



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.5.3.2023

Pan
Janusz Kaczyński
Wójt Gminy Osiek

Urząd Gminy Osiek
ul. Kwiatowa 30
83-221 Osiek

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 Osiek, ul. Kwiatowa 30, 83-221 Osiek (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Kaczyński, Wójt Gminy Osiek, od 17 listopada 2014 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
Kontroler	Agata Bloch, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/187/2023 z 1 grudnia 2023 r., nr LGD/110/2024 z 24 czerwca 2024 r. i nr LGD/128/2024 z 29 sierpnia 2024 r. (akta kontroli, str. 1,1226-1227, 1244)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 w Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina Osiek (dalej: „Gmina”) zapewniła również środki na realizację zadań w tej formie. W wyniku przedłożenia przez Wójta Radzie Gminy Osiek (dalej: „Rada Gminy”) wadliwych projektów uchwał, w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: z 26 października 2017 r.³ (do 23 lutego 2023 r.) i z 17 listopada 2022 r.⁴ (od 24 lutego 2023 r.), zawierające postanowienia niezgodne z UODPP⁵ i wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy.

W Urzędzie wszystkie 23 wnioski o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej rozpatrzono zgodnie z trybem określonym w ww. uchwałach. Stwierdzono jednak, że przy rozpatrywaniu czterech wniosków nierzetelnie stosowano kryteria ich oceny określone. Ponadto Wójt zaakceptował przyjęcie do realizacji 10 wniosków, złożonych przez podmioty nieuprawnione, a przy rozpatrywaniu 21 wniosków nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa⁶, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów telefonicznego lub osobistego zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków.

Realizacja objętych badaniem 20 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

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 nr XXV/155/20217 z 26 października 2017 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

⁴ Uchwała Rady Gminy nr XLI/272/2022 z 17 listopada 2022 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

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

lokalnej, podpisywane bez zbędnej zwłoki, zawierały elementy zapewniające rzetelną jej realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Przy realizacji ww. umów przestrzegano wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych. Stwierdzono jednak, że 14 umów zawarto z podmiotami nieuprawnionymi. Ponadto w jednym przypadku nie podjęto udokumentowanych działań w celu uzyskania od wnioskodawcy sprawozdania z wykonania zadania, a w dziewięciu przypadkach w dokumentacji Urzędu nie odnotowano poinformowania wnioskodawcy o rozliczeniu zadania i akceptacji sprawozdania, pomimo że zgodnie z postanowieniami umów ich wykonanie następowało z chwilą tej akceptacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Regulaminie⁸ nie przypisano wprost żadnej komórce organizacyjnej realizacji zadań z zakresu inicjatywy lokalnej. W § 21 Regulaminu wskazano m.in., że do zadań pracownika na stanowisku ds. promocji gminy i turystyki należy współpraca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że w Regulaminie wpisano jedynie ogólne pojęcia wskazujące obszar wykonywanych zadań na stanowisku. W Urzędzie jest tylko siedem samodzielnych stanowisk pracy i referat finansowy, więc każda komórka realizuje zadania wskazanego obszaru kompleksowo. Pracownikowi na stanowisku ds. promocji gminy i turystyki przypisano zadanie z zakresu ww. ustawy, nie wymieniając wszystkich wynikających z niej zadań, ponieważ nie było takiej konieczności.

(akta kontroli, str. 7-35, 236-241)

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu inicjatywy lokalnej realizował w Urzędzie jeden pracownik, zastępowany w czasie nieobecności (od 1 marca 2020 r. do 9 maja 2021 r.) przez innego pracownika Urzędu. Pracownikom tym nie przypisano w zakresach czynności zadań dotyczących realizacji inicjatywy lokalnej, wskazano natomiast współpracę z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP. Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe magisterskie i wieloletnie doświadczenie zawodowe. Nie brali udziału w szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące inicjatyw lokalnych.

(akta kontroli, str. 42-49, 249-251)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że było to spowodowane niewielką liczbą ofert szkoleń o ww. tematyce. Publikowane oferty dotyczyły szkoleń stacjonarnych poza województwem, udział w nich nie był możliwy z uwagi na znaczną odległość. Pracownicy Urzędu na bieżąco śledzą pojawiające się oferty szkoleń. Jeżeli pojawi się odpowiednia oferta, Wójt niezwłocznie skieruje pracownika na takie szkolenie.

(akta kontroli, str. 249-251)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wprowadzono uregulowań dotyczących obiegu i rozpatrywania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

⁷ 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.

⁸ Regulamin organizacyjny Urzędu wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 54/2019 z 15 listopada 2019 r.

(akta kontroli, str. 233-235)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że rozpatrywanie ww. wniosków należało do jednego pracownika Urzędu, w związku z czym nie było konieczności wprowadzania dodatkowych procedur. Przy rozpatrywaniu wniosków kierowano się postanowieniami uchwał z 26 października 2017 r. i z 17 listopada 2022 r. oraz przepisami Kpa.

(akta kontroli, str. 177-232, 233-235)

W latach 2021-2023 realizacji w Urzędzie zadań w formie inicjatywy lokalnej nie objęto kontrolą wewnętrzną lub audytem.

(akta kontroli, str. 233-235)

1.2. Obowiązująca do 23 lutego 2023 r. uchwała z 26 października 2017 r. zawierała postanowienia m.in.:

- określające szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (załącznik nr 2 do uchwały). Kryteria oceny wniosków (do których zaliczono m.in. wkład własny wnioskodawcy w formie pracy społecznej) zostały jasno określone. Każdemu z nich przyporządkowano określony przedział punktów do uzyskania (w zależności od przyjętych dla danego kryterium priorytetów);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczące:
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych przez wskazanie form współudziału wnioskodawcy w realizacji inicjatywy (§ 3), zadań, które mogą być w ramach inicjatywy realizowane (§ 4), umowy zawieranej z wnioskodawcami (§ 5),
 - określenia wzoru wniosku oraz dokumentów, które do wniosku powinny zostać dołączone (§ 6 ust. 2 i 3, załącznik nr 1) i wskazania okoliczności, w których Wójt może odstąpić od wykonania zawartej umowy (§ 10).

Obowiązująca od 24 lutego 2023 r. uchwała z 17 listopada 2022 r. zawierała postanowienia m.in.:

- określające szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (załącznik nr 1 do załącznika nr 1 do uchwały), przypisane do ocen: formalnej i merytorycznej wniosku. W ocenie formalnej ustalano, czy wniosek złożono zgodnie z przepisami Kpa i podpisano przez osobę lub osoby upoważnione. Kryteria oceny merytorycznej wniosków (do których zaliczono m.in. wkład własny wnioskodawcy w formie pracy społecznej) zostały jasno określone. Każdemu z nich przyporządkowano określony przedział punktów do uzyskania (w zależności od przyjętych dla danego kryterium priorytetów);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczące powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem (§ pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały), zadań, które mogą być w ramach inicjatywy realizowane (§ 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały), a także umowy zawieranej z wnioskodawcami (§ 3 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały)
- niezgodne z art. 19b ust. 1 UODPP poprzez uznanie za wnioskodawców (obok mieszkańców Gminy) prowadzących działalność na terenie Gminy organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy (§ 1pkt 2 lit. b załącznika nr 1 do uchwały).

(akta kontroli, str. 177-232)

Wójt z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień uchwały z 26 października 2017 r. wystąpił w 2022 r. Projekt uchwały z 17 listopada 2022 r. przedłożony przez Wójta Radzie Gminy zawierał wszystkie opisane wyżej postanowienia niezgodne z UODPP i wykraczające poza zakres upoważnienia

określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy, co opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

(akta kontroli, str. 193-232)

1.3. Projekt uchwały z 17 listopada 2022 r. Wójt poddał konsultacjom społecznym w sposób określony w Regulaminie konsultacji, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie konsultacji⁹. Konsultacje przeprowadzono od 2 do 10 listopada 2022 r. Ogłoszenie o konsultacjach z projektem uchwały i formularzem ankiety zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu. Wysłano również pocztą elektroniczną wiadomość w tej sprawie do organizacji pozarządowych, których adresy poczty elektronicznej dostępne były w rejestrze tych organizacji znajdującym się w Urzędzie. W wyznaczonym terminie nie wpłynęły opinie do ww. projektu.

Powołana zarządzeniem Wójta nr 33/2022 z 30 maja 2022 r. Rada Działalności Pożytku Publicznego Gminy Osiek na lata 2022-2024 (dalej: „RDPP”) wydała pozytywną opinię do projektu uchwały z 17 listopada 2022 r.

(akta kontroli, str. 211 - 232)

1.4. Rada Gminy uchwaliła, w terminie wskazanym w art. 5a ust. 1 UODPP, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy na lata 2021, 2022 i 2023¹⁰ (dalej: „Programy”). Programy zawierały elementy określone w art. 5a ust. 4 UODPP.

Przyjęcie Programów poprzedzono przeprowadzeniem konsultacji z właściwymi podmiotami (tj. z przedstawicielami organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy UODPP) oraz uzyskaniem (w przypadku projektów Programów na 2021 r. i 2023 r.) opinii RDPP, zgodnie z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5 i art. 35 ust. 2 pkt 2 UODPP oraz uchwałą w sprawie konsultacji.

RDPP wydała pozytywne opinie do projektów Programów na 2021 r. i 2023 r., natomiast nie wydała opinii do projektu Programu na 2022 r. z powodu braku quorum. Opinie RDPP o projektach Programów na 2021 i 2023 r. załączono do projektów Programów przedstawionych Radzie Gminy, zgodnie z art. 5a ust. 2a UODPP.

(akta kontroli, str. 84, 95, 104, 129, 172)

1.5. W uchwałach budżetowych Gminy na lata objęte kontrolą¹¹ środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej (2,0 tys. zł w 2021 r., 4,7 tys. zł w 2022 r. i 9,7 tys. zł w 2023 r.) zabezpieczano w ramach poszczególnych działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej¹². Wydatki na realizację inicjatyw lokalnych niezabezpieczone w ten sposób pokrywano ze środków rezerwy ogólnej.

(akta kontroli, str. 293-650)

1.6. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że o możliwości korzystania z inicjatywy lokalnej informowano mieszkańców za pośrednictwem strony internetowej Urzędu (www.osiek.gda.pl), strony Facebook (www.facebook.com/gminaosiekpomorskie), Biuletynu Informacji Publicznej (www.osiek.biuletyn.net), a także podczas zebranych wiejskich oraz w indywidualnych rozmowach z mieszkańcami.

(akta kontroli, str. 233-235)

⁹ Uchwała Rady Gminy nr II/9/2010 z 28 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP projektów aktów prawa miejscowego.

¹⁰ Odpowiednio uchwałami: nr XVIII/115/2020 z 29 października 2020 r., nr XXVII/176/2021 z 28 października 2021 r. i nr XLI/273/2020 z 17 listopada 2022 r.

¹¹ Uchwały Rady Gminy nr XX/137/2020 z 22 grudnia 2020 r., nr XXX/213/2021 z 16 grudnia 2021 r. i nr XLIII/285/2022 z 13 grudnia 2022 r.

¹² W rozdziałach: 92105 Pozostałe zadania w zakresie kultury (w § 4210 i § 4300), 92605 Zadania w zakresie kultury fizycznej (w § 4170, § 4210, § 4300 i § 4430), 92695 – Pozostała działalność (w § 4210 i § 4300).

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

(akta kontroli, str. 233-235)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Pomimo, że uchwała z 26 października 2017 r. zawierała postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UPDPP, dotyczące:

- powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie form współudziału wnioskodawcy w realizacji inicjatywy (§ 3), zadań, które mogą być w jej ramach realizowane (§ 4), umowy zawieranej z wnioskodawcami (§ 5),
- określenia wzoru wniosku oraz dokumentów, które do wniosku powinny zostać dołączone (§ 6 ust. 2 i 3, załącznik nr 1) oraz wskazania okoliczności, w których Wójt może odstąpić od wykonania zawartej umowy (§ 10),

Wójt dopiero w 2022 r. wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę tej uchwały. Jednak przedłożony przez Wójta Radzie Gminy projekt uchwały z 17 listopada 2022 r. (uchwalonej w brzmieniu zgodnym z tym projektem) zawierał w dalszym ciągu postanowienia:

- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 UODPP, dotyczące powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem (§ pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały), zadań, które mogą być w ramach inicjatywy realizowane (§ 2 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały), a także umowy zawieranej z wnioskodawcami (§ 3 ust. 5 załącznika nr 1 do uchwały),
- niezgodne z art. 19b ust. 1 UODPP poprzez uznanie za wnioskodawców (obok mieszkańców Gminy) prowadzących działalność na terenie Gminy organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy (§ 1pkt 2 lit. b załącznika nr 1 do uchwały).

(akta kontroli, str. 193-232)

Z wyjaśnień Wójta (odpowiedzialnego za przygotowanie projektu uchwały) wynikało, że:

- projekt uchwały z 26 października 2017 r. opracowano w oparciu o uchwały innych samorządów, dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej,
- w toku badania wniosków i poprawności stosowanej procedury na przestrzeni lat 2021 i 2022 pracownicy przy wsparciu radcy prawnego opracowali nowy projekt uchwały, który został przełożony Radzie Gminy i została podjęta uchwała z 17 listopada 2022 r., która obowiązuje do dziś. Opinia radcy prawnego zapewniała (w jego ocenie) zgodność zapisów uchwały z obowiązującym prawem, dlatego nie widział konieczności dokonywania kolejnej zmiany.

(akta kontroli, str. 236-241, 1238)

Zdaniem NIK 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 ustawowego¹³. 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

¹³ 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 III SA/Wr 570/11.

w tej ocenie¹⁴. Ponadto zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego¹⁵. 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 prawodawcy¹⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 w Urzędzie zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina zapewniła również środki na realizację zadań w tej formie. W wyniku przedłożenia przez Wójta Rady Gminy wadliwych projektów uchwał, w Gminie w okresie objętym kontrolą obowiązywały uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: z 26 października 2017 r. (do 23 lutego 2023 r.) i z 17 listopada 2022 r. (od 24 lutego 2023 r.), zawierające postanowienia niezgodne z UODPP i wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie złożono 23 wnioski (cztery w 2021 r., sześć w 2022 r. i 13 w 2023 r.) o realizację zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej (pięć wniosków mieszkańcy złożyli bezpośrednio¹⁷, cztery za pośrednictwem organizacji pozarządowych¹⁸, a 14 wniosków złożyły organizacje pozarządowe we własnym imieniu¹⁹).

Do realizacji przyjęto 21 wniosków (dwa z 2021 r., sześć z 2022 r. i 13 z 2023 r.). Odrzucono dwa wnioski (z 2023 r.). Jeden z powodu braku danych dla jego oceny z punktu widzenia potrzeb lokalnej społeczności i lokalizację wydarzenia poza granicami Gminy oraz jeden z powodu złożenia go przez osobę nieuprawnioną. Żadnego wniosku nie pozostawiono bez rozpatrzenia.

(akta kontroli, str. 654-668)

Zrealizowano 20 wniosków (dwa z 2021 r., sześć z 2022 r. i 12 z 2023 r.). Jeden wniosek został przez wnioskodawcę wycofany²⁰.

Zrealizowane wnioski dotyczyły zadań publicznych, o których mowa w art. 19b ust. 1 UODPP, tj. zadań w zakresie:

- edukacji publicznej, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej oraz turystyki (art. 19b ust. 1 pkt 3 UODPP) – 13 wniosków;
- kultury, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego podtrzymywania oraz upowszechniania tradycji narodowej, rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (art. 19b ust. 1 pkt 4 UODPP) – siedem wniosków.

(akta kontroli, str. 654-1225)

2.2. Badanie sposobu rozpatrzenia 23 złożonych w okresie objętym kontrolą wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej, wykazało, że:

- przy załatwianiu wszystkich wniosków stosowano tryb ich rozpatrywania, określony w uchwałach z 26 października 2017 r. i 17 listopada 2022 r.;

¹⁴ Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 30 kwietnia 2021 r. nr PNIK-I-4131.349.2021.

¹⁵ 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.

¹⁶ Por. wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr1179/98.

¹⁷ Dwa wnioski w 2021 r., jeden wniosek w 2022 r. i dwa wnioski w 2023 r.

¹⁸ Dwa wnioski w 2022 r. i dwa wnioski w 2023 r.

¹⁹ Dwa wnioski w 2021 r., trzy wnioski w 2022 r. i dziewięć wniosków w 2023 r.

²⁰ Wniosek nr 960/2023 z 8 maja 2023 r.

- 22 wnioski złożono na formularzu, stanowiącym załącznik do uchwały z 26 października 2017 r. (uchwałą z 17 listopada 2022 r. nie wprowadzono takiego formularza);
- przy rozpatrywaniu 19 wniosków przestrzegano kryteriów oceny wniosków, określonych uchwałami z 26 października 2017 r. i 17 listopada 2022 r.;
- przy rozpatrywaniu czterech wniosków nierzetelnie stosowano kryteria oceny wniosków określone w ww. uchwałach, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w każdym przypadku decyzję o przyjęciu wniosku do realizacji lub jego odrzuceniu podejmował Wójt;
- Wójt zaakceptował przyjęcie do realizacji 10 wniosków, złożonych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UODPP w imieniu własnym tych podmiotów, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 242-245, 651-652, 1059-1087, 1245)

2.3. Badanie przestrzegania przepisów Kpa przy rozpatrywaniu wszystkich 23 złożonych w okresie objętym kontrolą wniosków wykazało, że:

- nie wystąpiły przypadki pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia z powodu niespełnienia wymogów formalnych,
- termin akceptacji lub odmowy przyjęcia wniosku do realizacji przez Wójta wynosił od jednego do 27 dni (od dnia złożenia wniosku);
- w dwóch przypadkach pisemnie poinformowano wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosków, w terminie określonym w art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa;
- w 21 przypadkach wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku poinformowano telefonicznie lub osobiście, nie zachowując wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- Urząd nie posiadał dowodów potwierdzających datę zawiadomienia wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosków przez Wójta.

(akta kontroli, str. 651-652)

2.4. Dokumenty niezbędne do przeprowadzenia 21 przyjętych do realizacji inicjatyw lokalnych, w tym podział zadań, harmonogram i kosztorys prac pracownik Urzędu, zgodnie z art. 19g UODPP, opracowywał wspólnie z wnioskodawcami. Dokumenty te stanowiły załączniki do wniosku, który był załącznikiem do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli, str. 246-248, 654-1225)

2.5. W latach 2021-2023 do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski, dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli, str. 174)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przy rozpatrywaniu czterech z 23 złożonych wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej nierzetelnie stosowano kryteria oceny wniosków, przyjęte w uchwałach z 26 października 2017 r. i z 17 listopada 2022 r. W przypadku:
 - jednego wniosku²¹ zaniżono o trzy punkty liczbę przyznanych punktów za stan przygotowania/realizacji zadania na dzień złożenia wniosku,

²¹ Wniosek nr 854/2021 z 11 maja 2021 r.

- dwóch wniosków ²² zaniżono o jeden punkt liczbę przyznanych punktów za zaangażowanie środków budżetowych,
- jednego wniosku ²³ zawyżono o jeden punkt liczbę przyznanych punktów za zaangażowanie środków budżetowych.

Z wyjaśnień inspektor ds. promocji gminy i turystyki, odpowiedzialnej za prowadzenie spraw dotyczących ww. wniosków, wynikało, że opisane wyżej błędy w przyznawaniu punktów były wynikiem przeoczeń i pośpiechu spowodowanego dużym obciążeniem pracą. Nie miały jednak wpływu na podjęte decyzje w sprawie sposobu rozpatrzenia wniosków – gdyby zastosowano prawidłową punktację wnioski zapewne zostałyby i tak rozpatrzone pozytywnie – ostatecznie decyzję o akceptacji i realizacji wniosku podejmował Wójt.

(akta kontroli, str. 1242-1253)

Z wyjaśnień Wójta, odpowiedzialnego na podstawie art. 19c ust. 2 UODPP za ocenę wniosków, wynikało, że błędna punktacja nie wpłynęła na podjęcie decyzji o akceptacji i realizacji ww. wniosków. W uchwałach z 26 października 2017 r. i z 17 listopada 2022 r. nie wskazano minimalnego kryterium punktowego, ponieważ decyzja o przyznaniu dotacji uzależniona była od posiadanych środków w budżecie Gminy.

(akta kontroli, str. 1241)

Zdaniem NIK opisane wyżej nieprawidłowości przy stosowaniu kryteriów oceny wniosków mogą świadczyć o niedostatecznej kontroli realizacji zadań w tym zakresie przez odpowiadającego za nie pracownika Urzędu.

2. Wójt zaakceptował, niezgodnie z art. 19b ust. 1 UODPP, przyjęcie do realizacji 10 wniosków²⁴, złożonych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UODPP w imieniu własnym tych podmiotów.

(akta kontroli, str. 651-652, 720-770, 873-960, 1086-1225, 1245)

Z wyjaśnień Wójta, odpowiedzialnego na podstawie art. 19c ust. 2 UODPP za ocenę wniosków, wynikało, że jego zdaniem w art. 19b ww. ustawy ustawodawca określił dodatkowy podmiot (organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w jej art. 3 ust. 3), który działając na rzecz mieszkańców może wystąpić z wnioskiem o podjęcie inicjatywy lokalnej, a o prawidłowości takiej interpretacji świadczy zapis art. 19d UODPP, zgodnie z którym umowa jest podpisywana z wnioskodawcą. Gdyby jedynym uprawnionym do złożenia wniosku byli mieszkańcy to ustawodawca konsekwentnie wskazałby, że umowa jest podpisywana z mieszkańcami. Przyjmując, że wskazane wyżej podmioty są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem uznać zdaniem Wójta należy, że są również wnioskodawcą i stroną umowy w rozumieniu przepisu art. 19d UODPP.

(akta kontroli, str. 1246-1248)

Zdaniem NIK, odnosząc się do argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Wójta stwierdzić należy, że nie do przyjęcia jest interpretacja, której wynik prowadzi do wniosku sprzecznego z literalnym brzmieniem art. 19 b ust. 1 UODPP. Zgodnie z nim wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej mogą złożyć mieszkańcy bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Takie brzmienie ww. przepisów oznacza, że wnioskodawcami mogą być tylko mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego. Nie mogą być nimi inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe

²² Wniosek nr 1110/2021 z 22 czerwca 2021 r oraz wniosek nr 1038/2023 z 26 maja 2023 r.

²³ Wniosek nr 2237/2023 z 24 października 2023 r.

²⁴ Wnioski nr 119/2022 z 17 stycznia 2022 r., 852/2022 z 28 kwietnia 2022 r., 2192/2022 z 14 listopada 2022 r., 311/2022 z 8 lutego 2022 r., 559/2023 z 8 marca 2023 r., 1293/2023 z 5 lipca 2023 r., 1528/2023 z 8 sierpnia 2023 r., 1829/2023 z 12 września 2023 r., 2498/2023 z 9 listopada 2023r. i 2787/2023 z 29 listopada 2023 r.

i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UODPP, których rola może polegać jedynie na pośrednictwie w złożeniu wniosku, który powinni podpisać mieszkańcy jako strona wnioskująca. W art. 19d UODPP posłużono się pojęciem wnioskodawcy, gdyż treść tego przepisu odnosi się do sytuacji, która powstaje po uwzględnieniu wniosku. Ewentualne posłużenie się w tym przepisie pojęciem mieszkańców byłoby nieprawidłowe, gdyż umowę zawrzeć można nie z każdym mieszkańcem, a jedynie z tym, którego wniosek został rozpatrzony i uwzględniony (czyli z wnioskodawcą).

3. Przy rozpatrywaniu wszystkich 21 przyjętych do realizacji wniosków nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów telefonicznego lub osobistego zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków.

Z wyjaśnień inspektora ds. promocji gminy i turystyki, odpowiedzialnej za prowadzenie spraw dotyczących ww. wniosków wynikało, że wnioskodawców poinformowano telefonicznie lub osobiście o sposobie załatwienia wniosku każdorazowo uzgadniając termin podpisania umowy, dogodny dla każdej ze stron. Skoro umowy zostały zawarte to wnioskodawcy musieli zostać poinformowani o sposobie rozpatrzenia wniosków.

(akta kontroli, str. 1242-1243)

Z wyjaśnień Wójta, odpowiedzialnego na podstawie art. 19c ust. 2 UODPP za ocenę wniosków, wynikało, że w większości przypadków o sposobie załatwienia wniosku informowano telefonicznie, ustalając równocześnie dogodny dla stron termin podpisania umowy. Taki sposób często jako jedyny umożliwiał skuteczne poinformowanie wnioskodawcy z powodu bardzo krótkiego czasu między złożeniem wniosku, a terminem, w którym zadanie miało zostać zrealizowane (wnioski realizowane w latach 2021 – 2023 dotyczyły organizacji wydarzeń). Mając na uwadze art. 14 ust. 2 Kpa takie działanie uznano za dopuszczalne i uzasadnione.

(akta kontroli, str. 239-241, 1238)

NIK nie kwestionuje skuteczności dokonanych zawiadomień, ani przyjętych w Urzędzie form zawiadamiania o sposobie rozpatrzenia wniosku w ww. sprawach. Są one dopuszczone przepisami art. 14 ust. 2 Kpa. Przepisy te wprowadzają jednak wskazane wyżej wymogi w przypadku ich zastosowania (utrwalenie w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów przyjęcia takiego rozwiązania), których w opisanych przypadkach nie zrealizowano.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wszystkie 23 wnioski o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej rozpatrzono zgodnie z trybem określonym w uchwałach z 26 października 2017 r. i z 17 listopada 2022 r. Stwierdzono jednak, że przy rozpatrywaniu czterech z nich nierzetelnie stosowano kryteria oceny wniosków określone w ww. uchwałach. Ponadto Wójt zaakceptował przyjęcie do realizacji 10 wniosków, złożonych przez podmioty nieuprawnione, a przy rozpatrywaniu 21 wniosków nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 Kpa, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów telefonicznego lub osobistego zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków.

OBSZAR

3. Realizacja inicjatyw lokalnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki Gminy na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wyniosły 2,0 tys. zł w 2021 r., 4,7 tys. zł w 2022 r. i 8,7 tys. zł w 2023 r. (odpowiednio 0,02%, 0,03% i 0,04% wydatków Gminy ogółem oraz 99,7%, 99,4% i 89,3% wydatków planowanych na realizację tych zadań).

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że ww. wydatki pokryto w całości ze środków własnych Gminy.

(akta kontroli, str. 63-64, 293-294)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) i funduszu sołeckiego. Wydatki na zadania realizowane w ramach innych form współpracy z mieszkańcami wyniosły 5,0 tys. zł w 2021 r., 3,0 tys. zł w 2022 r. oraz 4,5 tys. zł w 2023 r.²⁵.

(akta kontroli str. 42-64, 1229)

3.2. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19d UODPP, zawarto w każdym przypadku, w którym wniosek rozpatrzono pozytywnie.

Badanie wszystkich 20 zawartych w okresie objętym kontrolą w Urzędzie umów o wykonanie inicjatywy lokalnej wykazało, że:

- od akceptacji wniosku o realizację inicjatywy lokalnej do podpisania umowy upłynęło od jednego do sześciu dni (w czterech przypadkach umowę zawarto w dniu, w którym zaakceptowano wniosek do realizacji),
- we wszystkich umowach kwota przyznanego dofinansowania była taka sama jak kwota wnioskowana;
- w czterech przypadkach²⁶ na wniosek wnioskodawcy zawarto aneksy do umów, zwiększające kwotę dofinansowania o 10 zł. Wnioskodawcy wskazali, że koszt zakupu artykułów koniecznych do realizacji zadania uległ zwiększeniu o ww. kwotę z uwagi na wzrost cen poszczególnych produktów;
- 14 umów zostało przez Wójta podpisanych nie z mieszkańcami, a z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli, str. 651-652, 654-1225, 1245)

3.3. W objętych badaniem 20 umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej określono m.in. termin realizacji zadania, wysokość i rodzaj świadczeń Gminy i wnioskodawców, rodzaj wykonywanych zadań, możliwość przeprowadzania kontroli w toku realizacji zadania i po jego zakończeniu oraz sposób rozliczenia, obejmujący obowiązek przekazania przez wnioskodawców informacji promujących wydarzenie oraz relacji w postaci fotografii z opisem przebiegu wydarzenia. Przewidziano również możliwość rozwiązania przez Gminę umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku wykorzystania udzielonych środków niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego lub nienależytego wykonania umowy, a także odmowy poddania się przez wnioskodawcę kontroli lub niedoprowadzenia do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie wskazanym przez Gminę. Przewidywane efekty realizacji tych inicjatyw wskazywano we wnioskach o ich wykonanie, które załączano do ww. umów.

(akta kontroli, str. 653-1225)

3.4. W objętych badaniem 20 umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej:

- wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatyw lokalnych poprzez:
 - świadczenie pracy społecznej polegającej m.in. na prowadzeniu jachtów przez skipperrów, zabezpieczeniu wodnym przez ratowników, promocji medialnej, wsparciu animatorów zabaw ruchowych, wycenionej na łączną kwotę 26,2 tys. zł – w 20 umowach,
 - wykonanie świadczeń rzeczowych w postaci m.in. użyczenia kajaków, łodzi żaglowych, sprzętu ratowniczego – w sześciu²⁷ umowach,
- Gmina zobowiązała się do sfinansowania wydatków w łącznej kwocie 15,4 tys. zł – w 20 umowach,

²⁵ W ramach otwartych konkursów ofert na realizowanie zadań publicznych na rzecz mieszkańców Gminy przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UODPP.

²⁶ Wnioski nr 1110/2022, 2192/2022, 1038/2023 i 2787/2023.

²⁷ Umowy nr KPT.525.4.2023, KPT.525.11.2023, KPT.525.6.2022, KPT.525.4.2022, KPT.525.3.2022, KPT.525.2.2022.

- Gmina nie zobowiązała się do udzielenia wsparcia w innej formie niż finansowe, nie zawarto również postanowień o przekazaniu przez Gminę na czas trwania umowy rzeczy koniecznych do wykonania inicjatywy.

(akta kontroli, str. 654-1225)

3.5. W przypadku wszystkich 20 realizowanych w okresie objętym kontrolą inicjatyw lokalnych pracownik Urzędu wspólnie z wnioskodawcą (z zachowaniem wymogu określonego w art. 19g UODPP) opracowali harmonogramy oraz kosztorysy wykonania tych zadań. Stanowiły one załącznik do złożonych wniosków. Realizacja wszystkich 20 objętych badaniem inicjatyw lokalnych przebiegała zgodnie z tymi harmonogramami i kosztorysami ich wykonania.

(akta kontroli, str. 654-1225)

3.6. W okresie objętym kontrolą:

- w związku z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej Gmina nie udzieliła zamówień publicznych w trybach określonych Prawem zamówień publicznych²⁸. Nie stosowano przepisów ww. ustawy ze względu na wartość zamówień – mniejszą od kwoty 130 tys. zł;
- w Gminie obowiązywały regulaminy udzielania zamówień: których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro ²⁹ (do 31 grudnia 2022 r.) oraz o wartości mniejszej niż 130 tys. zł netto³⁰ (od 1 stycznia 2023 r.).

Badanie 11 zamówień publicznych udzielonych w ramach inicjatywy lokalnej³¹ w łącznej kwocie 7,9 tys. zł (w całości w 2023 r.) wykazało, że środki finansowe Gminy wydawkowano na te zamówienia zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi Urząd, tj.:

- wydatki mieściły się w planie finansowym jednostki,
- zostały poniesione na realizację zadań związanych z wykonaniem umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

(akta kontroli, str. 254-2560)

3.7. Badanie realizacji 20 umów o wykonanie inicjatywy lokalnej wykazało, że:

- sprawozdania z realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej w 19 przypadkach zostały złożone w terminach wynikających z zawartych umów;
- w jednym przypadku³² w Urzędzie nie podjęto udokumentowanych działań w celu uzyskania od wnioskodawcy sprawozdania z wykonania zadania (sprawozdanie przekazano do Urzędu po 47 dniach od upływu określonego w umowie terminu na dokonanie tej czynności), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w sprawozdaniach podano m.in.: osiągnięcie celów i rezultatów zadania, opis jego wykonania, informacje o odbiorcach/adresatach zadania, rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów i dofinansowania;
- w dziewięciu ³³ przypadkach w dokumentacji Urzędu nie odnotowano poinformowania wnioskodawcy o rozliczeniu zadania i akceptacji sprawozdania (pomimo że zgodnie z § 10 umów ich wykonanie następowało z chwilą

²⁸ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.).

²⁹ Wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 35/2017 z 21 sierpnia 2017 r.

³⁰ Wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 8/2022 z 29 grudnia 2022 r.

³¹ Dotyczy wniosków nr: 288/2023 z 7 lutego 2023 r., 311/2023 z 10 lutego 2023 r., 559/2023 z 8 marca 2023 r., 934/2023 z 4 maja 2023 r., 998/2023 z 17 maja 2023 r., 1038/2023 z 26 maja 2023 r., 1293/2023 z 7 lipca 2023 r., 1528/2023 z 9 sierpnia 2023 r., 1829/2023 z 12 września 2023 r., 2237/2023 z 24 października 2023 r. oraz 2498/2023 z 14 listopada 2023 r.

³² Umowy nr KPT.425.1.1.2021.

³³ Umowy nr KPT.425.1.1.2021, KPT.525.3.2022, KPT.525.4.2022, KPT.525.5.2022, KPT.525.1.2023, KPT.525.3.2023, KPT.525.7.2023, KPT.525.9.2023 oraz KPT.525.10.2023

zaakceptowania przez Gminę sprawozdania z wykonania zadania), co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

- nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wykonywania zadania przez zleceńbiorców zarówno w toku realizacji zadania jak i po jego zakończeniu. Z wyjaśnień inspektor ds. promocji gminy i turystyki wynikało, że nie było konieczności przeprowadzania kontroli, ponieważ realizację zadań monitorowano na bieżąco. Wszelkie wątpliwości rozpatrywano w toku realizacji zadań;
- zadania zrealizowano w terminach założonych w umowach i załączonych do nich harmonogramach;
- planowane cele i rezultaty realizacji zadań zostały osiągnięte.

(akta kontroli, str. 653-1225)

3.8. Wszystkie objęte badaniem 20 zadań zrealizowano. W wyniku realizacji wszystkich ww. zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe, w tym:

- 4 czerwca 2022 r. na plaży gminnej w Osieku zorganizowano „Żeglarski Dzień Dziecka nad Morzem Kociewskim” – w imprezie uczestniczyło 200 osób,
- 27 sierpnia 2022 r. w ruinach zamku krzyżackiego w Osieku zorganizowano „Gawędy przy ognisku” (spotkanie integracyjne mieszkańców z gościem specjalnym – dziennikarzem i gawędziarzem) – w imprezie uczestniczyło 60 osób,
- 17 grudnia 2022 r. i 14 stycznia 2023 r. zorganizowano dwa turnieje Halowej Piłki Nożnej na sali sportowej w Osieku – udział wzięło 16 drużyn (łącznie 200 osób), każdy uczestnik otrzymał pamiątkowy medal, a trzy najlepsze drużyny nagrodzono pucharami,
- 25 maja 2023 r. na plaży gminnej w Osieku zorganizowano zajęcia umuzykalniające „Hakuna matata – warsztaty bębniarskie” (nauka gry na cajon i djembe) – udział wzięło 15 osób oraz obserwatorzy,
- 25 czerwca 2023 r. na plaży w Głuchem zorganizowano imprezę integracyjną „Noc Kupały”, obejmującą zawody sportowe, puszczanie wianków, poczęstunek (otwarcie sezonu letniego) – udział wzięło 180 osób.

(akta kontroli, str. 653-1225)

3.9. W latach 2021-2023 w Urzędzie nie wyznaczano opiekuna inicjatywy lokalnej lub zespołu monitorującego postęp prac nad jej realizacją.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że z uwagi na specyfikę pracy Urzędu, w którym jest zatrudnionych jedynie 13 osób (w tym siedem na samodzielnych stanowiskach pracy) pracownik, któremu w zakresie czynności przypisano realizację danego zadania, realizuje je kompleksowo. Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. promocji gminy i turystyki przypisano zadanie dotyczące m.in. współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP. Żaden inny pracownik nie realizował zadań ww. obszarze. Nie było zatem konieczności wyznaczania opiekuna lub zespołu monitorującego przebieg prac nad realizacją zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli, str. 236-241)

3.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli, str. 174)

3.11. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że w kontrolowanym okresie:

- występowały trudności w realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej, wynikające z:
 - braku szczegółowych przepisów, w tym określenia przez ustawodawcę jednolitego wzoru wniosku i sprawozdania, jak ma to miejsce w przypadku zlecania realizacji zadań publicznych w ramach otwartych konkursów ofert,

- braku szkoleń z ww. zakresu dla pracowników urzędów, które pozwoliłyby na wyeliminowanie wątpliwości i trudności przy realizacji zadań w tej formie,
- na rozwój instytucji inicjatywy lokalnej na obszarze Gminy wpłynęło kilka czynników, tj. przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków w sposób ciągły (inaczej niż w otwartych konkursach ofert), możliwość wnioskowania przez grupy mieszkańców bez konieczności udziału zarejestrowanych organizacji pozarządowych, obecnie jedyna możliwość na pozyskanie środków z budżetu Gminy przez mieszkańców na realizację zadań o charakterze lokalnym, a także promocja tej formy współpracy.

(akta kontroli, str. 236-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 14 przypadkach Wójt podpisał umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej z organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UODPP, co było niezgodne z art. 19b ust. 1 i 19d tej ustawy. Z ww. umów:

- 10 podpisano w wyniku przyjęcia do realizacji wniosków złożonych przez ww. podmioty we własnym imieniu³⁴. W wyniku realizacji tych umów dokonano wydatków z budżetu Gminy w łącznej kwocie 8,9 tys. zł;
- cztery podpisano w wyniku przyjęcia do realizacji wniosków, złożonych przez ww. podmioty w imieniu mieszkańców³⁵. W wyniku realizacji tych umów dokonano wydatków z budżetu Gminy w łącznej kwocie 2,2 tys. zł.

(akta kontroli, str. 653, 771-816, 842-872, 961-1006, 1166-1187, 1245)

Wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości Wójt, odpowiedzialny za podpisanie ww. umów, posłużył się argumentacją szczegółowo przywołaną w niniejszym wystąpieniu w punkcie 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” obszaru drugiego.

(akta kontroli, str. 1246-1248)

NIK podtrzymuje swoje stanowisko do tych wyjaśnień, przedstawione w ww. punkcie, stwierdzając ponadto, że zgodnie z art. 19d UODPP organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej jedynie z wnioskodawcą, którym z kolei zgodnie z art. 19b ust. 1 tej ustawy mogą być jedynie mieszkańcy tej jednostki. Brak zatem podstaw prawnych do zawierania umów o wykonanie inicjatywy lokalnej z innymi podmiotami niż mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego.

2. W jednym przypadku³⁶ w Urzędzie nie podjęto udokumentowanych działań w celu uzyskania od wnioskodawcy sprawozdania z wykonania zadania. Sprawozdanie to zostało przekazane do Urzędu po 47 dniach od upływu określonego w umowie trzydziestodniowego terminu na dokonanie tej czynności.

(akta kontroli, str. 653-654, 674-692)

Z wyjaśnień inspektor ds. promocji gminy i turystyki, odpowiedzialnej za realizację umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, wynikało m.in. że wnioskodawców informowano o konieczności złożenia sprawozdania w terminie określonym umową w dniu jej zawarcia. Dodatkowo po upływie terminu na złożenie sprawozdania kontaktowano się z nimi telefonicznie, aby przypomnieć o niewypełnionym

³⁴ Umowy nr KPT.525.1.2022 z 1 lutego 2022 r., KPT.525.2.2022 z 4 maja 2022 r., KPT.525.6.2022 z 18 listopada 2022 r., KPT.525.2.2023 z 28 lutego 2023 r., KPT.525.3.2023 z 17 marca 2023 r., KPT.525.7.2023 z 18 lipca 2023 r., KPT.525.8.2023 z 11 sierpnia 2023 r., KPT.525.9.2023 z 19 września 2023 r., KPT.525.11.2023 z 21 listopada 2023 r., KPT.525.12.2023 z 28 grudnia 2023 r.

³⁵ Umowy nr 954/2022 z 15 maja 2022 r., 2139/2022 z 2 listopada 2022 r., 934/2023 z 3 maja 2023 r. oraz 2237/2023 z 23 października 2023 r.

³⁶ Umowa nr KPT.425.1.1.2021.

obowiązku sprawozdawczym i pozostawano z nimi w stałym kontakcie telefonicznym, mailowym i osobistym.

(akta kontroli, str. 246-248, 1242-1243)

NIK zauważa, że wskazane w wyjaśnieniach działania nie znalazły jednak odzwierciedlenia dokumentacyjnego. Przepisy art. 14 § 2 Kpa wprowadzają wprowadzając wyjątki od zasady pisemnego załatwiania spraw, dopuszczając m.in. ich załatwianie w ustnie lub telefonicznie, jednak treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

3. W dziewięciu⁵⁷ przypadkach w dokumentacji Urzędu nie odnotowano poinformowania wnioskodawcy o rozliczeniu zadania i akceptacji sprawozdania, pomimo że zgodnie z § 10 umów o wykonanie inicjatywy lokalnej ich wykonanie następowało z chwilą zaakceptowania przez Gminę sprawozdania z wykonania zadania.

(akta kontroli, str. 674-692, 771-960, 1086-1187)

Z wyjaśnień inspektor ds. promocji gminy i turystyki, odpowiedzialnej za realizację umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, wynikało, że wnioskodawców informowano o prawidłowym rozliczeniu zadania i akceptacji sprawozdania telefonicznie. Sprawozdania uzgadniane były z odpowiednim wyprzedzeniem, co dawało wnioskodawcy pewność, że zadanie rozliczone było poprawnie.

(akta kontroli, str. 1242-1243)

NIK zauważa, że wskazane w wyjaśnieniach działania nie znalazły jednak odzwierciedlenia dokumentacyjnego w postaci przewidzianej wskazanymi wyżej przepisami art. 14 § 2 Kpa. W ww. przypadkach wydaje się ono być szczególnie istotne wobec postanowień umów, z których wynikało, że zaakceptowanie przez Gminę sprawozdania z wykonania zadania było równoznaczne z wykonaniem umowy.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja objętych badaniem 20 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, podpisywane bez zbędnej zwłoki, zawierały elementy zapewniające rzetelną jej realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Przy realizacji ww. umów przestrzegano wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych. Stwierdzono jednak, że 14 umów zawarto z podmiotami nieuprawnionymi. Ponadto w jednym przypadku nie podjęto udokumentowanych działań w celu uzyskania od wnioskodawcy sprawozdania z wykonania zadania, a w dziewięciu przypadkach w dokumentacji Urzędu nie odnotowano poinformowania wnioskodawcy o rozliczeniu zadania i akceptacji sprawozdania, pomimo że zgodnie z postanowieniami umów ich wykonanie następowało z chwilą tej akceptacji.

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. Opracować projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, zgodny z dyspozycją zawartą w art. 19c ust. 1 uodpp i przedłożyć go Radzie Gminy.

⁵⁷ Umowy nr KPT.425.1.1.2021, KPT.525.3.2022, KPT.525.4.2022, KPT.525.5.2022, KPT.525.1.2023, KPT.525.3.2023, KPT.525.7.2023, KPT.525.9.2023 oraz KPT.525.10.2023

2. Podjąć działania organizacyjne w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego stosowania kryteriów oceny wniosków.
3. Przyjmować do realizacji jedynie wnioski złożone przez podmioty określone w art. 19b ust. 1 UODPP.
4. Zapewnić realizowanie wymogów określonych w art. 14 § 2 kpa w przypadku telefonicznego lub osobistego załatwiania spraw.
5. Zawierać umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej jedynie z podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o realizację takiej inicjatywy.
6. Zapewnić dokumentowanie działań podejmowanych w związku z rozliczeniem umów o wykonanie inicjatywy lokalnej.

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 30 sierpnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

p.o. Dyrektor

Kontroler
Agata Bloch
specjalista kontroli państwowej

Bloch

podpis

Tomasz Staboszowski

podpis

[Signature]