



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.01.2018

P/18/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/004 – Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy

1. Andrzej Maciejski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/90/2018 z 6 czerwca 2018 r.
2. Marta Ostrowska - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/131/2018 z 30 sierpnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2, 209-210)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miasta Torunia, ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń¹

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Michał Zaleski – Prezydent Torunia²

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i finansowe, pozwalające na zgłaszanie i realizację inicjatyw lokalnych. Przyjęty w Gminie Miasta Toruń⁴ sposób informowania o możliwości realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej oraz zapewnienie w budżecie środków na jej realizację przyczyniały się do upowszechniania takiej formy współpracy Miasta z jego mieszkańcami (w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. mieszkańcy Torunia złożyli w Urzędzie 293 wnioski o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej⁵, w tym 41 za pośrednictwem organizacji pozarządowych i stowarzyszeń).

Kontrola 60 spraw wykazała, że wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zostały rozpatrzone terminowo z uwzględnieniem przepisów kpa⁶. Zadania poddane kontroli realizowano zgodnie z postanowieniami umów oraz osiągnięto założone cele.

NIK negatywnie ocenia fakt, że przedłożony Radzie Miasta Torunia⁷ projekt uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, przyjęty bez poprawek przez RMT, zawierał rozwiązania wykraczające poza kompetencje ustalone w art. 19c ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸, w zakresie dotyczącym wymogów zawartości wniosku i jego załączników. Ponadto w badanym okresie oceny wniosków dokonywał Zespół

¹ Dalej: „Urząd”.

² Zgodnie z zaświadczeniem z 14 listopada 2002 r. został wybrany na kadencję 2002-2006. Ponownie wybrany w kolejnych kadencjach. Dalej: „Prezydent”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. Kontrola obejmowała lata 2015-2018 (do 5 czerwca).

⁴ Dalej: „Miasto”.

⁵ Dalej: „wniosek” lub „wnioski”.

⁶ Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej: „kpa”).

⁷ Dalej: „Rada” lub „RMT”.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej: „udpp”.

ds. wspierania inicjatyw lokalnych⁹, w skład którego wchodził także radni – reprezentanci organu stanowiącego. Działanie takie stanowiło naruszenie postanowień art. 19c ust. 2 udpp, który kompetencję oceny wniosków jednoznacznie przyznał tylko organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie Izba zauważa, że dokonywanie oceny wniosków przez Zespół było niezgodne z uchwałą Nr 801/10 z 20 maja 2010 r. Rady, w której określono tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹⁰. Zgodnie z § 4 ust. 1 tej uchwały Zespół został powołany do opiniowania, a nie do oceny wniosków.

Ponadto stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- Zespół ustalał na posiedzeniach dodatkowe kryteria oceny wniosków, które nie zostały określone przez Radę w uchwale nr 801/10, czym naruszono art. 19c ust. 1 i 2 udpp i § 5 ust. 1 uchwały nr 801/10;
- w dokumentacji z posiedzeń Zespołu z lat 2015-2018 (I połowa) nie było informacji o przeprowadzonych głosowaniach i ich wynikach, pomimo że posiedzenia te były protokołowane. Zgodnie z Regulaminem pracy Zespołu¹¹ opinia Zespołu powinna być przyjmowana w głosowaniu jawnym;
- zarządzenie Prezydenta z 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych oraz zatwierdzenia regulaminu pracy było nieaktualne od 2015 r., gdyż nie uwzględniało faktycznego składu Zespołu wykonującego obowiązki w tym okresie.

Izba zwróciła uwagę na nadmierną koncentrację zadań decyzyjnych dotyczących realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej w rękach jednego pracownika zajmującego stanowisko Dyrektora Wydziału Promocji i Turystyki, co stwarzało ryzyko zaburzenia mechanizmów kontroli i nadzoru w Urzędzie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Prowadzenie spraw związanych z inicjatywą lokalną mieszkańców należało do Wydziału Promocji i Turystyki¹² Urzędu. Jeden z pracowników WPT został wyznaczony jako osoba odpowiedzialna za sprawy dotyczące inicjatyw lokalnych i zarazem powołany na członka Zespołu. Zadania tej osoby zostały ustalone w zakresie czynności, odpowiedzialności i uprawnień. Za nadzór nad ich realizacją odpowiadał Dyrektor WPT.

Ponadto pracownik Wydziału Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu był pełnomocnikiem Prezydenta ds. współpracy z NGO¹³ i koordynował tę współpracę. Informację o tym, kto zajmuje się bezpośrednio sprawami inicjatyw lokalnych mieszkańców, można było uzyskać m.in. w miejskim serwisie internetowym dla organizacji pozarządowych¹⁴ oraz na stronie BIP Urzędu¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4-37, 77)

Pracownik zajmujący się bezpośrednio inicjatywami lokalnymi wraz z przejęciem obowiązków związanych z tym zadaniem został w 2012 r. przeszkolony z tematyki

⁹ Dalej: „Zespół”.

¹⁰ Dalej: „Uchwała nr 801/10”.

¹¹ Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 90.

¹² Od 3 lipca 2012 r. do 31 października 2017 r. był to Wydział Promocji; dalej: „WPT”.

¹³ Popularny skrót organizacji pozarządowych od „non-government organization”.

¹⁴ <http://www.orbitorun.pl/inicjatywalokalna.html>. Dostęp – 12 lipca 2018 r.

¹⁵ http://www.bip.torun.pl/umt_wydz.php?Kod=64&BaP=Wydz. Dostęp – 12 lipca 2018 r.

inicjatyw lokalnych jednostki samorządu terytorialnego na podstawie udpp, a w badanym okresie odbył dwa kolejne szkolenia z tego zakresu¹⁶. Ponadto pracownik ten corocznie uczestniczył w Toruńskim Forum Organizacji Pozarządowych¹⁷ organizowanym we współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego Miasta Torunia, podczas którego prowadzono panele szkoleniowe, w tym z zakresu inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5, 37)

1.2. Na stronie internetowej www.orbiTorun znajdowała się zakładka „Wsparcie inicjatyw lokalnych”, w której podano szczegółowe informacje dotyczące realizacji inicjatyw lokalnych (zakres działań, terminy, weryfikacja wniosków, formularze pomocnicze)¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 77-86)

W zakresie informowania obywateli o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej Dyrektor WPT podała, że:

- mieszkańcy Torunia byli informowani o możliwościach współpracy w ramach inicjatyw lokalnych za pomocą lokalnej prasy, radia i telewizji „TV Toruń”; na serwisach www.torun.pl, www.orbiTorun; na Facebooku profil „Mój Toruń”. Informacje udzielane były również na corocznych spotkaniach Prezydenta z mieszkańcami, na których przekazywane były m.in. broszury „Na co wydajemy miejskie pieniądze”, zawierające informacje dotyczące budżetu Miasta. Broszury w trakcie roku dostępne były m.in. w Punktach Informacyjnych Urzędu;
- dodatkowo na spotkaniach konsultacyjnych z organizacjami pozarządowymi oraz na organizowanym co roku TFOP udzielane były informacje na temat organizacji inicjatyw lokalnych mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 37)

1.3. Uchwałą Nr 801/10 z 20 maja 2010 r. RMT określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Projekt uchwały z 28 kwietnia 2010 r. (druk nr 946) został wniesiony do RMT jako projekt Prezydenta, opracowany w Referacie Mieszkalnictwa Wydziału Gospodarki Komunalnej i sprawdzony przez radcę prawnego. Na LXI sesji RMT nie zgłoszono zmian do treści ww. projektu. Przyjęta w oparciu o ww. projekt uchwała nr 801/10 nie została zakwestionowana w trybie nadzoru przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

W uchwale nr 801/10 wymieniono informacje, które należy zamieścić we wniosku o realizację inicjatywy lokalnej, oraz terminy składania wniosków (§ 3 ust. 1 uchwały nr 801/10), tj.:

- do 30 stycznia każdego roku, których realizacja odbywać się będzie w I półroczu,
- do 30 maja każdego roku, których realizacja odbywać się będzie w II półroczu.

Zgodnie z uchwałą nr 801/10 wniosek miał podlegać opiniowaniu Zespołu składającego się z sześciu osób - czterech wskazanych przez Radę i dwóch wskazanych przez Prezydenta. Szczegółowy tryb pracy Zespołu miał określać Regulamin pracy Zespołu, zatwierdzony przez Prezydenta. Pracami Zespołu miał kierować Przewodniczący wyznaczony przez Prezydenta.

Kryteria oceny wniosków określone w § 5 ust. 1 uchwały nr 801/10 obejmowały:

¹⁶ W dniu 4 października 2016 r. w Toruniu oraz 12 grudnia 2017 r. w Kujawsko-Pomorskim Biurze Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Bydgoszczy.

¹⁷ Dalej: „TFOP”.

¹⁸ www.orbiTorun. Dostęp - 11 lipca 2018 r.

- celowość inicjatywy lokalnej z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej,
- liczbę uczestników inicjatywy lokalnej – mieszkańców osiedla, bloku, członków organizacji występujących z inicjatywą;
- wkład własny grupy inicjatywnej na poziomie nie niższym niż 15% kosztu realizacji zadania.

Wkład własny w kosztach realizacji inicjatywy lokalnej stanowić mogły:

- środki finansowe zgromadzone przez grupę inicjatywną,
- praca społeczna świadczona przez uczestników inicjatywy lokalnej,
- świadczenia rzeczowe, np. dokumentacja projektowa, kosztorysy inwestorskie, usługi transportowe, materiały niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej.

Uchwałą nr 44/11 z 24 lutego 2011 r. RMT desygnowała do Zespołu cztery osoby, które wspólnie z dwoma przedstawicielami Prezydenta zostały powołane do składu Zespołu zarządzeniem Prezydenta Nr 90 z 23 marca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych oraz zatwierdzenia regulaminu pracy¹⁹.

W Regulaminie pracy Zespołu, stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 90, podano że:

- Zespół działa kolegialnie na posiedzeniach i przyjmuje opinię zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej 4 członków Zespołu;
- Zespół przygotowuje wzór wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 39-42, 206)

Uchwałą Nr 15/14 z 30 grudnia 2014 r. RMT desygnowała do składu Zespołu cztery nowe osoby (pracownika Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i trzech radnych). Następnie uchwałą Nr 230/16 z 21 stycznia 2016 r. RMT desygnowała do składu Zespołu jedną osobę (radnego)²⁰. Pomimo faktycznych zmian składu Zespołu nie zmieniono Zarządzenia Nr 90.

(dowód: akta kontroli str. 39-50, 63, 66, 69-70, 216-223)

1.4. Urząd opracował wzór wniosku i umowy o realizację inicjatywy lokalnej. Wzory tych dokumentów nie zostały wprowadzone przepisami wewnętrznymi i stanowiły materiał pomocniczy. Złożenie wniosku na innym formularzu nie powodowało odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 37, 79-86, 132-134)

Termin zawarcia umowy i złożenia sprawozdania nie został uregulowany przepisami wewnętrznymi. Dyrektor WPT podała, że umowy były zawierane nie później niż 2 tygodnie przed realizacją zadania. Wymóg złożenia sprawozdania z wykonania inicjatywy był regulowany w umowach o wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 6, 37-40, 132-134)

Na poszczególne lata 2015-2018 Rada przyjęła roczny plan współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi²¹. W planach tych uwzględniono inicjatywy lokalne jako formę współpracy z organizacjami pozarządowymi w trybie art. 19b uodp²².

Miasto corocznie zabezpieczało w swoim budżecie środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w ramach działu 900 (Gospodarka komunalna

¹⁹ Dalej: „Zarządzenie nr 90”. Zarządzeniem Nr 202 z 3 lipca 2012 r. Prezydent zmienił zarządzenie Nr 90 w zakresie składu Zespołu (nastąpiła zmiana przewodniczącego i jednego z członków – przedstawicieli Prezydenta w Zespole).

²⁰ Z powodu złożenia mandatu przez jednego radnego i rezygnacji z pełnienia obowiązków członka Zespołu.

²¹ Na 2015 r. - załącznik do uchwały Nr 892/14 z 23 października 2014 r.; na 2016 r. - załącznik do uchwały Nr 175/15 z 29 października 2015 r.; na 2017 r. - załącznik do uchwały Nr 458/16 z 27 października 2016 r.; na 2018 r. - załącznik do uchwały Nr 673/17 z 12 października 2017 r.

²² <http://www.orbitorun.pl/programwspolpracy.html>. Dostęp – 12 lipca 2018 r.

i ochrona środowiska), rozdziału 90095 (Pozostała działalność), zadanie: „wspieranie inicjatyw lokalnych mieszkańców oraz organizacji pozarządowych”. Na zadanie to zaplanowano środki finansowe w następujących kwotach: na 2015 r. – 140,0 tys. zł; na 2016 r. – 130,0 tys. zł; na 2017 r. – 130,0 tys. zł; na 2018 r. – 165,0 tys. zł. W ramach tego zadania, oprócz środków finansowych mających stanowić wkład w realizację zadań inicjowanych przez mieszkańców, realizowane były również działania wybrane w procedurze budżetu partycypacyjnego²³.

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Dyrektor WPT podała, że:

- w trakcie prac nad projektem budżetu Prezydent rozpatrywał wnioski dotyczące budżetu (np. w trakcie prac nad projektem budżetu na 2018 r. wpłynęło 438 wniosków);
- od 16 lat, w pierwszym kwartale każdego roku w poszczególnych dzielnicach Miasta organizowane były spotkania Prezydenta z mieszkańcami. Celem spotkań było m.in. informowanie mieszkańców o założeniach budżetu na bieżący rok, informowanie o sprawach istotnych dla mieszkańców Miasta i poszczególnych dzielnic, promowanie budżetu partycypacyjnego, przedstawianie tematów konsultacji społecznych na bieżący rok oraz przyjmowanie wniosków i uwag mieszkańców;
- Rady Okręgów²⁴ brały udział w procesach partycypacji społecznej na terenie Miasta. Wspierały działania informacyjne Miasta poprzez zawiadamianie mieszkańców poszczególnych okręgów o zbliżających się konsultacjach społecznych oraz poprzez upowszechnianie wiedzy na temat konsultowanych zagadnień. Rady Okręgów uczestniczyły w spotkaniach otwartych dla mieszkańców, w ramach konsultacji społecznych i innych działań partycypacyjnych. Ponadto, zgłaszały do Rady, Prezydenta oraz jednostek organizacyjnych Miasta uwagi oraz wnioski dotyczące spraw lokalnych oraz miejscowych inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 8, 38)

W badanym okresie do Miasta nie wpłynęły skargi dotyczące warunków realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1) Przedłożony Radzie projekt uchwały nr 801/10 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, przyjęty bez poprawek przez RMT²⁵, zawierał rozwiązania wykraczające poza delegację wyrażoną w art. 19c ust. 1 udpp w zakresie, w jakim wprowadzał wymogi dotyczące zawartości wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej i jego załączników.

W art. 19c ust. 1 udpp ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Stosownie do art. 7 Konstytucji²⁶ organy władzy publicznej obowiązują zakaz domniemania kompetencji i nakaz realizowania delegacji ustawowych w sposób ścisły i literalny. Zgodnie z ww. delegacją ustawową uchwała powinna zatem określać tylko tryb

²³ <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=122>. <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=2002>. Dostęp – 12 lipca 2018 r.

²⁴ Jednostki pomocnicze Miasta.

²⁵ Wniesiony do RMT jako projekt Prezydenta.

²⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

i szczegółowe kryteria oceny wniosku, a nie wymogi dotyczące zawartości wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej i jego załączników.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 46-50)

W wyjaśnieniu dotyczącym ww. nieprawidłowości Prezydent podał m.in., że:

- elementy wniosku wskazane w uchwale nie są obligatoryjne, jest to przykładowe wskazanie treści wniosku, które ma pomóc w jego sformułowaniu;
- treść uchwały będzie poddana ponownej analizie z uwzględnieniem wykładni przepisów udpp, która pojawiła się w ciągu ośmiu lat obowiązywania tej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

Dyrektor WPT podała, że w powyższym zakresie planowana jest inicjatywa uchwałodawcza po najbliższych wyborach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 71, 73)

2) Zarządzenie Prezydenta Nr 90 z 23 marca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych oraz zatwierdzenia regulaminu pracy (zmienione zarządzeniem Prezydenta Nr 202 z dnia 3 lipca 2012 r.) począwszy od 2015 r. było nieaktualne, gdyż nie uwzględniało faktycznego składu Zespołu wykonującego obowiązki w tym okresie. Pomimo dwukrotnej zmiany składu Zespołu²⁷ nie zmieniono ww. zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 63, 87-118)

Prezydent wyjaśnił, że Zespół działa aktualnie w składzie ustalonym zarządzeniem Nr 90 z 23 marca 2011 r. zmienionym zarządzeniem Nr 202 z 3 lipca 2012 r., jednakże z uwzględnieniem treści uchwał RMT (Nr 15/14 z 30 grudnia 2014 r. i Nr 230/16 z 21 stycznia 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 67, 70)

Dyrektor WPT podała, że nie było nowego zarządzenia, ponieważ przedstawiciele Prezydenta nie zmienili się od 2012 r., a przedstawiciele Rady Miasta Torunia powołani zostali z uwzględnieniem treści uchwał RMT Nr 15/14 z 30 grudnia 2014 r. i Nr 230/16 z 21 stycznia 2016 r. Podała, że do końca bieżącego roku zostanie podjęta uchwała w zakresie trybu i kryteriów oceny wniosków. Po jej wydaniu zostaną dostosowane do jej treści uregulowania wewnętrzne i wykonawcze.

(dowód: akta kontroli str. 71, 73, 212-213)

Ocena częściowa

Izba pozytywnie ocenia zapewnienie przez Urząd warunków organizacyjnych i finansowych do zgłaszania i realizacji inicjatyw lokalnych, a także przyjęty sposób informowania mieszkańców o możliwościach takiej współpracy. Za nieprawidłowe uznano: rozwiązania przyjęte w uchwale nr 801/10, wykraczające poza ustawową delegację do jej wydania oraz brak aktualizacji zarządzenia Prezydenta Nr 90 z 23 marca 2011 r. w sprawie powołania składu Zespołu.

2. Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 (I połowa) złożono w Urzędzie 293 wnioski, z czego:

- 216 przyjęto do realizacji,
- 77 odrzucono,

²⁷ Uchwałami RMT Nr 15/14 z 30 grudnia 2014 r. i Nr 230/16 z 21 stycznia 2016 r. desygnowano do składu Zespołu nowych członków: w ramach pierwszej uchwały 4 osoby, a w ramach drugiej jedną.

– 197 zrealizowano²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 53-62)

Liczba wniosków złożonych przez mieszkańców Torunia oraz liczba wniosków złożonych za pośrednictwem organizacji pozarządowych i stowarzyszeń przedstawiały się następująco:

- w 2015 r. – 75 i 9, razem 84 wnioski;
- w 2016 r. – 63 i 13, razem 76 wniosków;
- w 2017 r. – 72 i 10, razem 82 wnioski;
- w I półroczu 2018 r. – 42 i 9, razem 51 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 38)

Miasto nie ogłaszało otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej, stosowana była wyłącznie formuła naboru wniosków. Informacja o naborze wniosków była szeroko promowana za pośrednictwem dostępnych kanałów komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 9, 38)

2.2. Badaniem kontrolnym objęto 40 wniosków²⁹ przyjętych do realizacji i 20 wniosków³⁰ rozpoznanych negatywnie. Próba badawcza stanowiła 20,5% wniosków ogółem. Wszystkie wnioski zostały rozpoznane. Wnioskodawców niezwłocznie poinformowano o sposobie załatwienia wniosku i przyczynach odmowy jego realizacji.

Miasto odmówiło udzielenia wkładu finansowego w realizację inicjatyw lokalnych z następujących przyczyn:

- ograniczone środki finansowe przy zbyt dużej liczbie wniosków oraz uznanie, że inicjatywa nie wpisywała się w zakres zadań z punktu widzenia potrzeb społeczności – 15 wniosków;
- zbyt mała liczba odbiorców – dwa wnioski;
- ograniczona dostępność i odpłatny udział w imprezie – jeden wniosek;
- zaplanowanie inicjatywy poza terenem Miasta – dwa wnioski.

Nie stwierdzono przypadków odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych (np. niewłaściwy formularz). W przypadku, gdy wniosek został złożony po terminie (po 30 stycznia lub po 30 maja), został rozpoznany w następnym półroczu, o czym poinformowano wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 146-161)

W procesie rozpatrywania i oceny wniosków stosowano przepisy kpa. Odpowiedź na wniosek przekazywano bez zbędnej zwłoki w terminie krótszym niż 30 dni. W sprawach przyjętych do realizacji informowano wnioskodawców o wysokości wkładu finansowego Miasta, jego przeznaczeniu, wskazując pracownika Urzędu do kontaktu w danej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 146-161)

Szczegóły realizacji inicjatywy lokalnej, w tym podział zadań, harmonogram prac i kosztorys, zostały ustalone przez pracownika WPT wspólnie z wnioskodawcami.

W badanym okresie do Miasta nie wpłynęły skargi dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 146-161)

²⁸ Dziewiętnaście wniosków nie zostało zrealizowanych z przyczyn leżących po stronie wnioskodawców.

²⁹ Po 10 wniosków z poszczególnych lat 2015-2018 (I połowa).

³⁰ Po pięć wniosków z poszczególnych lat 2015-2018 (I połowa).

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

1) W badanym okresie oceny wniosków dokonywał Zespół, w skład którego wchodził także radni – reprezentanci organu stanowiącego. Działanie takie stanowiło naruszenie postanowień art. 19c ust. 2 udpp, który kompetencję oceny wniosków jednoznacznie przyznał tylko organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto dokonywanie oceny wniosków przez Zespół było niezgodne z uchwałą RMT nr 801/10. Zgodnie z § 4 ust. 1 tej uchwały Zespół został powołany do opiniowania, a nie do oceny wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 63, 87-118, 153-161)

W wyjaśnieniu dotyczącym ww. nieprawidłowości Prezydent podał m.in., że:

- rozwiązania przyjęte w ww. uchwale sprawdziły się w praktyce funkcjonowania samorządu Miasta,
- opiniowanie wniosków przez Zespół składający się z przedstawicieli organu wykonawczego i stanowiącego Miasta zapewnia wnioskodawcom wszechstronną ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

Dyrektor WPT wyjaśniła, że Zespół oceniał każdy wniosek i faktycznie decyzja podejmowana była w ramach Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 212)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że sprawdzalność w praktyce funkcjonowania samorządu Miasta przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań oraz chęć zapewnienia wszechstronnej oceny wniosków nie może stanowić usprawiedliwiania dla przekraczania kompetencji określonych dla Zespołu w ustawie oraz uchwale Rady Miasta.

2) Zespół w sposób nieuprawniony przyjmował dodatkowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, które nie zostały ustalone przez Radę w uchwale nr 801/10. Zgodnie z art. 19c ust. 1 i 2 udpp oceny wniosków dokonuje się na podstawie szczegółowych kryteriów, określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W § 5 ust. 1 uchwały nr 801/10 Rada wskazała, że kryteriami oceny wniosków mają być: celowość inicjatywy z punktu widzenia społeczności lokalnej, liczba uczestników, wkład własny wnioskodawcy na poziomie minimum 15% (w tym finansowy, pracy społecznej i rzeczowy). Tymczasem z treści protokołów z posiedzeń Zespołu wynikało, że przyjmował on swoje kryteria ocen, tj. np. priorytet dla grupy inicjatywnej³¹, zakaz finansowania upominków, środków trwałych, kosztów osobowych przy zezwoleniu na finansowanie nagród w konkursach i zawodach³², ograniczenie kwoty dofinansowania do 3 tys. zł, a w przypadku finansowania sceny z nagłośnieniem – do 1,0 tys. zł, czy zakaz finansowania dmuchańców³³.

(dowód: akta kontroli str. 88-118)

Dyrektor WPT podała w wyjaśnieniach, że Zespół ustalił dodatkowe kryteria, które ułatwiały ocenę wniosków. Natomiast podstawowymi kryteriami były ustalone przez Radę w uchwale.

(dowód: akta kontroli str. 212)

³¹ Np. protokoły z posiedzeń Zespołu z 09.02.2015 r., 09.06.2015 r., 09.02.2016 r., 06.06.2017 r., 01.02.2017 r., 07.06.2017 r., 05.02.2018 r.

³² Np. protokoły z posiedzeń Zespołu z 09.02.2015 r., 09.06.2015 r., 09.02.2016 r., 06.06.2017 r., 01.02.2017 r., 07.06.2017 r., 05.02.2018 r.

³³ Np. protokoły z posiedzeń Zespołu z 09.02.2016 r., 06.06.2016 r., 01.02.2017 r., 07.06.2017 r., 05.02.2018 r.

3) W dokumentacji z posiedzeń Zespołu z lat 2015-2018 (I połowa) nie było informacji o przeprowadzonych głosowaniach i ich wynikach. Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu pracy Zespołu (załącznik do Zarządzenia Nr 90) Zespół przyjmuje opinię zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej czterech członków. Posiedzenia Zespołu – stosownie do § 5 ww. załącznika – są protokolowane.

(dowód: akta kontroli str. 87-118, 212)

Dyrektor WPT wyjaśniła, że:

- na spotkaniach Zespołu nie było typowych głosowań, Zespół wypracowywał jednogłośnie decyzję o możliwości realizacji inicjatywy, a Przewodnicząca Zespołu zatwierdzała wysokość środków;
- w protokołach z posiedzeń jest zapis „Na posiedzeniu przyznano środki” i tabelka, z której wynikało, jaka grupa inicjatywna otrzymała środki na realizację zadania, a jaka nie otrzymała. W bezpośrednich pismach do inicjatorów był zapis, że komisja jednogłośnie podjęła decyzję o przyznaniu środków i celu ich wydatkowania, a w sytuacji nieprzyznania środków podawała powód takiej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 71, 73, 212)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że sposób przyjmowania opinii przez Zespół został wyraźnie określony w Zarządzeniu Nr 90 i winien polegać na głosowaniu jawnym, a wyniki głosowania powinny zostać zaprotokołowane. Przyjmowanie opinii przez Zespół w inny sposób stanowi naruszenie Regulaminu pracy Zespołu określonego Zarządzeniem Nr 90. Jednocześnie Izba wskazuje, że wynik głosowania jest na tyle istotną informacją, że powinien zostać udokumentowany. Niezamieszczanie takich informacji w protokołach z posiedzeń Zespołu NIK uznaje za działanie nierzetelne.

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

Izba zwróciła uwagę, że zgodnie z przyjętymi w Urzędzie rozwiązaniami organizacyjnymi Dyrektor WPT była jednocześnie przewodniczącą Zespołu, podejmowała decyzję o przyznaniu środków finansowych w ramach inicjatyw lokalnych oraz składała oświadczenie woli w imieniu Miasta przy zawieraniu umów z wnioskodawcami. Taka koncentracja zadań decyzyjnych w rękach jednego pracownika stwarza ryzyko zaburzenia mechanizmów kontroli i nadzoru w Urzędzie, na co wskazują nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli³⁴.

(dowód: akta kontroli str.10-19, 43, 87-118)

W zakresie powyższych rozwiązań organizacyjnych Prezydent podał, że:

- obecna Dyrektor WPT była najpierw członkiem Zespołu, a od 3 lipca 2012 r. została jego przewodniczącą;
- w 2014 r. została pełniącą obowiązki dyrektora, a następnie Dyrektorem Promocji;
- Dyrektor WPT podejmuje decyzje o przyznaniu środków po szczegółowej analizie przez sześciuosobowy Zespół;
- jak większość dyrektorów w Urzędzie, posiada pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w imieniu Miasta w zakresie zarządzania mieniem w sprawach objętych WPT.

(dowód: akta kontroli str. 224-226)

³⁴ Stwierdzono m.in: brak aktualizacji zarządzenia Prezydenta w sprawie powołania składu Zespołu; przyjmowanie przez Zespół dodatkowych kryteriów oceny wniosków, które nie zostały określone przez Radę w uchwale nr 801/10; brak w protokołach z posiedzeń Zespołu wyników głosowań jego członków.

Wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zostały rozpatrzone terminowo z uwzględnieniem przepisów kpa. Niemniej jednak, oceny wniosków dokonywał Zespół, tj. podmiot nieuprawniony, gdyż kompetencję taką przepis art. 19c ust. 2 udpp jednoznacznie przyznał tylko organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto Zespół przyjmował dodatkowe kryteria oceny wniosków, które nie zostały określone przez Radę w uchwale nr 801/10, a protokoły z posiedzeń Zespołu nie zawierały wyników głosowań jego członków.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015-2018 (I połowa) wydatki Miasta na zadania w formie inicjatywy lokalnej wyniosły odpowiednio: 80,7 tys. zł; 83,4 tys. zł; 94,0 tys. zł i 45,3 tys. zł. W odniesieniu do wydatków ogółem Miasta, tj.: 1 056 340,7 tys. zł; 1 003 210,9 tys. zł; 1 105 803,6 tys. zł; 534 534,6 tys. zł; stanowiły one nie więcej niż 0,01%. W latach tych wydatki w ramach budżetu partycypacyjnego wyniosły: 5 345,3 tys. zł; 5 314,6 tys. zł; 4 300,5 tys. zł; 236,5 tys. zł (na 30 maja 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację dotyczącą 20 zadań³⁵ zaakceptowanych do realizacji w latach 2015-2018 (I połowa), tj. 9,3% pozytywnie rozpoznanych wniosków, i ustalono, że:

- Urząd wyznaczył opiekuna inicjatyw, którym był pracownik WPT;
- we wszystkich badanych sprawach opracowano harmonogram i kosztorys wykonania inicjatywy lokalnej; dokumenty te stanowiły załączniki do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej;
- realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała zgodnie z harmonogramem i kosztorysem jej wykonania;
- kwota poszczególnych wydatków na realizację inicjatyw lokalnych nie przekraczała progu wartościowego ustalonego w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁶;
- wkład finansowy Miasta w realizację inicjatywy lokalnej nie przekraczał 3 tys. zł;
- od zaakceptowania wniosku do zawarcia umowy upłynęło: do m-ca – cztery sprawy, pow. m-ca do 2 m-cy – dwie sprawy, pow. 2 m-cy do 3 m-cy – osiem spraw, pow. 3 m-cy do 4 m-cy – pięć spraw, niespełna 8 m-cy – jedna sprawa³⁷;
- w badanych sprawach nie odstąpiono od zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 146-147)

Dyrektor WPT podała, że termin zawarcia umowy nie został uregulowany przepisami wewnętrznymi, umowa zawierana była nie później niż 2 tygodnie przed realizacją zadania.

(dowód: akta kontroli str. 6, 37)

W 40 objętych badaniem umowach o realizację inicjatywy lokalnej określono podział zadań pomiędzy Miastem a realizatorem inicjatywy lokalnej. W umowach tych postanowiono, że:

³⁵ Po 5 wniosków z poszczególnych lat 2015-2018 (I połowa).

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm. Przepis ten stanowi, że nie stosuje się przepisów tej ustawy do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.

³⁷ W sprawie nr 31 Grupa Inicjatywna miała zrealizować inicjatywę lokalną w I półroczu 2015 r. Urząd poinformował pismem z 16 lutego 2015 r. grupę inicjatywną o przyznaniu wkładu finansowego w kwocie 1 tys. zł. Dnia 28 maja 2015 r. Grupa Inicjatywna wystąpiła do Urzędu o możliwość realizacji inicjatywy lokalnej po powrocie z wakacji młodzieży szkolnej, do której była także skierowana inicjatywa lokalna. Umowa została zawarta 13 października 2015 r. Zadanie zrealizowano w listopadzie i grudniu 2015 r.

- Miasto sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania przez grupę inicjatywną. Czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu;
- w ramach kontroli upoważnieni pracownicy WPT mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji;
- realizacja zadania zostanie rozliczona m.in. poprzez złożenie sprawozdania zawierającego oświadczenia oraz zestawienia faktur VAT i rachunków.

Badanie ww. umów wykazało m.in., że:

- wkładem własnym grup inicjatywnych w realizację zadań były środki własne oraz wolontariat, a ze strony Miasta – tylko środki finansowe;
- nabywcą i płatnikiem towarów lub usług było Miasto;
- faktury obejmujące kwotę wkładu finansowego zostały wystawione na Miasto;
- Miasto przekazywało środki przelewem na rachunek bankowy sprzedawcy. W przypadku, gdy sprzedawca nie posiadał rachunku bankowego, płatności regulowane były w kasie Urzędu w ustalonym terminie.

Wszelkie sprawy związane z realizacją zadań grupa inicjatywna uzgadniała z opiekunem inicjatyw, tj. pracownikiem WPT.

(dowód: akta kontroli str. 119-147)

3.2. Sprawozdania z realizacji 40 inicjatyw sporządzono w wymaganym terminie. Przedłożono oświadczenia (np. o zrealizowaniu inicjatywy lokalnej; o niesprzedaniu rzeczy nabytych ze środków Miasta, o pracy wolontariuszy – liczba, stawka godzinowa), faktury, dokumentację fotograficzną ze zrealizowanej inicjatywy. Pracownik WPT zweryfikował pod względem merytorycznym i prawnym zgodność operacji gospodarczych ujętych na fakturach. Dyrektor WPT wyjaśniła, że realizacja inicjatyw lokalnych była kontrolowana wyrywkowo, poprzez udział poszczególnych członków Zespołu w danej inicjatywie i stwierdzenie faktu, że inicjatywa odbyła się zgodnie z wnioskiem i podpisaną umową.

Analizowane zadania zostały zrealizowane zgodnie z umową.

W okresie objętym kontrolą do Miasta nie wpłynęły skargi dotyczące sposobu realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 146-161)

W Urzędzie nie przeprowadzono kontroli i audytu w badanym zakresie. W ramach systemu zarządzania jakością, 22 marca 2017 r. został przeprowadzony audit, którym objęto m.in. badanie procesu: wsparcie finansowe w ramach inicjatyw lokalnych mieszkańców, w tym badanie aktualności kart informacyjnych w BIP. Stwierdzono, że badany proces był realizowany zgodnie z procedurą i wymaganiami. Wnioskowano o aktualizowanie w BIP danych w karcie informacyjnej oraz o zachęcanie interesantów do wypełniania ankiet w celu uzyskania zwrotnej informacji o stopniu spełnienia ich oczekiwań.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 72, 74)

3.3. W ramach inicjatyw lokalnych objętych badaniem kontrolnym osiągnięto założone cele. Realizacja inicjatyw lokalnych dla mieszkańców Torunia polegała m.in. na organizacji: zajęć świetlicowych i sportowych, pikników rodzinnych, zabaw karnawałowych, zawodów piłkarskich, spływów kajakowych, imprez artystycznych, wystaw prac plastycznych, sztuk teatralnych, imprez integracyjnych, wycieczek rowerowych, warsztatów ceramicznych, imprez charytatywnych, festynów, konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 153-161)

Miasto nie opracowało konkretnego logotypu dla inicjatyw lokalnych. Natomiast w ramach umowy grupa inicjatywna zobowiązywała się do umieszczenia we wszystkich materiałach informacyjnych i reklamowych dotyczących inicjatywy lokalnej, informacji o realizowaniu zadania publicznego wspólnie z Miastem i umieszczenia na nich herbu Miasta Torunia wraz z podpisem „MIASTO TORUŃ” oraz do działań promocyjnych uzgodnionych z WPT.

(dowód: akta kontroli str. 72, 74, 132-134)

Na stronach <https://www.torun.pl/> umieszczono informację o realizacji konkretnych inicjatyw. Ponadto na stronie BIP Urzędu podano wykaz umów zawartych przez Miasto, wśród których ujęto inicjatywy lokalne. Podano m.in. nazwę inicjatora, przedmiot umowy, kwotę wsparcia³⁸.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Opracowanie i przedłożenie Radzie projektu uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnej z zakresem delegacji art. 19c ust. 1 udpp.
2. Dokumentowanie przebiegu głosowania i jego wyników podczas posiedzeń Zespołu.
3. Stosowanie przy ocenie wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej tylko kryteriów określonych przez Radę, stosownie do art. 19c ust. 1 udpp.
4. Zapewnienie dokonywania oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej przez organ wykonawczy Miasta.

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 Bydgoszczy.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się

³⁸ <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=1185>. Dostęp – 18 lipca 2018 r.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.

od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, września 2018 r.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis