



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.5.1.2023

Pan
Marek Goliński
Wójt Gminy Kolbudy

Urząd Gminy Kolbudy
ul. Staromłyńska 1
83-050 Kolbudy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kolbudy, ul. Staromłyńska 1, 83-050 Kolbudy (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Goliński, Wójt Gminy Kolbudy, od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Chruścicki Wójt Gminy Kolbudy od 19 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. (dalej: „Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. 2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej. 3. Realizacja inicjatyw lokalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Adam Gęstwicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/186/2023 z 1 grudnia 2023 r. 2. Marta Gajewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/2/2024 z 3 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina Kolbudy (dalej: „Gmina”) zapewniła również środki finansowe na realizację zadań w tej formie. Stwierdzono jednak, że Wójt do zakończenia kontroli nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień obowiązującej w Gminie w kontrolowanym okresie uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej³, niezgodnych z UODPP⁴ oraz wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy. Ponadto – na skutek przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy Kolbudy (dalej: „Rada Gminy”) projektu uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji dopiero 28 listopada 2022 r. – konsultacje z ww. podmiotami w sprawie uchwalenia Programów⁵ na lata 2021 i 2022 zostały przeprowadzone przez Wójta niezgodnie z wymogami art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 tej ustawy, a Program na rok 2023 uchwalono po terminie określonym w art. 5a ust. 1 ww. aktu prawnego.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Uchwała Rady Gminy Kolbudy nr X/97/2015 z 25 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

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

⁵ Programy współpracy Gminy Kolbudy z Organizacjami Pozarządowymi i Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego (uchwały Rady Gminy nr: XXVII/220/20 z 24 listopada 2020 r., XXXVIII/324/21 z 30 listopada 2021 r. oraz LVII/458/23 z 31 stycznia 2023 r. w sprawie przyjęcia Programów na lata – odpowiednio – 2021, 2022 i 2023).

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przy rozpatrywaniu wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej przestrzegano kryteriów oceny, określonych w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Stwierdzono jednak, że wszystkie 16 objętych badaniem wniosków rozpatrzono z przekroczeniem miesięcznego terminu na ich załatwienie, wynikającego z przepisów art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa⁶, nie realizując przy tym obowiązków informacyjnych, określonych w przepisach art. 245 tej ustawy. Ponadto w przypadku 14 z ww. wniosków przyjętych do realizacji, nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów ustnego rozpatrzenia wniosku. O odmownym rozpatrzeniu dwóch wniosków, dotyczących utwardzenia dróg na terenach prywatnych, wnioskodawców zawiadomiono pisemnie.

W kontrolowanym okresie zrealizowano dziewięć z 10 umów o wykonanie inicjatyw lokalnych. Realizacja ww. dziewięciu inicjatyw przebiegała w zaplanowany sposób. W wyniku wykonania wszystkich skontrolowanych zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe w terminach wynikających z umów. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej zawierały elementy zapewniające rzetelną ich realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Stwierdzono jednak, że w trzech umowach zawarto niedozwoloną klauzulę, o której mowa w art. 433 pkt 1 pzp⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązujących w latach 2021-2023 regulaminach organizacyjnych Urzędu⁹ realizację zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej przypisano Referatowi Inwestycji i Remontów (dalej: „Referat”). Zgodnie z zapisami Regulaminu do zadań Referatu należało m.in. przyjmowanie i weryfikacja wniosków o dofinansowanie zadań w ramach inicjatywy lokalnej, przygotowanie zbiorczej informacji i wniosku o zakwalifikowanie zadań do planu budżetowego Gminy. W trakcie realizacji poszczególnych wniosków dotyczących inicjatyw lokalnych z Referatem współdziałał pracownik Urzędu zajmujący się zamówieniami publicznymi. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą zadania związane z realizacją inicjatyw lokalnych wykonywało po czterech pracowników Urzędu (w 2021 r. – czterech w Referacie, a w 2022 r. i 2023 r. – trzech w Referacie i jeden realizujący zadania w zakresie zamówień publicznych). Realizację ww. zadań przypisano pracownikom je wykonującym¹⁰ w „Zakresach czynności pracownika (obowiązków i odpowiedzialności)”. Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe z zakresu budownictwa (trzech pracowników) i zarządzania (jeden pracownik) oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe. Nie brali udziału w szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące inicjatyw lokalnych.

Z wyjaśnień:

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1966 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Wprowadzonych zarządzeniami Wójta: nr 128/2020 z 29 października 2020 r., nr 75/2021 z 1 lipca 2021 r., nr 2/2022 z 3 stycznia 2022 r., nr 122/2022 z 30 września 2022 r. oraz nr 60/2023 z 1 maja 2023 r. (dalej: „Regulamin”).

¹⁰ W dniu rozpoczęcia kontroli.

- Kierownika Referatu wynikało m.in., że wszystkie składane i realizowane w ramach inicjatywy lokalnej wnioski dotyczyły zadań inwestycyjnych, a sposób ich realizacji nie różnił się od innych zadań inwestycyjnych prowadzonych przez Referat. Z tej przyczyny nie było potrzeby kierowania ww. pracowników na szkolenia w zakresie inicjatyw lokalnych lub organizacji takich szkoleń w Urzędzie. Ponadto szkolenia o powyższej tematyce nie były dostępne na rynku;
- Sekretarz Gminy, odpowiadającej za rozwój zawodowy pracowników Urzędu wynikało, że w zakresie zadań inwestycyjnych, które realizowano w ramach inicjatyw lokalnych, pracownicy byli odpowiednio przeszkoleni. Dawało to rękojmię właściwej realizacji przez nich tych zadań. Ponadto Kierownik Referatu i pracownicy nie zgłaszali potrzeby przeszkolenia w zakresie zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych;
- Wójta wynikało, że w jego opinii ww. pracownicy posiadali odpowiednie wykształcenie, uprawnienia i przeszkolenia, zatem brak szczegółowych szkoleń w zakresie inicjatyw lokalnych nie miał negatywnego wpływu na realizację przez nich zadań inwestycyjnych w formie inicjatyw lokalnych.

W Urzędzie nie wprowadzono uregulowań dotyczących obiegu i rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, pomimo zobowiązania Wójta do wprowadzenia takich uregulowań w zapisach § 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, co opisano w punkcie 1.2. wystąpienia.

W kontrolowanym okresie realizacja w Urzędzie zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej nie była objęta audytem lub kontrolą wewnętrzną.
(akta kontroli str. 7-59, 122-125, 204-228, 240-247, 366-367, 920-1094, 1101-1102)

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

- określające szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 5 ust. 1-3, załącznik nr 3 do uchwały). Kryteria te (do których zaliczono m.in. wartość pracy społecznej w stosunku do kosztów realizacji zadania) zostały jasno określone. Każdemu z nich przyporządkowano określony przedział punktów do uzyskania (w zależności od przyjętych dla danego kryterium priorytetów);
- niezgodne z UODPP dotyczące: ograniczenia bez podstawy prawnej wysokości wkładu finansowego Gminy do 70% wartości zadania realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 2 ust. 4), terminu przyjmowania wniosków na następny rok do 30 września roku poprzedniego (§ 3 ust. 3);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczące:
 - wyodrębnienia bez podstawy prawnej wśród inicjatyw lokalnych – lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, określenia ich zakresu przedmiotowego, a także zobowiązania do dołączania do wniosków w sprawie takich inicjatyw deklaracji uczestników według wzoru określonego w załączniku nr 2 (§ 2 ust. 3, § 3 ust. 4, 5 i 7, załącznik nr 2 do uchwały),
 - wskazania, niezgodnie z art. 19c ust. 2 UODPP, innego niż organ wykonawczy podmiotu do oceny wniosków, tj. powołanego przez Wójta zespołu (§ 4);
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych przez wskazanie osób uprawnionych do złożenia wniosku (§ 2 ust. 1), zakresu przedmiotowego wniosków (§ 2 ust. 2), definicji inicjatywy lokalnej (§ 2 ust. 3), umowy jako sposobu realizacji wniosków (§ 6).

Wójt w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej niezgodnych

z UODPP oraz wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy, co opisano w punkcie 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 58-119)

W postanowieniach § 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej zobowiązano Wójta do szczegółowego określenia w drodze zarządzenia uregulowań w zakresie obiegu i rozpatrywania wniosków wraz z dokonywaniem oceny przez powołany zespół oraz zawierania umowy z wnioskodawcami i sporządzania sprawozdania po realizacji inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 58-64)

Do zakończenia kontroli Wójt nie wydał zarządzenia, o którym mowa wyżej.

(akta kontroli str. 385-386)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że jedną z przyczyn niezrealizowania zobowiązania zawartego w § 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej były jego wątpliwości, dotyczące ww. postanowień uchwały, z których wynikało, że zarządzenie miało regulować także kwestię powołania zespołu dokonującego oceny wniosków, podczas gdy kompetencje w tym zakresie zgodnie z przepisami należały do Wójta.

(akta kontroli str. 383-386)

1.3. Projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej nie był konsultowany z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP w sposób określony w uchwale Rady Gminy.

Uchwałę w sprawie określenia sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji Rada Gminy podjęła 29 listopada 2022 r. (uchwała nr LIV/433/22).

(akta kontroli str. 58-125, 229-239, 412-413)

1.4. W kontrolowanym okresie nie planowano zawierania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP umów o wykonanie inicjatywy lokalnej. Jednak w uchwalonych przez Radę Gminy Programach na lata 2021, 2022 i 2023, wśród form współpracy z ww. podmiotami przewidziano możliwość zawierania umów o wykonanie inicjatywy lokalnej.

Projekty Programów na lata 2021-2023 były konsultowane z ww. podmiotami. Informacje o przeprowadzanych konsultacjach zamieszczano na stronach internetowych Urzędu. Ewentualne uwagi dotyczące ww. Programów można było składać osobiście w Urzędzie, pocztą elektroniczną lub przez ankietę online na stronie internetowej Urzędu. W trakcie konsultacji projektów ww. Programów nie otrzymano żadnych propozycji zmian.

Konsultacje dotyczące ww. Programów na lata 2021 i 2022 zostały jednak przeprowadzone niezgodnie z wymogami art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 UODPP, z których wynika m.in. obowiązek ich przeprowadzenia w sposób określony w uchwale określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tego aktu prawnego projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, a Program na rok 2023 uchwalono po terminie określonym w art. 5a ust. 1 tej ustawy – co opisano w punkcie 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W latach 2021-2023 żadna organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 UODPP nie złożyły do Urzędu wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 120-125, 412-452)

1.5. W uchwałach budżetowych Gminy na poszczególne lata objęte kontrolą zabezpieczano środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w rozdziałach 01043 Infrastruktura wodociągowa wsi i 01044 Infrastruktura sanitacyjna wsi (wszystkie w § 605 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) klasyfikacji budżetowej. Zadania przyjęte do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej były imiennie wymieniane w uchwałach budżetowych (w załączniku „Inwestycje”). Na realizację ww. zadań w 2021 r. pierwotnie planowano 585,0 tys. zł (na sześć zadań), w 2022 r. – 1168,0 tys. zł (na siedem zadań), a w 2023 r. – 175,0 tys. zł (na dwa zadania). W wyniku zmian uchwały budżetowej ostatecznie na realizację ww. zadań zaplanowano 786,5 tys. zł w 2021 r., 1753,0 tys. zł w 2022 r. i 244,7 tys. zł w 2023 r. W przypadku inwestycji (zadań), przewidzianych do realizacji w okresach dłuższych niż rok, środki na ich realizację przewidywano także w uchwałach Rady Gminy w sprawie wieloletnich prognoz finansowych dla Gminy.

Środki wpłacane przez wnioskodawców na rachunek dochodów Gminy jako ich udział pieniężny w zadaniu ujmowano jako dochód budżetowy Gminy i ewidencjonowano w § 629 Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów (związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł. Wnioskodawcy dokonywali wpłat wkładu własnego na podstawie zawartych z nimi umów.

(akta kontroli str. 7-28, 120-125, 158-203, 248-271, 366, 453-644)

1.6. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że mieszkańców Gminy informowano o możliwości realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej na corocznych zebraniach wiejskich oraz w ramach bezpośrednich kontaktów z interesantami w toku działań Urzędu.

(akta kontroli str. 120-125)

1.7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie organizowano konkursów na realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- Gmina promowała i wspierała wszelkie działania, które miały na celu pobudzenie aktywności mieszkańców przez budżet obywatelski, fundusz sołecki oraz zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej. Największym zainteresowaniem cieszył się budżet obywatelski, gdyż zadania zgłoszone w jego ramach mogły być zrealizowane w całości ze środków finansowych Gminy i nie wymagały wkładu ze strony inicjatorów (rzeczowego, finansowego lub w postaci pracy społecznej);
- inicjatywy lokalne (także w swoim założeniu) pozwalały na realny wpływ na termin realizacji zadań Gminy. Było to istotne dla wnioskodawców, gdyż wszystkie wnioski złożone w latach 2021-2023 dotyczyły zadań (budowa kanalizacji sanitarnej i wodociągów lub utwardzenie drogi) realizowanych w pobliżu działek inicjatorów. Zadania te pozwalały więc na zaspokojenie bieżących potrzeb infrastrukturalnych obecnych i przyszłych mieszkańców Gminy;
- z uwagi na ograniczone możliwości finansowe i rosnące potrzeby mieszkańców Gmina nie była w stanie na bieżąco realizować wszystkich zadań i finansować ich w całości z własnych środków. Realizacja zadań w ramach inicjatywy lokalnej stanowiła dla Gminy uzupełnienie pozostałych form realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 120-125)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę zapisów postanowień uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej:
 - niezgodnych z UODPP, dotyczących: ograniczenia bez podstawy prawnej wysokości wkładu finansowego Gminy do 70% wartości zadania

- realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 2 ust. 4), terminu przyjmowania wniosków na następny rok do 30 września roku poprzedniego (§ 3 ust. 3),
- wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczących:
 - wyodrębnienia bez podstawy prawnej wśród inicjatyw lokalnych – lokalnych inicjatyw inwestycyjnych, określenia ich zakresu przedmiotowego, a także zobowiązania do dołączania do wniosków w sprawie takich inicjatyw deklaracji uczestników według wzoru określonego w załączniku nr 2 (§ 2 ust. 3, § 3 ust. 4, 5 i 7, załącznik nr 2 do uchwały),
 - wskazania, niezgodnie z art. 19c ust. 2 UODPP, innego niż organ wykonawczy podmiotu do oceny wniosków, tj. powołanego przez Wójta zespołu (§ 4);
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie osób uprawnionych do złożenia wniosku (§ 2 ust. 1), zakresu przedmiotowego wniosków (§ 2 ust. 2), definicji inicjatywy lokalnej (§ 2 ust. 3), umowy jako sposobu realizacji wniosków (§ 6).

(akta kontroli str. 58-125, 383-386)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą w ww. zakresie ze względu na złożone, prawnie skomplikowane i budzące wiele wątpliwości interpretacyjne kwestie związane z problematyką inicjatyw lokalnych. Ponadto nie miał wiedzy, że zapisy ww. uchwały ograniczające wysokość wkładu finansowego Gminy do 70% wartości zadania są sprzeczne z przepisami dotyczącymi inicjatyw lokalnych.

(akta kontroli str. 383-386)

Zdaniem NIK organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu stawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego¹¹. Zgodnie z art. 19c ust. 1 uodpp ww. organ określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Dysponuje zatem wyłącznie upoważnieniem do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku o realizację zadania oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie w tej ocenie¹². Wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego¹³. Ponadto zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego¹⁴. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy¹⁵.

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

¹² Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 30 kwietnia 2021 r. nr PNIK-I-4131.349.2021.

¹³ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2015 r., sygn. akt IISA/OI 1061/15.

¹⁴ Por. wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka1831/02, wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr1179/98.

Brak inicjatywy uchwałodawczej w powyższym zakresie spowodował, że w Gminie obowiązywała uchwała, której część postanowień nie spełniała opisanych wyżej warunków, a niektóre z nich bez podstawy prawnej ograniczały wynikający z UODPP zakres stosowania instytucji inicjatywy lokalnej w Gminie.

2. Konsultacje z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP w sprawie uchwalenia Programów na lata 2021 i 2022 zostały przeprowadzone przez Wójta niezgodnie z wymogami art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 tej ustawy. Z przepisów tych wynika obowiązek ich przeprowadzenia w sposób określony w uchwale określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tego aktu prawnego projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Ponadto Program na rok 2023 uchwalono po terminie określonym w art. 5a ust. 1 tej ustawy.

Przyczyną tej nieprawidłowości było przedłożenie przez Wójta Radzie Gminy projektu uchwały w tej sprawie dopiero 28 listopada 2022 r. (Rada Gminy podjęła stosowną uchwałę 29 listopada 2022 r.).

(akta kontroli str. 120-125, 229-239, 412-452, 383-386)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- nie wiedział o wynikającym z art. 5 ust. 5 UODPP obowiązku przyjęcia przez Radę Gminy uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tego aktu prawnego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Dopiero po otrzymaniu w 2022 r. wytycznych, dotyczących tej problematyki z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku, podjął działania w celu opracowania projektu takiej uchwały;
- pomimo, że Rada Gminy podjęła ww. uchwałę dopiero w 29 listopada 2022 r. ww. konsultacje przeprowadzono w należyty i staranny sposób, który był zgodny z art. 5 UODPP.

(akta kontroli str. 383-386)

Zdaniem NIK, brak do 28 listopada 2022 r., opisanej wyżej uchwały Rady Gminy uniemożliwił faktyczne przeprowadzenie konsultacji w sprawie uchwalenia Programów na lata 2021-2022 zgodnie z jej postanowieniami, do czego zobowiązywały przepisy art. 5a ust. 1 UODPP.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina zapewniła również środki finansowe na realizację zadań w tej formie. Stwierdzono jednak, że Wójt do zakończenia kontroli nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień obowiązującej w Gminie w kontrolowanym okresie uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, niezgodnych z UODPP oraz wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy. Ponadto – na skutek przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy projektu uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP projektów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji dopiero 28 listopada 2022 r. – konsultacje z ww. podmiotami w sprawie uchwalenia Programów na lata 2021-2022 zostały przeprowadzone przez Wójta niezgodnie z wymogami art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 tej ustawy, a Program na rok 2023 uchwalono po terminie określonym w art. 5a ust. 1 ww. aktu prawnego.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 w Urzędzie złożono 10 wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej (trzy w 2021 r., pięć w 2022 r. i dwa w 2023 r.). Ponadto w okresie tym rozpatrywano i realizowano sześć wniosków złożonych przez mieszkańców Gminy w 2020 r. Żaden z wniosków nie został złożony za pośrednictwem organizacji pozarządowej lub stowarzyszenia.

Wszystkie wnioski, które rozpatrywano w okresie objętym kontrolą (16) dotyczyły zadań publicznych, o których mowa w art. 19b ust. 1 pkt 1 UODPP (zadań inwestycyjnych takich jak budowa sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej oraz utwardzenie dróg).

Do realizacji w latach 2021-2023 przyjęto wszystkie wnioski złożone w latach 2020-2022 (łącznie 14 wniosków). Dwa wnioski złożone w 2023 r. rozpatrzono negatywnie. (akta kontroli str. 7-28, 140-157, 273-364)

W badanym okresie zrealizowano dziewięć wniosków (pięć z 2020 r., dwa z 2021 r. i dwa z 2022 r.). Pięciu pozytywnie rozpatrzonych wniosków nie zrealizowano z powodu:

- braku wystarczających środków – wartość robót po przetargu przekroczyła założony budżet zadania i inicjatorzy nie wyrazili zgody na zwiększenie wkładu finansowego (zadanie „Jankowo Gdańskie – budowa kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Maki, Borówkowa” – wniosek z 2020 r.),
- braku możliwości podłączenia kanalizacji do studni sieci kanalizacji sanitarnej¹⁶, (zadanie „Kolbudy – budowa kanalizacji sanitarnej ul. Polna – inicjatywa lokalna” – wniosek z 2021 r.),
- niedostarczenia przez wnioskodawców dokumentacji (pozwolenia na budowę lub zgłoszenia robót budowlanych) niezbędnej do realizacji trzech zadań (zadania: „Jankowo Gdańskie – budowa odwodnienia drogi ul. Modra – inicjatywa lokalna”, „Kowale – ul. Sadowa, utwardzenie płytami yomb działki 35/35 – inicjatywa lokalna” i „Bielkowo – utwardzenie płytami yomb ul. Mrozów – inicjatywa lokalna” – wnioski z 2022 r.).

(akta kontroli str. 7-28, 140-149, 273, 355, 366-369)

2.2. Badanie wszystkich 16 rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą wniosków (14 przyjętych do realizacji i dwóch rozpatrzonych odmownie) wykazało, że:

- przy ocenie 14 wniosków przyjętych do realizacji przestrzegano kryteriów oceny, określonych w załączniku nr 3 do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej;
- spośród 14 wniosków przyjętych do realizacji 12 złożono na formularzu, którego wzór określono w załączniku nr 1 do ww. uchwały. Przyjęto do realizacji również pozostałe dwa wnioski, nie złożone na takim formularzu;
- wnioskodawców zawiadomiono pisemnie o sposobie rozpatrzenia wniosku (art. 244 § 2 Kpa) w przypadku dwóch wniosków rozpatrzonych odmownie;
- o przyjęciu 14 wniosków do realizacji pracownik Referatu informował wnioskodawców telefonicznie lub osobiście po przyjęciu budżetu Gminy. W aktach, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 14 § 2 Kpa, nie utrwalono w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów ustnego rozpatrzenia wniosku, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości”;
- informację o wnioskach (zadaniach) przyjętych do realizacji zamieszczano również w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu niezwłocznie po uchwaleniu

¹⁶ Wybudowanie studni było planowane przez spółkę zajmującą się zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków na terenie Gminy, ale nie zostało zrealizowane.

budżetu przez Radę Gminy (zadania ujmowano w załączniku „Inwestycje” do uchwał budżetowych Gminy).

(akta kontroli str. 142-157, 272-369, 493-644)

2.3. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Dwa wnioski złożone w 2023 r. rozpatrzono negatywnie 19 stycznia 2024 r., gdyż dotyczyły inwestycji (utwardzenia dróg) na terenach prywatnych.

Przy rozpatrywaniu wszystkich 16 objętych badaniem wniosków:

- przekroczono miesięczny termin na ich załatwienie, wynikający z przepisów art. 237 § 1 w związku art. 244 § 1 Kpa (wnioski rozpatrzono w terminie od 76 do 132 dni),
 - nie zrealizowano obowiązków informacyjnych, określonych w przepisach art. 245 Kpa,
- co opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

(akta kontroli str. 142-157, 272-364, 368-369)

2.4. Dokumenty niezbędne do realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej (w tym harmonogramy i wstępne/szacunkowe kosztorysy zadań) w przypadku 14 wniosków przyjętych do realizacji pracownicy Urzędu, zgodnie z art. 19g UODPP, opracowywali wspólnie z wnioskodawcami. Dokumenty te stanowiły załączniki do wniosków lub umów związanych z realizacją poszczególnych zadań (inwestycji).

(akta kontroli str. 150-157, 272-364, 366-369, 645-848, 1189-1319)

2.5. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 126-135)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Przy rozpatrywaniu wszystkich 16 objętych badaniem wniosków:

- przekroczono miesięczny termin na ich załatwienie, wynikający z przepisów art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa (wnioski rozpatrzono w terminie od 76 do 132 dni),
- nie zrealizowano obowiązków informacyjnych, określonych w przepisach art. 245 Kpa (nie powiadomiono pisemnie wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosków oraz o przewidywanym nowym terminie ich załatwienia).

Ponadto w przypadku 14 z ww. wniosków, przyjętych do realizacji, nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów ustnego rozpatrzenia wniosku. Wprawdzie z wyjaśnień pracownika Referatu wynikało, że informował on wnioskodawców o rozpatrzeniu wniosku telefonicznie lub osobiście po przyjęciu budżetu Gminy, jednak w aktach nie utrwalono tego zdarzenia w opisanej wyżej formie.

(akta kontroli str. 142-157, 272-364, 369, 379-382, 387-410)

Z wyjaśnień Kierownika Referatu, do którego zadań, zgodnie z § 27 pkt 2 ppkt 5 Regulaminu, należało zapewnienie terminowego i należytego załatwienia skarg, wniosków i postulatów kierowanych do Referatu, wynikało że nie znał szczegółowych uwarunkowań prawnych w zakresie powiązania przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z przepisami Kpa. Także podlegli mu pracownicy Referatu nie wiedzieli o konieczności przestrzegania zasad i terminów wynikających z Kpa w trakcie rozpatrywania wniosków. Jego zdaniem taki stan wynikał przede wszystkim z zawilości i rozproszenia przepisów w tym zakresie. Ponadto z uchwały w sprawie

inicjatywy lokalnej wynikało, że wnioski w ramach inicjatywy lokalnej można składać do 30 września danego roku, co sugerowało, że należy je rozpatrywać i realizować w powiązaniu z trybem procedowania budżetu Gminy, podobnie jak inne zadania inwestycyjne. Jego zdaniem pomocne byłoby uregulowanie zasad przyjmowania i rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej w zarządzeniu Wójta.

(akta kontroli str. 379-382, 408-410)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przy rozpatrywaniu wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej przestrzegano kryteriów oceny, określonych w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Stwierdzono jednak, że wszystkie 16 objętych badaniem wniosków rozpatrzono z przekroczeniem miesięcznego terminu na ich załatwienie, wynikającego z przepisów art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa, nie realizując przy tym obowiązków informacyjnych, określonych w przepisach art. 245 tej ustawy. Ponadto w przypadku 14 z ww. wniosków, przyjętych do realizacji, nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, nie utralając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów ustnego rozpatrzenia wniosku. O odmownym rozpatrzeniu dwóch wniosków, dotyczących utwardzenia dróg na terenach prywatnych, wnioskodawców zawiadomiono pisemnie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Realizacja inicjatyw lokalnych

3.1. Wydatki Gminy na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wyniosły w 2021 r. 260,2 tys. zł (w tym z wpłat wnioskodawców 170,6 tys. zł), w 2022 r. 1336,7 tys. zł (w tym z wpłat wnioskodawców 436,2 tys. zł) i w 2023 r. 244,7 tys. zł (w tym z wpłat wnioskodawców 23,4 tys. zł) i stanowiły (odpowiednio) 0,2%, 0,8% i 0,1% wydatków Gminy ogółem w danym roku.

Wydatki Gminy na zadania realizowane w ramach:

- funduszu sołeckiego wyniosły: 812,0 tys. zł w 2021 r., 876,7 tys. zł w 2022 r. i 829,0 tys. zł w 2023 r.,
- budżetu obywatelskiego wyniosły: 412,4 tys. zł w 2022 r. i 277,2 tys. zł w 2023 r. (w 2021 nie zrealizowano takich wydatków).

Gmina w okresie objętym kontrolą nie dokonywała wydatków na zadania realizowane w ramach innych od ww. form współpracy Gminy z mieszkańcami.

(akta kontroli str. 7-28, 248-253)

3.2. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19d UODPP zawarto w przypadku 10 z 14 wniosków rozpatrzonych pozytywnie. W przypadku czterech wniosków (jednego z 2021 r. i trzech z 2022 r.) nie zawarto stosownych umów pomimo pozytywnej oceny wniosków z powodów, które opisano w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

Z 10 zawartych umów zrealizowano dziewięć. W przypadku jednej umowy (dotyczącej wniosku z 2020 r.) w uzgodnieniu z wnioskodawcami odstąpiono od realizacji zadania, ponieważ wartość robót po przetargu przekroczyła założony budżet zadania, a wnioskodawcy nie wyrazili zgody na zwiększenie wkładu finansowego¹⁷, co opisano w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

Badaniem objęto dokumentację 10 zadań przyjętych do realizacji. Wyniki ww. badania opisano w kolejnych punktach wystąpienia pokontrolnego.

Badanie zawierania umów o wykonanie ww. 10 zadań wykazało, że:

¹⁷ Gmina odstąpiła od umowy, gdyż wnioskodawcy nie wnieśli wymaganego wkładu finansowego w terminie wskazanym w umowie.

- umowy zawarte z wnioskodawcami opiewały na kwoty wynikające ze złożonych wniosków,
- od zaakceptowania wniosków do zawarcia umów z wnioskodawcami upłynęło od 183 do 465 dni.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało, że:

- tak długi okres pomiędzy akceptacją wniosku, a podpisaniem umowy wynikał z inwestycyjnego charakteru zadań ujętych we wnioskach, co wiązało się z:
 - koniecznością zabezpieczenia środków na te zadania w uchwałach budżetowych Rady Gminy na dany rok i w uchwałach Rady Gminy w sprawie wieloletnich prognoz finansowych dla Gminy (w przypadku zadań, których czas realizacji przekraczał rok budżetowy),
 - koniecznością realizacji szeregu czynności administracyjnych dotyczących m.in. przeniesienia praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia lub pozwolenia na budowę z inwestora (wnioskodawców) na Gminę, wyłonienia inspektora nadzoru, wystąpienia o dziennik budowy, zgłoszenia rozpoczęcia robót itp.,
 - przeprowadzeniem procedur zamówień publicznych,
- pomimo konieczności realizacji ww. wniosków w powiązaniu z procedurami planowania budżetu Gminy i procedurami zamówień publicznych starano się skrócić powyższe terminy do niezbędnego minimum.

(akta kontroli str. 18-22, 150-157, 355, 366-367, 849-919)

3.3. Postanowienia objętych badaniem 10 umów o wykonanie inicjatywy lokalnej określały podział zadań między stronami, zasady realizacji inicjatywy oraz kontroli i nadzoru nad jej wykonaniem, a także przewidywane efekty oraz sposób rozliczenia zadania. Z zawartych umów wynikało m.in., że Gmina będzie właścicielem wybudowanej infrastruktury i wykonawcą inwestycji, a wnioskodawcy wniosą ustalony wkład finansowy oraz wkład w postaci świadczeń rzeczowych.

W Urzędzie stosowano opracowany przez Referat wzór ww. umowy, odpowiednio modyfikowany w zależności od realizowanego zadania, rodzaju wkładu mieszkańców lub wielkości wnoszonego przez nich wkładu finansowego.

W umowach określano wstępny (minimalny), uzgodniony z wnioskodawcami koszt zadania, wstępną wielkość ich udziału finansowego w jego realizacji oraz zastrzegano, że ostateczny kwotowy udział stron (Gminy i wnioskodawców) zostanie ustalony po określeniu ostatecznej wartości inwestycji wynikającej z umów z wykonawcami i obejmującej całokształt zagadnień związanych z przygotowaniem i realizacją zadania. Ostateczny finansowy udział wnioskodawców ustalano i rozliczano po zakończeniu inwestycji w rozliczeniu finansowym z inicjatorami.

(akta kontroli str. 150-157, 366-369, 645-848, 849-919, 1189-1319)

3.4. W objętych badaniem 10 umowach:

- Gmina zobowiązała się sfinansowania określonych wydatków w kwotach od 19,2 tys. zł do 422,5 tys. zł (łącznie 1128,5 tys. zł). Ponadto w umowie dotyczącej zadania „Jankowo Gdańskie – budowa kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Maki, Borówkowa” Gmina zobowiązała się do udzielenia wsparcia w postaci wkładu rzeczowego, polegającego na przekazaniu projektu budowlanego (z pozwoleniem na budowę), jednak zadanie to nie zostało zrealizowane z przyczyn opisanych w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego;
- wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatyw lokalnych poprzez:
 - przekazanie Gminie środków w kwotach od 8,8 tys. zł do 422,5 tys. zł (łącznie 827,2 tys. zł) – w 10 umowach. Wysokość wkładu wynosiła od 30% do 50% wartości zadania;

- wykonanie świadczeń rzeczowych w postaci nieodpłatnego pełnienia funkcji inspektora nadzoru (wnioskodawca wykonywał zawód inspektora robót sanitarnych) – w jednej umowie¹⁸.
- wnioskodawcy nie zobowiązali się do wykonania pracy społecznej.
(akta kontroli str. 150-157, 272-364, 366-368)

3.5. W toku przygotowywania poszczególnych zadań inwestycyjnych do realizacji (na etapie przygotowywania umów), pracownicy Referatu we współpracy z wnioskodawcami przygotowywali dokumentację niezbędną do realizacji poszczególnych inwestycji, obejmującą m.in. pozwolenia na budowę, kosztorysy inwestorskie, dokumentację projektową. Dokumenty te stanowiły podstawę do ustalenia harmonogramu oraz zakresu i kosztów zadań, a także ich efektów rzeczowych. Uzgodnienia dokonywane z wnioskodawcami w zakresie terminów (harmonogramów) i kosztów realizacji zadań znajdowały odzwierciedlenie w podpisywanych z nimi umowach i załączanych do nich dokumentach.

Ewidencja księgową prowadzona w Urzędzie na poszczególnych kontach syntetycznych wydatków i kosztów inwestycyjnych, wraz z prowadzoną ewidencją analityczną do tych kont, pozwalała na wyodrębnienie nakładów ponoszonych na poszczególne zadania inwestycyjne realizowane w ramach inicjatyw lokalnych. Zasady ewidencji księgowej ww. wydatków uregulowano w polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Wójta nr 98/2019 z 28 sierpnia 2019 r. w sprawie prowadzenia zasad (polityki) rachunkowości.

Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynikało, że prowadzono dodatkową szczegółową (imienną) ewidencję dotyczącą wkładów wpłacanych przez wnioskodawców na rachunek dochodów Urzędu, w celu rozliczenia ewentualnych różnic pomiędzy planowanymi a faktycznymi kosztami realizacji poszczególnych zadań (w przypadku konieczności zwrotu nadpłaconych kwot wnioskodawcom lub konieczności wniesienia przez nich dodatkowego wkładu).

Dziewięć z ww. umów wykonano w planowanych terminach i nie zawierano do nich aneksów.

(akta kontroli str. 158-203, 248-270, 272-364, 645-848, 849-919, 1189-1319)

3.6. W latach 2021-2023 w Urzędzie przeprowadzono siedem postępowań o udzielenie zamówień publicznych (o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 pzp) na realizację czterech zadań w ramach inicjatywy lokalnej. W wyniku trzech z ww. postępowań zawarto umowy.

Badanie trzech postępowań, w wyniku których zawarto umowy na realizację robót budowlanych¹⁹ o łącznej wartości 1 396,25 tys. zł, wykazało m.in., że:

- postępowania przeprowadzono w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 2 pzp,
- szacunkową wartość zamówień ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich zgodnie z art. 34 ust. 1 pzp,
- ustalono rodzaj zamówienia (roboty budowlane) zgodnie z art. 27 ust. 1 pzp,
- kierownik zamawiającego powołał trzyosobową komisję do przeprowadzenia postępowań, określając m.in. zakres obowiązków jej członków,
- kierownik zamawiającego i członkowie ww. komisji złożyli oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 2 i 3 pzp,

¹⁸ W przypadku zadania zrealizowanego w 2021 r. dotyczącego budowy wodociągu w sołectwie Bielkówko.

¹⁹ Dotyczących zadań: budowa wodociągu w sołectwie Czapielsk przy ulicy Fiołkowej i Lubczykowej, budowa w sołectwie Bielkówko sieci wodociągowej w rejonie ulicy Wyżynnej oraz sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w rejonie ulicy Studziennej. Wartość udzielonych zamówień wyniosła odpowiednio: 896,3 tys. zł, 239,8 tys. zł oraz 260,15 tys. zł.

- zamawiający wyznaczył co najmniej 14-dniowy termin składania ofert zgodnie z art. 283 pzp,
- specyfikacje warunków zamówienia zawierały elementy, o których mowa w art. 282 ust. 1-3 pzp,
- zamawiający zapewnił od dnia zamieszczenia ogłoszeń o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych dostęp do ww. specyfikacji zgodnie z art. 280 ust. 1 pzp,
- zamawiający zgodnie z art. 242 ust. 1 pkt 1 pzp określił kryteria oceny ofert,
- zamawiający na stronie internetowej prowadzonych postępowań, przed otwarciem ofert podał kwoty, jakie zamierzał przeznaczyć na ich realizację, co było zgodne z art. 222 ust. 4 pzp,
- zamawiający udostępnił na stronie internetowej prowadzonych postępowań informacje, o których mowa w art. 22 ust. 5 pzp,
- wyboru najkorzystniejszych ofert dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacjach warunków zamówienia,
- na realizację ww. zamówień wydatkowano łącznie 1 396,25 tys. zł.

W trzech umowach zawarto klauzulę, która przewidywała odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy, co było niezgodne z art. 433 pkt 1 pzp i zostało opisane w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

(akta kontroli str. 1168-1350)

Ponadto w okresie objętym kontrolą w związku z realizacją inicjatyw lokalnych w Urzędzie udzielono sześciu zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała 130,0 tys. zł. Badanie dobranych celowo dwóch²⁰ z ww. zamówień wykazało, że zostały one udzielone na podstawie § 7 ust. 14 regulaminu udzielania przez Gminę zamówień publicznych o wartości mniejszej od kwoty 130 000,00 zł²¹, który stanowił, że za zgodą Wójta możliwe było udzielenie zamówienia m.in. z pominięciem zastosowania postanowień ww. regulaminu.

(akta kontroli str. 1128-1169)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że mieszkańcy nie zgłaszali problemów związanych z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej na etapie ich przygotowywania, co wynikało m.in. z tego, że wnioskodawców na bieżąco informowano o planowanych terminach realizacji zadań inwestycyjnych. Na etapie przygotowywania zadań ich opiekunowie wskazywali wnioskodawcom braki formalne we wnioskach, dotyczące m.in. braku dokumentacji lub pozwoleń, problemy w zakresie praw własności terenu. Bariery te nie zawsze udawało się pokonać z uwagi na złożoność czynników związanych z realizacją zadań inwestycyjnych w formie inicjatyw lokalnych, co wynikało m.in. z tego, że ustawa o samorządzie gminnym²² nie dopuszcza realizacji zadań Gminy na terenie do niej nienależącym, a wiele decyzji zależy od innych instytucji. Czasem brakowało determinacji wnioskodawców do wykonania zadania i nie przedstawiali oni stosownej dokumentacji projektowej do wniosku.

(akta kontroli str. 150-157, 366-368)

3.7. Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało, że:

- kontrola Urzędu w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych w formie inicjatyw lokalnych polegała głównie na czynnościach realizowanych w ramach procesu budowlanego. Kontrole w zakresie prawidłowości realizacji robót budowlanych na budowie prowadzili kierownicy poszczególnych budów, a prawidłowość wykonania prac zgodnie z umową i projektem kontrolował inspektor nadzoru

²⁰ Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. Malwowej w sołectwie Lublewo Gdańskie oraz budowa sieci wodociągowej wraz z przyłączami w ul. Słonecznej w sołectwie Otomin. Wartość netto zadań wyniosła (odpowiednio) 28,0 tys. zł i 69,1 tys. zł.

²¹ Załącznik do zarządzenia Wójta nr 164/2020 z 31 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia tego regulaminu.

²² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.).

inwestorskiego. Wszystkie niezbędne odbiory robót zanikowych odnotowywano w dziennikach budowy, które potwierdzał wpisem inspektor nadzoru lub kierownik budowy. Kierownik Referatu i opiekunowie zadań z ramienia Urzędu byli informowani na bieżąco o postępach prac, dokonywali kontroli w terenie i omawiali z wnioskodawcami specjalistyczne kwestie budowlane;

- największą trudnością w realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej były rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, z których niejednokrotnie wynikało znaczne przekroczenie planowanej wartości kosztorysowej zadań, a co za tym idzie możliwości finansowych Gminy i wnioskodawców. Jeżeli istniała szansa na pozytywne rozstrzygnięcie Gmina ponownie prowadziła ww. postępowania w celu zrealizowania zamierzonego zadania, optymalizując w uzgodnieniu z wnioskodawcami zakres lub termin realizacji zadania. Aby zminimalizować ryzyko niewyłonienia wykonawcy danego zadania, Gmina zapraszała wykonawców do składania ofert.

Po zakończeniu zadania sporządzano rozliczenie zadania inwestycyjnego, zawierające koszty zrealizowanych przedsięwzięć i rozliczenie finansowe z wnioskodawcami, które pozwalało na ustalenie wysokości ewentualnych nadpłat lub wielkości dodatkowego wkładu finansowego, koniecznego do wniesienia przez wnioskodawców. W ramach zrealizowanych zadań (umów zawartych przez Gminę z wykonawcami) nie wystąpiły przypadki realizacji robót dodatkowych lub uzupełniających, zwiększających planowane nakłady na realizację zadań. Faktyczne rozliczane koszty zadań wynikały z przeprowadzonych procedur zamówień publicznych dotyczących zasadniczych robót oraz kosztów związanych z nadzorem inwestorskim, opłat za dziennik budowy, itp. Po sporządzeniu ww. rozliczeń dziewięciu umów zawartych z wnioskodawcami, w przypadku pięciu umów wnioskodawcy dokonali dopłat środków wynikających z rozliczenia, w jednym przypadku dokonano zwrotu środków dla wnioskodawców, a w pozostałych trzech przypadkach nie było konieczności dodatkowych dopłat lub zwrotu środków.

(akta kontroli str. 150-157, 366-369)

3.8. W kontrolowanym okresie w wyniku realizacji dziewięciu zadań osiągnięto założone efekty w postaci 10 obiektów infrastruktury gminnej²³. Wybudowano:

- w sołectwie Bielkowo odcinek drogi utwardzonej płytami yomb o długości około 120,0 mb,
- w sołectwach Bielkówko, Czapielsk i Otomin pięć odcinków wodociągów o łącznej długości około 3900 mb oraz 103 przyłącza do działek,
- w sołectwach Bąkowo, Bielkówko, Jankowo Gdańskie i Lublewo Gdańskie cztery sieci kanalizacji sanitarnej o łącznej długości 823 mb oraz 35 przykanalików do działek (przyłącza do granicy posesji).

Wykonanie i odbiór zadań potwierdzano protokołami końcowego odbioru robót. Po zakończeniu zadań sporządzano dokumenty OT „Przyjęcie środka trwałego”, w celu ujęcia nowopowstałych środków trwałych w ewidencji księgowej Urzędu. Ewidencja księgowa inwestycji w toku, do czasu ich zakończenia, prowadzona była na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”.

(akta kontroli str. 150-203, 248-253, 366-378, 849-919)

3.9. W kontrolowanym okresie w Urzędzie formalnie wyznaczano opiekunów poszczególnych zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej. Każda inicjatywa była przypisana do pracownika merytorycznego Referatu, będącego jednocześnie opiekunem przedsięwzięcia i osobą prowadzącą całe zadanie.

²³ W wyniku realizacji zadania w sołectwie Bielkówko zbudowano sieć wodociągową i sieć kanalizacyjną.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu wynikało, że w celu przeprowadzenia procesu inwestycyjnego opiekunowie inicjatywy pozostawali w kontakcie (telefonicznym i mailowym) z wnioskodawcami. Realizowali czynności mające na celu wykonanie zamierzenia inwestycyjnego ujętego we wniosku, czyli przygotowywali umowy zawierane z wnioskodawcami i wspólnie z nimi realizowali czynności niezbędne do prawidłowej realizacji inwestycji, dotyczące m.in.: przeniesienia praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia/pozwolenia na budowę z inwestora (wnioskodawcy) na Gminę, wystąpienia o dziennik budowy, wyłonienia wykonawcy i inspektora nadzoru (jeśli był wymagany), zgłoszenia rozpoczęcia robót, przestrzegania terminów (harmonogramów) realizacji zadań, przeprowadzenia odbiorów i rozliczenia inwestycji.

(akta kontroli str. 272-364, 150-157, 366-368)

3.10. W kontrolowanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji inicjatyw lokalnych. Wpłynęło natomiast podziękowanie od wnioskodawców zadania dotyczącego budowy kanalizacji sanitarnej w rejonie ul. Studziennej w BielkóWKu „za dobrą współpracę i wsparcie finansowe ze strony Gminy Kolbudy dla realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej”.

(akta kontroli str. 126-135)

3.11. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- główne trudności i problemy w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej były spowodowane rozproszeniem, zmianami oraz różnymi interpretacjami przepisów w tym zakresie, a w szczególności ustawy o samorządzie gminnym i UODPP;
- czynnikami wewnętrznymi determinującymi rozwój inicjatywy lokalnej były wielkość budżetu Gminy oraz możliwość wpływu inicjatorów na terminy realizacji zadań przez Gminę, a czynnikami zewnętrznymi – ciągle wzrost liczby mieszkańców Gminy, co wiązało się z koniecznością budowy nowych obiektów i odpowiedniej infrastruktury, w szczególności sieci wodociągowej i kanalizacyjnej;
- ograniczeniami korzystania z inicjatywy lokalnej były: maksymalny udział finansowy Gminy ustalony w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej na poziomie 70% kosztów zadania, pandemia COVID-19, która spowodowała zerwanie „łańcuchów” dostaw materiałów budowlanych, niestabilna sytuacja na rynku pracy powodująca wzrost kosztów pracownika, inflację, niewielkie rozpropagowanie w społeczeństwie wiedzy o możliwości złożenia wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 136-139)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W trzech zawartych przez Wójta umowach (dotyczących objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych²⁴) zawarto niedozwoloną klauzulę, o której mowa w art. 433 pkt 1 pzp, przewidującą odpowiedzialność wykonawcy za opóźnienie, bez jednoczesnego wskazania okoliczności lub zakresu zamówienia, uzasadniających jej wprowadzenie do umów. W ww. umowach (w § 14 ust. 3 lit. c w przypadku dwóch umów oraz § 15 ust. 3 lit. c – jednej) wskazano, że zamawiającemu przysługiwało prawo do odstąpienia od umowy w przypadku m.in. opóźniania się wykonawcy z realizacją przedmiotu zamówienia o ponad 14 dni.

²⁴ Postępowania dotyczące zadań: budowa wodociągu w sołectwie Czapielsk przy ulicy Fiołkowej i Lubczykowej, budowa w sołectwie BielkóWko sieci wodociągowej w rejonie ulicy Wyżynnej oraz sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w rejonie ulicy Studziennej.

Zgodnie z art. 476 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²⁵ opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

(akta kontroli str. 1170-1172, 1189-1206, 1227-1229, 1245-1262, 1286-1288, 1301-1319)

Z wyjaśnień Wójta, odpowiedzialnego za zawarcie ww. umów wynikało, że:

- wskazane postanowienie umowy miało następujące brzmienie: „Zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy również w sytuacji: (...) gdy wykonawca nie przystąpił do realizacji przedmiotu umowy bez uzasadnienia przez 7 dni lub nie kontynuuje ich pomimo pisemnego wezwania Zamawiającego lub opóźnia się z ich wykonaniem przez 14 dni”, a z powyższego wynikało, że postanowienie to nie miało na celu groźby zerwania umowy niezgodnie z pzp, ale mobilizację wykonawcy do komunikowania Zamawiającemu każdorazowo przyczyny, dla których wstrzymuje on prace lub opóźnia się z ich wykonaniem;
- w myśl pkt 1 §15 („odstąpienie od umowy może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umowy) obowiązujące przepisy były nadrzędne, a oprócz tego w § 20 pkt 3 wskazano, że w sprawach nieuregulowanych umową zastosowanie miały przepisy m.in. Kodeksu cywilnego oraz ustawy Prawo zamówień publicznych”, zatem jeśli jakiś punkt budził spór interpretacyjny zastosowanie miały przepisy zawarte w tym przypadku w prawie zamówień publicznych. Ponadto Wójt wyjaśnił, że § 17 dotyczący „siły wyższej” również stanowił doprecyzowanie przedmiotowego postanowienia umowy.

(akta kontroli str. 1095-1097)

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ w umowie zawarto jednoznaczne postanowienie, w którym wskazano, że zamawiający będzie mógł rozwiązać umowę w przypadku opóźnienia się wykonawcy z realizacją przedmiotu zamówienia nie nawiązując do przypadku wystąpienia siły wyższej, ani nie wskazując okoliczności lub zakresu zamówienia, które uzasadniałyby zawarcie w umowach ww. klauzuli.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie zrealizowano dziewięć z 10 umów o wykonanie inicjatyw lokalnych. Realizacja ww. dziewięciu inicjatyw lokalnych przebiegała w zaplanowany sposób. W wyniku wykonania wszystkich skontrolowanych zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe w terminach wynikających z umów. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej zawierały elementy zapewniające rzetelną ich realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Stwierdzono jednak, że w trzech umowach zawarto niedozwoloną klauzulę, o której mowa w art. 433 pkt 1 pzp.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 19c ust. 1 UODPP i przedłożenie go Radzie Gminy.
2. Zapewnienie rozpatrywania wniosków o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej zgodnie z zasadami i terminami określonymi w Kpa.
3. Niestosowanie w umowach dotyczących zamówień publicznych klauzul niedozwolonych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 22 sierpnia 2024 r.

Kontroler
Adam Gęstwicki
Główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
z up. wicedyrektor

p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w podpisie

Dariusz Jurczuk