oszczędności powstałych na etapie zakupu materiałów i usług⁴²;
- jedno zadanie⁴³ zrealizowano po terminie określonym w harmonogramie i okresie obowiązywania umowy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w wyniku realizacji wszystkich 16 zadań osiągnięto zamierzone efekty rzeczowe, opisane w pkt 3.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 286-431, 460-497)

3.6. W okresie objętym kontrolą:

- w związku z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej Gmina nie udzieliła zamówień w trybach określonych w Prawie zamówień publicznych⁴⁴. Nie stosowano przepisów ww. ustawy ze względu na wartość zamówień, mniejszą od kwoty 130,0 tys. zł;
- w Urzędzie obowiązywał Regulamin pzp, w którym określono procedury udzielania zamówień o wartości szacunkowej poniżej 70,0 tys. zł oraz o wartości równej i wyższej od 70,0 tys. zł (do 130,0 tys. zł). Dla zamówień o wartości poniżej 70,0 tys. zł (pięć z nich objęto badaniem) nie wprowadzono obowiązku udokumentowania postępowania w formie pisemnej. Dla ich udzielenia również nie wymagano formy pisemnej, z wyjątkiem zamówień na roboty budowlane o wartości większej niż 10,0 tys. zł netto. Podstawą udokumentowania zamówienia była faktura lub rachunek.

Badaniem przestrzegania postanowień Regulaminu pzp objęto dokumentację dotyczącą udzielenia pięciu zamówień⁴⁵ o wartości poniżej 70,0 tys. zł, na które wydano łącznie 81,4 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono m.in., że:

- wszystkie zamówienia, zgodnie z § 5 pkt 5 Regulaminu pzp, udokumentowano fakturami,
- w przypadku trzech zamówień obejmujących roboty budowlane o wartości powyżej 10,0 tys. zł netto nie zawarto pisemnych umów, pomimo takiego obowiązku określonego w § 5 ust. 7 Regulaminu pzp, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,

⁴¹ „Plac zabaw w Doregowicach”, „Poznajemy historię Doregowic”, „Rewitalizacja alei lip i wiaty ogniskowej w miejscowości Chojniczki”, „Rewitalizacja miejsca integracyjnego w Moszczenicy”.

⁴² Umowy nr Or.51.II-7/2021/MS, Or.55.II-8/2021/MS, Or.43.II-12/2021/MS, Or.49.II-4/2022/MP.

⁴³ Umowa nr Or.55.II-5/2022/MP.

⁴⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

⁴⁵ Dotyczących zadań z 2021 r.: „Rewitalizacja alei lip i wiaty ogniskowej w miejscowości Chojniczki” i z 2022 r.: „Plac zabaw w Doregowicach”, „Utworzenie terenu zieleni w Pawłowie”, „Boisko do piłki siatkowej w Granowie”, „Rewitalizacja miejsca integracyjnego Moszczenica”.

- w przypadku pozostałych dwóch zamówień (obejmujących dostawę i montaż urządzeń na plac zabaw) zawarcie pisemnej umowy nie było wymagane z uwagi na rodzaj zamówień lub ich wartość mniejszą od kwoty 10,0 tys. zł netto,
- zamówienia, zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu pzp, ujęto w rejestrze wydatków poniżej 130 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 430-431, 553-582)

3.7. W trakcie wykonywania jednego z 16 objętych badaniem zadań, polegającego na rewitalizacji alei lip i wiaty ogniskowej, wnioskodawcy zgłosili trudności z zachowaniem terminu jego realizacji, wynikające z niekorzystnych warunków atmosferycznych. W związku z tym zawarto aneks do umowy, w którym wydłużono okres jej obowiązywania. Zadanie realizowano w nowym terminie. W pozostałych objętych badaniem zadaniach nie zgłaszano trudności w realizacji umów.

Po zrealizowaniu wszystkich objętych badaniem 16 zadań wnioskodawcy złożyli wymagane sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Zgodnie ze sprawozdaniami zadania zostały zrealizowane, a zakładane rezultaty osiągnięte.

Pracownicy Urzędu nie przeprowadzili kontroli prawidłowości wykonania zadań w miejscu ich realizacji.

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału OiSO wynikało, że:

- postanowienia umów uprawniające do kontroli miały charakter prewencyjny;
- uczestnicy i realizatorzy inicjatyw otrzymywali wsparcie i pomoc od bezpośrednio nadzorujących realizację zadań pracowników Wydziału OiSO i pracowników innych wydziałów Urzędu, m.in. Wydziału Budownictwa i Gospodarki Nieruchomościami (w zakresie wyboru i realizacji placów zabaw oraz stosowania prawa budowlanego). Pracownicy Urzędu brali również udział w otwarciach obiektów realizowanych w ramach inicjatyw, co miało miejsce np. w przypadku uroczystości związanych z obchodami 700-lecia Moszczenicy.

(akta kontroli str. 286-287, 303-305, 322-325, 342-347, 358-359, 369, 380-382, 385, 392-397, 398-400, 413-414, 427-429, 583-593)

3.8. Wszystkie objęte badaniem 16 zadań zrealizowano. We wszystkich ww. zadaniach osiągnięto założone efekty, w tym:

- wyposażono place zabaw w Ogorzelinach, Doręgowicach i Pawłowie,
- zakupiono i zamontowano wiaty integracyjne w Chojniczkach, Krojantach i Moszczenicy,
- zagospodarowano teren przy istniejącej wiacie w Sławęcinie,
- utworzono skansen rolniczy w Ciechocinie,
- wybudowano boisko do piłki siatkowej w Granowie,
- zagospodarowano teren wzdłuż drogi w Silnie,
- utworzono miejsce postoju rowerów w Lichnowach,
- utworzono aleję z tablicami o treści historycznej w Lichnowach,
- zakupiono defibrylator AED i zamontowano przed wejściem do budynku szkoły i przychodni w Nowej Cerkwi,
- zorganizowano warsztaty o tematyce pszczelarskiej m.in. w Lotyniu i pokaz filmowy we wsi Ostrowite.

(akta kontroli str. 286-287, 303-305, 322-325, 342-347, 358-359, 369, 380-382, 385, 392-397, 398-400, 413-414, 427-429, 491-497)

3.9. W Urzędzie nie wyznaczano formalnie opiekuna inicjatywy lokalnej lub zespołu monitorującego postęp prac nad jej realizacją. Opiekę nad realizacją poszczególnych zadań – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału OiSO – sprawowali pracownicy tego Wydziału

przypisani do zadania. We wsparcie inicjatyw angażowali się również sołtysi, którzy znali środowisko i pozostawali w stałym kontakcie z pracownikami Urzędu.

(akta kontroli str. 583-593)

3.10. W latach 2021-2023 w Rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Urzędzie nie odnotowano skarg lub wniosków dotyczących realizacji inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 52-58)

3.11. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że jedną z podstawowych trudności w planowaniu i realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej było zderzenie entuzjazmu i zapału jej realizatorów z mechanizmem procedur urzędowych. Często był to czynnik demotywujący, dlatego starano się wykazywać maksymalnie elastyczne podejście. Taki sposób działania powodował przełamywanie barier i lepsze zrozumienie tematu. Podstawowym narzędziem były tu częste konsultacje i rozmowy z przedstawicielami grup inicjatywnych. Wypracowane rozwiązanie sprawdzało się na każdym etapie tego procesu, trudno bowiem oczekiwać od mieszkańców znajomości procedur. Doceniano przede wszystkim ich zaangażowanie i poświęcenie swojego czasu na rzecz społeczności lokalnej. W celu upowszechnienia inicjatywy lokalnej uznano, że środki sołeckie będą traktowane jako wkład rzeczowy. Promowano w ten sposób praktyczną współpracę między samorządem sołeckim, a grupą inicjatywną. Dało to pozytywny impuls rozwojowy i znacznie zwiększyło liczbę wpływających wniosków. Ponadto z doświadczeń wynikała potrzeba przeorganizowania podziału zadań przy realizowaniu inicjatyw lokalnych w Urzędzie. W przyszłości warto rozważyć przypisanie realizacji zadań ze względu na ich charakter do poszczególnych wydziałów, zgodnie z właściwością. Takie rozwiązanie ułatwiłoby cały proces i dawało większe wsparcie w postaci fachowej wiedzy. Ponadto – w opinii Wójta – inicjatywa lokalna, to ciekawe i potrzebne narzędzie w realizacji polityki społecznej samorządu. Buduje ona wspólnotę, integruje i daje dużo satysfakcji z możliwości dzielenia się pozytywną energią. Poczucie sprawczości i współdecydowania o swoim najbliższym otoczeniu sprawia, że mieszkańcy Gminy uczestniczący w realizacji inicjatywy lokalnej czują się odpowiedzialni i zaangażowani. To szczególnie sposób partycypacji, który nie kończy się na etapie zgłoszenia pomysłu, ale wymaga niemałego nakładu pracy i sprawia, że uczestnicy mogą oglądać efekty swojego zaangażowania. Często stają się też inspiracją dla innych i zyskują autorytet w społeczności swojej wsi, czy sołectwa. W małych społecznościach ma to kolosalne znaczenie. Z doświadczeń wynika, że mieszkańcy, często bierni i zajęci własnym życiem, w obliczu wspólnego zadania jednoczą się i działają zespołowo dla dobra ogółu. Istotny w tym względzie jest lider, który organizuje pracę i potrafi zareagować w przypadku pojawiających się problemów. Jeśli do tego dołożymy różnorakie wsparcie ze strony Urzędu – mamy gwarancję powodzenia i sukcesu.

(akta kontroli str. 72-77)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sześciu objętych badaniem umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej⁴⁶ (w tym czterech zawartych na podstawie wniosków opisanych w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” obszaru drugiego wystąpienia pokontrolnego) jako zobowiązania wnioskodawców określono świadczenia rzeczowe, finansowane z budżetu Gminy w ramach środków sołeckich o łącznej wartości 24,5 tys. zł⁴⁷.

⁴⁶ Nr Or.51.II-7/2021/MS, Or.55.II-8/2021/MS, Or.57.II-14/2021/2021, Or.50.II-15/2021/MS, Or.58.II-8/2022/MP, Or.48.II-3/2022/MP.

⁴⁷ We wskazanych wyżej umowach odpowiednio: 12,6 tys. zł, 0,8 tys. zł, 1,7 tys. zł, 2,6 tys. zł, 3,8 tys. zł i 3,0 tys. zł.

Ponadto zaakceptowano sprawozdanie z realizacji jednej umowy⁴⁸, w którym wykazano zrealizowanie świadczeń rzeczowych wnioskodawcy w kwocie 4,2 tys. zł przez ich zakup ze środków budżetu Gminy, pomimo, że w umowie nie przewidziano takiego sposobu finansowania zadania.

Stanowiło to naruszenie art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym gospodarka finansowa jednostki pomocniczej (w tym przypadku sołectwa) musi być wykonywana w ramach budżetu Gminy, a także art. 19e UODPP, zgodnie z którym zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Tymczasem wykazane w przedmiotowych umowach i sprawozdaniu zobowiązania nie były faktycznie zobowiązaniami wnioskodawców, a zobowiązaniami Gminy.

(akta kontroli str. 288-429)

Z wyjaśnień Wójta oraz Dyrektora Wydziału OiSO, odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z inicjatywą lokalną w 2021 r., wynikało, że traktowanie wydzielonych środków sołeckich, jako rzeczowego wkładu własnego wnioskodawcy było wynikiem wielu dyskusji w gronie sołtysów i radnych Rady Gminy. Uznano, że środki pozostające do dyspozycji sołectw mogły wzmocnić potencjał grup inicjatywnych, zwiększyć zasięg inicjatywy i poszerzyć ją o dodatkowe elementy. Przyjęto, że jeśli wnioskodawca (grupa inicjatywna) zadba o wsparcie ze strony sołectwa – należy to premiować i docenić. Wydawało się słusznym traktowanie tych środków, jako swego rodzaju wkład rzeczowy, który grupa inicjatywna wnosiła za pośrednictwem społeczności lokalnej – w jeszcze szerszym ujęciu, tj. za zgodą i w pełnej akceptacji demokratycznie wybranych: sołtysa i rady sołeckiej. Takie rozwiązanie miało charakter innowacyjny i poszerzało możliwości skorzystania z działań na rzecz społeczności lokalnej. Inicjatywa lokalna w swojej istocie zakłada – w przypadku wyrażenia woli realizacji konkretnego zadania publicznego w tej formie przez mieszkańców, którzy tworzą wspólnotę samorządową – prawny obowiązek współdziałania z tymi mieszkańcami, co z pewnością stanowi element partycypacji społecznej. Tak rozumiano udział środków sołeckich. W ramach jednego budżetu gminy wydzielone środki sołeckie mogły w razie potrzeby zasilić inicjatywę w postaci wkładu rzeczowego grupy. Dotychczasowe doświadczenie wskazywało na pełne powodzenie takiego rozwiązania i wymierne efekty w postaci licznych inicjatyw z udziałem środków sołeckich.

Z wyjaśnień Inspektora w Wydziale OiOS odpowiedzialnej za realizację całości zadań związanych z realizacją inicjatyw lokalnych w 2022 r., wynikało, że w umowach z 2022 r. ujęte zostały ww. postanowienia, aby przedstawić pełny obraz wydatków poniesionych na realizację inicjatyw na podstawie dokumentów zgromadzonych przed podpisaniem umów. Sprawozdanie zaakceptowano, ponieważ wydatek poniesiono i słusznym było przedstawienie pełnego obrazu poniesionych wydatków na realizację zadania. Ponadto powołała się na ww. wyjaśnienia udzielone przez Dyrektora Wydziału OiSO.

(akta kontroli str. 583-589, 594-598, 601-605)

W ocenie NIK, przedstawione w wyjaśnieniach argumenty nie mogą stanowić uzasadnienia dla ujmowania w umowach świadczeń finansowanych z budżetu Gminy jako świadczenia wnioskodawcy oraz akceptowania sprawozdań zawierających informacje o sfinansowaniu ze środków Gminy świadczeń, które miały być świadczeniami wnioskodawców. Świadczenia rzeczowe sfinansowane ze środków Gminy przyznanych sołectwu na zadania Gminy były bowiem faktycznie i prawnie świadczeniami Gminy, a nie wnioskodawcy. Ponadto NIK zauważa, że nic nie stało

⁴⁸ Nr Or.47.II-2/2022/MP.

na przeszkodzie, aby w zgodzie z obowiązującymi przepisami przeznaczać środki sołeckie na realizację inicjatyw lokalnych, jednak należało wykazać je w umowach jako zobowiązanie Gminy, a nie wnioskodawcy.

2. Zadanie publiczne w ramach inicjatywy lokalnej: „Zakup defibrylatora” (polegające na zakupie i montażu defibrylatora) zostało zrealizowane po terminie, określonym w umowie nr Or.55.II-5/2022/MP na 31 lipca 2022 r. Dostawa defibrylatora nastąpiła 24 sierpnia 2022 r., a prace społeczne polegające na jego montażu wykonano we wrześniu 2022 r.

(akta kontroli str. 286-287, 386-397)

Inspektor w Wydziale OiOS, odpowiedzialna za realizację całości zadań związanych z realizacją inicjatyw lokalnych, wyjaśniła że 29 czerwca 2022 r. do urzędu wpłynęła faktura pro forma dotycząca zakupu defibrylatora. Okazało się, że dostawa towaru nie nastąpiła, dlatego Urząd wstrzymał się z realizacją płatności. Czynności wyjaśniające w sprawie zostały przez nią podjęte po powrocie z urlopu wypoczynkowego, który trwał od 31 lipca do 18 sierpnia 2022 r. Aneksu do umowy zmieniającego termin realizacji umowy nie przygotowała z uwagi na przeoczenie.

(akta kontroli str. 594-600)

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają nieprzebrzegania postanowień umowy w zakresie terminu realizacji zadania. W przypadku problemów z realizacją zadania możliwe było zawarcie aneksu do umowy, czego w tej sprawie nie uczyniono.

3. Trzech zamówień na: budowę i montaż wiaty integracyjnej, pokrycia dachu, ławek i paleniska do ogniska w Chojniczkach (o wartości 14,6 tys. zł netto), roboty ziemne, separację gruntu i nawierzchnię z piasku boiska do piłki siatkowej w Granowie (o wartości 15,4 tys. zł netto) oraz zakup wiaty w Moszczenicy (o wartości 12,2 tys. zł netto) nie udzielono na podstawie pisemnych umów. Stanowiło to naruszenie § 5 ust. 7 Regulaminu pzp, zgodnie z którym zamówień na roboty budowlane o wartości większej od 10,0 tys. zł netto udziela się na podstawie umowy pisemnej.

(akta kontroli str. 553-569)

Dyrektor Wydziału OiSO, któremu powierzono wykonanie Regulaminu pzp, wyjaśnił że umów nie zawarto przez przeoczenie, co wynikało z wieloetapowości realizacji zamówień i różnorodności sposobów realizacji inicjatyw.

(akta kontroli str. 583-589)

W ocenie NIK nie zawierając umów w formie pisemnej Urząd nie zabezpieczył odpowiednio interesów Gminy, bowiem zgodnie z postanowieniami Regulaminu pzp w umowach należało określić m.in. kary umowne i warunki gwarancji.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja 15 z 16 objętych badaniem inicjatyw lokalnych przebiegła w zaplanowany sposób, natomiast jedną inicjatywę zrealizowano po upływie terminu, określonego w umowie o jej wykonanie. W wyniku wykonania wszystkich 16 zbadanych zadań osiągnięto założone efekty. Stwierdzono jednak, że w sześciu umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej zawarto postanowienia niezgodne z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy o finansach publicznych i art. 19e UODPP, uznając za zobowiązania wnioskodawcy świadczenia rzeczowe, które faktycznie i prawnie były zobowiązaniami Gminy. Ponadto przy realizacji trzech z pięciu objętych badaniem w tym zakresie zadań nie przestrzegano postanowień § 5 ust. 7 Regulaminu pzp, gdyż nie zawarto pisemnych umów na roboty budowlane o wartości powyżej 10,0 tys. zł netto.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Opracować projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, zgodny z UODPP i przedłożyć go Radzie Gminy.
2. Zaniechać uznawania na potrzeby inicjatywy lokalnej świadczeń rzeczowych finansowanych ze środków sołeckich za świadczenia wnioskodawcy.
3. Podjąć działania organizacyjne w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego rozpatrywania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej oraz zapewnienia realizacji określonych w Kpa obowiązków informacyjnych w przypadku przekroczenia terminu rozpatrywania ww. wniosków.
4. Podjąć działania organizacyjne w celu wyeliminowania przypadków realizacji inicjatyw lokalnych po terminie określonym w umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej.
5. Podjąć działania organizacyjne w celu zapewnienia udzielania zamówień na roboty budowlane zgodnie z postanowieniami Regulaminu pzp.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag

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 Gdańsku. 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.

Gdańsk, dnia 28 sierpnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektor

Kontroler

Monika Stępka

główny specjalista kontroli państwowej


podpis


podpis