



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.5.2.2023

Pan
Piotr Wittbrodt
Wójt Gminy Łęczyce

Urząd Gminy Łęczyce
ul. Długa 53
84-218 Łęczyce

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 Łęczyce, ul. Długa 53, 84-218 Łęczyce (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Wittbrodt, Wójt Gminy Łęczyce od 8 grudnia 2010 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Mariusz Syrek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/185/2023 z 1 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4, 681-684)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. W latach 2021-2023 Gmina Łęczyce (dalej: „Gmina”) zapewniła środki finansowe na realizację zadań w tej formie. W wyniku przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy Łęczyce (dalej: „Rada Gminy”) wadliwych projektów w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: z 20 sierpnia 2018 r.³ i 31 sierpnia 2021 r.⁴, zawierające postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej uodpp⁵. Ponadto Wójt nie przeprowadził konsultacji społecznych projektów Programów⁶ na lata 2021, 2022 i 2023⁷, a także projektów uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r. z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5a ust. 1 tej ustawy.

Wnioski wpływające do Urzędu rozpatrywano zgodnie z trybem określonym w uchwałach z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r., stosując kryteria określone w tych uchwałach. Stwierdzono jednak, że z objętych badaniem 20 wniosków jeden rozpatrzono nie zachowując trybu określonego w uchwale z 31 sierpnia 2021 r., a przy rozpatrywaniu 14 wniosków niezetelnie stosowano kryteria oceny wniosków określone w ww. uchwale. Nie zachowano również wymogów określonych w art. 14

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

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

³ Uchwała Rady Gminy z 20 sierpnia 2018 r. Nr LX/62/2018 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, obowiązująca do 4 października 2021 r.

⁴ Uchwała Rady Gminy z 31 sierpnia 2021 r. Nr XLII/64/2021 w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, obowiązująca od 5 października 2021 r.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, ze zm.).

⁶ Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 uodpp.

⁷ Uchwalonych przez Radę Gminy – odpowiednio – uchwałami: z 26 listopada 2020 r. Nr XXX/88/2020, z 17 listopada 2021 r. Nr XLVI/94/2021 i z 29 listopada 2022 r. Nr LXI/91/2022.

§ 2 Kpa⁸ przy rozpatrywaniu jednego wniosku, a jednego wniosku nie rozpatrzono, pomimo że wpłynął do Urzędu 28 sierpnia 2022 r. W terminie określonym w Kpa rozpatrzono jedynie cztery z 20 objętych badaniem wniosków. Pozostałe 16 wniosków rozpatrzono po tym terminie, przekraczając go o od 11 do 286 dni. We wszystkich ww. przypadkach nie zachowano również obowiązków informacyjnych, określonych w art. 245 Kpa.

Realizacja pięciu z ośmiu zbadanych porozumień⁹ przebiegała w zaplanowany sposób, natomiast trzy porozumienia zrealizowano po terminach w nich określonych. W wyniku wykonania wszystkich ośmiu zrealizowanych porozumień objętych badaniem osiągnięto założone efekty. Porozumienia zawarto bez zbędnej zwłoki w każdym przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Stwierdzono jednak, że w jednym z porozumień nie zabezpieczono w sposób wystarczający interesów Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w okresie objętym kontrolą spraw związanych z realizacją zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej nie przypisano wprost żadnej komórce organizacyjnej.

W badanym okresie w Urzędzie składano jedynie wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (dalej: „wnioski”) w zakresie komunalnych inwestycji liniowych¹¹. Wnioski te przekazywano do realizacji jednemu pracownikowi Referatu Inwestycji, Infrastruktury i Zamówień Publicznych (zgodnie z jego zakresem czynności), posiadającemu odpowiednie przygotowanie zawodowe¹². Dwóch pracowników Urzędu wskazanych przez Wójta jako dodatkowi pracownicy ww. Referatu, mogący rozpatrywać wnioski, posiadało wykształcenie wyższe magisterskie zgodne z wykonywanymi zadaniami i przypisanymi im zakresami czynności¹³. Ww. pracownicy brali udział w szkoleniach.

(akta kontroli str. 5-6, 43-94, 102-115, 165-172, 238-241, 250, 256-258)

W okresie objętym kontrolą nie wprowadzono w Urzędzie wewnętrznych uregulowań dotyczących obiegu i rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli str. 259, 676-679)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że w latach 2021-2023:

- przy rozpatrywaniu wniosków stosowano postanowienia uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r. oraz przepisy Kpa.
- realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej nie była objęta kontrolą wewnętrzną lub audytem.

(akta kontroli str. 6, 241)

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

⁹ Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, o których mowa w art. 19d uodpp.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Inwestycje dotyczące obiektów liniowych, zdefiniowanych w art. 3 pkt 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.). Wnioski dotyczyły sieci kanalizacyjnych i sanitarnych.

¹² Ukończone studia magisterskie na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska – inżynieria sanitarna Politechniki Gdańskiej.

¹³ Wyższe magisterskie na kierunku konstrukcje budowlane i inżynierskie oraz wyższe magisterskie na kierunku ochrony środowiska (ochrona gleb).

1.2. Uchwały z 20 sierpnia 2018 r. i z 31 sierpnia 2021 r. zawierały postanowienia m.in.:

- określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków (§ 3 ust. 2, 3 i 4 oraz załącznik nr 2 do uchwały z 20 sierpnia 2018 r., § 4 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz załącznik nr 2 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r.). Kryteria oceny wniosków (do których w uchwale z 20 sierpnia 2018 r. zaliczono m.in. wkład własny wnioskodawcy w formie pracy społecznej) zostały jasno określone. Każdemu z nich przyporządkowano określony przedział punktów do uzyskania. W uchwale z 20 sierpnia 2018 r. przewidziano zbadanie sześciu¹⁴, a w uchwale z 31 sierpnia 2021 r. – siedmiu kryteriów¹⁵;
- niezgodne z uodpp (§ 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r. – nieważność ww. zapisu stwierdził Wojewoda Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym¹⁶);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp (§ 1 ust. 1 załącznika nr 1 do obu uchwał, § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do obu uchwał, § 2 załącznika nr 1 do uchwały z 20 sierpnia 2018 r., § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r., § 4 załącznika nr 1 do uchwały z 20 sierpnia 2018 r., § 3 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r., § 5 załącznika nr 1 do obu uchwał, § 6 załącznika nr 1 do obu uchwał).

(akta kontroli str. 95-115, 159-164)

Projekty ww. uchwał, zawierające wskazane wyżej postanowienia niezgodne z uodpp oraz wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy przedłożył Radzie Gminy Wójt, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 95-115, 159-164)

1.3. Wójt:

- nie przedłożył 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 aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
 - nie przeprowadził konsultacji społecznych projektów uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i z 30 sierpnia 2021 r. z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp¹⁷, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 5a ust. 1 tej ustawy,
 - projekty uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i z 30 sierpnia 2021 r. przedłożył Radzie Gminy bez przeprowadzenia ww. konsultacji,
- co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 6, 95-101, 159-164, 168, 241, 256)

1.4. Rada Gminy uchwaliła, w terminie wskazanym w art. 5a ust. 1 uodpp, Programy na lata 2021, 2022 i 2023. Programy zawierały elementy określone w art. 5a ust. 4 uodpp, a w ich § 5 ust. 1 pkt 5 założono możliwość współpracy z organizacjami

¹⁴ Obszar wnioskowanych działań, zgodność wniosku z dokumentami strategicznymi i planami inwestycyjnymi Gminy, udział finansowy inicjatorów w realizacji zadania oraz określony i wyceniony udział rzeczowy inicjatorów w realizacji zadania, określony i wyceniony wkład własny wnioskodawcy w formie pracy społecznej, stan przygotowania zadania, wnioskowane zaangażowanie środków budżetowych Gminy.

¹⁵ Obszar wnioskowanych działań, zgodność wniosku z dokumentami strategicznymi i planami inwestycyjnymi Gminy, zgodność wniosku pod względem stopnia zabudowy terenu, zgodność wniosku pod względem realizacji długości infrastruktury, udział finansowy inicjatorów w realizacji zadania oraz określony i wyceniony udział rzeczowy inicjatorów w realizacji zadania, stan przygotowania zadania, wnioskowane zaangażowanie środków budżetowych Gminy.

¹⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego nr PN-I.4131.50.2021.JS.

¹⁷ Na terenie Gminy nie działała rada pożytku publicznego.

pozarządowymi oraz podmiotami wymienionym w art. 3 ust.3 uodpp na podstawie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej (art. 5a ust. 4 pkt 4 uodpp).

Wójt:

- nie przeprowadził konsultacji społecznych projektów Programów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 uodpp, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5a ust. 1 tej ustawy,
- projekty uchwał w sprawie przyjęcia Programów na lata 2021, 2022 i 2023 przedłożył Radzie Gminy bez przeprowadzenia ww. konsultacji, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Wójt wyjaśnił, że w latach 2021-2023 nie planowano i nie zawierano umów o wykonanie inicjatywy lokalnej z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 uodpp. Ww. podmioty nie składały takich wniosków, a Gmina – z uwagi na ograniczone środki budżetowe – nie występowała do nich z inicjatywą zawarcia takich umów.

(akta kontroli str. 6, 116-158, 241)

1.5. W uchwałach budżetowych Gminy na lata 2021-2023¹⁸ zabezpieczono środki na realizację 19 zadań (w tym 10 objętych wnioskami, które wpłynęły do Urzędu w latach 2019-2020) w ramach inicjatywy lokalnej w poszczególnych paragrafach rozdziału 01043 Infrastruktura wodociągowa wsi klasyfikacji budżetowej (250,1 tys. zł na realizację siedmiu zadań w 2021 r., 403,0 tys. zł na realizację ośmiu zadań w 2022 r., 196,0 tys. zł na realizację czterech zadań w 2023 r.). W załącznikach do ww. uchwał wskazano nazwę zadania oraz źródło finansowania (dochody własne).

(akta kontroli str. 6-7, 43, 178-237, 241, 243-250, 258)

1.6. Wójt wyjaśnił, że Urząd informował mieszkańców Gminy o możliwości korzystania z instytucji inicjatywy lokalnej, w tym o możliwości składania wniosków, przez upublicznienie uchwał z 18 sierpnia 2018 r. i z 31 sierpnia 2021 r. na stronie BIP Urzędu oraz przekazywanie informacji w tym zakresie na zebraniach wiejskich i spotkaniach z sołtysami.

(akta kontroli str. 6, 242)

1.7. W Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie organizowano konkursów na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Wnioski składano w sposób ciągły (przez cały rok).

Wójt wyjaśnił, że w celu pobudzenia aktywności mieszkańców podejmowano inne działania, w tym m.in. spotkania z mieszkańcami, mające na celu określenie potrzeb lokalnych społeczności, finansowanych następnie ze środków przeznaczonych dla sołectw na realizację konkretnych zadań.

(akta kontroli str. 6, 172, 242, 256-257)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) W przedłożonych przez Wójta Radzie Gminy projektach uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i z 31 sierpnia 2021 r. (uchwalonych w brzmieniu zgodnym z tymi projektami) zawarto postanowienia:
 - niezgodne z uodpp dotyczące określenia z naruszeniem art. 19b ust. 1 uodpp zakresu zagadnień, mogących być przedmiotem wniosku (§ 2 ust. 2 załącznika

¹⁸ Uchwały Rady Gminy w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na: 2021 r. – z 29 grudnia 2020 r. nr XXXII/108/2020 (zmieniona uchwałą z 21 czerwca 2021 r. nr XXXIX/49/2021), 2022 r. – z 30 grudnia 2021 r. nr XLIX/123/2021 (zmieniona uchwałami z 16 lutego 2022 r. nr LI/14/2022 i 26 lipca 2022 r. nr LVII/59/2022), 2023 r. – z 28 grudnia 2022 r. nr LXIV/119/2022 (zmieniona uchwałami z 22 lutego 2023 r. nr LXVIII/18/2023, 27 lipca 2023 r. nr LXXIV/69/2023 i 29 listopada 2023 r. nr LXXVIII/91/2023).

nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r.) – nieważność ww. zapisu stwierdził Wojewoda Pomorski rozstrzygnięciem nadzorczym¹⁹;

– wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp, dotyczące:

- powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie własnej definicji inicjatyw lokalnych (§ 1 ust. 1 załącznika nr 1 do obu uchwał), określenie jej celów (§ 1 ust. 2 załącznika nr 1 do obu uchwał), podmiotów mogących występować z wnioskiem (§ 2 załącznika nr 1 do uchwały z 20 sierpnia 2018 r., § 2 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r.), a także form współuczestnictwa wnioskodawców w realizacji inicjatywy lokalnej (§ 4 załącznika nr 1 do uchwały z 20 sierpnia 2018 r., § 3 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r.);
- określenia bez podstawy prawnej zakresu współuczestnictwa Gminy w ramach inicjatywy lokalnej (§ 5 załącznika nr 1 do obu uchwał) oraz działań podejmowanych po przyjęciu wniosku do realizacji (§ 6 załącznika nr 1 do obu uchwał).

(akta kontroli str. 95-115, 159-164)

Z wyjaśnień Wójta (odpowiedzialnego za przygotowanie projektów uchwał) wynikało, że nieprawidłowości w zapisach projektów ww. uchwał były efektem błędnej interpretacji prawnej.

(akta kontroli str. 689, 697)

NIK zauważa, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego²⁰. 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 ocenie²¹. Ponadto zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego²². Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy²³.

2) Wójt nie przeprowadził konsultacji społecznych projektów:

- Programów na lata 2021, 2022 i 2023;
- uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i z 30 sierpnia 2021 r.

z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 uodpp, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5a ust. 1 tej ustawy.

¹⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego nr PN-I.4131.50.2021.JS.

²⁰ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2015 r., sygn.. akt II SA/OI 1061/15), wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 570/11.

²¹ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 30 kwietnia 2021 r. nr PNIK-I-4131.349.2021.

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

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

Zgodnie z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 uodpp ww. konsultacje powinny być przeprowadzone w sposób określony w uchwale organu stanowiącego gminy określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. aktu prawnego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Przyczyną tej nieprawidłowości było nieprzygotowanie i nieprzedłożenie przez Wójta Radzie Gminy projektu uchwały w tej sprawie.

Z wyjaśnień Wójta (odpowiadającego za przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy) wynikało, że nieprzygotowanie projektu ww. uchwały nastąpiło na skutek niedopatrzenia, a także sugerowania się uchwaleniem przez Radę Gminy 10 października 2013 r. zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy²⁴. W wyjaśnieniach Wójt zobowiązał się do przygotowania projektu odpowiedniej uchwały.

(akta kontroli str. 6, 95-101, 102-164, 168, 241, 256-257, 658-660)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. W latach 2021-2023 Gmina zapewniła środki finansowe na realizację zadań w tej formie. W wyniku przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy wadliwych projektów w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r., zawierające postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej uodpp. Ponadto Wójt nie przeprowadził konsultacji społecznych projektów Programów na lata 2021, 2022 i 2023, a także projektów uchwał z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r. z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 5a ust. 1 tej ustawy.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 do Urzędu wpłynęło 20 wniosków o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej (w tym dziewięć, w których wskazano zadania do realizacji w 2024 r.)²⁵. Wszystkie wnioski mieszkańcy Gminy złożyli bezpośrednio w Urzędzie.

W badanym okresie rozpatrzono 30 wniosków (z tego 27 pozytywnie i trzy negatywnie), a jednego wniosku nie rozpatrzono.

Z 27 wniosków rozpatrzonych pozytywnie zrealizowano 19 (pozostałe przewidziano do realizacji w 2024 r.).

Wszystkie złożone wnioski dotyczyły realizacji zadania określonego w art. 19b ust. 1 pkt 1 uodpp, tj. budowy sieci kanalizacji sanitarnych lub sieci wodociągowych.

(akta kontroli str. 43, 243-249, 258-259, 305, 391, 484, 654, 675-679)

2.2. W Urzędzie nie wymagano, aby wnioski były składane według określonego wzoru (na wskazanym formularzu). Wnioski, rejestrowane w prowadzonym przez Urząd systemie elektronicznym, Wójt lub jego Zastępca dekretowali do realizacji przez pracownika zatrudnionego w Referacie Inwestycji, Infrastruktury i Zamówień Publicznych lub przez kierownika tego Referatu.

Badanie sposobu rozpatrzenia 20 dobranych celowo wniosków²⁶ wykazało, że:

²⁴ Uchwała nr XL/100/2013 z 10 października 2013 r.

²⁵ Sześć wniosków w 2021 r., pięć wniosków w 2022 r. (w tym jeden dotyczący zadania do realizacji w 2024 r.) i dziewięć wniosków w 2023 r. (w tym osiem dotyczących realizacji zadań w 2024 r.).

²⁶ Z tego: sześć z 2021 r., pięć z 2022 r. i dziewięć z 2023 r.

- pozytywnie rozpatrzono 16 wniosków. W każdym przypadku decyzje o przyjęciu wniosków do realizacji podejmował Wójt (art. 19c ust 2 uodpp). Wszystkie ww. wnioski poddano ocenie w trybie określonym w uchwale z 31 sierpnia 2021 r., jednak przy rozpatrywaniu 13 z nich²⁷ nierzetelnie stosowano kryteria oceny, przyjęte w załączniku nr 2 do ww. uchwały, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
 - negatywnie rozpatrzono trzy wnioski, z tego:
 - przy rozpatrywaniu jednego²⁸ nierzetelnie stosowano kryteria oceny, przyjęte w załączniku nr 2 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r.,
 - przy rozpatrywaniu jednego²⁹ 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,
 - przy rozpatrywaniu jednego wniosku³⁰ nie zachowano trybu określonego w uchwale z 31 sierpnia 2021 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
 - jednego wniosku³¹ nie rozpatrzono, pomimo że wpłynął do Urzędu 28 sierpnia 2022 r., co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
- (akta kontroli str. 102-115, 243-245, 260-657, 666, 671-673, 680)

2.3. W badanej próbie wniosków nie stwierdzono przypadku pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia z powodu niespełnienia wymogów formalnych.

Przy rozpatrywaniu 16 z 20 objętych badaniem wniosków:

- przekroczono miesięczny termin na ich załatwienie, wynikający z przepisów art. 237 §1 w związku z art. 244 § 1 Kpa,
 - nie zrealizowano obowiązków informacyjnych, określonych w przepisach art. 245 Kpa),
- co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-309, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 447-449, 475-477, 499-501, 515-517, 539-541, 564-566, 595-597, 616-618)

2.4. Z wyjaśnień pracownika prowadzącego sprawę inicjatywy lokalnej wynikało, że podział zadań (polegający na wykonaniu przedmiotu zadania przez Gminę, a dokumentacji projektowej przez wnioskodawcę) był z wnioskodawcami wstępnie ustalany na etapie składania wniosku. Do zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku dołączano projekt porozumienia, zawierającego prawa i obowiązki stron, ramy czasowe realizacji inicjatywy oraz podział zadań pomiędzy wnioskodawcą i Gminą. Zakres dokumentacji technicznej budowanych sieci był określany po podpisaniu porozumienia i wynikał z warunków ogólnych i technicznych gestora sieci, czyli Gminnego Zakładu Usług Komunalnych w Łęczycach (dalej: „GZUK”). Wnioskodawcy informowali pracownika Urzędu o wybranym przez siebie biurze projektowym. Ustalenia z projektantem następowały już za pośrednictwem Urzędu, bez udziału wnioskodawcy. Wnioskodawcy byli zobowiązani do pilnowania terminu wykonania dokumentacji przez wskazane przez siebie Biuro. Harmonogram realizacji zadania (poprzez wskazanie terminu dla jego zakończenia) i warunki dotyczące

²⁷ Wnioski nr: IZP.7012.12.2023.JWS, IZP.7012.10.2023.JWS, IZP.7012.17.2023.JWS, IZP.7012.8.2023.JWS, IZP.7012.9.2023.JWS, RIR.7012.16.2021.JWS, IZP.7012.9.2022.JWS, IZP.7012.12.2022.JWS, IZP.7012.31.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.15.2021.JWS.

²⁸ Nr IZP.7012.5.2022.JWS.

²⁹ Nr RIR.7012.16.2021.JWS.

³⁰ Nr IZP7011.1.2023.DB.

³¹ Nr IZP.7012.6.2022.JWS.

udziału finansowego wnioskodawcy ustalono wspólnie z wnioskodawcą. Harmonogram prowadzenia prac budowlanych ustalany był pomiędzy GZUK, a pracownikiem Urzędu odpowiedzialnym za merytoryczne prowadzenie wniosku.
(akta kontroli str. 264-265, 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-309, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 447-449, 475-477, 499-501, 515-517, 539-541, 564-566, 595-597, 616-618)

2.5. W latach 2021-2023 w „Rejestrze skarg” Urzędu nie odnotowano skarg dotyczących sposobu rozpatrywania wniosków o realizację inicjatywy lokalnej.
(akta kontroli str. 6, 42, 242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Przy rozpatrywaniu 14 wniosków³² (z 20 objętych badaniem) nierzetelnie stosowano kryteria oceny wniosków, przyjęte w załączniku nr 2 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r. (mającej zastosowanie do wniosków objętych badaniem). W przypadku:

- siedmiu wniosków³³ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania, co skutkowało zmianą w ogólnej liczbie przyznanych punktów;
- jednego wniosku³⁴ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania, a także ogólną liczbę przyznanych punktów (w wyniku tej nieprawidłowości i błędnego sumowania punktów otrzymanych przez wniosek z tytułu spełnienia poszczególnych kryteriów oceny);
- jednego wniosku³⁵ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania, zaniżono punktację w wyniku przyjęcia nieprawidłowej wartości szacunkowej zadania, wynikającej z nieprawidłowego zaokrąglenia wartości, a także ogólną liczbę przyznanych punktów (w wyniku tych nieprawidłowości i błędnego sumowania punktów otrzymanych przez wniosek z tytułu spełnienia poszczególnych kryteriów oceny);
- dwóch wniosków³⁶ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania, a także zaniżono punktację w wyniku zaokrąglenia wartości szacunkowej zadania, co skutkowało zaniżeniem ogólnej liczby przyznanych punktów;
- jednego wniosku³⁷ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawcy w realizacji zadania, zaniżono punktację dla kryterium zaangażowania środków budżetowych Gminy, zaniżono liczbę przyznanych punktów za zgodność wniosku pod względem stopnia zabudowy terenu w wyniku wprowadzenia do ww. kryterium pozycji nieprzewidzianej uchwałą z 31 sierpnia 2021 r.: „teren ogródków działkowych/teren rolny” z zerową liczbą punktów (zgodnie z ww. uchwałą należało przyznać w tym przypadku jeden punkt), co skutkowało zaniżeniem ogólnej liczby przyznanych punktów;

³² Nr: IZP.7012.12.2023.JWS, IZP.7012.10.2023.JWS, IZP.7012.17.2023.JWS, IZP.7012.8.2023.JWS, IZP.7012.9.2023.JWS, RIR.7012.16.2021.JWS, IZP.7012.9.2022.JWS, IZP.7011.5.2022.JWS, IZP.7012.12.2022.JWS, IZP.7012.31.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.15.2021.JWS.

³³ Nr: IZP.7012.15.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.12.2022.JWS, IZP.7012.9.2023.JWS, IZP.7012.10.2023.JWS.

³⁴ Nr IZP.7012.12.2023.JWS.

³⁵ Nr IZP.7012.17.2023.JWS.

³⁶ Nr IZP.7012.8.2023.JWS, IZP.7012.9.2022.JWS.

³⁷ Nr IZP.7011.5.2022.JWS.

- jednego wniosku³⁸ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawcy w realizacji zadania, zawyżono punktację dla kryterium zaangażowania środków budżetowych Gminy, zawyżono o punktację w wyniku przyjęcia długości infrastruktury z przedziału do 200 metrów bieżących (dalej: „mb”), zamiast do 400 mb. Na skutek ww. błędów wnioskowi przyznano 21 punktów, podczas gdy powinien uzyskać ich 19 i zgodnie z § 4 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały z 31 sierpnia 2021 r. zostać skierowany do opiniowania przez dwie komisje Rady Gminy. Pomimo braku właściwych opinii wniosek został przyjęty przez Wójta do realizacji;
- jednego wniosku³⁹ zaniżono liczbę przyznanych punktów za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania i zawyżono punktację dla kryterium zaangażowania środków budżetowych Gminy.

Opisane wyżej nieprawidłowości skutkowały koniecznością skierowania jednego⁴⁰ z wniosków do opiniowania przez dwie Komisje. Jednak tego nie uczyniono, a z wnioskodawcą zawarto porozumienie.

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie ww. postępowań (w tym dokonywanie ocen) wyjaśnił, że:

- zniżenie punktacji za udział finansowy wnioskodawców w realizacji zadania wynikało z pozostawienia we wzorze oceny – punktacji dla tego kryterium przyjętej w uchwale z 20 sierpnia 2018 r.,
- zniżenie punktacji w wyniku: błędnego sumowania otrzymanych przez wnioski punktów, zaokrąglenia wartości szacunkowej zadania, a także zawyżenie lub zniżenie oceny dla kryterium zaangażowania środków budżetowych Gminy wynikało z pomyłek,
- wprowadzenie do oceny kryterium zgodności wniosku pod względem stopnia zabudowy – pozycji nieprzewidzianej uchwałą z 31 sierpnia 2021 r. („teren ogródków działkowych/teren rolny” z zerową liczbą punktów) nastąpiło, gdyż wnioskowany cel dotyczył terenów ogródków działkowych,
- zawyżenie o jeden punkt oceny z tytułu zniżenia długości sieci wynikało z przyjęcia do oceny odrębnie wodociągu i kanalizacji oraz przyjęcia na potrzeby oceny, że każda z tych sieci ma długość 100 mb.

Z wyjaśnień Wójta (odpowiedzialnego za ocenę wniosków) wynikało, że w Urzędzie nie przyjęto mechanizmów kontrolnych realizacji zadań przez pracownika prowadzącego postępowania w sprawie wniosków w ramach inicjatywy lokalnej. Osobiście weryfikował ustalenia pracownika merytorycznego, nie sprawdzał jednak, czy nowy wzór karty oceny wniosku jest zgodny z nową uchwałą, czy jest zgodny z przyjętym w poprzedniej uchwale. Wobec przedstawionych nieprawidłowości rozważyła wprowadzenie dwuinstancyjnego sprawdzania kart oceny wniosków.

(akta kontroli str. 261-263, 269-272, 277-279, 281-284, 289-291, 293-296, 301-302, 306-309, 311-314, 332-334, 336-339, 345-347, 351-354, 361-363, 369-373, 388-390, 396-400, 416-418, 422-425, 451-454, 447-449, 475-477, 490-493, 499-501, 505-508, 515-517, 519-522, 539-541, 543-546, 564-566, 569-573, 595-597, 599-602, 616-618, 620-623, 649-655, 667, 690, 697-698, 705)

Zdaniem NIK opisane wyżej nieprawidłowości przy stosowaniu kryteriów oceny wniosków mogą świadczyć o słabości nadzoru nad wykonywaniem zadań w tym zakresie.

³⁸ Nr RIR.7012.16.2021.JWS.

³⁹ Nr IZP.7012.31.2021.JWS.

⁴⁰ Nr RIR.7012.16.2021.JWS.

2) W przypadku jednego wniosku⁴¹ (rozpatrzonego negatywnie) 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 odpowiedzialnego za prowadzenie postępowania w sprawie rozpatrzenia ww. wniosku wynikało, że o jego odmownym rozpatrzeniu poinformowano wnioskodawcę podczas spotkania 21 listopada 2021 r., jednak nie utrwalono w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez wnioskodawcę adnotacji treści i motywów zastosowania ustnego rozpatrzenia wniosku.

Z wyjaśnień ww. pracownika wynikało ponadto, że uznał on, iż negatywna odpowiedź ustna udzielona wnioskodawcy jest wiążąca i z tego powodu nie przygotował odpowiedniego zawiadomienia.

Zdaniem NIK w ww. przepisach Kpa dopuszczono odstępstwa od wynikającej z art. 14 § 1a tej ustawy zasady pisemności postępowania, wprowadzono jednak opisane wyżej wymogi dla m.in. ustnego załatwienia sprawy, których w opisanym przypadku nie zachowano.

(akta kontroli str. 391, 654, 675)

3) Przy rozpatrywaniu jednego wniosku⁴² nie zachowano trybu określonego w uchwale z 31 sierpnia 2021 r.

Wnioskodawca 17 kwietnia 2023 r. wystąpił z wnioskiem o zgodę na wspólną realizację inwestycji, polegającej na wykonaniu odcinka sieci wodociągowej o długości 1,3 km. Zobowiązał się do wykonania z własnych środków dokumentacji projektowej. Wniosek rozpatrzono odmownie, o czym (po – jak wynikało z wyjaśnień Wójta – ustnym uzgodnieniu z Wójtem takiego rozstrzygnięcia) wnioskodawcę poinformował Kierownik Referatu Inwestycji, Infrastruktury i Zamówień Publicznych. Przyczyną odmowy był brak na trasie planowanej sieci wodociągowej zwartej zabudowy mieszkaniowej.

Pracownik odpowiedzialny za rozpatrzenie ww. wniosku wyjaśnił, że nie zastosował procedury oceny wniosku wynikającej z uchwały z 31 sierpnia 2021 r. ponieważ uznał, że wniosek nie został złożony w ramach inicjatywy lokalnej.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Ze złożonego przez wnioskodawcę wniosku wynikało jednoznacznie, że dotyczy on inicjatywy lokalnej, co potwierdził pracownik prowadzący postępowanie w odpowiedzi przekazanej wnioskodawcy. Brak było zatem podstaw do odstąpienia od trybu postępowania określonego uchwałą z 31 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 301-305, 656-657, 690, 698)

4) Jednego wniosku⁴³ (z 20 objętych badaniem) o realizację zadania polegającego na budowie sieci wodno-kanalizacyjnej nie rozpatrzono, pomimo że wpłynął do Urzędu 28 sierpnia 2022 r. Wniosek zawierał wymagane elementy, tj. imię, nazwisko, adres wnoszącego oraz opis przedmiotu wniosku.

Wnioskodawca 17 maja 2023 r. ponownie złożył wniosek w tej samej sprawie. Nowy wniosek rozpatrzono pozytywnie, a objęte nim zadanie planowano zrealizować w 2024 r.

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie postępowania w sprawie rozpatrzenia ww. wniosku wyjaśnił, że nie pamięta przyczyn jego nierozpatrzenia.

(akta kontroli str. 361-363, 367-373, 381-384, 654)

⁴¹ Nr RIR.7012.16.2021.JWS.

⁴² Nr IZP7011.1.2023.DB.

⁴³ Nr IZP.7012.6.2022.JWS.

5) Przy rozpatrywaniu 16 wniosków⁴⁴ (z 20 objętych badaniem) przekroczone (o od 11 do 286 dni) miesięczny termin na ich załatwienie, wynikający z przepisów art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa. Ponadto wnioskodawcy nie zostali w ww. terminie pisemnie zawiadomieni o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosków oraz o przewidywanym nowym terminie ich załatwienia, mimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 245 Kpa.

Z wyjaśnień pracownika Urzędu odpowiedzialnego za rozpatrywanie 15 z ww. wniosków wynikało, że:

- w Urzędzie przyjęto zasadę zbierania wniosków w trakcie roku i ich realizacji w roku następnym. Nie ograniczano mieszkańcom Gminy terminów na ich składanie, a oceny wniosków dokonywano na przełomie września i października tj. przed przewidywanym budżetem Gminy na rok następny;
- nierealizowanie obowiązku określonego w art. 245 Kpa wynikało z przeoczenia, wnioskodawców informowano telefonicznie o przedłużeniu terminu załatwienia wniosków, a przy procedowaniu następnych wniosków obowiązek wynikający z przepisów art. 245 Kpa będzie realizowany.

Z wyjaśnień pracownika Urzędu odpowiedzialnego za rozpatrywanie jednego z ww. wniosków wynikało, że wnioskodawca wiedział, że odpowiedź na złożony wniosek będzie negatywna, o czym był informowany w trakcie pobytu w Urzędzie, a zawiadomienie o sposobie rozpatrzenia wniosku zostało mu wysłane jedynie w celu formalnego zamknięcia sprawy.

Zdaniem NIK zgodnie z art. 19b ust. 2 uodpp wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej są wnioskami w rozumieniu przepisów Kpa, zatem przy ich składaniu i rozpatrywaniu należy stosować przepisy tej ustawy. Tym bardziej, że w uodpp nie zawarto delegacji do wprowadzenia aktem prawa miejscowego odmiennych uregulowań w tym zakresie. Natomiast zgodnie z art. 14 § 1a Kpa sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Zgodnie z art. 14 § 2 tej ustawy sprawy mogą być załatwiane m.in. ustnie, jednak treść i istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji, co w opisanych przypadkach nie nastąpiło.

(akta kontroli str. 261-263, 266-272, 276-280, 285, 289-292, 300-303, 305-310, 315, 332-335, 340, 345-350, 361-368, 378-379, 388-390, 392-395, 401, 416-418, 421, 427-428, 447-450, 475-477, 489, 499-502, 504, 515-518, 523, 539-542, 547, 564-568, 574-575, 595-598, 603, 616-619, 624, 649-650, 656-657)

OCENA CZĄSTKOWA

Wnioski wpływające do Urzędu rozpatrywano zgodnie z trybem określonym w uchwałach z 20 sierpnia 2018 r. i 31 sierpnia 2021 r., stosując kryteria określone w tych uchwałach. Stwierdzono jednak, że z objętych badaniem 20 wniosków jeden rozpatrzono nie zachowując trybu określonego w uchwale z 31 sierpnia 2021 r., a przy rozpatrywaniu 14 wniosków nierzetelnie stosowano kryteria oceny wniosków określone w ww. uchwale. Nie zachowano również wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa przy rozpatrywaniu jednego wniosku, a jednego wniosku nie rozpatrzono, pomimo że wpłynął do Urzędu 28 sierpnia 2022 r. W terminie określonym w Kpa rozpatrzono jedynie cztery z 20 objętych badaniem wniosków. Pozostałe 16 wniosków rozpatrzono po tym terminie, przekraczając go o od 11 do 286 dni. We wszystkich

⁴⁴ Nr: IZP.7012.12.2023.JWS, IZP.7012.17.2023.JWS, IZP.7012.8.2023.JWS, IZP.7012.4.2023.JWS, IZP.7012.6.2022.JWS, RIR.7012.16.2021.JWS, IZP.7012.19.2022.JWS, IZP.7012.9.2022.JWS, IZP.7012.5.2022.JWS, IZP.7012.12.2022.JWS, IZP.7012.31.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.15.2021.JWS oraz IZP.7011.1.2023.DB.

ww. przypadkach nie zachowano również obowiązków informacyjnych, określonych w art. 245 Kpa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja inicjatyw lokalnych

3.1. Wydatki Gminy na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wyniosły 232,0 tys. zł w 2021 r., 377,5 tys. zł w 2022 r. i 148,4 tys. zł w 2023 r. (odpowiednio: 0,3%, 0,5% i 0,2% wydatków Gminy ogółem oraz 92,8%, 98,4% i 75,7% wydatków planowanych na realizację ww. zadań). Z ww. kwot 28,0 tys. zł w 2022 r. pochodziło z wpłat wnioskodawców. Darowizna w kwocie 20,0 tys. zł, dotycząca jednego z wniosków złożonego w 2022 r., wpłynęła do Urzędu w 2024 r.⁴⁵.

(akta kontroli str. 243-249, 252-255, 662-665, 685-687, 691, 696)

Wydatki Gminy w ramach:

- funduszu sołeckiego wyniosły 707,5 tys. zł w 2021 r., 792,2 tys. zł w 2022 r. i 811,6 tys. zł w 2023 r. (odpowiednio: 0,9%, 0,9% i 1,0% wydatków Gminy ogółem),
- środków sołeckich wyniosły 64,7 tys. zł w 2021 r., 66,4 tys. zł w 2022 r. i 66,3 tys. zł w 2023 r. (w każdym z badanych okresów po 0,1% wydatków Gminy ogółem).

(akta kontroli str. 247-249, 691, 696)

3.2. W każdym przypadku pozytywnego rozpatrzenia 27 wniosków z wnioskodawcami zawarto porozumienia, z tego w trzech przypadkach – w dniu przyjęcia wniosku do realizacji⁴⁶, a w pozostałych 24 – w terminie od jednego do 27 dni od dnia przyjęcia wniosku do realizacji.

Z 27 zawartych porozumień w okresie objętym kontrolą zrealizowano 19. W pozostałych ośmiu przypadkach zadania będą realizowane w 2024 r.

Zakres realizacji zadań określony w porozumieniach był zgodny z zakresem zadań określonym we wnioskach.

(akta kontroli str. 243-246, 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-309, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 447-449, 475-477, 499-501, 515-517, 539-541, 564-566, 595-597, 616-618)

3.3. Badanie 16 porozumień zawartych z wnioskodawcami wykazało, że:

- zawarto w nich postanowienia określające podział zadań między stronami, przewidywane efekty oraz podział kosztów realizacji zadań. Określono również skutki w postaci natychmiastowego rozwiązania porozumienia w przypadku niedostarczenia przez wnioskodawcę dokumentacji projektowej w uzgodnionym przez strony terminie oraz termin dla wykonania zaprojektowanego odcinka sieci;
- nie zawarto w nich regulacji w zakresie sposobu sprawowania nadzoru lub kontroli nad realizacją zadań. Wójt oraz pracownik odpowiadający za realizację porozumień wyjaśnili, że GZUK każdorazowo informuje Urząd o zakończeniu zadania. Po otrzymaniu takiej informacji odbywa się wizja terenowa pracownika GZUK z pracownikiem Urzędu, która zastępuje standardowy odbiór robót budowlanych właściwy dla realizacji umów z wykonawcami zewnętrznymi. GZUK przekazuje do wglądu dokumentację powykonawczą, która następnie jest składana w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wejherowie celem uzyskania stosownych decyzji i zgód potwierdzających jakość wykonania prac i umożliwiających użytkowanie wykonanych odcinków sieci wodociagowych lub kanalizacyjnych. Prowadzonych spotkań nie dokumentowano;

⁴⁵ Zadanie do realizacji w 2024 r.

⁴⁶ Poinformowania wnioskodawcy o pozytywnym załatwieniu wniosku.

- w jednym przypadku⁴⁷ Wójt podpisując z wnioskodawcą porozumienie nie zabezpieczył w sposób wystarczający interesów Gminy, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- zadania będące przedmiotem objętych badaniem porozumień realizował GZUK, na podstawie zawartych z Gminą umów w sprawie przekazania dotacji celowej na wykonanie tych zadań. Zgodnie z tymi umowami GZUK był zobowiązany rozliczyć dotację w określonym terminie, a załącznikiem do rozliczenia były faktury oraz kalkulacje robocizny i sprzętu. W ww. umowach Gmina nie wymagała przekazania przez GZUK dokumentacji technicznej odbioru, potwierdzającej jakość wykonanych prac. W treści umów określano zadanie, na które przekazywano dotację, zgodne z zadaniem objętym wnioskiem w sprawie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 261-263, 273-275, 277-279, 286-291, 297-299, 301-302, 306-309, 316-318, 332-334, 342-347, 358-363, 381-384, 388-390, 402-405, 416-418, 429-431, 436-445, 447-449, 455-457, 463-469, 475-477, 499-501, 509-513, 515-517, 524-526, 532-537, 539-541, 548-550, 555-559, 564-566, 576-578, 586-593, 595-597, 604-606, 610-614, 616-618, 625-627, 630-634, 668-670)

Pracownik odpowiadający za realizację porozumień wyjaśnił, że:

- w ramach wypracowanych z kierownikiem GZUK zasad współpracy informacje wymieniano za pomocą pism, wiadomości e-mail, rozmów telefonicznych oraz bezpośrednich i były dla stron wiążące. Ustalenia przekładały się na dalsze działania decyzyjne (np. sporządzanie wniosków do nadzoru budowlanego), które były przez Urząd zatwierdzane;
- zajmuje się również innymi sprawami i w związku z dużą liczbą zadań sporządzanie notatek z takich rozmów i ustaleń wymagałoby kolejnego zaangażowania czasu pracy, którego nie ma w dyspozycji.

(akta kontroli str. 446, 471-474, 514, 538, 560-563, 594, 615, 635-638, 649, 695, 703-704, 706)

Wójt wyjaśnił, że umowy zawierane z GZUK nie mają charakteru umów o realizację robót budowlanych właściwych dla zamówień publicznych co oznacza, że dla realizacji prac budowlanych wykonywanych przez GZUK nie jest podpisywana umowa wykonawcza, która co do zasady zawierałaby zapisy właściwe np.: dla określenia zasad wykonania zadania, obioru czy płatności. Umowa w sprawie przekazania dotacji na wykonanie zadania służy przejrzystości rozliczeń finansowych między jednostkami Gminy. Żaden przepis nie zobowiązuje Urzędu do sporządzania umów na realizację zadań zleczanych przez Gminę swoim zakładom budżetowym. Mając to na uwadze realizacja zadania, w tym odbiór prac odbywa się na podstawie wypracowanych standardów współpracy, tj. na bieżąco przekazywanych wytycznych dotyczących każdego zadania wykonywanego przez GZUK. Przy zadaniach związanych z inicjatywą lokalną w zakresie budowy sieci wodno-kanalizacyjnych ma miejsce stały udział pracownika merytorycznego Urzędu, który na bieżąco koordynuje realizację zadania (tj. bierze udział w naradach koordynacyjnych i kontroluje na bieżąco postępy prac w terenie).

(akta kontroli str. 436-445, 446, 463-469, 473-474, 512-513, 532-537, 555-559, 586-593, 610-614, 630-634, 668-670)

3.4. Zadania wskazane do realizacji w ośmiu badanych porozumieniach zostały zrealizowane w latach 2021-2023. Pozostałe osiem porozumień będzie realizowane w 2024 r.

⁴⁷ Sprawa nr RIR.7012.16.2021.JWS.

GZUK w przypadku każdego z ośmiu objętych badaniem porozumień, zrealizowanych w okresie objętym kontrolą⁴⁸, złożył rozliczenia dotacji w terminie wynikającym z umowy oraz terminowo zwrócił niewykorzystane kwoty dotacji na rachunek Urzędu.

W objętych badaniem 16 porozumieniach Gmina w każdym przypadku zobowiązywała się do wybudowania sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (nie zobowiązywała się do udzielenia wsparcia w innej formie). Wnioskodawcy zobowiązywali się do opracowania i dostarczenia dokumentacji technicznej dla wnioskowanego zadania – ich wkładem w realizację zadań była dokumentacja techniczna sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. W jednym przypadku wnioskodawca (oprócz obowiązku wykonania dokumentacji technicznej), został zobowiązany do wpłaty darowizny na rzecz Gminy (zadanie będzie realizowane w 2024 r.). Wszyscy wnioskodawcy złożyli w Urzędzie ww. dokumentację techniczną w terminie wskazanym w porozumieniu.

(akta kontroli str. 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-309, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 436-445, 447-449, 463-469, 475-477, 499-501, 512-513, 515-517, 532-537, 539-541, 555-559, 564-566, 586-593, 595-597, 610-614, 616-618, 630-634, 668-670)

3.5. W latach 2021-2023 na realizację objętych badaniem porozumień wydano 331,9 tys. zł – 226,5 tys. zł w 2022 r. (w tym 10,0 tys. zł z wpłat wnioskodawców) i 105,4 tys. zł w 2023 r.

Pracownicy Urzędu wspólnie z wnioskodawcami uzgadniali terminy realizacji zadań i koszty ich realizacji. Wszystkie osiem zrealizowanych w okresie objętym kontrolą porozumień (z 16 objętych badaniem) wykonano zgodnie z dokumentacją projektową i w zamierzonych zakresach; a ich efekty rzeczowe opisano w punkcie 3.8 wystąpienia pokontrolnego.

Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji ww. ośmiu porozumień wykazało, że:

- cztery porozumienia zrealizowano w kwotach planowanych, a w przypadku pozostałych czterech poniesiono wydatki mniejsze od planowanych. W przypadku trzech porozumień poniesienie przez Gminę wydatków mniejszych od planowanych (o od 0,3 tys. zł do 5,3 tys. zł) wynikało głównie z oszczędności na materiałach, zaangażowaniu sprzętu i kosztach robocizny. W przypadku jednego porozumienia (o najdłuższej wybudowanej sieci wodociągowej⁴⁹) zrealizowane wydatki (52,4 tys. zł) stanowiły 57,6% kwoty planowanej. Pracownik realizujący ww. porozumienie wyjaśnił, że planowaną wartość zadania ustalono na podstawie uśrednionej ceny za wykonanie jednego mb sieci w latach poprzednich. Oszczędności wynikały z budowy sieci w terenie o nieskomplikowanych warunkach (brak innych sieci, prace prowadzone wykopem otwartym) i w okresie sprzyjających warunków atmosferycznych. Ponadto wyjaśnił, że przy budowie sieci wodociągowych występuje zależność polegająca na obniżaniu kosztu budowy jednego mb sieci wraz ze zwiększaniem jej długości;
- trzy porozumienia⁵⁰ zrealizowano po terminie co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 247-249, 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-308, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 447-449, 475-477, 499-501, 511, 515-517, 539-541, 550, 552, 564-566, 579, 595-597, 616-618, 685-687, 692-694, 699-704, 706-717)

⁴⁸ Tj: IZP.7012.19.2022.JWS, IZP.7012.9.2022.JWS, IZP.7012.31.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.15.2021.JWS oraz IZP.7012.12.2022.JWS.

⁴⁹ 650 mb.

⁵⁰ RIR.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS i IZP.7012.12.2022.JWS.

3.6. W Urzędzie w latach 2021-2023 w ramach realizacji porozumień nie udzielano zamówień publicznych. Zadania określone w porozumieniach wykonywał GZUK.

(akta kontroli str. 261-263, 277-279, 289-291, 301-302, 306-308, 332-334, 345-347, 361-363, 388-390, 416-418, 447-449, 475-477, 499-501, 515-517, 539-541, 564-566, 595-597, 616-618)

3.7. W Urzędzie nie dokumentowano zgłaszanych przez GZUK trudności przy realizacji porozumień objętych badaniem, wykonywanych w latach 2021-2023.

Z wyjaśnień Wójta i pracownika odpowiedzialnego za realizację porozumień wynikało, że w trakcie realizacji jednego⁵¹ zadania wystąpiły trudności, wynikające z niemożności realizacji budowy sieci kanalizacyjnej w sposób ciągły z wykorzystaniem całego pasa drogowego. Droga, wzdłuż której budowano sieć, była drogą zamkniętą, co ograniczało możliwość dojazdu mieszkańców do swoich nieruchomości. Prace prowadzono odcinkowo, co spowodowało przedłużenie terminu realizacji zadania.

(akta kontroli str. 416-418, 447-449, 499-501, 515-517, 539-541, 564-566, 579, 594-597, 616-618, 636, 695, 704)

3.8. Urząd posiadał dokumentację techniczną potwierdzającą wykonanie, zgodnie z zawartymi porozumieniami, pięciu⁵² z ośmiu zadań zrealizowanych w latach 2021-2023 w ramach inicjatywy lokalnej.

Pracownik Urzędu prowadzący trzy pozostałe zadania⁵³ oświadczył, że dotycząca ich dokumentacja powykonawcza znajduje się w GZUK, który wystąpi z wnioskami do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wejherowie o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie wybudowanych sieci.

Wszystkie objęte badaniem i zrealizowane porozumienia wykonano we wnioskowanych zakresach. W ich ramach wykonano 1880,0 mb sieci wodociągowej i 200,0 mb sieci kanalizacyjnej.

(akta kontroli str. 416-418, 446-449, 470-474, 499-501, 514-517, 538-541, 560-566, 594-597, 615-618, 635-648, 661, 692-693, 699-700)

3.9. W Urzędzie nie wyznaczono opiekuna inicjatywy lokalnej lub zespołu monitorującego postęp prac nad inicjatywą.

Wójt i Zastępca Wójta wyjaśnili, że zgodnie z zakresem obowiązków oraz zakresem przedmiotowym wniosków wpływających do Urzędu, zadania takie pełnił pracownik Referatu Inwestycji, Infrastruktury i Zamówień Publicznych.

(akta kontroli str. 7, 43, 86-91, 103, 110, 250, 258-259, 676-679)

3.10. W „Rejestrze skarg” Urzędu za lata 2021-2023 nie odnotowano skarg lub wniosków dotyczących realizacji inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 42)

3.11. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- trudności w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej dotyczyły sposobu oceniania wniosków w kontekście celów Gminy. Dlatego zmieniono uchwałę z 20 sierpnia 2018 r. W uchwale z 31 sierpnia 2021 r. w szczególności:
 - zwiększono punktację dla kryterium zgodności wniosku z dokumentami strategicznymi (z jednego do trzech punktów);

⁵¹ IZP.7012.23.2021.JWS.

⁵² IZP.7012.9.2022.JWS, IZP.7012.31.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS, IZP.7012.18.2021.JWS, IZP.7012.15.2021.JWS.

⁵³ IZP.7012.19.2022.JWS, IZP.7012.12.2022.JWS, IZP.7012.23.2021.JWS.

- dodano kryteria: zgodności wniosku pod względem stopnia zabudowy terenu (maksymalnie cztery punkty) i zgodności wniosku pod względem realizacji długości infrastruktury (maksymalnie pięć punktów w zależności od jej długości);
 - zwiększono z siedmiu do dwunastu liczbę punktów za udział finansowy Gminy w finansowaniu zadania oraz zmieniono wartości możliwego zaangażowania środków budżetowych Gminy w realizację zadania;
- wnioski dotyczyły zagadnień związanych z uzbrojeniem terenów w sieci wodno-kanalizacyjne na obszarach pod zabudowę i rozbudowę wsi. Głównym ograniczeniem była tu niedostateczna ilość środków finansowych.
(akta kontroli str. 7, 102-115, 250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) W jednym przypadku Wójt podpisując z wnioskodawcą porozumienie⁵⁴ nie zabezpieczył w sposób wystarczający interesów Gminy.

Wnioskodawca zobowiązał się do wpłaty 20,0 tys. zł na konto dochodów budżetowych Gminy na rzecz realizacji zadania (co odnotowano w karcie analizy wniosku), wniosek oceniono pozytywnie i zawiadomiono o tej ocenie wnioskodawcę. Zadanie ma zostać wykonane w 2024 r. W zawartym 16 grudnia 2022 r. porozumieniu zobowiązano wnioskodawcę do opracowania i przekazania do Urzędu dokumentacji projektowo-kosztorysowej, nie zobowiązano go jednak do wpłaty ww. kwoty.

Z wyjaśnień pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie ww. postępowania wynikało, że w projekcie porozumienia i w podpisanym porozumieniu nie zawarto ww. zobowiązania przez pomyłkę. Przygotowując porozumienie korzystano z wzorów, w których wnioskodawcy zobowiązani byli do opracowania dokumentacji technicznych, a zobowiązanie do wpłaty określonej kwoty było wpisywane fakultatywnie. Zadanie nie jest jeszcze realizowane, a wnioskodawcę wezwano telefonicznie do Urzędu w celu podpisania aneksu do porozumienia, korygującego ww. nieprawidłowość – wnioskodawca telefonicznie potwierdził wcześniejsze ustalenia w ww. zakresie.

W trakcie kontroli NIK zawarto z wnioskodawcą aneks do porozumienia⁵⁵, w którym zobowiązano go do wpłaty 20,0 tys. zł, z warunkiem odstąpienia od realizacji zadania w przypadku braku takiej wpłaty. Darowiznę wpłacono w 2024 r., w terminie umownym.

Wójt, odpowiedzialny za podpisanie ww. porozumienia, wyjaśnił, że porozumienia są przygotowywane na wzorach dokumentów z zasobów Gminy. Deklaracja wpłaty darowizny przez wnioskodawcę była wykazana w karcie oceny wniosku. Zapisu nakładającego na wnioskodawcę obowiązek wpłaty ww. kwoty nie zawarto w porozumieniu z powodu błędu redakcyjnego.

(akta kontroli str. 392-405, 674, 687-688, 690, 698)

2) Trzy z ośmiu zrealizowanych porozumień objętych badaniem⁵⁶ wykonano po terminie określonym w porozumieniach.

Zgodnie z treścią porozumień (po uwzględnieniu zawartych aneksów) Gmina zobowiązała się do wybudowania zaprojektowanych odcinków sieci wodociągowych lub sanitarnych w terminach: do 15 grudnia 2022 r. dla sieci w Strzebielinie,

⁵⁴ Nr RIR.7012.16.2021.JWS.

⁵⁵ Aneks nr 1 z 29 stycznia 2024 r.

⁵⁶ Nr IZP.7012.23.2021.JWS, IZP.7012.30.2021.JWS i IZP.7012.12.2022.JWS.

do 15 grudnia 2022 r. dla sieci w Wysokiem oraz do 30 listopada 2023 r. dla sieci w Kaczkowie.

W dziennikach budowy sieci wodociągowych w Wysokiem i Kaczkowie odnotowano m.in.:

- prace budowlane sieci w Wysokiem w dniu 9 stycznia 2023 r., próbę szczelności sieci w tej miejscowości w dniu 10 stycznia 2023 r., a zakończenie wszystkich robót budowlanych w dniu 22 marca 2023 r.,
- prace budowlane sieci w Kaczkowie w dniu 21 grudnia 2023 r., a zakończenie wszystkich robót budowlanych w dniu 22 grudnia 2023 r.

Prace budowlane sieci sanitarnej w Strzebielinie zakończono do 15 grudnia 2022 r., jednak do zakończenia realizacji zadania pozostało przywrócenie nawierzchni drogowej przez ułożenie żelbetowych płyt wielootworowych – prace te zakończono 30 marca 2023 r.

Pracownik odpowiedzialna za realizację ww. porozumień wyjaśniła, że nie przygotowała dla Wójta projektów aneksów porozumień dotyczących terminów wybudowania zaprojektowanych odcinków sieci wodociągowych, ponieważ rozpoczęcie prac i stan ich zaangażowania na dzień końcowy wskazywany w tych porozumieniach świadczył, że zadania zostaną wykonane. W związku z czym w jej ocenie nie było potrzeby sporządzania projektów tych aneksów.

Wójt, odpowiedzialny za zawieranie ww. porozumień wyjaśnił, że stan zaangażowania prac na dzień końcowy wskazywany w porozumieniach świadczył o tym, że zadania zostaną wykonane, w związku z czym nie było potrzeby sporządzania aneksów do porozumień.

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie uzasadniają nieprzestrzegania postanowień porozumień w zakresie terminów realizacji zadań. W przypadku problemów z ich realizacją możliwe było zawarcie aneksów do porozumień, czego w tych sprawach nie uczyniono.

(akta kontroli str. 244, 509-511, 548-550, 552, 576-579, 700, 704, 706-717)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja pięciu z ośmiu zbadanych porozumień przebiegała w zaplanowany sposób, natomiast trzy porozumienia zrealizowano po terminach w nich określonych. W wyniku wykonania wszystkich ośmiu zrealizowanych porozumień objętych badaniem osiągnięto założone efekty. Porozumienia zawarto bez zbędnej zwłoki w każdym przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Stwierdzono jednak, że w jednym z porozumień nie zabezpieczono w sposób wystarczający interesów Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) Opracowanie projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej zgodnej z dyspozycją zawartą w art. 19c ust. 1 uodpp i przedłożenie go Radzie Gminy.
- 2) Opracowanie projektu uchwały określającej szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji i przedłożenie go Radzie Gminy.

- 3) Zapewnienie nadzoru w celu prawidłowej realizacji zadań w zakresie realizacji przez pracowników zadań w zakresie oceny wniosków o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej.
- 4) Zapewnienie realizowania wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa w przypadku ustnego załatwienia sprawy.
- 5) Zapewnienie przestrzegania trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej określonego w uchwale Rady Gminy.
- 6) Zapewnienie prawidłowego i terminowego rozpatrywania wniosków o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej.
- 7) Zapewnienia realizacji określonych w Kpa obowiązków informacyjnych w przypadku przekroczenia terminu rozpatrywania ww. wniosków.
- 8) Zabezpieczenie w pełnym zakresie interesów Gminy w zawieranych porozumieniach.
- 9) Zapewnienie realizacji inicjatyw lokalnych w terminach określonych w porozumieniu.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 4 września 2024 r.

Kontroler:
Mariusz Syrek
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektor
z up. Dariusz Jurczuk
p.o. wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis