



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.013.05.2018

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
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/85/2018 z 28 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lipno ¹ , 87-600 Lipno ul. Mickiewicza 29
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Piotr Szychulski, Wójt Gminy Lipno ² (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴ w Urzędzie nie wprowadzono rozwiązań organizacyjno-prawnych pozwalających na realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej w sposób zgodny z art. 19b-19h ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁵. W szczególności, do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie przedłożono Radzie Miejskiej do uchwalenia projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W ocenie Izby pozbawiało to mieszkańców gminy Lipno⁶ podstawowej wiedzy o zasadach oceny ww. wniosków, prawa do rzetelnej ich oceny, jak również mogło stwarzać pole do arbitralności w działaniu organów Gminy. Mieszkańcy nie byli informowani o możliwości realizowania tej formy współpracy z Gminą, co – zdaniem NIK – nie sprzyjało rozwojowi aktywności obywatelskiej.

W związku z brakiem uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, podania dotyczące tych spraw nie były poddawane ocenie zgodnie z art. 19c ust. 2 udpp. Zdaniem NIK stwarzało to ryzyko dowolności ocen dokonywanych przez organ wykonawczy Gminy oraz mogło mieć negatywny wpływ na transparentność działania organów administracji oraz finansów publicznych, będących w ich dyspozycji. W tym kontekście Izba zauważa, że we wszystkich objętych kontrolą sprawach, w których Gmina wniosła wkład finansowy, nie było uzasadnienia pozwalającego na ustalenie, dlaczego został on ustalony w takiej, a nie innej wysokości. Działaniem nieprawidłowym było niesporządzanie zawiadomień o sposobie załatwienia wniosku, co było niezgodne z art. 244§ 2 kpa.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

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

⁴ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2018 r., z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.; dalej: „udpp” lub „ustawa o działalności pożytku publicznego”.

⁶ Dalej: „Gmina”.

Objęte kontrolą zadania dotyczące wniosków złożonych w latach 2015-2017 zostały zrealizowane, jednak we wszystkich 13 badanych sprawach nie opracowano dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu, co było niezgodne z art. 19g uodp. Przyjmowanie wniosków i określanie warunków i zasad realizacji tych zadań w formie ustnych uzgodnień Wójta z wnioskodawcami świadczy – w ocenie NIK – o niedochowaniu należytej staranności przy realizacji spraw z tego zakresu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie powołano oddzielnej komórki organizacyjnej i nie wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej. Wójt wyjaśnił, że wnioski w zakresie inicjatyw lokalnych były dekretnowane do merytorycznych komórek organizacyjnych w Urzędzie lub do gminnych jednostek organizacyjnych⁷. W Urzędzie utworzone było jednoosobowe stanowisko pracy ds. zarządzania kryzysowego, organizacji pozarządowych i transportu. Do zakresu obowiązków tego pracownika należała m.in. współpraca z organizacjami pozarządowymi, w tym realizacja zadań Gminy wynikających z uodp. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁸ nie wymieniono zadań dotyczących realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 8, 15-24)

Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach dedykowanych wyłącznie sprawom związanym z inicjatywą lokalną. Pracownik zajmujący się problematyką współpracy z organizacjami pozarządowymi uczestniczył w szkoleniu dotyczącym zlecania i rozliczania zadań w trybie ustawy uodp. Natomiast szkolenia związane z kpa⁹ odbyła grupa siedmiu pracowników Urzędu¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 25-43)

Mieszkańcy Gminy nie byli informowani o możliwości współpracy z Urzędem w ramach inicjatywy lokalnej. Byli natomiast informowani o innych formach realizacji lokalnych spraw¹¹ za pośrednictwem: Biuletynu Informacji Publicznej i strony internetowej Urzędu, Kwartalnika Gminy Lipno oraz podczas zebrań wiejskich (36 sołectw). Wójt wyjaśnił, że podczas tych zebrań mieszkańcy byli zachęceni do zgłaszania pomysłów do realizacji zadań we współpracy z Gminą na kolejny rok w ramach funduszu sołeckiego.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 44-63)

Do zakończenia czynności kontrolnych¹² Rada nie przyjęła uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹³.

⁷ Ośrodek Kultury Gminy Lipno w Wichowie, Gminna Biblioteka Publiczna, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej (dalej: „GOPS”), Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych, szkoły gminne

⁸ Zarządzenie Nr 181/2013 Wójta Gminy Lipno w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Lipno.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej: „kpa”.

¹⁰ Tj. Sekretarz Gminy, Referent ds. organizacyjnych i archiwum zakładowego, Inspektor ds. obywatelskich i ewidencji ludności, Kierownik Referatu Obsługi Rolnictwa, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska, Podinspektor ds. ochrony środowiska, leśnictwa i ochrony gruntów, Podinspektor ds. wymiaru podatków i opłat, audytor wewnętrzny.

¹¹ M.in. funduszu sołeckiego.

¹² Do 27 czerwca 2018 r.

¹³ Przyjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest przewidziane w art. 19c uodp.

Projekt uchwały¹⁴ w tej sprawie został opracowany po rozpoczęciu kontroli NIK przez Sekretarza Gminy oraz radcę prawnego Urzędu, a następnie poddany konsultacjom społecznym, ogłoszonym 7 czerwca 2018 r. Konsultacje prowadzono w formie pisemnego zgłaszania uwag i opinii do projektu uchwały na formularzu konsultacji¹⁵. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych konsultacje nie zostały zakończone.

Wójt podał, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego z mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej, była realizowana w szerokim zakresie między innymi poprzez: a) zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym na podstawie udpp, w tym głównie wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu w trybie konkursowym; b) fundusz sołecki; c) udzielanie pomocy o charakterze organizacyjnym i rzeczowym¹⁶ na wniosek grup mieszkańców czy lokalnych organizacji. Najczęstszą formą realizacji wniosków była umowa ustna.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 67-82, 244-246, 256-270)

Wójt nie wydał zarządzenia określającego odrębny, wewnętrzny obieg i rozpatrywanie wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, zawierania umów z wnioskodawcami oraz sporządzania sprawozdań po realizacji inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

W okresie objętym kontrolą roczne programy współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp nie wymieniały inicjatywy lokalnej jako formy takiej współpracy. Wójt wyjaśnił, że formy wskazane w uchwałach Rady nie stanowią pełnego powtórzenia zapisów z art. 5 ust. 2 udpp, gdyż „nie może powtarzać zapisów zawartych w innych aktach prawnych, narusza to bowiem zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, a tym samym jest sprzeczne z prawem”. Ponadto Wójt wskazał, że „uprawnione podmioty zawsze mogą skorzystać z art. 12 (złożenie oferty realizacji zadań publicznych). Organizacja pozarządowa oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, także takiego, które jest realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej. (...) pominięcie określenia *inicjatywy lokalnej* w Programie nie pozbawia mieszkańców naszej gminy możliwości realizacji pomysłów, inicjatyw oddolnych i partycypacji obywatelskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 296-337)

Roczne programy współpracy zawierały wymagane art. 5a ust. 4 pkt 8 udpp informacje o wysokości przeznaczonych na ich realizację środków budżetowych. Środki te były planowane w dziale 926 – „Kultura fizyczna”, rozdział 695 – „Pozostała działalność” (§ 2820¹⁷) i wynosiły odpowiednio: 62 tys. zł w 2015 r., 61 tys. zł w 2016 r., 61 tys. zł w 2017 r. i 65 tys. zł w 2018 r.¹⁸ Natomiast wykonane wydatki wyniosły: 62 tys. zł w 2015 r., 61 tys. zł w 2016 r., 61 tys. zł w 2017 r. i 34,5 tys. zł w 2018 r. (do 30 kwietnia).

¹⁴ Stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 256/18 Wójta Gminy Lipno z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji projektu uchwały Rady Gminy Lipno w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

¹⁵ <http://bip.uglipno.pl/ogloszenie-o-konsultacjach-projektu-uchwaly-rady-gminy-lipno-w-sprawie-okreslenia-trybu-i-szczegolowych-kryteriow-oceny-wnioskow-o-realizacje-zadania-publicznego-w-ramach-inicjatywy-lokalnej/>.

¹⁶ Udzielana przez Urząd, GOPS, jednostki oświatowe.

¹⁷ Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom.

¹⁸ Na 30 kwietnia 2018 r.

W latach 2015-2018 w budżecie Gminy nie wyodrębniano osobnej kategorii wydatków na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Środki na te zadania zawierały się w ogólnych kwotach wydatków na zadania własne Gminy.

Wójt wyjaśnił, że przedsięwzięcia związane z realizacją inicjatywy lokalnej są włączone w budżet i zadania komórek i jednostek organizacyjnych samorządu jako formy realizacji zadania publicznego prowadzonego przez samorząd.

Na etapie tworzenia projektu budżetu Skarbnik Gminy kierował zapytania do komórek i jednostek organizacyjnych Gminy o planowane wydatki w zakresie kompetencji każdej z nich.

(dowód: akta kontroli str. 12, 339-346)

W latach 2015-2018 nie wpłynęły do Urzędu skargi dotyczące warunków realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 392-394)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie opracowano, a w konsekwencji nie przedłożono Radzie Gminy w Lipnie do uchwalenia projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Na podstawie art. 19c ust. 1 udpp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego¹⁹ został zobowiązany do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny ww. wniosków. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁰, do zadań Wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Wójt wyjaśnił, że w jego opinii brak tej uchwały nie pozbawia mieszkańców gminy możliwości realizacji pomysłów, inicjatyw oddolnych i partycypacji obywatelskiej. Inicjatywa lokalna, w rozumieniu art. 19c udpp, jest jednym z rozwiązań prawnych w postaci inicjatywy lokalnej, narzędziem partycypacji obywatelskiej, formą włączenia mieszkańców w proces podejmowania i realizowania decyzji w samorządzie, ale nie jedyną.

NIK wskazuje, że ustawodawca w art. 19c ust. 1 udpp zawarł bezwzględny obowiązek określenia przez organ stanowiący jest trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, nie przewidując w tym zakresie dowolności. Zaniechanie realizacji powyższego obowiązku oznacza, że w Gminie nie zachowano ustawowych wymogów wskazanych w art. 19c ust. 1 udpp odnoszących się do tej formy współpracy jest z jej mieszkańcami. Taki stan stwarza ponadto ryzyko nieprawidłowego procedowania i niejednolitej oceny wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej i powoduje, że mieszkańcy potencjalnie zainteresowani złożeniem wniosku nie mają wiedzy, jakimi kryteriami będzie się kierował organ wykonawczy jest przy ocenie wniosku, jak również nie są w stanie ocenić prawidłowości rozstrzygnięć organu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 10, 71)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie nie wprowadzono rozwiązań organizacyjno-prawnych pozwalających na realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej w sposób zgodny z art. 19b-19h udpp. W szczególności do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie opracowano, a w konsekwencji nie przedłożono Radzie Gminy do uchwalenia projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania

¹⁹ Dalej: „jst”.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W ocenie Izby pozbawiało to mieszkańców Gminy podstawowej wiedzy o zasadach oceny ww. wniosków, jak również mogło stwarzać pole do arbitralności w działaniu organów jst. Mieszkańcy Gminy nie byli informowani o możliwości realizowania tej formy współpracy z jst, co – zdaniem NIK – nie sprzyjało rozwojowi aktywności obywatelskiej.

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

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie nie było odrębnej ewidencji wniosków o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej.

Jak wyjaśnił Sekretarz Gminy, wnioski w zakresie inicjatyw lokalnych przyjmowała Kancelaria Urzędu. Następnie wnioski były dekretnowane do merytorycznych komórek organizacyjnych w Urzędzie lub do gminnych jednostek organizacyjnych. Dokumentacja była gromadzona na stanowisku pracy, które w zakresie zadań posiadało sprawy objęte przedmiotem wniosku. Ocena tych wniosków była wyłączną kompetencją Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

W przedłożonym na potrzeby kontroli zestawieniu pt.: „Wsparcie rzeczowe i organizacyjne zadań o charakterze publicznym w trakcie realizacji przedsięwzięć przez mieszkańców gminy w ramach inicjatywy oddolnej” za lata 2015-2018, Sekretarz Gminy wymienił ogółem 65 zadań²¹, przy czym w 28 sprawach adresatem wniosku był Wójt Gminy, a w pozostałych – inne jednostki organizacyjne Gminy²².

W Urzędzie nie było wyodrębnionych danych dotyczących wniosków odnoszących się do zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej. Kontrolą objęto 13 wniosków wpisujących się w realizację zadań określonych w art. 19b ust. 1 uodp.

(dowód: akta kontroli str. 78-243, 438)

Kontrola wszystkich ww. 13 wniosków wykazała, że:

- żaden z wnioskodawców nie został pisemnie poinformowany o sposobie załatwienia wniosku,
- w dokumentacji 12 spraw nie było pisemnych informacji o ustalonych szczegółach realizacji zadań wspieranych przez Urząd (m.in. o terminach, zakresie i formie przyznanego wsparcia). W jednej sprawie (wniosek nr 6) znajdowała się jedynie adnotacja Wójta o akceptacji wniosku w określonym zakresie²³,
- przystąpiono do realizacji wszystkich zadań dotyczących wniosków złożonych w latach 2015-2017. W przypadku wniosków dotyczących zadań realizowanych w 2018 r.²⁴ – termin zaplanowanych wydarzeń będących przedmiotem tych wniosków jeszcze – tj. do 15 czerwca 2018 r. – nie nastąpił²⁵,

²¹ Początkowo 55.

²² Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Dyrektor Szkoły Podstawowej w Maliszewie, Dyrektor Zespołu Szkół w Kamkowie, Dyrektor Biblioteki Publicznej.

²³ Uzyczenia świetlicy Wiejskiej, przy czym wniosek dotyczył również uzyczenia autokaru i pokrycia kosztów wyjazdu uczestników zadania.

²⁴ Złożonych: 29 maja 2018 r. (wniosek nr 10), 24 kwietnia 2018 r. (wniosek nr 11), 4 kwietnia 2018 r. (wniosek nr 12) i 7 maja 2018 r. (wniosek nr 13).

²⁵ Za wyjątkiem wniosku nr 13 w zakresie dotyczącym jednego z trzech wydarzeń, jakie miało miejsce 27 maja 2018 r. Termin pozostałych, zaplanowanych wydarzeń miał nastąpić: w przypadku wniosku nr 10 – 21 czerwca 2018 r., w przypadku wniosku nr 11 – 29 września 2018 r., w przypadku wniosku nr 12 – 8 lipca 2018 r., a w przypadku wniosku nr 13 (w odniesieniu do pozostałych dwóch wydarzeń nim objętych) – 30 czerwca i 1 lipca 2018 r.

- w żadnej ze spraw wnioskodawcy nie wskazali we wnioskach, jakiej wysokości wkładu finansowego oczekują od Gminy. Ostatecznie wkład finansowy Gminy w poszczególne zadania wyniósł:
 - a) w przypadku wniosków złożonych w 2015 r.: 200 zł (wniosek nr 1), 300 zł (wniosek nr 2) i 500 zł (wniosek nr 3),
 - b) w przypadku wniosków złożonych w 2016 r.: 200 zł (wniosek nr 4) i 60 zł (wniosek nr 5),
 - c) w przypadku wniosków złożonych w 2017 r.: 368,90 zł (wniosek nr 6), 465 zł (wniosek nr 7) i 500 zł (wniosek nr 8). W przypadku wniosku nr 4 wkład Gminy polegał na udzieleniu Świetlicy,
 - d) w przypadku wniosków złożonych w 2018 r. (do 15 czerwca): 500 zł (wniosek nr 13). W przypadku wniosków nr 10-12 wsparcie finansowe do 15 czerwca 2018 r. nie zostało udzielone.

(dowód: akta kontroli str. 13, 83-243, 252, 255)

Wójt – wyjaśniając kryteria, jakimi się kierował przy podejmowaniu decyzji o podjęciu realizacji zadania – podał, że każdy wniosek wpływający do Urzędu podlegał wstępnej kwalifikacji prawnej, a następnie rozpatrzeniu. Wnioski były rozpoznawane z uwzględnieniem postanowień Działu VIII²⁶ kpa. W opinii Wójta „Brak wskazanej uchwały nie pozbawiał organu możliwości rozpoznania wniosku we właściwym trybie”. Szczegóły realizacji zadań w wspieranych przez Urząd (m.in. zakres i forma wsparcia) były ustalane przez urzędników wspólnie z wnioskodawcami w formie ustnej²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 247-249, 252)

Wójt wyjaśnił, że Urząd nie organizował konkursów na realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej, zapraszając do włączenia się w konkretne przedsięwzięcia, gdyż organizował konkursy na realizację zadań publicznych w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi na podstawie Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 255)

Do Gminy nie wpływały skargi dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 392-394)

Ustalone
nieprawidłowości

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

We wszystkich 13 zbadanych sprawach Wójt nie informował wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku, co stanowiło naruszenie art. 244 § 2 kpa.

Wójt wyjaśnił, że podmiot składający wniosek o realizację zadania najczęściej uzgadniał z nim lub kierownikami jednostek organizacyjnych konkretną formę współpracy i był ustnie informowany o sposobie załatwienia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 250, 255)

Odnosząc się do wyjaśnień Wójta NIK wskazuje, że przepis art. 244 § kpa ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej.

W związku z nieopracowaniem, a w konsekwencji nieprzedłożeniem Radzie Gminy do uchwalenia projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny

Ocena częściowa

²⁶ Tj. dotyczącego skarg i wniosków.

²⁷ Oprócz jednego przypadku nie zawierano pisemnych umów.

wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, podania dotyczące tych spraw nie były poddawane ocenie zgodnie z art. 19c ust. 2 udpp. W ocenie NIK, stwarzało to ryzyko dowolności ocen dokonywanych przez organ wykonawczy jst oraz mogło mieć negatywny wpływ na transparentność działania organów administracji i finansów publicznych, będących w ich dyspozycji. W tym kontekście Izba zauważa, że we wszystkich objętych kontrolą sprawach, gdzie Gmina wniosła wkład finansowy, nie było uzasadnienia pozwalającego na ustalenie, dlaczego został on ustalony w takiej, a nie innej wysokości. Dodatkowo, działaniem nieprawidłowym było nieinformowanie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie prowadzono ewidencji umów dotyczących realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej. W przedłożonym na potrzeby kontroli zestawieniu pt.: „Wsparcie rzeczowe i organizacyjne zadań o charakterze publicznym w trakcie realizacji przedsięwzięć przez mieszkańców gminy w ramach inicjatywy oddolnej” za lata 2015-2018, Sekretarz Gminy wymienił ogółem 65 zadań²⁸, z tego 28 we wnioskach skierowanych do Wójta, a pozostałe – we wnioskach skierowanych do innych jednostek organizacyjnych Gminy. Wraz z ww. zestawieniem Sekretarz Gminy podał, że nie są to wszystkie zadania. Część wniosków jest kierowana w formie ustnej, a następnie są one realizowane bez zawierania umowy na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 71-82)

Kontrolą objęto realizację zadań ujętych w 13 wnioskach wpisujących się w realizację zadań określonych w art. 19b ust. 1 udpp i tak:

- w żadnej sprawie zasady i warunki realizacji zadań, w tym finansowe (kosztorys), oraz termin ich wykonania (harmonogram) nie zostały wskazane w formie dokumentów określonych w art. 19g udpp;
- w żadnej ze spraw nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁹;
- w żadnej ze spraw nie określono w formie pisemnej ustalonych zobowiązań wnioskodawców. Z analizy danych zawartych we wnioskach oraz w przedłożonych do rozliczenia fakturach wynikało, że obowiązki wnioskodawców polegały na:
 - a) świadczeniu pracy społecznej, polegającej na: organizacji imprezy okolicznościowej (wnioski nr 1, 5, 6, 7, 10, 11), organizacji imprezy sportowej (wnioski nr 2, 3, 4, 8, 9, 12, 13);
 - b) świadczeniach rzeczowych w postaci: udostępnienia bryczki i obdarowania dzieci słodyczami (wniosek nr 1);
- w żadnej ze spraw nie określono w formie pisemnej ustalonych zobowiązań Gminy. Z analizy danych zawartych we wnioskach oraz w przedłożonych do rozliczenia fakturach wynikało, że obowiązki Gminy polegały na:
 - a) przekazaniu do użytkowania własnych nieruchomości, tj. świetlicy wiejskiej na organizację okolicznościowej imprezy (wniosek nr 6);
 - b) wniesieniu wkładu finansowego w wysokości: 200 zł z przeznaczeniem na dmuchany plac zabaw (wniosek nr 1), 2 210 zł na zakup nagród (odpowiednio wnioski nr 2, 3, 5, 8, 9, 13) i 683,90 zł z przeznaczeniem na usługi cateringowe (odpowiednio wnioski nr 4, 7, 8);

²⁸ Początkowo 55.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.; dalej: „Pzp”.

- wszystkie zadania dotyczące wniosków złożonych w latach 2015-2017 zostały zrealizowane. W przypadku wniosków dotyczących zadań realizowanych w 2018 r.³⁰ – termin zaplanowanych wydarzeń będących przedmiotem tych wniosków jeszcze – tj. do 15 czerwca 2018 r. – nie nastąpił³¹;
- dokumentacja żadnej ze spraw nie zawierała postanowień odnoszących się do efektów planowanych zadań, ani zapisów o obowiązkach sprawozdawczych;
- w żadnej z badanych spraw nie wniesiono udokumentowanych uwag do rzetelności działań i ich rezultatów; nie było udokumentowanych zgłoszeń problemów dotyczących realizacji zadań;
- w żadnej z badanych spraw dotyczących zadań realizowanych w latach 2015-2017 nie było dokumentów wskazujących na monitorowanie postępu realizacji zadań lub sprawozdawczych. Tylko dla wniosku nr 13 z 2018 r. dotyczącego realizacji jednego z trzech zadań nim objętych była informacja z przebiegu imprezy;
- w żadnej z badanych spraw nie ustalono w formie pisemnej zasad kontroli realizacji zadań. Wójt wyjaśnił, że często osobiście uczestniczył w tych wydarzeniach lub kierownik gminnej jednostki organizacyjnej albo oddelegowany przez nich pracownik jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 83-209, 253)

Urząd nie prowadził odrębnej ewidencji środków wydatkowanych na realizację inicjatyw lokalnych. Wydatki gminy na zbadane przez NIK zadania wynosiły w latach 2015-2018 r. (do 15 czerwca) odpowiednio: 4,3 tys. zł, 3,9 tys. zł, 4,1 tys. zł i 4,0 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio: 0,01%, 0,008%, 0,008% i 0,024% wydatków ogółem Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 338)

Działania podejmowane w zakresie realizacji inicjatyw lokalnych nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 273-295)

Do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące sposobu realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 392-394)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) We wszystkich 13 badanych sprawach nie opracowano dokumentów niezbędnych do realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 19g udpp.

(dowód: akta kontroli str. 83-209)

Wójt podał w wyjaśnieniach m.in., że szczegóły realizacji zadań wspieranych przez Urząd (m.in. zakres i forma wsparcia) były ustalane przez urzędników wspólnie z wnioskodawcami w formie ustnej.

(dowód: akta kontroli str. 252)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Izba wskazuje, że choć art. 19g udpp nie określa, żeby harmonogram i kosztorys miały formę pisemną, to wymaga, aby miały

³⁰ Złożonych: 29 maja 2018 r. (wniosek nr 10), 24 kwietnia 2018 r. (wniosek nr 11), 4 kwietnia 2018 r. (wniosek nr 12) i 7 maja 2018 r. (wniosek nr 13).

³¹ Za wyjątkiem wniosku nr 13 w zakresie dotyczącym jednego z trzech wydarzeń jakie miało miejsce 27 maja 2018 r. Termin pozostałych, zaplanowanych wydarzeń miał nastąpić: w przypadku wniosku nr 10 – 21 czerwca 2018 r., w przypadku wniosku nr 11 – 29 września 2018 r., w przypadku wniosku nr 12 – 8 lipca 2018 r., a w przypadku wniosku nr 13 (w odniesieniu do pozostałych dwóch wydarzeń nim objętych) – 30 czerwca i 1 lipca 2018 r.

one postać dokumentu. Zgodnie z art. 77³² kodeksu cywilnego³² dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Oznacza to, że treść dokumentu może zostać dowolnie ujawniona (np. poprzez znaki graficzne, dźwięk, lub obraz) i być utrwalona na dowolnym nośniku (np. papierze, urządzeniu informatycznym), byle w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią informacji zawartą w tym dokumencie. W badanych sprawach nie sposób ustalić, jak została określona kolejność i czas trwania kolejnych etapów organizowanych przedsięwzięć (harmonogram)³³ oraz jakie przyjęto obliczenia wszystkich przewidywanych kosztów związanych z ich wykonaniem (kosztorys)³⁴.

2) W Urzędzie sprawy dotyczące realizacji zbadanych zadań nie były wykonywane z należytą starannością. Świadczy o tym przyjmowanie wniosków w formie ustnej, określanie warunków i zasad, na jakich będą one realizowane, w formie nieudokumentowanych uzgodnień Wójta z wnioskodawcami, co stwarzało m.in. problemy z ustaleniem zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 75-209, 252-253)

W złożonych wyjaśnieniach Zastępca Wójta podał, że w Urzędzie Gminy nie zostało wydane odrębne zarządzenie określające uregulowania w zakresie wewnętrznego obiegu i rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej i zawierania umowy z wnioskodawcami oraz sporządzania sprawozdania po realizacji inicjatywy lokalnej. Ponadto Sekretarz przedłożył opinię prawną, w której wskazano, że na gruncie przepisu art. 19d udpp ustawodawca nie zastrzegł żadnej formy szczególnej umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, a więc dopuścił też zwyczajową formę ustaną.

(dowód: akta kontroli str. 8-14, 244-246)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że niewydanie regulacji wewnętrznych nie uprawnia do realizacji zadań z tego zakresu bez zachowania należytej staranności. Natomiast brak rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane, pozbawia organ administracji narzędzi do weryfikowania poprawności działań zarówno wnioskodawców, jak i pracowników Urzędu odpowiedzialnych za ich realizację. Z przyjętego w Urzędzie – ustnego – sposobu określania warunków i zasad realizacji badanych zadań, nie było możliwe choćby ustalenie, na osiągnięcie jakich efektów dla społeczności lokalnej strony się umówiły. NIK zauważa, że przepisy udpp nie wymagają, aby umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej była zawarta w formie pisemnej. Nie kwestionując prawa organu administracji do zawierania umów w formie ustnej, Izba wskazuje, że od organów administracji wymaga się jednak należytej staranności w wykonywaniu zadań, przynajmniej na poziomie pozwalającym na wiedzę o wszystkich realizowanych zadaniach danego rodzaju (w tym wypadku realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych) oraz przy zapewnieniu mechanizmów służących weryfikacji przyjętych ustaleń. W ocenie NIK, przyjmowanie wniosków i określanie warunków i zasad realizacji zadań publicznych w formie ustnych uzgodnień Wójta z wnioskodawcami takiego warunku nie spełnia.

Ocena częściowa

Objęte kontrolą zadania dotyczące wniosków złożonych w latach 2015-2017 zostały zrealizowane, jednak we wszystkich 13 badanych sprawach nie opracowano dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia zadania, w tym harmonogramu

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.), mająca zastosowanie na mocy odesłania zawartego w art. 19h udpp.

³³ Pojęcie harmonogramu przyjęto na podstawie słownika języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/harmonogram.html> - dostęp 10 września 2018 r.).

³⁴ Pojęcie kosztorysu przyjęto na podstawie słownika języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/kosztorys.html> - dostęp 10 września 2018 r.).

i kosztorysu, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 19g udpp. Dodatkowo, przyjmowanie wniosków i określanie warunków i zasad realizacji tych zadań w formie ustnych uzgodnień Wójta z wnioskodawcami świadczy – w ocenie NIK – o niedochowaniu należytej staranności przy realizacji spraw z tego zakresu.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁵, wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- 2) informowanie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku, zgodnie z art. 244 § 2 kpa;
- 3) rzetelne opracowywanie dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu;
- 4) ewidencjonowanie danych dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej w sposób umożliwiający określenie liczby tych zadań i związanych z nimi wydatków.

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 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Jacek Kalas

Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³⁵ Dz.U. z 2017 r. poz.524.

