



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.03.2018
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. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/103/2018 z 3 lipca 2018 r. 2. Artur Nierebiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/102/2018 z 3 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 4-7)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Osielsko ¹ , Szosa Gdańska 55A 86-031 Osielsko
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Sypniewski, Wójt Gminy Osielsko ² (dowód: akta kontroli str. 8-16)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Gminę Osielsko⁴ zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

Urząd zapewnił odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych. W Gminie przyjęta została uchwała określająca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zabezpieczone zostały również środki finansowe na realizację tych zadań. W Urzędzie zorganizowano system przyjmowania, rozpatrywania i realizacji wniosków mieszkańców. Zdecydowana większość zadań w ramach inicjatywy lokalnej została zrealizowana, a uzyskane efekty były zgodne z założonymi w umowach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- uwzględnienia wniosków złożonych przez osoby nieuprawnione w świetle art. 19b ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵ i zawarcie z nimi umów o wspólnej realizacji zadań;
- dokonywania niejednolitej oceny wniosków dotyczących tych samych stanów faktycznych, wynikającej z różnic w interpretacji obowiązujących kryteriów tej oceny;
- dokonywania oceny wniosków niezgodnie z obowiązującymi kryteriami;

¹ Dalej: „Urząd” lub „UG”.

² Od 22 kwietnia 1996 r., dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Dalej: „Gmina”.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 450, ze zm., dalej: „udpp”.

- nieprawidłowym stosowaniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ i przepisów wykonawczych w procesie rozpatrywania wniosków.

Podkreślenia wymaga, że nieprawidłowości w zakresie oceny merytorycznej wniosków dotyczyły głównie spraw z 2015 r., tj. pierwszego roku po przyjęciu uchwały przez Radę Gminy Osielsko⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami § 23 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁸ od 1 stycznia 2015 r.⁹ zadania z zakresu udpp – w przedmiocie inicjatywy lokalnej przypisane zostały Referatowi Organizacyjnemu¹⁰. Zadania z zakresu obsługi wniosków i umów ujęto w zakresie obowiązków podinspektora ds. obsługi obywateli i jednostek pomocniczych oraz archiwum zakładowego, a nadzór nad ich wykonywaniem przypisano do obowiązków kierownika RO.

(dowód: akta kontroli str. 17-38)

Pracownicy Urzędu zajmujący się inicjatywą lokalną¹¹ na etapie przygotowywania projektu uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zostali zapoznani z piśmiennictwem, orzecznictwem oraz wybranymi projektami uchwał innych jednostek samorządu w tym zakresie przez Sekretarz Gminy. Nie zostali natomiast przeszkoleni przez zewnętrzny podmiot z tego, na czym polega inicjatywa lokalna i jakie są możliwe formy jej wdrożenia.

Sekretarz Gminy wskazała, że „ze względu na fakt, że jednostki samorządu mogą przyjmować różne kryteria oceny nie spotkał się z ofertą „uniwersalnego” zewnętrznego szkolenia na ten temat. Pracownicy w ramach samokształcenia mieli (i nadal mają) dostęp do piśmiennictwa (np. pismo samorządu terytorialnego WSPÓLNOTA, teleinformatycznego systemu informacji prawnej, który posiada komentarze do ustaw) oraz są obowiązani do korzystania z pomocy prawnej.”

(dowód: akta kontroli str. 39-55)

Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy, udostępnianie informacji, informowanie mieszkańców o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej odbywało się poprzez: zebrania wiejskie, stronę BIP, niezależne media, które często uczestniczą w posiedzeniach komisji lub sesji Rady Gminy oraz bezpośrednio informowanie zainteresowanych mieszkańców przez pracowników UG.

Władze gminy tworząc budżet upowszechniały jego założenia i informacje istotne dla mieszkańców w zakresie inicjatyw lokalnych poprzez m.in. opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej projektu budżetu wraz z objaśnieniami. Zagadnienia inicjatywy lokalnej poruszane były podczas zebrań wiejskich poświęconych uchwalaniu wniosku dotyczącego przyznania środków z funduszu sołeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 39-55, 118)

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm., dalej: „Kpa”.

⁷ Dalej: „Rada Gminy” lub „Rada”.

⁸ Wprowadzonego zarządzeniem nr 55/04 Wójta z dnia 31 grudnia 2004 r.

⁹ Zmiana wprowadzona zarządzeniem nr 18/2014 Wójta z dnia 30 grudnia 2014 r.

¹⁰ Dalej: „RO”.

¹¹ Tj. podinspektor ds. obsługi obywateli i jednostek pomocniczych oraz kierownik RO.

Rada Gminy Uchwałą nr IV/26/2015¹² z 24 kwietnia 2015 r. określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazując kryteria oceny merytorycznej¹³ wniosków wraz z podaniem maksymalnej liczby punktów możliwych do uzyskania w danej kategorii, co pozwalało na ocenę celowości przedsięwzięcia. Dwa spośród dziewięciu wskazanych kryteriów odnosiły się do pracy społecznej stanowiącej wkład własny mieszkańców, dodatkowo premiowany przy ocenie wniosków. W uchwale wskazano ponadto, że rozpatrywany w aspekcie celowości powinien być wniosek, który uwzględnia wysokość udziału finansowego wnioskodawcy w łącznych szacunkowych kosztach realizacji zadania wraz z wkładem rzeczowym na poziomie minimum 15% oraz uzyskał co najmniej 15 punktów, a w przypadku projektowania lub projektowania i budowy odgałęzień sieci kanalizacji sanitarnej do granicy działki, uzyskał co najmniej 8 punktów w ocenie merytorycznej (na 42 możliwe do uzyskania). Ponadto dodano zapis, że realizacja zadań w ramach inicjatywy lokalnej będzie uzależniona od możliwości finansowych określonych w budżecie Gminy i możliwości spełnienia przez Gminę świadczeń rzeczowych¹⁴. W przedmiotowej uchwale zawarto ograniczenie polegające na tym, że zadanie inwestycyjne może być realizowane na terenie, do którego gmina Osielsko ma tytuł prawny.

W uchwale w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej określono rodzaje świadczeń akceptowalne jako wkład własny¹⁵. Od 13 kwietnia 2016 r. wykluczono w przypadku zadań inwestycyjnych możliwość wkładu wnioskodawcy polegającego na świadczeniu prac społecznych polegających na wykonywaniu robót budowlanych, z wyłączeniem robót realizowanych w przypadku 100% wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 56-62)

Projekt uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL oraz projekty zmian do tej uchwały były każdorazowo konsultowane z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp. Projekty były umieszczane na stronach BIP Urzędu oraz w jego siedzibie.

(dowód: akta kontroli str. 63--79)

Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy, przed wprowadzeniem uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL nie został powołany w sposób formalny zespół ds. tworzenia projektu uchwały dotyczącej inicjatywy lokalnej. Jednakże nad jej projektem pracowało kilka osób. Oprócz analizy stanu prawnego roboczo konsultowano kwestie kryteriów dotyczących zadań inwestycyjnych z pracownikami Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych, odbyto kilka roboczych spotkań pracowników z zainteresowanymi radnymi (poza formalnymi posiedzeniami komisji Rady), a kierownik RO referowała projekt uchwały na posiedzeniach komisji Rady.

(dowód: akta kontroli str. 39-55)

W Urzędzie nie opracowano wzorów dokumentów ułatwiających podjęcie współpracy Gminy z mieszkańcami w formie inicjatywy lokalnej.

¹² Uchwała nr IV/26/2015 Rady Gminy Osielsko z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zmieniona uchwałami: nr VII/74/2015 z 25 sierpnia 2015 r., nr II/18/2016 z 22 marca 2016 r. oraz IV/71/2017 z 27 czerwca 2017 r., dalej zwana: „Uchwała w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL”.

¹³ Zasięg inicjatywy lokalnej, liczba mieszkańców, którym inicjatywa będzie służyć, uzasadnienie potrzeby realizacji inicjatywy, forma udziałów mieszkańców w inicjatywie lokalnej, udział/wkład pracy społecznej, wysokość udziału finansowego i rzeczowego wnioskodawcy, doświadczenie wnioskodawcy, współdziałanie w realizacji zadania oraz możliwość długotrwałego korzystania z rezultatów działania.

¹⁴ Przed 14 września 2015 roku warunek punktowy ograniczał się do uzyskania co najmniej 15 punktów w ocenie merytorycznej (na 37 możliwych).

¹⁵ Prace społeczne, świadczenia rzeczowe oraz świadczenia pieniężne.

Zastępca Wójta podała, że „osobom zainteresowanym inicjatywą lokalną udostępnia się wyciąg z uchwały z wykazem kryteriów i informuje się, aby wniosek zawierał w treści elementy pozwalające na jego ocenę zgodnie z uchwałą.”

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

W UG nie wprowadzono zarządzenia określającego wewnętrzny obieg wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej.

Zastępca Wójta wyjaśniła, że „zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (...), wnioski są kierowane do właściwych komórek organizacyjnych, który wynika z podziału zadań i kompetencji w Regulaminie Organizacyjnym. W przypadku wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej w przedmiocie inwestycji wnioski są dekretowane ze wskazaniem dwóch komórek - Referatu Organizacyjnego oraz Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych. W zakresie określenia sposobu wykonania uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, na podst. art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt powołuje komisję ds. oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Zarządzenia są udostępnione w BIP.”

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

W rocznych programach współpracy organów Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp obowiązującymi w latach 2015-2018¹⁶ wskazywano inicjatywy lokalne jako jedną z form współpracy z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 90-115)

W latach 2015-2018 w budżecie Gminy zabezpieczono środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w formie rezerwy celowej, w kwotach odpowiednio: 135 tys. zł, 150 tys. zł, 200 tys. zł i 270 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 82-89)

Zastępca Wójta Gminy wskazała, że Referat Organizacyjny, w którego kompetencjach znajduje się obsługa wniosków z zakresu inicjatywy lokalnej, składa zapotrzebowanie na środki do budżetu według swojego rozeznania wynikającego z kontaktów z mieszkańcami. Podkreśliła również, że planowanie wydatków budżetowych jest utrudnione z uwagi na brak w udpp delegacji dla organu stanowiącego do określenia terminów składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 118)

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

(dowód: akta kontroli str. 116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁶ Przyjętymi: uchwałą nr X/92/2014 Rady Gminy Osielsko z dnia 29 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2015 r., uchwałą nr XI/108/2015 Rady Gminy Osielsko z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2016 r., uchwałą nr VII/94/2016 Rady Gminy Osielsko z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2017 r. oraz uchwałą nr IX/116/2017 Rady Gminy Osielsko z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia Roczno programu współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych. W Gminie stworzono warunki dla realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, w szczególności podjęta została uchwała określająca tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków w tym zakresie oraz corocznie zapewniano środki na realizację zadań.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło łącznie 48 wniosków w sprawie realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, z tego – 16 w 2015 r., 15 w 2016 r., 11 w 2017 r. oraz sześć w I półroczu 2018 r. Wszystkie dotyczyły działań z zakresu działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych (art. 19b ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 13 udpp), z tego 21 (tj. 43,8%) - budowy i rozbudowy sieci wodno-kanalizacyjnej, 20 (tj. 41,7%) - budowy odgałęzień sieci kanalizacyjnych, pięć (tj. 10,4%) - budowy dróg i chodników, jeden - budowy obiektu małej architektury oraz jeden - zaprojektowania i budowy oświetlenia ulicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 130, 136-143)

Wszystkie wnioski złożone zostały bezpośrednio przez zainteresowanych, bez pośrednictwa organizacji pozarządowych lub podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 udpp. W 31 przypadkach wnioskodawcą była pojedyncza osoba. W kontrolowanym okresie Urząd nie organizował konkursów na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 136-143)

Spośród złożonych wniosków: 26 (tj. 54,2%) przyjętych zostało do realizacji, w tym jeden warunkowo¹⁷, a 21 (tj. 41,6%) zostało odrzuconych, w tym trzy mimo początkowej decyzji o przyjęciu ich do wykonania. Jeden wniosek na dzień 30 czerwca 2018 r. był w trakcie rozpatrywania.

Przyczynami odrzucenia wniosków były: niespełnienie wymogów merytorycznych określonych uchwałą w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL, w tym nieosiągnięcie minimalnej liczby punktów (12 przypadków), niespełnienie kryterium podmiotowego (cztery przypadki, w tym trzy związane z brakiem zamieszkania na terenie Gminy, jeden – ze złożeniem wniosku przed spółkę prawa handlowego), uznanie zadania za niecelowe (trzy przypadki), wątpliwości odnośnie do możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej wyrażone na sesji Rady Gminy (dwa przypadki).

Poza przypadkami opisanymi w części *Ustalone nieprawidłowości*, o sposobie rozpatrzenia wniosku wnioskodawcy byli informowani na piśmie, w tym również poprzez zawarcie z nimi w ciągu miesiąca umowy o realizacji zadania w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 130, 136-143)

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 48 wniosków, które wpłynęły do Urzędu w kontrolowanym okresie.

Większość wniosków (37, tj. 77%) rozpoznana została z zachowaniem terminu wynikającego z art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 Kpa. Poza przypadkami opisanymi w części *Ustalone nieprawidłowości*, w sytuacji przekroczenia tego terminu Urząd,

¹⁷ W sprawie tej wnioskodawca nie zaakceptował warunku postawionego przez Urząd Gminy i zrezygnował z podpisania umowy.

stosownie do art. 245 Kpa, zawiadamiał wnioskodawcę o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. Wnioski ocenione zostały przez Zastępcę Wójta przy udziale komisji złożonych z pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy zajmujących się inwestycjami z zakresu przedmiotowego wniosku (odpowiednio do spraw inwestycji wodno-kanalizacyjnych, drogowych, oświetlenia). W ramach oceny rozważano celowość zadania będącego przedmiotem inicjatywy dla Gminy, możliwości jego realizacji oraz przyznawano punktację według kryteriów określonych uchwałą w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL.

(dowód: akta kontroli, str. 130, 136-147, 155)

W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W trzech sprawach (Ref.Org.152.2.2015, Ref.Org.152.9.2015, Ref.Org.152.10.2015) nie załatwiono odmownie wniosków złożonych przez osoby nieuprawnione, tj. niewymienione w art. 19b ust. 1 udpp, w następstwie czego z wnioskodawcami zawarto umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W ww. sprawach osoby fizyczne, które wystąpiły z wnioskiem, nie spełniały definicji mieszkańców Gminy Osielesko w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁸. Realizacja zadań w dwóch sprawach nie wiązała się z wydatkami ze strony Gminy. Na realizację trzeciego Gmina wydatkowała 1 115,72 zł¹⁹.

Podkreślenia wymaga, że wszystkie przypadki dotyczące nieprawidłowości w tym zakresie miały miejsce w 2015 r. Począwszy od 2016 r. Urząd w przypadku wątpliwości pobierał oświadczenia o zamieszkaniu. Brak zamieszkania na terenie Gminy stanowił również podstawę dla odmownego załatwienia trzech wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 136-139, 163-169, 202-213)

Wójt wyjaśnił, że w ww. sprawach przyjęto ustne oświadczenia o zamieszkiwaniu na terenie Gminy. Pracownik Urzędu nie miał natomiast doświadczenia co do konieczności pobrania oświadczenia pisemnego. Wskazał również, że część wnioskodawców ma obecnie uregulowany obowiązek meldunkowy potwierdzający zamieszkanie na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 373)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w dokumentacji ww. postępowań brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących o zamieszkiwaniu wnioskodawców na terenie Gminy, a w zawartych umowach o wykonanie inicjatywy wskazano adres zamieszkania inicjatorów spoza terenu Gminy.

2. Przy ocenie wniosków niejednolicie przyznawano, w tych samych stanach faktycznych, punkty w ramach kryteriów „realizacja zadania we współdziałaniu”, „uzasadnienie potrzeby realizacji inicjatywy”, przez co naruszono zasadę określoną w art. 8 Kpa, zobowiązującą organy administracji publicznej do prowadzenia postępowań w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. I tak do czasu wypracowania:

¹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1025, ze zm.

¹⁹ Kwota po uwzględnieniu zwrotu VAT.

- a) w styczniu 2016 r. jednolitej praktyki polegającej na uznaniu, że zadania inwestycyjne realizowane są co najmniej we współpracy z Gminnym Zakładem Komunalnym w Żołędowie, w ocenie kryterium: „realizacja zadania we współdziałaniu” w trzech sprawach dotyczących inicjatyw z zakresu spraw wodno-kanalizacyjnych przyznano po jednym punkcie w ww. kryterium, uznając, że realizacja zadania inwestycyjnego będzie wymagała współpracy z innymi jednostkami, w tym organizacyjnymi Gminy, podczas gdy w 11 innych sprawach, w tym 10 dotyczących również realizacji zadań z zakresu inwestycji wodno-kanalizacyjnych, tych punktów nie przyznano;
- b) w maju 2018 r. jednolitej praktyki polegającej na uznaniu, że uzasadnieniem dla inicjatyw z zakresu inwestycji wodno-kanalizacyjnych są również względy bezpieczeństwa, w ocenie kryterium „uzasadnienie potrzeby realizacji inicjatywy” dla inicjatyw z zakresu inwestycji wodno-kanalizacyjnych w 17 sprawach²⁰ przyznano dodatkowo po 3 punkty, uznając, że mają one swoje uzasadnienie we względach bezpieczeństwa, podczas gdy w 14 sprawach²¹ dotyczących tego samego zakresu takich punktów nie przyznano.

(dowód: akta kontroli, str. 144-147)

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że na podstawie analizy wniosków wpływających do Urzędu wypracowywana była jednolita interpretacja uchwały. Rozbieżności przy kryterium: uzasadnienie potrzeby realizacji inwestycji w początkowym okresie wynikają ze zdobywania doświadczenia przy ocenianiu realizacji wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 375, 386)

- 3. W 14 z 40 przypadków wnioski o realizację inicjatywy lokalnej ocenione zostały niezgodnie z kryteriami merytorycznymi wprowadzonymi uchwałą w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach IL. I tak:

- a) w czterech sprawach²² wnioskowi przyznano po 3 punkty w kryterium „formy udziału mieszkańców w inicjatywie lokalnej” i po 2 punkty w kryterium „udział wkład pracy społecznej”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 4 i 5 tabeli określonej § 2 ust. 1 ww. uchwały, tj. udział wnioskodawców nie polegał na świadczeniu pracy społecznej, lecz – jak wskazano w umowach o wykonanie inicjatywy - wniesieniu świadczeń rzeczowych w postaci wykonania projektu budowlanego;

(dowód: akta kontroli, str. 144-147, 156-169, 175-190)

- b) w dwóch sprawach²³ wnioskowi przyznano po 5 punktów w kryterium „wysokość udziału finansowego/wkładu rzeczowego wnioskodawcy w łącznych kosztach realizacji zadania, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 6 tabeli określonej w § 2 ust. 1 ww. uchwały, tj. udział wnioskodawców nie stanowił co najmniej 81% łącznych szacunkowych kosztów zadania;

(dowód: akta kontroli, str. 144-147, 156-169)

²⁰ Ref.Org.152.7.2015, Ref.Org.152.10.2015, Ref.Org.152.14.2015, Ref.Org.152.1.2016, Ref.Org.152.3.2016, Ref.Org.152.4.2016, Ref.Org.152.6.2016, Ref.Org.152.8.2016, Ref.Org.152.4.2017, Ref.Org.152.5.2017, Ref.Org.152.6.2017, Ref.Org.152.8.2017, Ref.Org.152.9.2017, Ref.Org.152.10.2017, Ref.Org.152.11.2017, Ref.Org.152.2.2018.

²¹ Ref.Org.152.1.2015, Ref.Org.152.2.2015, Ref.Org.152.5.2015, Ref.Org.152.6.2015, Ref.Org.152.8.2015, Ref.Org.152.9.2015, Ref.Org.152.13.2015, Ref.Org.152.15.2015, Ref.Org.152.16.2015, Ref.Org.152.17.2015, Ref.Org.152.2.2016, Ref.Org.152.10.2016, Ref.Org.152.11.2016, Ref.Org.152.3.2018.

²² Ref.Org.152.1.2015, Ref.Org.152.2.2015, Ref.Org.152.6.2015, Ref.Org.152.7.2015.

²³ Ref.Org.152.1.2015, Ref.Org.152.2.2015.

- c) w 10 sprawach²⁴ wnioskowi przyznano po jednym punkcie w kryterium „formy udziału mieszkańców w inicjatywie lokalnej”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 4 tabeli określonej § 2 ust. 1 ww. uchwały, tj. udział wnioskodawców nie polegał na przekazaniu Gminie świadczenia pieniężnego, lecz na zapewnieniu na swój koszt robót budowlanych;

(dowód: akta kontroli, str. 144-147, 202-213, 233-246, 249-256, 270-294, 331-333)

- d) w jednej sprawie²⁵ wnioskowi przyznano jeden punkt w kryterium „doświadczenie w realizacji zadań objętych wnioskiem”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 7 tabeli określonej § 2 ust. 1 ww. uchwały, tj. wnioskodawca nie dysponował doświadczeniem w realizacji zadań objętych wnioskiem.

(dowód: akta kontroli, str. 163-169)

Skutkiem niewłaściwej oceny wniosków było przyjęcie do realizacji dwóch spraw (Ref.Org.152.1.2015 i Ref.Org.152.2.2015), które nie osiągnęły minimalnej liczby punktów pozwalającej na pozytywną ocenę wniosku zgodnie z uchwałą. Na realizację tych zadań Gmina wydatkowała łącznie 3 238,86 zł²⁶. W pozostałych przypadkach błędy w punktacji nie wpłynęły na sposób rozpoznania wniosku.

Wójt Gminy oraz Zastępca Wójta wyjaśnili m.in., że na podstawie analizy wniosków wpływających do Urzędu wypracowywana była jednolita interpretacja uchwały. Rozbieżności przy kryterium „forma udziału mieszkańców w inicjatywie” w początkowym okresie wynikały ze zdobywania doświadczenia przy ocenianiu realizacji wniosków. W sprawie przyznawania punktacji związanej ze świadczeniem pieniężnym osobom realizującym na swój koszt roboty budowlane wskazali, że związane to było z uznaniem, że ponoszą oni nakłady finansowe związane z opłatą za zajęcie pasa drogowego czy wynagrodzenie kierownika budowy. W sprawie przyznania punktacji z tytułu ponad 80% wkładu rzeczowo-finansowego Wójt wyjaśnił, że przyjęto założenie, że wkład w postaci projektu jest w całości pokrywany przez wnioskodawcę. Jako przyczynę przyznania punktu z uwagi na doświadczenie, wskazał natomiast błąd komisji.

(dowód: akta kontroli, str. 375, 386, 401)

4. W procesie rozpatrywania ośmiu z 48 wniosków naruszono Kpa lub przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁷. I tak:

- a) w dwóch przypadkach (sprawa Ref.Org.152.2.2017 i Ref.Org.152.7.2017) nie powiadomiono wnioskodawcy na piśmie o sposobie rozpoznania wniosku, co było wymagane art. 244 § 2 i art. 238 § 1 w zw. z art. 247 Kpa. We wszystkich pozostałych przypadkach powiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku nie zawierało pouczenia o treści art. 239 Kpa. Ponadto sześć powiadomień²⁸ nie zawierało uzasadnienia prawnego, a dwa²⁹ – uzasadnienia faktycznego, co stanowiło naruszenie art. 247 w zw. z art. 238 Kpa.

(dowód: akta kontroli, str. 136-143, 174, 217-232, 295-312, 340-346, 406)

²⁴ Ref.Org.152.9.2015, Ref.Org.152.10.2015, Ref.Org.152.1.2016, Ref.Org.152.2.2016, Ref.Org.152.3.2016, Ref.Org.152.6.2016, Ref.Org.152.8.2016, Ref.Org.152.10.2016, Ref.Org.152.11.2016, Ref.Org.152.9.2017.

²⁵ Ref.Org.152.2.2015.

²⁶ W tym w związku z wnioskiem Ref.Org.152.2.2015 - 1 115,72 zł.

²⁷ Dz. U. Nr 5, poz. 46, dalej: „rozporządzenie w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków”.

²⁸ Ref.Org.152.12.2015, Ref.Org.152.7.2016, Ref.Org.152.13.2016, Ref.Org.152.7.2017, Ref.Org.152.4.2017, Ref.Org.152.2.2018.

²⁹ Ref.Org.152.12.2016, Ref.Org.152.13.2016.

W sprawie niepoinformowania wnioskodawcy na piśmie Wójt wyjaśnił m.in., że wnioskodawcy zostali poinformowani osobiście lub telefonicznie. W kwestii braku wymaganych elementów pism o odmownym załatwieniu wniosku Wójt oraz Zastępca Wójta wyjaśnili, że wynika to ze specyfiki spraw inicjatywy lokalnej, w której nie ma się do czynienia z typowym postępowaniem administracyjnym, lecz też z postępowaniem cywilnym. Wskazał również, że brak jest w ofercie szkoleń w zakresie inicjatywy lokalnej, w których mógłby wziąć udział pracownik odpowiedzialny merytorycznie za obsługę wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 380, 385, 401)

NIK wskazuje, że wnioski o wspólną realizację zadań w ramach inicjatywy są - zgodnie z art. 19b ust. 2 udpp - wnioskami w rozumieniu przepisów Kpa, a ich rozpatrywanie podlega rygorom tej ustawy.

b) w trzech sprawach (Ref.Org.152.3.2016(w2), Ref.Org.152.5.2016, Ref.Org.152.13.2016), mimo niezakończono wniosku w ciągu miesiąca, wnioskodawcy nie zawiadomiono o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia. Stanowiło to naruszenie art. 244 § 1 w zw. z art. 237 § 1 Kpa oraz art. 245 Kpa;

(dowód: akta kontroli, str. 136-143, 306-313)

Wójt wskazał, że sprawy z zakresu inicjatywy lokalnej dotyczące inwestycji należą do spraw szczególnie skomplikowanych o dwumiesięcznym terminie załatwienia sprawy, ponadto zgodnie z art. 35 Kpa do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Czas potrzebny do podjęcia uchwały (w sprawie zmiany uchwały budżetowej – przypis NIK) przez Radę Gminy powodował wydłużenie okresu załatwiania sprawy, ale z przyczyn niezależnych od organu – Wójta. W wymienionych sprawach informowano wnioskodawców na każdym etapie o czynnościach podjętych w celu rozpatrywania wniosku ustnie, telefonicznie lub osobiście. Wójt nie ma kompetencji ustawowych do organizacji pracy Rady.

(dowód: akta kontroli, str. 386)

NIK zauważa, że do postępowań w sprawie rozpoznania wniosku nie mają zastosowania przepisy art. 35 Kpa. Postępowanie w sprawie wniosku jest odrębnym postępowaniem opisanym w dziale VIII Kpa, dla którego przewidziany jest miesięczny termin rozpoznania, a przypadki jego niedochowania reguluje art. 245 Kpa.

c) w dwóch sprawach (Ref.Org.152.1.2016 i Ref.Org.152.2.2016) rozpoznawaniu wniosku towarzyszyła zbędna zwłoka związana z zwoływaniem posiedzenia komisji rozpatrującej wniosek, skutkiem czego uchybiono miesięcznemu terminowi rozpoznania wniosku. Stanowiło to naruszenie art. 244 § 1 Kpa w zw. z art. 237 § 1 Kpa;

(dowód: akta kontroli, str. 136-143, 233-247)

Wójt wyjaśnił m.in., że wnioski zostały złożone pod koniec roku kalendarzowego w okresie urlopowym (świątecznym). Wzmrożona absencja pracowników spowodowała trudności w zwołaniu komisji. Ponadto wskazał, że sprawy z zakresu inicjatywy lokalnej związane z inwestycjami należą do spraw

szczególnie skomplikowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 385)

NIK zauważa, że problemy organizacyjne nie mogą stanowić uzasadnienia dla przewlekłego rozpatrywania sprawy.

- d) w jednym przypadku (sprawa Ref.Org.152.5.2017) Urząd samodzielnie założył rodzaj wkładu wniesionego przez wnioskodawcę (projekt) zamiast wezwać do jego określenia. Zgodnie z § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, gdy z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu wzywa się wnoszącego do wyjaśnienia lub uzupełnienia. W sprawie tej wnioskodawca zgodził się na taką formę wkładu, jednak nie doszło do zawarcia umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, gdyż po wątpliwościach – zgłoszonych na sesji Rady Gminy w sprawie wprowadzenia zmian do Wieloletniej Prognozy Finansowej – odnośnie do możliwości naliczenia opłaty adiacenckiej Urząd wycofał się z realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 306-313)

Wójt oraz Zastępca Wójta wyjaśnili m.in., że przyczyną powyższego była deklaracja wnioskodawcy o współpracy oraz współudziale rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli, str. 380)

5. W jednej sprawie (Ref.Org.152.4.2017) wniosek został pozytywnie rozpatrzony, mimo że zadanie miało być realizowane na terenie, do którego Gmina nie posiadała tytułu prawnego, co było wymagane § 3 uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach IL³⁰. O takim sposobie załatwienia sprawy wnioskodawca został poinformowany stosownym pismem, a po upływie ponad dwóch miesięcy został wezwany do ustanowienia służebności działki.

(dowód: akta kontroli, str. 302)

Wójt wyjaśnił, że kwestia tytułu prawnego do nieruchomości, na której miała być realizowana inicjatywa, została przeoczona.

(dowód: akta kontroli, str. 405)

6. W jednym przypadku (sprawa Ref.Org.152.3.2016(w1)) nierzetelnie poinformowano wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia sprawy wskazując, iż wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, podczas gdy został on rozpatrzony merytorycznie.

(dowód: akta kontroli, str. 248)

Wójt wskazał, że w piśmie do wnioskodawcy błędnie użyto określenia, że wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia zamiast odrzucony.

(dowód: akta kontroli, str. 385)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań w zbadanym obszarze. W procesie oceny wniosków występowały nieprawidłowości. Większość z nich wystąpiła jednakże w pierwszym roku rozpoznawania spraw oraz została przez Urząd dostrzeżona i skorygowana. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie stosowania Kpa nie miały wpływu na realizację i efekty wykonanych zadań.

³⁰ W przedmiotowej sprawie finalnie nie doszło do zawarcia umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

Na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej Gmina wydała w latach 2015-2018 (I połowa) łącznie 184 157,87 zł, z tego w roku 2015 – 7 491,79 zł, w roku 2016 – 74 699,67 zł, w roku 2017 - 101 966,41 zł³¹. Stanowiło to odpowiednio 0,01%, 0,11%, 0,13% wydatków ogółem. W tym samym okresie wydatki Gminy w ramach budżetu sołeckiego wynosiły odpowiednio 255 075,72 zł, 264 449,33 zł, 281 349,36 zł i 86 510,36 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 131)

W Urzędzie przyjęto zasadę opieki nad zadaniami realizowanymi w ramach inicjatywy przez urzędników właściwych merytorycznie w zakresie określonych zadań rzeczowych zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu. W związku z tym nie wyznaczano innych opiekunów inicjatywy.

(dowód: akta kontroli, str. 387)

Dokumenty niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej dla zadań przewidujących wkład rzeczowo-finansowy obu stron umowy, w tym harmonogram i kosztorys, opracowywane były w formie notatki służbowej. Większość z ustaleń z ww. dokumentów nie była przenoszona do umów o wspólnej realizacji zadania, w szczególności w siedmiu umowach nie wskazano terminu zakończenia robót budowlanych przez Gminę. Z uwagi na charakter zadań będących przedmiotem inicjatywy w umowach co do zasady nie zawierano również postanowień odnośnie do wysokości kosztów realizacji inwestycji. Taką zasadę stosowano we wszystkich przypadkach, w których wnioskodawca deklarował udział finansowy na poziomie 100% kosztów całkowitych inicjatywy oraz we wszystkich przypadkach, w których wnioskodawca wносił do inicjatywy wkład rzeczowy w postaci projektu, Gmina natomiast realizowała i finansowała roboty budowlane. Ograniczone informacje o wysokości kosztów zawierały również umowy w przypadkach, w których wnioskodawca obok projektu wносił wkład pieniężny. Kwotowe ustalenia w tym zakresie zawierała tylko pierwsza z trzech umów tego typu, w której limit wysokości kosztów robót do pokrycia przez wnioskodawcę ustalony został na podstawie kosztorysu szacunkowego³². W kolejnych umowach wskazywano, że wysokość udziału finansowego wnioskodawcy ustalona zostanie po wyłonieniu wykonawców robót.

(dowód: akta kontroli, str. 148-154, 157, 160-161, 165, 168-169, 178-180, 187-194, 19-201, 205-206, 212-213, 219-221, 237-240, 245-246, 254-256, 260-261, 263-265, 269, 273-276, 280-281, 285-287, 292-293, 318-320, 326-328, 330, 337-339, 343-345, 350-351, 359-363, 366, 368)

W kontrolowanym okresie Gmina zawarła 24 pisemne umowy o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej. Umowy zawierane były w terminie od jednego do 185 dni od zaakceptowania wniosku. Przypadki późniejszego podpisywania umów związane były z koniecznością uruchomienia środków na określone zadanie przez Radę Gminy i niemożnością wykonywania robót budowlanych w sezonie jesienno-zimowym. Dwóch wnioskodawców zrezygnowało z realizacji inicjatywy przed podpisaniem umowy, z tego jeden nie zaakceptował postawionego przez Urząd warunku rozszerzenia inwestycji.

³¹ W I półroczu 2018 r. Gmina nie poniosła wydatków związanych z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

³² W trakcie realizacji inicjatywy lokalnej okazało się, że rzeczywiste koszty wykonania tych robót przewyższały wartość szacunkową.

W przypadku inicjatyw, których realizacja generowała po obu stronach koszty finansowe, w umowach wyraźnie określano podział zadań. W sprawach, w których wnioskodawca zobowiązywał się do zorganizowania i sfinansowania na własny koszt inicjatywy, wkład Gminy w umowach nie był wyartykułowany. W ośmiu z 24 umów zawarto bezpośrednie zapisy o nadzorze Gminy nad realizacją zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 136-154)

W latach 2015-2018 nie zrealizowano zadań wynikających z dwóch spośród 19 zawartych umów o realizację inicjatywy lokalnej, których założony termin realizacji upłynął do końca I połowy 2018 r. W obu przypadkach dotyczyło to sytuacji, w której wnioskodawca zobowiązany był do zorganizowania i sfinansowania zadania w całości. W jednej sprawie tuż przez upływem terminu realizacji umowy wnioskodawca zwrócił się do Gminy o jej rozwiązanie wskazując, że przeszacował swoje możliwości finansowe³³. W kolejnej – Gmina mimo prób nie mogła nawiązać kontaktu telefonicznego z wnioskodawcą.

(dowód: akta kontroli, str. 151-154, 254-258, 380, 385)

Zadania wskazane w pozostałych 17 umowach, poza jednym przypadkiem, zrealizowane zostały w terminie założonym w harmonogramie. Przyczyną opóźnienia realizacji umowy nr 5 (II etap) z 27 września 2016 r., (Ref.Org.152.7.2015) były trudności w wyłonieniu wykonawcy robót budowlanych (kwota wynikająca z oferty przekraczała środki zabezpieczone na inwestycję, w związku z czym unieważniono postępowanie) oraz niemożność prowadzenia prac w sezonie jesienno-zimowym. W związku z powyższym prace przełożono na kolejny rok budżetowy.

Urząd nie posiadał danych o całkowitych kosztach wykonania inicjatywy lokalnej dla 15 z 17 zrealizowanych zadań. Wójt wyjaśnił, że wnioskodawcy odmawiają podania kosztów jakie ponieśli w związku z inicjatywą lokalną. Gmina podejmowała próby wyegzekwowania oświadczeń lub dokumentów potwierdzających poniesione koszty, jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami nie była w stanie uzyskać przedmiotowych informacji.

Niemniej jednak roboty budowlane zlecane własnej jednostce organizacyjnej okazywały się w rzeczywistości (poza jednym przypadkiem) tańsze niż to wynikało z kosztorysu, natomiast zleconym wykonawcom zewnętrznym – w jednym przypadku istotnie droższe.

(dowód: akta kontroli, str. 151-154, 191-192, 385, 389)

Wszystkie zrealizowane w Gminie zadania w ramach inicjatywy lokalnej miały charakter zadań inwestycyjnych i wykonywane były przynajmniej w części na nieruchomościach stanowiących własność Gminy. Efektami wykonanych prac były wybudowane odgałęzienia sieci kanalizacji sanitarnej, nowe odcinki sieci wodno-kanalizacyjnej i oświetlenie jednej z ulic Gminy. Wkład wnioskodawców w realizację 17 zadań zakończonych do końca I połowy 2018 r. polegał:

- w siedmiu przypadkach na samodzielnej organizacji robót budowlanych i pokryciu całości związanych z tym kosztów, w tym zapewnieniu projektu budowlanego (głównie dotyczyło to inicjatyw polegających na budowie odgałęzienia sieci kanalizacji sanitarnej);
- w jednym przypadku na realizacji części robót budowlanych;

³³ W kolejnym roku budżetowym złożył on ponownie wniosek o realizację tego zadania, tym razem deklarując częściowy wkład pieniężny i wkład rzeczowy w postaci projektu. Gmina zawarła z nim umowę o realizację inicjatywy lokalnej na nowych warunkach. W związku z trudnościami w wyłonieniu wykonawcy robót budowlanych przez Gminę inicjator złożył w lipcu 2018 r. wniosek o zmianę postanowień umowy polegającą na samodzielnym sfinansowaniu przez niego zadania.

- w sześciu przypadkach na wniesieniu wkładu rzeczowego w postaci projektu budowlanego;
- w trzech przypadkach na wniesieniu wkładu rzeczowego w postaci projektu budowlanego oraz wkładu pieniężnego na rachunek Gminy.

Udział Gminy w zakończonych zadaniach polegał: w dziewięciu przypadkach na zorganizowaniu i sfinansowaniu robót budowlanych w całości lub części, w pozostałych – na wsparciu merytorycznym i monitoringu. W przypadku jednego z zadań, będącego podczas kontroli w toku realizacji, Gmina wniosła wkład rzeczowy w postaci projektu budowlanego opracowanego przed wpływem wniosku o realizację inicjatywy w związku z zamiarem samodzielnego zrealizowania zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 151-154, 407-420)

Realizacja robót budowlanych w zakresie budowy odgałęzień sieci kanalizacji sanitarnej zlecana była jednostce organizacyjnej Gminy – Gminnemu Zakładowi Komunalnemu. Był on również odpowiedzialny za wyłonienie wykonawców robót budowlanych polegających na budowie lub rozbudowie sieci wodno-kanalizacyjnej. Urząd samodzielnie wyłonił natomiast, korzystając ze zwolnienia przewidzianego art. 4 pkt 8 Pzp³⁴, wykonawcę robót budowlanych w zakresie oświetlenia ulicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 151-154, 376, 395-398)

Z uwagi na charakter realizowanych zadań kontrola ze strony Gminy działań podejmowanych w ramach inicjatywy koncentrowała się głównie na sprawach związanych z technicznym odbiorem efektów inicjatywy i uzgodnieniach dokumentacji projektowych. Przy realizacji inicjatyw zakończonych do końca I połowy 2018 r. wprowadzony był ponadto mechanizm uzależniający kolejne etapy realizacji inwestycji i podjęcie działań przez Gminę od wniesienia wkładu przez wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli, str. 151-154, 191-192, 260-261, 264-265)

W latach 2015-2018 (I połowa) działania podejmowane w ramach inicjatywy lokalnej nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły również skargi dotyczące sposobu realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli, str. 116, 118, 129)

Jak wskazał Wójt, Urząd promował efekty uzyskane w ramach inicjatywy lokalnej na zebraniach wiejskich. Fakt realizacji zadań znajdował swoje odzwierciedlenie w części opisowej publikowanych w BIP sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 387)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W jednym przypadku (Ref.Org.152.3.2018) w umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej z 10 maja 2018 r. nie wskazano terminu związania umową, co stanowiło naruszenie art. 19d udpp, zgodnie z którym umowa ta powinna zostać zawarta na czas określony.

(dowód: akta kontroli, str. 350-351)

Wójt wyjaśnił, że w sprawie przygotowano aneks z określeniem terminu wykonania.

³⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1579, ze zm.

(dowód: akta kontroli, str. 375)

2. W jednym przypadku (Ref.Org.152.1.2018) w umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej z 17 kwietnia 2018 r. udział finansowy w kosztach całkowitych zadania określono na poziomie o 11% niższym niż zadeklarowany w złożonym wniosku³⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 342-345)

Wójt wyjaśnił, że było to spowodowane błędem pisarskim. Zaznaczył również, że w sprawie został sporządzony aneks do umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 380)

3. W dziewięciu przypadkach³⁶, w tym ośmiu, w których wkład rzeczowo-finansowy w realizację zadania wniósł wyłącznie wnioskodawca, nie sporządzono kosztorysów, o których mowa w art. 19 g udpp.

(dowód: akta kontroli, str. 148-150)

Wójt wyjaśnił, że kosztorysów nie sporządzano, gdyż nie występowało finansowanie lub współfinansowanie zadania przez Gminę. W ostatniej ze spraw posłużono się kosztorysem inwestorskim sporządzonym do projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 391)

Izba zauważyła, że przepisy udpp nie uzależniają obowiązku sporządzania kosztorysów od występowania współfinansowania. Ponadto kosztorys zadania inwestycyjnego sporządzony do projektu nie obejmuje kosztu sporządzenia tego projektu, który był wkładem Gminy w realizację inicjatywy.

4. W czterech przypadkach³⁷ protokoły będące podstawą uznania zadania za wykonane zostały podpisane bez udziału wnioskodawców, co było niezgodne z § 8 zawartych umów o wykonanie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli, str. 160-162, 168-170, 179-180, 195, 220-222)

Wójt wyjaśnił, że przyjęto założenie, że przy odbiorze uczestniczą osoby mające wiedzę merytoryczną z zakresu prawa budowlanego w przedmiocie realizowanego zadania.

(dowód: akta kontroli, str. 380)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W odniesieniu do sporządzanych w Urzędzie kosztorysów i harmonogramów zadań publicznych realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z art. 19g udpp dokumenty w tym zakresie powinny być odzwierciedleniem wspólnych ustaleń z wnioskodawcą. Przyjętą praktyką było sporządzanie notatek podpisanych jednostronnie przez pracownika Urzędu. Wójt wskazał, że kosztorys i harmonogram został uzgodniony wspólnie z wnioskodawcą, natomiast pisemna notatka została sporządzona i podpisana przez pracowników Urzędu. W ocenie Izby wskazanym byłoby potwierdzanie ustaleń w zakresie kosztorysu i harmonogramu przez wnioskodawców, tym bardziej, że nie wszystkie ustalenia przenoszone były do zawieranych umów.

(dowód: akta kontroli, str. 157, 165, 178, 187, 199, 219, 240, 263, 269, 320, 330, 337, 343, 366, 368, 386)

³⁵ W umowie wskazano 15%, we wniosku – 26%. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie wyłoniono wykonawcy robót budowlanych, tym samym nie ustalono wysokości kosztów całkowitych zadania, a wykonawca nie był zobowiązany do wniesienia wkładu finansowego.

³⁶ Ref.Org.152.9.2015, Ref.Org.152.10.2015, Ref.Org.152.1.2016, Ref.Org.152.3.2016, Ref.Org.152.6.2016, Ref.Org.152.8.2016, Ref.Org.152.10.2016, Ref.Org.152.11.2016, Ref.Org.152.5.2018

³⁷ Ref.Org.152.1.2015, Ref.Org.152.2.2015, Ref.Org.152.6.2015, Ref.Org.152.14.2015.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Zapewnienie prawidłowego rozpatrywania wniosków o realizację inicjatywy lokalnej, zarówno pod kątem merytorycznym, jak i proceduralnym.
2. Rzetelne sporządzanie umów o wspólną realizację inicjatywy.
3. Sporządzanie zawiadomień o sposobie załatwienia wniosków albo o czynnościach podjętych w celu ich rozpatrzenia oraz o przewidywanym terminie ich załatwienia, zgodnie z obowiązkiem określonym w tym zakresie w Kpa.
4. Opracowywanie wspólnie z wnioskodawcami kosztorysów dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19g udpp.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Bydgoszcz, września 2018 r.

Kontroler
Karolina Lahutta
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz.524, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.