



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.5.7.2023

Pan
Maciej Krzysztof Czarnecki
Burmistrz Miasta i Gminy Gniew
Urząd Miasta i Gminy Gniew
Plac Grunwaldzki 1
83-140 Gniew

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 Miasta i Gminy Gniew, Plac Grunwaldzki 1, 83-140 Gniew (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Krzysztof Czarnecki, Burmistrz Miasta i Gminy Gniew, od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”).
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	Joanna Szychalewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/194/2023 z 18 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina Gniew (dalej: „Gmina”) zapewniła również środki finansowe do realizacji zadań w tej formie. Obowiązująca do 19 lipca 2022 r. uchwała z 2013 r.³ zawierała postanowienia niezgodne z uodpp⁴ i wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy. Pomimo ww. nieprawidłowości Starosta dopiero w 2022 r. wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę ww. uchwały. Przedłożony Radzie (i przez Radę przyjęty) projekt uchwały z 2022 r.⁵ obarczony był jednak tymi samymi wadami prawnymi. Zawierał ponadto kolejne wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, polegające na uchwaleniu wymogu sporządzenia i przedłożenia w Urzędzie sprawozdania z wykonania inicjatywy lokalnej i wzoru tego sprawozdania.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wnioski o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej rozpatrywano zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwałach z 2013 r. i 2022 r. oraz zarządzeniami Burmistrza w sprawie powołania Komisji⁶. Stwierdzono jednak, że jeden wniosek rozpatrzono pozytywnie, pomimo że nie spełniał wymogów określonych w uchwale z 2013 r. Wnioski rozpatrywano w określonym przepisami Kpa⁷ terminie. O sposobie ich załatwienia informowano

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 Miejskiej w Gniewie (dalej: „Rada”) nr XLI/266/13 z 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (obowiązująca do 19 lipca 2022 r.).

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

⁵ Uchwała Rady nr L/429/22 z 29 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (obowiązująca od 3 sierpnia 2022 r.).

⁶ Zarządzenia Burmistrza w sprawie powołania Komisji konkursowej oceniającej wnioski na realizację zadań publicznych Gminy w ramach inicjatywy lokalnej na poszczególne lata 2021-2023: nr: 154/2020 z 14 października 2020 r., 134/21 z 7 października 2021 r. i 151/22 z 26 października 2022 r.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

wnioskodawców, jednak w zawiadomieniach o negatywnym załatwieniu trzech wniosków nie zawarto uzasadnienia faktycznego i prawnego, pomimo takiego wymogu wynikającego z przepisów art. 238 § 1 Kpa.

W Urzędzie zrealizowano wszystkie pięć umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, zawartych w objętym badaniem okresie. Realizacja tych umów przebiegała w zaplanowany sposób. W wyniku wykonania wszystkich skontrolowanych zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe w terminach wynikających z umów. Umowy zawierały elementy zapewniające rzetelną ich realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Stwierdzono jednak, że cztery z pięciu umów zawarto z nieuzasadnioną zwłoką, co było działaniem nierzetelnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą regulaminem organizacyjnym Urzędu⁹ zadania z zakresu prowadzenia spraw związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach inicjatywy lokalnej i współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi przypisano Referatowi Promocji i Informacji (dalej: „RPI”). Nadzór nad wykonywaniem w Urzędzie zadań wynikających z uodpp od 13 sierpnia 2020 r. wykonywał Sekretarz Gminy. Do października 2022 r. zadania związane z realizacją inicjatyw lokalnych wykonywał w Urzędzie jeden pracownik, od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r. – dwóch pracowników. Od lipca 2023 r. zadania te wykonuje jeden pracownik. Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe II stopnia (magisterskie). Pracownikowi realizującemu ww. zadania w dniu rozpoczęcia kontroli przypisano w zakresie czynności realizację zadań wynikających z uodpp.

Pracownicy zajmujący się w okresie objętym kontrolą realizacją inicjatyw lokalnych, nie uczestniczyli w szkoleniach obejmujących zagadnienia dotyczące inicjatyw lokalnych¹⁰.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że do tej pory nie spotkała się z ofertą takiego szkolenia, skierowaną do pracowników samorządowych.

Uregulowania dotyczące obiegu i rozpatrywania wniosków w zakresie inicjatywy lokalnej określone zostały w:

- obowiązującej do 19 lipca 2022 r. uchwale z 2013 r. oraz obowiązującej od 3 sierpnia 2022 r. uchwale z 2022 r.,
- zarządzeniach Burmistrza w sprawie powołania Komisji.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej lub audytu w zakresie inicjatywy lokalnej. (akta kontroli str. 38-118, 123-125, 134-138, 144-155, 184-199, 235-268, 1005-1016)

⁸ 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.

⁹ Wprowadzonym zarządzeniem Burmistrza nr 9/16 z 7 stycznia 2016 r.

¹⁰ W latach 2021-2023 pracownicy uczestniczyli w szkoleniach: „Webinarium: Canva od A do Z – czyli jak przygotować materiały graficzne nie będąc grafikiem”, „Ochrona danych osobowych w jednostce samorządu terytorialnego – Gmina, Urząd Stanu Cywilnego”, „Podnoszenie kompetencji kadry JST”.

1.2. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą uchwały z 2013 r. i 2022 r. zawierały postanowienia m.in.:

- określające kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (załącznik nr 2). Dwóm z tych kryteriów (całkowitemu kosztowi realizacji inicjatywy oraz procentowemu wskaźnikowi wkładu finansowego, rzeczowego i osobowego wnioskodawcy) przypisano określoną liczbę punktów w zależności od – odpowiednio – wartości zadania lub wskaźnika wkładu wnioskodawcy. Natomiast w przypadku kryteriów celowości z punktu widzenia społeczności lokalnej, powiązania inicjatywy lokalnej z innymi działaniami Gminy, zaawansowania przygotowań do realizacji inicjatywy lokalnej oraz trwałości realizacji inicjatywy lokalnej wskazano maksymalną możliwą liczbę punktów do uzyskania;
 - niezgodne z uodpp, dotyczące ograniczenia bez podstawy prawnej terminu składania wniosków do 30 września roku poprzedzającego rok, w którym wniosek ma zostać zrealizowany (§ 4 załącznika nr 1),
 - wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp, dotyczące:
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie własnej definicji inicjatywy lokalnej (§ 1 pkt 1 załącznika nr 1) i podmiotów, które mogą złożyć wniosek (§ 1 pkt 2 załącznika nr 1),
 - przypisania bez podstawy prawnej zadań w zakresie rozpatrywania wniosku RPI (§ 5 ust. 1 załącznika nr 1), zobowiązania Burmistrza do powołania Komisji Konkursowej (§ 5 ust. 2 załącznika nr 1), określenia okresu, na który zostaje ona powołana, a także jej składu i zadań, w tym przypisania jej uprawnienia Burmistrza do oceny wniosku i uzależnienia decyzji Burmistrza o realizacji inicjatywy od m.in. tej oceny (§ 5 ust. 3, 4 i 5 załącznika nr 1),
 - niezgodnego z art. 19b ust. 2 uodpp określenia elementów, które powinien zawierać wniosek oraz dokumentów, które do wniosku powinny zostać dołączone (§ 3 ust. 2 i 3 załącznika nr 1),
 - określenia działań podejmowanych po wyborze wniosku przez Burmistrza (§ 5 ust. 5-8, § 5¹¹ załącznika nr 1 – w uchwale z 2022 r. w ww. jednostce redakcyjnej dodano wymóg sporządzenia i przedłożenia w Urzędzie sprawozdania z wykonania inicjatywy lokalnej z wzorem tego sprawozdania).
- (akta kontroli str. 144-155, 184-199)

Burmistrz z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień uchwały z 2013 r. wystąpił dopiero 13 czerwca 2022 r. Jednak projekt uchwały z 2022 r., przedłożony przez Burmistrza Radzie, zawierał wszystkie wskazane wyżej postanowienia uchwały z 2013 r., niezgodne z uodpp oraz wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w jej art. 19c ust. 1, a ponadto obarczony tą samą wadą prawną wymóg sporządzenia i przedłożenia w Urzędzie sprawozdania z wykonania inicjatywy lokalnej z wzorem tego sprawozdania. Zagadnienie to opisano w sekcji „Stwierdzona nieprawidłowość”.

(akta kontroli str. 200-234)

1.3. Projekty uchwał z 2013 r. i 2022 r. poddano konsultacjom społecznym w sposób określony w uchwale Rady nr LII/432/10 z 27 października 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp. Ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji z projektami uchwał umieszczano na stronach BIP, tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Urzędu¹². Konsultacje odbywały się od 25 listopada do 9 grudnia

¹¹ Podwójna numeracja paragrafu piątego w obu uchwałach.

¹² Informacja o konsultacjach pojawiła się 22 listopada 2013 r. i 9 czerwca 2022 r.

2013 r. i od 13 do 20 czerwca 2022 r. Sporządzano z nich protokół zawierający informacje o temacie, terminie i wyniku konsultacji z listą obecności uczestników spotkania. W wyniku przeprowadzonych konsultacji w 2013 r. zgłoszona została jedna uwaga, w całości uwzględniona. W ramach konsultacji przeprowadzonych w 2022 r. nie zgłoszono uwag.

(akta kontroli str. 144-234, 665-730)

1.4. Uchwałami Rady nr: XXVII/205/20 z 28 października 2020 r., XL/322/21 z 27 października 2021 r. i LIII/455/22 z 26 października 2022 r. przyjęto roczne programy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 uodpp na (odpowiednio) lata 2021, 2022 i 2023 (dalej: „Programy”). Programy (uchwalone w terminie wskazanym w art. 5a ust. 1 uodpp, po konsultacjach¹³, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 tej ustawy) zakładały m.in. współpracę z ww. podmiotami (o charakterze finansowym i niefinansowym) w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 421-459)

1.5. W latach 2021-2023 w uchwałach budżetowych Gminy¹⁴ zabezpieczono środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w dziale 926 – „Kultura fizyczna i sport”, rozdziale 92195 – „Pozostała działalność” i rozdziale 92601 – „Obiekty sportowe”, w kwotach (odpowiednio): 29,0 tys. zł¹⁵, 34,7 tys. zł¹⁶ i 20,0 tys. zł¹⁷.

(akta kontroli str. 120-122, 128-130, 505-601)

1.6. W okresie objętym kontrolą informowanie mieszkańców o możliwości współpracy w ramach inicjatywy lokalnej odbywało się w Urzędzie przez umieszczenie stosownej informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu, na stronie internetowej (www.gniew.pl) i w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”).

(akta kontroli str. 111-112, 115-118, 131-133)

1.7. Sekretarz Gminy oświadczyła, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie organizowano konkursów na realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 111-118)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Pomimo, że uchwała z 2013 r. zawierała postanowienia:

- niezgodne z uodpp, dotyczące ograniczenia bez podstawy prawnej terminu składania wniosków do 30 września roku poprzedzającego rok, w którym wniosek ma zostać zrealizowany (§ 4 załącznika nr 1),
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp, dotyczące:
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie własnej definicji inicjatywy lokalnej (§ 1 pkt 1 załącznika nr 1) i podmiotów, które mogą złożyć wniosek (§ 1 pkt 2 załącznika nr 1),

¹³ Konsultacje trwały od 29 września do 9 października 2020 r., od 9 do 15 października 2021 r., od 7 do 17 października 2022 r., od 2 do 13 października 2023 r.

¹⁴ Uchwały Rady: nr XXX/226/20 z 30 grudnia 2020 r. w sprawie budżetu Gminy Gniew na rok 2021, nr XLII/339/21 z 23 grudnia 2021 r. w sprawie budżetu Gminy Gniew na rok 2022, nr LVI/476/22 z 28 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Gminy Gniew na rok 2023.

¹⁵ Dofinansowanie zadań „Zegar miejski” w kwocie 10,0 tys. zł (rozdział 75095 Pozostała działalność) i „Zagospodarowanie przestrzeni parku miejskiego” w kwocie 19,0 tys. zł (rozdział 92601 Obiekty sportowe).

¹⁶ Dofinansowanie zadań „Tworzenie miejsca wypoczynku nad stawem w Szprudowie” w kwocie 19,7 tys. zł (rozdział 90095 Pozostała działalność) i „Utworzenie boiska na Tarasach Wierzycy” w kwocie 15,0 tys. zł (rozdział 92601 Obiekty sportowe).

¹⁷ Dofinansowanie zadania „Sport na trawie w Tymawie” w kwocie 20,0 tys. zł (rozdział 92601 Obiekty sportowe).

- określenia elementów, które powinien zawierać wniosek oraz dokumentów, które do wniosku powinny zostać dołączone (§ 3 ust. 2 i 3 załącznika nr 1),
- przypisania zadań w zakresie rozpatrywania wniosku RPI (§ 5 ust. 1 załącznika nr 1), zobowiązania Burmistrza do powołania Komisji Konkursowej (§ 5 ust. 2 załącznika nr 1), określenia okresu, na który zostaje ona powołana, a także jej składu i zadań, w tym przypisania jej uprawnień Burmistrza do oceny wniosku i uzależnienia decyzji Burmistrza o realizacji inicjatywy od m.in. tej oceny (§ 5 ust. 3, 4 i 5 załącznika nr 1),
- określenia działań podejmowanych po wyborze wniosku przez Burmistrza (§ 5 ust. 5-8, § 5¹⁸ załącznika nr 1),

Burmistrz dopiero w 2022 r. wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę tej uchwały. Jednak w przedłożonym przez Burmistrza Radzie projekcie uchwały z 2022 r. (przyjętym przez Radę) zawarto wszystkie opisane wyżej postanowienia niezgodne z uodpp i wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp. Dodano również obarczony tą samą wadą prawną wymóg sporządzenia i przedłożenia w Urzędzie sprawozdania z wykonania inicjatywy lokalnej z wzorem tego sprawozdania.

(akta kontroli str. 200-234)

Z wyjaśnień Sekretarz Gminy (odpowiedzialnej za nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał) i Burmistrza (odpowiedzialnego za przedkładanie Radzie projektów uchwał) wynikało, że:

- w uchwałach z 2013 r. i 2022 r. wprowadzono zapisy dotyczące elementów wniosku oraz opracowano wzór wniosku, które miały stanowić pomoc i ułatwienie dla wnioskodawców. Ponadto miały pozwolić na uzyskanie szczegółowych informacji na temat planowanej inicjatywy lokalnej, które pomogą dokonać oceny poszczególnych elementów, mających wpływ na jej realizację. Natomiast wskazany termin składania wniosków miał usprawnić pracę komisji oceniającej wniosek i wiązał się z przygotowaniem wniosku do planu budżetu na rok następny;
- ww. uchwały otrzymały pozytywną opinię prawną prawnika obsługującego Urząd oraz podlegały nadzorowi Wojewody Pomorskiego i zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego¹⁹.

Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że w najbliższym możliwym czasie na sesji Rady zostaną podjęte odpowiednie zmiany w przedmiotowej sprawie.

(akta kontroli str. 144-155, 184-199, 1005-1009)

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 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. 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

¹⁸ Podwójna numeracja paragrafu piątego w uchwale.

¹⁹ Dz.U. Woj. Pom., poz. 2897.

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 III SA/Wr 570/11.

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

do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego²². Ponadto zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego²³. 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 prawodawcy²⁴.

Wojewoda Pomorski nie skorzystał z możliwości zastosowania w stosunku do ww. uchwał uprawnień nadzorczych określonych w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym²⁵. Oznacza to, że postanowienia tej uchwały mają moc prawną, pomimo istnienia opisanych wyżej nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zapewniono w Urzędzie warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Gmina zapewniła również środki finansowe do realizacji zadań w tej formie. Obowiązująca do 19 lipca 2022 r. uchwała z 2013 r. zawierała postanowienia niezgodne z uodpp i wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 tej ustawy. Pomimo ww. nieprawidłowości Starosta dopiero w 2022 r. wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę ww. uchwały. Przedłożony Radzie (i przez Radę przyjęty) projekt uchwały z 2022 r. obarczony był jednak tymi samymi wadami prawnymi. Zawierał ponadto kolejne wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, polegające na uchwaleniu wymogu sporządzenia i przedłożenia w Urzędzie sprawozdania z wykonania inicjatywy lokalnej i wzoru tego sprawozdania.

OBSZAR

2. Rozpatrywanie wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 mieszkańcy²⁶ złożyli do Urzędu siedem wniosków o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej. Nie składano wniosków za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 uodpp.

W 2021 r. do Urzędu wpłynęło pięć, a w latach 2022 i 2023 – po jednym wniosku. Ponadto w 2021 r. rozstrzygnięto i realizowano dwa wnioski z 2020 r.²⁷. W okresie objętym kontrolą cztery wnioski rozpatrzono negatywnie²⁸ (z powodu niespełnienia założeń inicjatywy lokalnej, braku możliwości zaangażowania wnioskodawców w realizację inicjatywy, braku wymaganej dokumentacji, zbyt wysokich wydatków z budżetu Gminy w stosunku do wkładu wnioskodawców), a pięć pozytywnie.

Wnioski, które wpłynęły do Urzędu dotyczyły zadań z zakresu rozbudowy budynków, stanowiących własność Gminy, obiektów małej architektury oraz działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki (art. 19b ust 1 pkt 1 i pkt 4 uodpp).

(akta kontroli str. 122, 731-740, 751-763, 813-821, 858-866, 897-913, 937-999)

2.2. Badanie pięciu wniosków, które rozpatrzono pozytywnie, a objęte nimi zadania zrealizowano, wykazało że:

²² Por. wyrok WSA w Olsztynie z 24 listopada 2015 r., sygn. akt IISA/OI 1061/15.

²³ 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.

²⁴ Por. wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr1179/98.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609).

²⁶ Grupy inicjatywne stworzone przez mieszkańców.

²⁷ Wniosek z dnia 29 września 2020 r. – na wykonanie zegara miejskiego, wniosek z dnia 30 września 2020 r. – zagospodarowanie przestrzeni parku miejskiego.

²⁸ RPI.524.7.3.2021 z 30 września 2021 r., RPI.524.7.4.2021 z 30 września 2021 r., RPI.524.7.1.2021 z 21 września 2021 r., RPI.524.7.1.2023 z 26 września 2023 r.

- wnioski rozpatrywano zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwałach z 2013 r. i 2022 r., a także zarządzeniach Burmistrza w sprawie powołania Komisji. Stwierdzono jednak, że jeden wniosek²⁹ rozpatrzono pozytywnie, pomimo że nie spełniał wszystkich wymogów, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- o dokonanych wyborze wniosków na poszczególne lata Burmistrz informował w ogłaszanych w BIP zarządzeniach³⁰.
(akta kontroli str.144-155, 184-199, 235-268, 731-740, 751-763, 813-821, 858-866, 897-913, 937-999)

2.3. Dziewięć rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą wniosków (pięć – pozytywnie i czterech – negatywnie) załatwiono w terminie określonym w art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 Kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca (w terminie od 13 do 27 dni).

Wszyscy wnioskodawcy, zgodnie z art. 244 § 2 Kpa, zostali poinformowani o sposobie załatwienia wniosku, jednak zawiadomienia o negatywnym rozpatrzeniu trzech wniosków nie spełniały wymogów określonych w art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Nie stwierdzono przypadku pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.
(akta kontroli str. 127, 665-673, 679-691, 698-702, 710-714, 937-972)

2.4. W przypadku wszystkich pięciu pozytywnie rozpatrzonych wniosków dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram prac i kosztorys zostały, zgodnie z art. 19g uodpp opracowane wspólnie przez pracownika Urzędu i wnioskodawców.

We wszystkich pięciu umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej, zawartych w okresie objętym kontrolą, zawarto informacje dotyczące terminu i sposobu realizacji zadania, a także jego kosztorysu.

(akta kontroli str. 731-740, 751-763, 766-767, 813-821, 824-826, 858-866, 868-869, 897-916)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski, dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków o realizację inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 111-118, 1004)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wniosek nr RPI.524.6.3.2020 z 30 września 2020 r. rozpatrzono pozytywnie, pomimo że nie spełniał wymogów określonych w § 3 ust. 2 pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały z 2013 r., tj. nie zawierał harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, obejmującego m.in. poszczególne działania w zakresie realizowanej inicjatywy oraz terminy realizacji działań i podmioty za nie odpowiedzialne.

Sekretarz Gminy odpowiedzialna za nadzór nad realizacją wniosków wyjaśniła, że najprawdopodobniej wynikało to z przeoczenia. Przed przystąpieniem do realizacji inicjatywy lokalnej, pracownik merytoryczny realizujący zadanie z wnioskodawcą sporządzili wymagane dokumenty, tj. harmonogram i kosztorys.

(akta kontroli str. 144-155, 751-812, 1000, 1005-1009)

2. Zawiadomienia o odmownym załatwieniu trzech wniosków (nr: RPI.524.7.3.2021, RPI.524.7.4.2021, RPI.524.7.1.2021) nie spełniały wymogów określonych

²⁹ Nr RPI.524.6.3.2020 z 30 września 2020 r. - „Zagospodarowanie przestrzeni parku miejskiego”.

³⁰ Zarządzenia Burmistrza w sprawie wyboru wniosków na realizację zadań publicznych Gminy w ramach inicjatywy lokalnej, których realizacja nastąpi w poszczególnych latach objętych kontrolą: w 2021 r. – nr 158/20 z 21 października 2020 r., w 2022 r. – nr 138/21 z 13 października 2021 r., w 2023 r. – nr 153/22 z 27 października 2022 r.

w art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa, gdyż zawierały jedynie ogólne informacje, z których bezpośrednio nie wynikało, jakie były faktyczne powody takiego rozstrzygnięcia.

Z wyjaśnień Sekretarza Gminy, sprawującej nadzór nad terminowym załatwieniem spraw oraz Burmistrza, który podpisywał zawiadomienia o odmownym załatwieniu wniosków wynikało, że zawarcie w zawiadomieniach jedynie ogólnych informacji wynikało z faktu, mieszkańcy Gminy tworzą stosunkowo małą społeczność, w której w bezpośrednich rozmowach wskazują swoje potrzeby. W ww. przypadkach rozmawiano z wnioskodawcami, uzasadniając im przyczyny odrzucenia wniosków.

(akta kontroli str. 665-673, 679-691, 698-702, 710-714, 937-972, 1000, 1005-1009)

Zdaniem NIK, wnioski o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej są zgodnie z art. 19b ust. 2 uodpp wnioskami w rozumieniu Kpa, zatem ich załatwianie podlega rygorom tej ustawy. Z przepisów art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa wynika obowiązek zawarcia w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu wniosku m.in. uzasadnienia faktycznego i prawnego. Przepisy Kpa nie przewidują od tej zasady wyjątków.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wnioski o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej rozpatrywano zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwałach z 2013 r. i 2022 r. oraz zarządzeniami Burmistrza w sprawie powołania Komisji. Stwierdzono jednak, że jeden wniosek rozpatrzono pozytywnie, pomimo że nie spełniał wymogów określonych w uchwale z 2013 r. Wnioski rozpatrywano w określonym przepisami Kpa terminie. O sposobie załatwienia wniosków informowano wnioskodawców, jednak w zawiadomieniach o negatywnym załatwieniu trzech wniosków nie zawarto uzasadnienia faktycznego i prawnego, pomimo takiego wymogu wynikającego z przepisów art. 238 § 1 Kpa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja inicjatyw lokalnych

3.1. Wydatki Gminy na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej wyniosły 28,9 tys. zł w 2021 r. (z ww. kwoty 2,3 tys. zł pochodziło z wpłaty wnioskodawcy³¹), 34,2 tys. zł w 2022 r. i 20,0 tys. zł w 2023 r. (odpowiednio 0,03%, 0,03%, 0,02% wydatków Gminy ogółem).

Wydatki Gminy w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) wyniosły 99,9 tys. zł w 2021 r. i 95,0 tys. zł w 2023 r. (w 2022 r. nie poniesiono wydatków z tego tytułu), a w ramach funduszu sołeckiego – 577,6 tys. zł w 2021 r., 620,7 tys. zł w 2022 r. i 665,7 tys. zł w 2023 r. W ww. okresie Gmina nie poniosła wydatków na zadania realizowane w ramach innych form współpracy z mieszkańcami.

(akta kontroli str. 120-121, 128-130)

3.2. Umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19d uodpp, zawarto w przypadku wszystkich pięciu wniosków rozpatrzonych pozytywnie.

Badanie zawierania ww. pięciu umów wykazało, że:

- jedną z umów zawarto w dniu przekazania wnioskodawcy zawiadomienia o pozytywnym załatwieniu wniosku, a cztery umowy – po upływie od 111 do 168 dni od przekazania wnioskodawcom takich zawiadomień, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- przyznana umową kwota dofinansowania była taka sama jak kwota wnioskowana.

(akta kontroli str. 128, 743-745, 788-792, 827-828, 919-922)

³¹ W ramach realizacji inicjatywy lokalnej „Zagospodarowanie przestrzeni parku miejskiego”.

3.3. W objętych badaniem pięciu umowach o wykonanie inicjatywy lokalnej³² określono m.in.: termin realizacji zadania, zakres świadczeń Gminy i wnioskodawców, zasady realizacji inicjatywy, możliwość przeprowadzenia kontroli w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu, a także obowiązek przedłożenia sprawozdania z wykonania zadania w terminie 30 dni (w przypadku czterech umów) lub 40 dni (w przypadku jednej umowy) od dnia zakończenia jego realizacji. We wszystkich umowach (nie zawierających załączników) określono podział zadań między stronami.
(akta kontroli str. 126, 743-745, 788-792, 827-828, 872-874, 919-922)

3.4. W pięciu objętych badaniem umowach:

- wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatyw lokalnych poprzez:
 - świadczenie pracy społecznej polegającej m.in. na uporządkowaniu terenu: odchwaszczeniu, wyrównaniu i podsypywaniu piaskiem – w czterech umowach,
 - wykonanie świadczeń rzeczowych w postaci m.in. wykonania zegara – w jednej umowie,
 - przekazanie Gminie środków finansowych w kwocie 2,3 tys. zł – w jednej umowie,
- Gmina zobowiązała się do sfinansowania wydatków określonych we wnioskach w łącznej kwocie 83,7 tys. zł – w pięciu umowach. W ww. umowach Gmina nie zobowiązała się do udzielenia wsparcia w innej formie.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że wnioskodawcy w czasie trwania umowy nie korzystali ze wsparcia, o którym mowa w art. 19f uodpp.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że przepisy nie nakładały obowiązku określenia sposobu oszacowania wkładu pracy własnej wnioskodawcy. Szacunkowa wartość pracy własnej została wykazana w kosztorysach i sprawozdaniach składanych przez wnioskodawców. Określone w umowach zobowiązania zostały przez Gminę i wnioskodawców wykonane.

(akta kontroli str. 733-734, 753-754, 766-767, 814-817, 824-826, 860-861, 868-869, 899-901, 915-916, 1003, 1005-1009)

3.5. We wszystkich pięciu badanych przypadkach wspólnie z wnioskodawcą opracowano dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram prac i kosztorys ich wykonania, co było zgodne z art. 19g uodpp. Realizacja wszystkich objętych badaniem inicjatyw lokalnych przebiegała zgodnie z harmonogramami i kosztorysami ich wykonania³³.

(akta kontroli str. 128, 766-767, 824-826, 868-869, 915-916)

3.6. Środki na realizację zadań w ramach pięciu objętych badaniem umów wydano zgodnie z harmonogramami i kosztorysami ich wykonania oraz warunkami umów.

Burmistrz zarządzeniem nr 196/20 z 31 grudnia 2020 r. wprowadził regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 tys. zł. Zgodnie z ww. regulaminem pracownik Urzędu dokonywał zamówienia na podstawie analizy rynku, bez konieczności jej dokumentowania. Dokumentem potwierdzającym przeprowadzenie zamówienia było oświadczenie pracownika złożone na fakturze (rachunku) zgodnie z postanowieniami instrukcji obiegu dokumentów w Urzędzie.

³² Umowy nr: RPI.524.3.1.2021 z 9 lutego 2021 r., 2-2021 z 12 marca 2021 r. (aneks nr 1 z 30 lipca 2021 r.), RPI.524.3.2.2021 z 13 października 2021 r., 1-2022 z 14 marca 2022 r., 1-2023/GOSiR z 12 kwietnia 2023 r. (aneks nr 1 z 29 września 2023 r.).

³³ W przypadku wniosku nr RPI.524.6.2.2020 z 29 września 2020 r. realizacja inicjatywy lokalnej przebiegała zgodnie z harmonogramem realizacji przedsięwzięcia i kalkulacją przewidywanych kosztów, które ujęto w złożonym wniosku.

Badanie przestrzegania postanowień ww. regulaminu przy udzieleniu (w ramach realizacji ww. umów) pięciu zamówień publicznych o łącznej wartości 111,2 tys. zł (na które wydano 83,7 tys. zł), wykazało, że potwierdzeń przeprowadzenia zamówień dokonano zgodnie z ww. zarządzeniem.

Wszystkie poniesione wydatki w ramach realizacji ww. pięciu umów zostały ujęte w sprawozdaniach z wykonania zadania, składanych przez wnioskodawcę po zakończeniu jego realizacji wraz z załącznikami (zdjęciami) potwierdzającymi ich wykonanie.

(akta kontroli str. 111-118, 746-750, 793-812, 834-857, 884-896, 928-936, 1001-1003)

3.7. W latach 2021-2023 w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli wypełnienia warunków umowy, zawartej w ramach inicjatywy lokalnej.

Sekretarz Gminy oświadczyła, że:

- mieszkańcy nie zgłaszali problemów przy realizacji inicjatyw lokalnych,
- pracownik odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie inicjatywy lokalnej nadzorował (poprzez bieżącą współpracę z wnioskodawcą) prace na każdym etapie realizacji zadania.

(akta kontroli str. 111-118, 629-633)

3.8. Wszystkie objęte badaniem umowy zrealizowano. W wyniku realizacji ww. umów osiągnięto założone efekty rzeczowe, w tym:

- zainstalowano na słupie zegar uliczny,
- zagospodarowano przestrzeń parku miejskiego poprzez stworzenie placu zabaw z siłownią „pod chmurką”, doposażenie miejsca przed sceną w dodatkowe ławki i miejsca do wypoczynku, wyposażenie w stanowiska grillowe z kamienia z altaną wykonaną z drewna,
- utworzono miejsce wypoczynku nad stawem w Szprudowie poprzez zakup i montaż zadaszenia (altany) ze stołem i ławkami, wymurowanie paleniska pod ognisko, posadzenia krzewów ozdobnych,
- zagospodarowano boisko na Tarasach Wierzycy wyposażając je w elementy małej architektury (bramki, piłkochwyty),
- wyposażono teren rekreacyjny w urządzenia sportowe na siłowni „pod chmurką” w Tymawie.

(akta kontroli str. 746-750, 793-812, 834-857, 884-896, 928-936, 1003)

3.9. Zgodnie z objętymi badaniem umowami, opiekunem inicjatywy lokalnej był pracownik Urzędu³⁴ lub Dyrektor Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gniewie³⁵ (wyznaczony przez Burmistrza), którzy pełnili nadzór nad realizacją zadania objętego umową.

(akta kontroli str. 111-118, 632-633, 743-745, 788-792, 827-828, 872-874, 919-922)

3.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi dotyczące realizacji inicjatyw lokalnych.

(akta kontroli str. 111-118, 1004)

3.11. Sekretarz Gminy oświadczyła, że:

- w okresie objętym kontrolą nie odnotowano większych trudności podczas realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej;
- inicjatywa lokalna stanowi skuteczny instrument aktywizacji obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Mieszkańcy Gminy chcą mieć wpływ na realizację inwestycji, które przyczyniają się do poprawy jakości życia lokalnej społeczności. Taka forma współpracy daje mieszkańcom możliwość decydowania

³⁴ Umowy nr: RPI.524.3.1.2021 z 9 lutego 2021 r., RPI.524.3.2.2021 z 13 października 2021 r.

³⁵ Umowy nr 2-2021 z 12 marca 2021 r., 1-2022 z 14 marca 2022 r., 1-2023/GOSiR z 12 kwietnia 2023 r.

o miejscu, w którym żyją. Aktywne działania podejmowane przez lokalną społeczność są realną odpowiedzią na potrzeby mieszkańców danej miejscowości.

(akta kontroli str. 111-118)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W czterech przypadkach (RPI.524.6.2.2020, RPI.524.6.3.2020, RPI.524.7.2.2021, RPI.524.7.1.2022) umowy o wykonanie inicjatyw lokalnych zawarto z nieuzasadnioną zwłoką, tj. w terminie: 111, 142, 152 i 168 dni po zawiadomieniu wnioskodawcy o pozytywnym załatwieniu wniosku, co było działaniem nierzetelnym.

Z wyjaśnień Sekretarz Gminy, odpowiedzialnej za nadzór nad terminowym załatwieniem spraw obywateli oraz Burmistrza, odpowiedzialnego za podpisywanie umów wynikało, że umowy o wykonanie inicjatyw lokalnych, zostały podpisane w roku realizacji inicjatywy, natomiast ich podpisanie w terminie od 111 do 168 dni po zawiadomieniu wnioskodawcy wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 128, 743-745, 788-792, 827-828, 919-922)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zrealizowano wszystkie pięć umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, zawartych w objętym badaniem okresie. Realizacja tych umów przebiegała w zaplanowany sposób. W wyniku wykonania wszystkich skontrolowanych zadań osiągnięto założone efekty rzeczowe w terminach wynikających z umów. Umowy zawierały elementy zapewniające rzetelną ich realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Stwierdzono jednak, że cztery z pięciu umów zawarto z nieuzasadnioną zwłoką, co było działaniem nierzetelnym.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, zgodny z dyspozycją zawartą w art. 19c ust. 1 uodpp i przedłożyć go Radzie.
2. Wzmocnienie nadzoru nad przeprowadzaniem oceny złożonych wniosków.
3. Podjęcie działań organizacyjnych w celu zapewnienia ujmowania w zawiadomieniach o sposobie załatwienia wniosków wszystkich elementów wymaganych przepisami Kpa.
4. Podjęcie działań w celu zapewnienia zawierania umów o wykonanie inicjatywy lokalnej bez zbędnej zwłoki.

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 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 23 sierpnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Joanna Szychalewska
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

Z up. p.o. Wicedyrektor
Dariusz Jurczuk

.....
podpis

.....
podpis