



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD. 411.5.6.2023

Pani

Wioleta Strzemkowska-Konkolewska

Starosta Starogardzki

Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim

ul. Kościuszki 17

83-200 Starogard Gdański

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Starogardzie Gdańskim, ul. Kościuszki 17, 83-200 Starogard Gdański (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wioleta Strzemkowska-Konkolewska, Starosta Starogardzki od 2 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Kazimierz Chyła, Starosta Starogardzki od 19 listopada 2018 r. do 2 maja 2024 r. (dalej: „Starosta”).
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	Małgorzata Chudzik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/193/2023 z 18 grudnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 w Starostwie zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Powiat Starogardzki (dalej: „Powiat”) zapewnił również środki finansowe do realizacji zadań w tej formie. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej³ zawierała postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp⁴. Ponadto, niezgodnie z ww. przepisem, nie określono szczegółowo ujętych w tej uchwale kryteriów oceny wniosków. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu wyeliminowanie ww. nieprawidłowości. Również sprawozdania z realizacji Rocznych Programów Współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp (dalej: „Programy”) za lata 2021 i 2022 sporządzono nierzetelnie.

W Starostwie przy rozpatrywaniu wniosków kierowano się kryteriami i wymogami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Jednak dziewięć ze 183 rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą wniosków nie zostało ocenionych przez Zarząd, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 19c ust 2 uodpp i § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Ponadto przy rozpatrywaniu wszystkich 21 objętych badaniem wniosków, które rozpatrzono pozytywnie, nie zachowano wymogów określonych w art. 14 § 2 kpa⁵, nie utrwalając w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treści i motywów telefonicznego zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków. Objęte badaniem siedem wniosków

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 nr XI/79/2011 Rady Powiatu Starogardzkiego (dalej: „Rada”) z 25 listopada 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

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

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1966 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

rozpatrzonych negatywnie załatwiono w terminie określonym w kpa. Akceptacja przez Zarząd ww. 21 wniosków nastąpiła w terminie do 20 dni od dnia ich wpływu do Starostwa, jednak Starostwo nie posiadało dowodu, potwierdzającego datę zawiadomienia wnioskodawców o takim rozstrzygnięciu.

Realizacja objętych badaniem 21 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 ich realizację, wyraźnie określając podział zadań, nadzór i kontrolę ich realizacji oraz sposób rozliczenia. Przy realizacji ww. umów przestrzegano wewnętrznych uregulowań dotyczących udzielania zamówień publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa obowiązującym w latach 2021-2023⁶ spraw związanych z realizacją zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej nie przypisano wprost żadnej komórce organizacyjnej. Zadania te realizowano w Wydziale Polityki Społecznej, Kultury, Sportu i Promocji Regionu (dalej: „Wydział KS”)⁷, do którego należało m.in. prowadzenie spraw dotyczących dofinansowania działań w zakresie kultury i promocji Powiatu, udzielenie pomocy i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w poszukiwaniu i pozyskiwaniu środków finansowych z innych źródeł, wspieranie inicjatyw społecznych, w tym działalności organizacji pozarządowych, zajmujących się turystyką.

W latach 2021-2023 pracownikami realizującymi w Starostwie zadania w zakresie inicjatyw lokalnych byli: inspektor w Wydziale KS (zajmujący się sprawami inicjatywy lokalnej z zakresu kultury fizycznej), Zastępca Naczelnika Wydziału KS (zajmujący się sprawami inicjatywy lokalnej z zakresu kultury) oraz Naczelnik Wydziału KS.

Ww. pracownicy posiadali wykształcenie wyższe oraz wieloletni staż pracy (od 35 do 39 lat, w tym w Starostwie od 23 do 24 lat). Uczestniczyli także w szkoleniach i konferencjach, m.in. w zakresie: nowelizacji ustawy prawo o stowarzyszeniach⁸ – w 2016 r. (jeden pracownik), zagadnień dotyczących kultury – w 2017 r. (dwóch pracowników), finansowych mechanizmów współpracy samorządów i organizacji pozarządowych – w 2018 r. (jeden pracownik), stowarzyszeń, fundacji, klubów i związków sportowych – w 2019 r. (dwóch pracowników), umów z twórcami i artystami – w 2021 r. (jeden pracownik), dostępnej administracji publicznej – w 2022 r. (jeden pracownik).

W zakresach obowiązków ww. pracownikom nie przypisano wprost realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej, wskazano natomiast m.in.: przygotowanie projektów uchwał, materiałów, sprawozdań i analiz na sesje Rady, posiedzeń Komisji Rady i Zarządu oraz dla potrzeb Starostwa z zakresu zadań wydziału (jeden pracownik), wspieranie inicjatyw społecznych w tym działalności organizacji pozarządowych (zajmujących się kulturą – jeden pracownik, zajmujących się sportem, rekreacją i turystyką – jeden pracownik).

⁶ Wprowadzanym uchwałami Zarządu nr: 32/208/2019 z 14 października 2019 r., 96/627/2021 z 6 lipca 2021 r., 123/777/2022 z 15 marca 2022 r., 169/1024/2023 z 23 maja 2023 r. i 186/1114/2023 z 30 października 2023 r.

⁷ Upřednio: Wydział Kultury, Sportu, Promocji Regionu i Polityki Społecznej.

⁸ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923).

W Starostwie nie wprowadzono uregulowań dotyczących obiegu i rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. W ww. zakresie stosowano zasady określone w zarządzeniach Starosty w sprawie podstawowego systemu czynności kancelaryjnych i trybu obiegu korespondencji w Starostwie⁹, uchwałach Zarządu w sprawach: dokumentów wymaganych przy realizacji wszelkich wydatków¹⁰ oraz gospodarowania środkami publicznymi o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych¹¹¹².

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału KS oraz przedłożonej dokumentacji wynikało, że przy uwzględnieniu ww. aktów wypracowano następujący schemat obiegu wniosków i realizacji zadań związanych z inicjatywą lokalną:

- wpływ wniosku do punktu informacyjnego;
- przekazanie wniosku do dekretacji za pośrednictwem sekretariatu Staroście, Wicestaroście lub Sekretarzowi;
- dekretacja wniosku przez Starostę lub inną upoważnioną osobę do Wydziału KS zgodnie z właściwością;
- odbiór korespondencji (wniosku) przez pracownika Wydziału KS;
- dekretacja wniosku przez Naczelnika na właściwego pracownika Wydziału KS;
- przygotowanie (weryfikacja) wniosku pod względem formalnym i merytorycznym przez pracownika Wydziału KS, w razie potrzeby konsultacje z wnioskodawcą¹³;
- w przypadku błędów i niezgodności w złożonym wniosku, które można usunąć, kontakt telefoniczny i/lub mailowy w celu omówienia z wnioskodawcą koniecznych poprawek oraz udzielenia konsultacji dotyczących inicjatywy lokalnej;
- przekazanie wniosku z pozytywną opinią do rozpatrzenia przez Zarząd lub – w przypadku stwierdzenia przez opiniującego, że nie może on wydać pozytywnej opinii – przekazanie przez Naczelnika Wydziału KS lub jego Zastępcę pisma do wnioskodawcy informującego o negatywnym rozpatrzeniu wniosku¹⁴, ze wskazaniem przyczyn tego rozstrzygnięcia (co opisano w punkcie 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze drugim wystąpienia);
- podjęcie decyzji przez Zarząd o udzieleniu lub nieudzieleniu dofinansowania wniosku przedłożonego mu do rozpatrzenia. W okresie objętym kontrolą Zarząd wszystkie przekazane mu wnioski rozparzył pozytywnie;
- w wypadku pozytywnej decyzji Zarządu – przekazanie wniosku do Wydziału KS w celu przygotowania umowy;
- podpisanie przez Zarząd umowy z wnioskodawcą o wykonanie inicjatywy lokalnej;
- po uzgodnieniu z wnioskodawcą przygotowanie zamówienia (dokument wewnętrzny, umożliwiający uruchomienie środków i dokonanie zakupu);
- po wpływie rachunku/faktury – odpowiednie opisanie i podpisanie dokumentu oraz skierowanie do realizacji do Wydziału Finansowego;
- realizacja inicjatywy na podstawie zawartej umowy;
- przedłożenie przez wnioskodawcę sprawozdania z realizacji zadania (w terminie do 30 dni od jego wykonania);

⁹ Zarządzenia nr: 72/2015 z 17 listopada 2015 r. (zmienione zarządzeniami nr 50/2016 z 14 października 2016 r., 36/2017 z 1 czerwca 2017 r. i 3/2019 z 2 stycznia 2019 r.) oraz nr 63/2021 z 18 października 2021 r. (zmienione zarządzeniami nr: 82/2021 z 20 grudnia 2021 r., 25/2023 z 6 kwietnia 2023 r. i 83/2023 z 20 grudnia 2023 r.).

¹⁰ Uchwały nr 77/500/2020 z 29 grudnia 2020 r. (zmieniona uchwałą nr 79/505/2021 z 12 stycznia 2021 r.) oraz nr 171/1036/2023 z 13 czerwca 2023 r. (zmieniona uchwałą nr 187/1127/2023 z 15 listopada 2023 r.).

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

¹² Uchwały nr 77/499/2020 z 29 grudnia 2020 r. i nr 171/1037/2023 z 13 czerwca 2023 r.

¹³ Konsultacji i pomocy w sporządzeniu wniosku i wymaganych dokumentów (w tym kosztorysu i harmonogramu) udzielano też przed złożeniem wniosku (w rozmowach telefonicznych lub bezpośrednich).

¹⁴ W pismach posłużono się m.in. zwrotami: „wniosek nie może zostać rozpatrzony pozytywnie”, „wniosek został odrzucony (...), a sprawa zamknięta bez dalszego rozpatrywania”.

- po uznaniu sprawozdania za prawidłowe wysłanie przez Wydział KS do wnioskodawcy pisma potwierdzającego prawidłowe rozliczenie zadania lub (w przypadku nieprawidłowego rozliczenia) wniosku o usunięcie wskazanych nieprawidłowości.

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

(akta kontroli str. 73-83, 313-380, 562-564)

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

- dotyczące trybu oceny i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (§ 4 ust. 2 pkt 5, § 5), do których zaliczono m.in. wkład własny wnioskodawcy w realizację tej inicjatywy. Jednak, niezgodnie z art. 19c ust. 1 uodpp, kryteriów oceny wniosków nie określono szczegółowo (nie przypisano do nich wag, punktów ani nie sprecyzowano innego ich uszczegółowienia);
- wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp, dotyczące:
 - określenia bez podstawy prawnej: obowiązkowych elementów wniosku (§ 4 ust. 1), katalogu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (§ 4 ust. 2 pkt 1 i 2), obowiązku złożenia wniosku na formularzu stanowiącym załącznik do uchwały (§ 4 ust. 2 pkt 3), terminu rozpatrzenia wniosku (§ 4 ust. 1 pkt 4), możliwości uzależnienia rozpatrzenia wniosku od złożenia przez wnioskodawcę w ustalonym terminie dodatkowych informacji, wyjaśnień lub dokumentów (§ 4 ust. 2 pkt 5), kwestii zawierania umowy i opracowania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy (§ 7);
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie definicji inicjatywy lokalnej (§ 2), osób uprawnionych do złożenia wniosku (§ 3) i rodzajów wkładu rzeczowego (§ 6).

Starosta w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu zmianę postanowień uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej w zakresie uszczegółowienia kryteriów oceny wniosków oraz wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp, co opisano w punkcie 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 90-128, 546, 561-567)

Uchwałą Zarządu nr 41/295/2020 z 14 stycznia 2020 r. w sprawie realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej przyjęto limit 1,0 tys. zł dla wydatku finansowego z budżetu Powiatu w przypadku inicjatywy lokalnej wymagającej dla realizacji zakupu towarów i usług.

Z wyjaśnień Starosty i Naczelnika Wydziału KS wynikało, że przyjęcie ww. limitu było spowodowane ograniczonymi możliwościami budżetu Powiatu oraz troską, aby jak najwięcej zainteresowanych podmiotów mogło uczestniczyć w jego realizacji.

(akta kontroli str. 129, 546-548, 562, 569-572)

1.3. Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁵ w związku z art. 5 ust. 5 uodpp Rada podjęła uchwałę (nr XLIX/350/2010 z 27 października 2010 r.) w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących ich działalności statutowej. Zgodnie z zapisami ww. aktu Zarząd (w uchwale nr 33/208/2011 z 18 października 2011 r.)

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107).

ogłosił przystąpienie do konsultacji uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Starosta wyjaśnił, że w ramach konsultacji nie wpłynęły żadne uwagi lub wnioski.

(akta kontroli str. 79, 130-151)

1.4. Uchwalone przez Radę w terminie wskazanym w art. 5a ust. 1 uodpp Programy¹⁶ zawierały elementy określone w art. 5a ust. 4 uodpp. Przewidziano w nich m.in. współpracę Powiatu z objętymi Programami podmiotami w ramach inicjatywy lokalnej oraz środki planowane na realizację zadań w tej formie (75,0 tys. zł w 2021 r., 80,0 tys. zł w 2022 r. i 80,0 tys. zł w 2023 r. – z zastrzeżeniem, że ostateczne kwoty środków zweryfikuje uchwała budżetowa na dany rok).

Przeprowadzenie konsultacji projektów Programów ogłaszano uchwałami Zarządu¹⁷, publikowanymi w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”), na tablicy ogłoszeń Starostwa i stronie internetowej www.powiatstarogard.pl, zgodnie z zapisami ww. uchwały Rady nr XLIX/350/2010 z 27 października 2010 r. W ogłoszeniach o przystąpieniu do konsultacji zawarto zaproszenia do składania opinii i uwag do projektów uchwał. Starosta wyjaśnił, że w ramach ww. konsultacji nie wpłynęły uwagi lub wnioski.

W Starostwie sporządzono Sprawozdania z realizacji Programów za 2021 r. i 2022 r., zawierające nieprawidłowe liczby wniosków i wydatkowanych kwot (w trakcie kontroli sporządzono korekty ww. sprawozdań), co opisano w punkcie 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 79, 152-281)

1.5. W uchwałach budżetowych Powiatu na lata objęte kontrolą środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej ujmowano w wydatkach na zadania własne Powiatu w rozdziałach 75075 promocja jednostek samorządu terytorialnego, 92105 pozostałe zadania w zakresie kultury oraz 92605 zadania w zakresie kultury fizycznej (w paragrafach: 4190 nagrody konkursowe, 4210 zakup materiałów i wyposażenia oraz 4300 zakup usług pozostałych). Plan wydatków na zadania w ramach inicjatywy lokalnej na 2021 r. wynosił: 70,0 tys. zł i po 80,0 tys. zł na lata 2022-2023.

(akta kontroli str. 80, 226-281, 381, 384-537)

1.6. Informację o możliwości skorzystania z inicjatywy lokalnej przez mieszkańców umieszczono na stronie internetowej Powiatu (www.powiatstarogard.pl), w zakładce „organizacje pozarządowe” i na tablicy ogłoszeń w budynku Starostwa.

Z wyjaśnień Starosty wynikało, że informacje o możliwości skorzystania z inicjatywy lokalnej przekazywano na spotkaniach z animatorami kultury i organizacjami pozarządowymi. W mediach społecznościowych (Facebook Powiat Starogardzki) zamieszczano materiały o zadaniach realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych. Informacja o inicjatywie lokalnej znajdowała się również w sprawozdaniach z Rocznych Programów Współpracy zamieszczonych w BIP.

(akta kontroli str. 78, 540-545)

1.7. Starosta wyjaśnił, że nie organizowano konkursów na realizację zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej, gdyż ograniczałyby one idee inicjatywy. Wnioski o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej można składać przez cały rok, do wyczerpania środków przewidzianych na ten cel w budżecie Powiatu.

(akta kontroli str. 78)

¹⁶ Przyjęte uchwałami Rady: nr XXIII/211/2020 z 25 listopada 2020 r. (na 2021 r.), nr XXXII/322/2021 z 24 listopada 2021 r. (na 2022 r.) i nr XLII/398/202 z 26 października 2022 r. (na 2023 r.).

¹⁷ Uchwały Zarządu w sprawie przeprowadzenia konsultacji z Radą Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Starogardzkiego, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodpp projektów uchwał Rady dotyczących Programów: na 2021 r. – nr 63/411/2020 z 11 sierpnia 2020 r., na 2022 r. – nr 98/636/2021 z 23 lipca 2021 r., na 2023 r. – nr 136/850/2022 z 26 lipca 2022 r.

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

1. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu:
 - a) zmianę postanowień uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, wykraczających poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp dotyczących:
 - określenia bez podstawy prawnej: obowiązkowych elementów wniosku (§ 4 ust. 1), katalogu dokumentów, które należy dołączyć do wniosku (§ 4 ust. 2 pkt 1 i 2), obowiązku złożenia wniosku na formularzu stanowiącym załącznik do uchwały (§ 4 ust. 2 pkt 3), terminu rozpatrzenia wniosku (§ 4 ust. 1 pkt 4), możliwości uzależnienia rozpatrzenia wniosku od złożenia przez wnioskodawcę w ustalonym terminie dodatkowych informacji, wyjaśnień lub dokumentów (§ 4 ust. 1 pkt 5), kwestii zawierania umowy i opracowania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy (§ 7),
 - powtórzeń lub modyfikacji przepisów ustawowych poprzez wskazanie definicji inicjatywy lokalnej (§ 2), osób uprawnionych do złożenia wniosku (§ 3) i rodzajów wkładu rzeczowego (§ 6).
 - b) szczegółowe określenie kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19c ust. 1 uodpp.
(akta kontroli str. 90-103, 546, 561, 569-571)

Z wyjaśnień Starosty¹⁸ i Naczelnika Wydziału KS¹⁹ wynikało m.in., że:

- Rada jako jedna z pierwszych podjęła uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej. Intencją Powiatu było, aby określenie zasad, na jakich ma się odbywać wspieranie inicjatyw lokalnych było pomocne dla wnioskodawców oraz sprzyjało jednolitości składanych wniosków, a przez to sprawniejszemu ich załatwianiu;
- załącznik do uchwały (formularz wniosku) nie był traktowany jako obligatoryjny. Stanowił odpowiedź dla wnioskodawcy i był traktowany jako materiał pomocniczy, z którego wnioskodawca mógł, ale nie musiał skorzystać;
- tego sposobu postępowania nie zakwestionował Wojewoda Pomorski, któremu uchwała, zgodnie z obowiązującą procedurą, została przesłana;
- określając 30 dniowy termin rozpatrzenia wniosku oparto się na przepisach art. 237 kpa;
- pozostałe informacje zawarte w uchwale mają na celu pomoc w zrozumieniu przez wnioskodawców idei inicjatywy lokalnej oraz ich wsparcie w sformułowaniu i opracowaniu odpowiedniej dokumentacji. Wymagane dokumenty/załączniki stanowiły katalog o charakterze otwartym. Takie podejście stanowiło realizację założenia stałej współpracy przy realizacji zadania obu zainteresowanych stron;
- brak uszczegółowienia kryteriów w postaci przypisania wag i punktów wynikał z tego, że wszystkie wnioski spełniające wymogi określone w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej oraz wymogi formalne są wspierane przez Powiat.

Ponadto z wyjaśnień:

- Starosty wynikało, że w uodpp nie ma szczegółowych wytycznych, dotyczących współpracy samorządu lokalnego z jego mieszkańcami w ramach inicjatywy lokalnej;
- Naczelnika Wydziału KS wynikało, że Starostwo nie traktowało wniosków jako składanych w ramach konkursu ofert. Rozpatrywano je niezależnie od tego, czego dotyczyły – ważne, aby stanowiły realizację idei inicjatywy lokalnej, wpisującej się

¹⁸ Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym do zadań zarządu powiatu należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady (art. 32 ust. 2 pkt 1), a w skład zarządu powiatu wchodzi m.in. starosta jako jego przewodniczący (art. 26 ust. 2).

¹⁹ Do którego zakresu obowiązków należało m.in. przygotowanie projektów uchwał na sesję Rady i Zarządu.

w realizację zadań własnych Powiatu. Przedsięwzięcia realizowane w ramach inicjatywy lokalnej cechuje w dużej mierze spontaniczność, z której wynikać może trudność ich oceny w trybie konkursowym, w którym określa się termin składania wniosków i na podstawie stosowanych miar oceny, wyłania najlepsze oferty. Na dofinansowanie mogły i mogą liczyć podmioty, które przedstawiły i opisały realizację zadania jako istotnego i akceptowalnego z punktu widzenia grupy społecznej lub jednostki realizującej ideę szeroko pojętej samorządności lokalnej. Biorąc pod uwagę kryteria szczegółowe oceny wniosku, w tym: celowość i efektywność inicjatywy z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej, oceniano, czy projekt wpisuje się w animację życia kulturalnego, integrację lokalnych środowisk kulturalnych i promocję inicjatyw społecznych na terenie Powiatu oraz czy spełnia wymogi formalne, umożliwiające udzielenie wsparcia. Brak przyporządkowanych punktów/wag wynikał z tego, że wszystkie wnioski spełniające powyższe wymogi, były wspierane przez Powiat.

(akta kontroli str. 90-127, 538-539, 546, 561-562, 569-572)

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. 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.

Nie można również uwzględnić wyjaśnień dotyczących nietraktowania jako obligatoryjnego formularza wniosku, zawartego w załączniku do uchwały, czy też otwartego charakteru katalogu wymaganych dokumentów/załączników. Odnoszą się one bowiem do deklarowanego stanu faktycznego, a nie do postanowień uchwały, jednoznacznie określających wnioskodawcy wymogi w ww. zakresie.

W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby Naczelnik lub jego Zastępca przekazał wnioskodawcy pismo informujące o negatywnym rozpatrzeniu wniosku w sytuacji, w której wniosek spełniał wskazane w uchwale kryteria oceny oraz wymogi formalne. Jednak brak uszczegółowienia kryteriów oceny zdaniem NIK powoduje, że mieszkańcy nie otrzymują konkretnej informacji, jak należy je rozumieć i czym konkretnie Zarząd będzie się kierował oceniając wnioski. Zgodnie z art. 19c ust. 1 i 2 uodpp kryteria powinny nie tylko być określone, ale określone w sposób szczegółowy. Należy rozumieć, że taki wymóg wprowadzono w ww. przepisach nieprzypadkowo, w celu uniknięcia dowolności oceny spełnienia ww. kryteriów.

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.

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.

Wojewoda Pomorski nie skorzystał z możliwości zastosowania w stosunku do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej uprawnień nadzorczych określonych w art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym. Oznacza to, że postanowienia tej uchwały mają moc prawną, pomimo istnienia opisanych wyżej nieprawidłowości.

2. Sporządzone w Starostwie sprawozdania z realizacji Programów za 2021 r. i 2022 r. zawierały nieprawidłowe liczby wniosków i wartości wydatkowanych kwot²⁴.

Pracownicy odpowiedzialni za przygotowanie sprawozdania w ww. części oraz Naczelnik Wydziału KS odpowiedzialny za zatwierdzenie i podpisanie sprawozdań wyjaśnili, że nastąpiło to w wyniku przeoczenia, spowodowanego bardzo dużą liczbą procedowanych spraw.

W trakcie kontroli NIK sporządzono korekty ww. sprawozdań, zawierające ww. liczby i wartości zgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 226-273, 573-577)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 w Starostwie zapewniono warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Powiat zapewnił również środki na realizację zadań w tej formie. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej zawierała postanowienia wykraczające poza zakres upoważnienia określonego w art. 19c ust. 1 uodpp. Ponadto, niezgodnie z ww. przepisem, nie określono szczegółowo ujętych w tej uchwale kryteriów oceny wniosków. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wystąpił z inicjatywą uchwałodawczą mającą na celu wyeliminowanie ww. nieprawidłowości. Również sprawozdania z realizacji Programów za lata 2021 i 2022 sporządzono niezetelnie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2021-2023 do Starostwa wpłynęło 200 wniosków (43 w 2021 r., 71 w 2022 r. i 86 w 2023 r.). Mieszkańcy Powiatu 90 wniosków złożyli bezpośrednio, a 109 za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Jeden wniosek (następnie wycofany) złożył podmiot nieuprawniony.

Pozytywnie rozpatrzono 183 wnioski (41 z 2021 r., 68 z 2022 r. i 74 z 2023 r.), dziewięć wniosków (jeden z 2021 r., trzy z 2022 r. i pięć z 2023 r.) rozpatrzono negatywnie (m.in. z powodu braku ponadgminnego charakteru zadania, złożenia wniosku w terminie uniemożliwiającym jego rozpatrzenie przed terminem realizacji zadania, braku odpowiedzi na wezwanie do uzupełnienia danych lub dokumentacji), a osiem wniosków (jeden z 2021 r. i siedem z 2023 r.) wnioskodawcy wycofali.

Wnioski pozytywnie rozpatrzone dotyczyły zadań publicznych, o których mowa w art. 19b ust. 1 uodpp, tj. zadań w zakresie:

- kultury fizycznej i turystyki (art. 19b ust. 1 pkt 4 uodpp) – 95 wniosków,
- kultury (art. 19b ust. 1 pkt 2 uodpp) – 88 wniosków.

W kontrolowanym okresie zrealizowano 183 wnioski (41 z 2020 r., 68 z 2021 r. i 74 z 2022 r.). Nie wystąpiły przypadki odstąpienia od zawarcia umowy po pozytywnym rozpatrzeniu wniosków.

(akta kontroli str. 282-302, 567)

²⁴ M.in. w sprawozdaniu za 2021 r. zawyżono łączną wartość wsparcia udzielonego w ramach inicjatywy lokalnej o 1,0 tys. zł oraz liczbę wniosków rozpatrzonych pozytywnie (o dwa wnioski), a w sprawozdaniu za 2022 r. zaniżono łączną wartość wsparcia udzielonego w ramach inicjatywy lokalnej o 3,8 tys. zł, nie wykazano trzech wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, wykazano jako dotyczący inicjatywy lokalnej wniosek, który tej formy współpracy nie dotyczył.

2.2. Badanie rozpatrywania dobranych celowo 28 wniosków²⁵ o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wykazało, że:

- wnioski dotyczyły działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19 uodpp (art. 19b ust. 1 pkt 4 uodpp) – 15 wniosków oraz działalności w zakresie kultury, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 16 uodpp (art. 19b ust. 1 pkt 2 uodpp) – 13 wniosków;
- wnioski przydzielono pracownikom Wydziału KS, którzy weryfikowali je pod kątem spełnienia wymogu wynikającego z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym (ponadgminny charakter zadania publicznego), możliwości realizacji zadania w wyznaczonym terminie oraz spełnienia kryteriów określonych w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej;
- w wyniku weryfikacji 21 wniosków sporządzono (w terminie do 18 dni od dnia wpływu wniosku) pozytywną opinię/rekomendację do Zarządu (dokument podpisany przez Naczelnika Wydziału KS lub jego Zastępcę). Zarząd podjął decyzję o udzieleniu dofinansowania do realizacji wszystkich ww. wniosków;
- w wyniku weryfikacji siedmiu wniosków opinii do Zarządu nie sporządzono, wniosków do Zarządu nie przekazano, a Naczelnik Wydziału KS lub jego Zastępca skierowali do wnioskodawców pisma informujące o negatywnym rozpatrzeniu wniosków²⁶, co opisano w punkcie 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- zawiadomień o pozytywnym rozpatrzeniu 21 wniosków dokonano telefonicznie, bez zachowania formy pisemnej. Motywów takiego załatwienia sprawy nie utrwalono w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji, co opisano w punkcie 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- wszystkie 28 wniosków sporządzono w układzie określonym w formularzu, będącym załącznikiem do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej.

Naczelnik KS wyjaśnił, że w zakresie kryteriów oceny przyjęto, że:

- celowość i efektywność inicjatywy lokalnej z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej stanowiły kryterium konieczne,
- wkład własny wnioskodawcy w realizację inicjatywy stanowił kryterium konieczne, bez różnicowania – wymagany był wkład zapewniający realizację zadania,
- liczba osób zaangażowanych w realizację inicjatywy stanowiła kryterium konieczne, bez różnicowania – wymagane były co najmniej dwie osoby,
- przyjęto, że udział środków z budżetu Powiatu niezbędnych do realizacji inicjatywy nie mógł przekroczyć kwoty 1000 zł brutto,
- zaawansowanie przygotowań do realizacji inicjatywy stanowiło kryterium konieczne – przyjęto stopień zaawansowania umożliwiający realizację projektu,
- ewentualne koszty eksploatacji inicjatywy ponoszone przez Powiat po jej zrealizowaniu stanowiło kryterium nieobowiązkowe, oceniane zgodnie z możliwościami Powiatu.

(akta kontroli str. 78, 82, 282-308, 553, 557, 561, 563-564, 566-568, 571, 578-389)

2.3. Objęte badaniem siedem wniosków rozpatrzonych negatywnie załatwiono w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa w związku z 244 § 1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Akceptacja przez Zarząd 21 wniosków nastąpiła w terminie do 20 dni od ich wpływu, jednak Starostwo nie posiadało dowodu potwierdzającego datę zawiadomienia wnioskodawców o takim rozstrzygnięciu.

²⁵ Z tego: 10 z 2021 r. (w tym dziewięciu rozpatrzonych przez Zarząd pozytywnie), dziewięciu z 2022 r. (w tym sześciu rozpatrzonych przez Zarząd pozytywnie) i dziewięciu z 2023 r. (w tym sześciu rozpatrzonych przez Zarząd pozytywnie).

²⁶ W pismach posłużono się m.in. zwrotami: „wniosek nie może zostać rozpatrzony pozytywnie”, „wniosek został odrzucony (...)”, a sprawa zamknięta bez dalszego rozpatrywania”.

Przy rozpatrywaniu wniosków kierowano się kryteriami i wymogami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. W objętej badaniem próbie nie stwierdzono przypadku odrzucenia wniosku z powodu niezastosowania formularza będącego załącznikiem do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej.

Przyczynami negatywnego rozpatrzenia ww. siedmiu wniosków były m.in.: brak ponadgminnego charakteru zadania, złożenie wniosku w terminie uniemożliwiającym rozpatrzenie go przed terminem realizacji zadania.

(akta kontroli str. 303-308, 807-839)

2.4. Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału KS wynikało m.in., że pracownicy wyznaczeni do obsługi inicjatyw lokalnych, praktycznie na każdym etapie procedowania kontaktowali się (najczęściej telefonicznie) z wnioskodawcą. Omawiano z nim nazwę i opis inicjatywy, szczegółowy zakres rzeczowy zadania, termin realizacji inicjatywy i jej lokalizację, propozycję harmonogramu realizacji zadania, opis dotychczas wykonanych prac, kalkulację przewidywanych kosztów, informację o społecznych korzyściach, ewentualnych przyszłych kosztach jej eksploatacji przez Powiat, a także zakres oczekiwanego dofinansowania. Efektem tej współpracy był złożony wniosek, zawierający kosztorys i harmonogram realizacji zadania oraz umowa.

(akta kontroli str. 564)

2.5. W latach 2021-2023 do Starostwa nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące sposobu rozpatrywania wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

(akta kontroli str. 80, 380)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dziewięć ze 183 rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą wniosków²⁷ nie zostało ocenionych przez Zarząd, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 19c ust 2 uodpp (obowiązek rozpatrywania wniosków przez Zarząd wynikał również z § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej). Po ich weryfikacji przez pracowników Wydziału KS nie przekazano ich z opiniami/rekomendacjami Zarządowi. Zamiast tego Naczelnik Wydziału KS lub jego Zastępca skierowali do wnioskodawców pisma informujące o negatywnym rozpatrzeniu wniosków²⁸.

Starosta²⁹ i Naczelnik Wydziału KS³⁰ wyjaśnili, że dokumentacja na wstępnym etapie weryfikacji była opiniowana przez pracowników Wydziału KS. Jeżeli z treści wniosku wynikało, że nie spełnia on wymogów formalnych, nie był kierowany na Zarząd jako zawierający błędy formalne.

Ponadto Naczelnik Wydziału KS oraz pracownicy wyznaczeni do obsługi wniosków wyjaśnili, że w latach 2021-2023 dotyczyło to następujących przypadków:

- trzy wnioski: nie posiadały zasięgu ponadgminnego i nie mogły podlegać ocenie;
- pięć wniosków: zbyt późny termin złożenia wniosków oraz czas ich realizacji, uniemożliwiły ich rozpatrywanie przez Zarząd, którego planowane posiedzenia odbywały się już po terminie realizacji projektów;
- jeden wniosek: niezłożenie uzupełnień po wezwaniu – wnioskodawca mimo częstych rozmów z pracownikiem Starostwa, nie sprecyzował terminu realizacji

²⁷ W tym siedem z próby objętej badaniem opisanym w punkcie 2.2. wystąpienia.

²⁸ W pismach posłużono się m.in. zwrotami: „wniosek nie może zostać rozpatrzony pozytywnie”, „wniosek został odrzucony (...)”, a sprawa zamknięta bez dalszego rozpatrywania”.

²⁹ Przewodniczący Zarządu – organu, do którego obowiązków należała ocena wniosków.

³⁰ Do którego zakresu obowiązków należało m.in. nadzorowanie pracy podległych pracowników i realizacji zadań Wydziału KS.

projektu. Ten sam wnioskodawca realizował inny projekt w tym samym czasie, ze skutkiem pozytywnym. Zaniechanie kontaktu wnioskodawcy w sprawie określenia terminu przedsięwzięcia, potraktowano jako odstąpienie od realizacji wniosku.

NIK nie kwestionuje merytorycznej treści ww. rozstrzygnięć, zauważa natomiast, że przepisy uodpp w sposób jednoznaczny wskazują na Zarząd jako podmiot uprawniony do oceny wniosków. Również uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej we wskazanym wyżej paragrafie zawiera podobne w swej istocie zapisy. W tej sytuacji poinformowanie wnioskodawcy o negatywnym rozpatrzeniu wniosku (stanowiące końcowy etap postępowania w sprawie jego rozpatrzenia – art. 244 § 2 kpa), którego nie ocenił Zarząd, a jedynie pracownicy Wydziału KS stanowi naruszenie opisanych wyżej wymogów.

2. Przy rozpatrywaniu wszystkich 21 objętych badaniem wniosków, które rozpatrzono pozytywnie, 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 zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków.

Pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie ww. spraw oraz Naczelnik Wydziału KS³¹ wyjaśnili, że praktycznie na każdym etapie procedowania wniosków kontaktowali się najczęściej telefonicznie z wnioskodawcami. Formę telefonicznego zawiadamiania o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku uznano za najbardziej racjonalną i skuteczną, m.in. z powodu krótkiego okresu między podjęciem decyzji Zarządu, a realizacją inicjatywy. O skutecznym sposobie poinformowania o załatwieniu wniosku świadczyło podpisanie umowy. Brak pisemnego udokumentowania zawiadomienia o sposobie załatwienia wniosku wynikał z przeoczenia.

(akta kontroli str. 303-305, 553, 557, 564)

NIK nie kwestionuje skuteczności ww. zawiadomień, ani przyjętej przez Starostwo formy zawiadamiania o sposobie rozpatrzenia wniosku w ww. sprawach. Jest ona dopuszczona przepisami art. 14 § 2 kpa. Przepisy te wprowadzają jednak wskazane wyżej wymogi w przypadku jej 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 Starostwie przy rozpatrywaniu wniosków w kierowano się kryteriami i wymogami określonymi w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej. Jednak dziewięć ze 183 rozpatrzonych w okresie objętym kontrolą wniosków nie zostało ocenionych przez Zarząd, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 19c ust 2 uodpp i § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Ponadto przy rozpatrywaniu wszystkich 21 objętych badaniem wniosków, które rozpatrzono pozytywnie, 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 zawiadomienia o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków. Objęte badaniem siedem wniosków rozpatrzonych negatywnie załatwiono w terminie określonym w kpa. Akceptacja przez Zarząd 21 wniosków nastąpiła w terminie do 20 dni od ich wpływu, jednak Starostwo nie posiadało dowodu potwierdzającego datę zawiadomienia wnioskodawców o takim rozstrzygnięciu.

³¹ Do którego zakresu obowiązków należało m.in. nadzorowanie pracy podległych pracowników i realizacji zadań Wydziału KS.

3. Realizacja inicjatyw lokalnych.

3.1. W latach 2021-2023 wydatki Powiatu na realizację zadań dotyczących inicjatyw lokalnych wyniosły ogółem 181,1 tys. zł (40,0 tys. zł w 2021 r., 67,8 tys. zł w 2022 r. i 73,3 tys. zł w 2023 r., co stanowiło – odpowiednio – 0,02%, 0,03% i 0,03% wydatków Powiatu ogółem w danym roku oraz 57,1%, 84,8% i 91,6% środków planowanych na realizację tych zadań).

W okresie objętym kontrolą Powiat nie poniósł wydatków w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego) i funduszu sołeckiego. Wydatki Powiatu na zadania realizowane w ramach innych form współpracy z mieszkańcami wyniosły 229,0 tys. zł w 2021 r., 328,0 tys. zł w 2022 r. i 329,0 tys. zł w 2023 r. Dotyczyły one dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym na wsparcie realizacji zadań publicznych oraz pozostałych wydatków ujętych w budżecie Powiatu działach 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego) i 926 (Kultura fizyczna) w paragrafach 4190, 4210 i 4300, związanych ze współpracą Powiatu z mieszkańcami.

(akta kontroli str. 381-383)

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

Badaniem objęto dokumentację 21 zadań przyjętych do realizacji. Wyniki ww. badania opisano w kolejnych punktach wystąpienia pokontrolnego.

Badanie terminowości zawierania umów wykazało, że wszystkie z objętych badaniem 21 umów zawarto w terminie umożliwiającym realizację zadania (w dniu zaakceptowania wniosku przez Zarząd lub do 27 dnia od dnia jego akceptacji).

(akta kontroli str. 303-305)

3.3. Postanowienia objętych badaniem 21 umów zawierały m.in.: zapisy dotyczące podziału zadań między stronami, sprawowania kontroli realizacji zadania, realizacji zadania zgodnie ze stanowiącym załącznik do umów wnioskiem, w którym zawarto kosztorys i harmonogram, a także sposobu rozliczenia zadania (załącznikiem do umów był m.in. wzór sprawozdania z realizacji inicjatywy lokalnej). W umowach określono skutki w postaci natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku m.in.: wykorzystania udzielonych środków niezgodnie z przeznaczeniem, nieterminowego lub nienależytego wykonania umowy, odmowy poddania się kontroli lub nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w terminie określonym przez Powiat.

Naczelnik Wydziału KS wyjaśnił, że w latach 2021-2023 stosowano szablon umowy o realizację inicjatywy lokalnej, wypracowany w poprzednich latach. Projekt umowy mógł podlegać dyskusji i modyfikacjom, gdyby strona zgłaszała zastrzeżenia lub uwagi do jego treści – nic nie stało na przeszkodzie, aby w zakresie dopuszczonym przepisami, ulegał on zmianom.

(akta kontroli str. 306-308, 332-333, 335-338, 562)

3.4. W objętych badaniem 21 umowach:

- wnioskodawcy zobowiązali się do realizacji inicjatyw lokalnych poprzez:
 - wykonanie pracy społecznej (od dwóch do 11 osób w łącznym wymiarze od 24 do 160 roboczogodzin) – w 21 umowach,
 - wykonanie świadczeń rzeczowych m.in. w postaci użyczenia pomieszczeń/obiektów z zapleczem socjalnym i/lub sanitarnym, wyposażenia, sprzętu, nagłośnienia, oświetlenia – w 21 umowach³²,
- Powiat zobowiązał się do sfinansowania kosztów określonych we wnioskach (m.in. na zakup nagród rzeczowych, medali, pucharów, usług, materiałów lub sprzętu)

³² Wnioskodawcy nie zobowiązali się do przekazania na realizację inicjatywy lokalnej środków finansowych.

w wysokości do 1,0 tys. zł (w żadnej z umów Powiat nie zobowiązał się do udzielenia wsparcia w innej formie).

(akta kontroli str. 303-308)

3.5. W wyniku realizacji objętych badaniem 21 umów wydatki Powiatu wyniosły 20,5 tys. zł (8,5 tys. zł w 2021 r., 6,0 tys. zł w 2022 r. i 6,0 tys. zł w 2023 r.), tj. 100% kwoty określonej w umowie.

Kosztorysy i harmonogramy załączone do ww. umów we wnioskach lub ich korektach, zostały przez Zarząd zaakceptowane. Nie stwierdzono odstępstw od harmonogramów, które miałyby wpływ na ostateczny termin realizacji zadania wynikający z umowy. Zakres prac przewidziany kosztorysami został zrealizowany.

(akta kontroli str. 303-308)

3.6. W związku z realizacją zadań wynikających z umów objętych badaniem Powiat nie udzielił zamówień w trybach określonych w Prawie zamówień publicznych³³. Nie stosowano przepisów ww. ustawy ze względu na wartość zamówień, mniejszą od kwoty 130,0 tys. zł.

W Starostwie w okresie objętym kontrolą obowiązywała uchwała Zarządu w sprawie gospodarowania środkami publicznymi o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt.1 Prawa zamówień publicznych. Zgodnie z tą uchwałą m.in. przy realizacji zamówień do kwoty nieprzekraczającej 5,0 tys. zł brutto nie wymagano stosowania rozeznania ofertowego.

Badanie przestrzegania postanowień ww. uchwały przy realizacji 21 umów objętych badaniem wykazało m.in., że wszystkie zamówienia zrealizowano, zgodnie z ww. uchwałą, odstępując od rozeznania rynku. Ponadto zgodnie z uchwałą Zarządu w sprawie dokumentów wymaganych przy realizacji wszelkich wydatków: zastosowano odpowiedni wzór zamówienia/zlecenia z wymaganymi podpisami i adnotacjami (w tym: kontrasygnatą głównego księgowego i weryfikacją zgodności z Prawem zamówień publicznych).

(akta kontroli str. 303-308, 358-379)

3.7. Wnioskodawcy nie zgłaszali problemów w trakcie realizacji zadań, objętych badanymi umowami. Starostwo również nie zidentyfikowało takich problemów. Po zrealizowaniu zadania w Starostwie analizowano dokumenty składane przez wnioskodawców (sprawozdanie z realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej z załącznikami³⁴), a następnie informowano ich o przyjęciu sprawozdania/rozliczeniu zadania.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału KS wynikało m.in., że:

- kontrolę prowadzono w toku realizacji zadania (bieżąca weryfikacja zgodności zadania z wnioskiem, realizacji harmonogramu, zasięgu, udziału uczestników, realizacji założeń merytorycznych) w trakcie rozmów telefonicznych i osobistych, opracowywania dokumentacji, ponoszenia wydatków, a także po zakończeniu jego realizacji (m.in. analiza sprawozdania i załączników, w tym oświadczeń pracy społecznej i dokumentacji fotograficznej, weryfikacja realizacji celów);
- w ramach nadzoru nad realizacją inicjatyw lokalnych przedstawiciele Zarządu lub pracownicy merytoryczni Starostwa wielokrotnie aktywnie uczestniczyli w imprezach i uroczystościach związanych z realizowanymi zadaniami, pełniąc funkcję gości honorowych, wręczających puchary i nagrody w ramach sprawowania patronatu honorowego. Oprócz załączanych do sprawozdania zdjęć dokumentujących realizację zadania, relacje z tych wydarzeń znajdują się również

³³ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605).

³⁴ Np. oświadczenia pracy społecznej, dokumentacja fotograficzna, listy uczestników, dyplomy, protokoły wręczenia nagród.

w mediach społecznościowych (Facebook) i środkach masowego przekazu (prasa, radio, telewizja).

W badanych sprawach nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy zrealizowanym zakresem zadań, a wynikającym z zapisów umowy.

(akta kontroli str. 303-308, 555-566)

3.8. Wszystkie objęte badaniem 21 zadań zrealizowano, osiągając zakładane efekty, w tym m.in. „Wystawę z okazji Jubileuszu 75-lecia Ludowych Zespołów Sportowych na Pomorzu” w Luzinie, „Regaty – Finał Pucharu Małych Żagli” na Jeziorze Kałębie w miejscowości Wycinki, „IV Drużynowy Niepodległościowy Turniej Łuczniczy” na terenie Grodziska Owidz, „Finał Kocięskiej Gali Biegowej – IV Biegowe Grand Prix Kocięskiej” w Skarszewach, festyn rodzinny „Dzień Ojca w Hucie Kalnej, „XVI Powiatową Spartakiadę Sportową Emerytów, Rencistów i Osób Niepełnosprawnych” w Starogardzie Gdańskim, „Międzypowiatowe Zawody Wędkarskie dla Seniorów 60+” nad jeziorem Skrzynki Małe w miejscowości Zawada, „Koncert z okazji 10-lecia zespołu *Na cały głos*” w Katedrze w Pelplinie, „XXX Noc Bardów im. Ryszarda Rebelki” w Starogardzie Gdańskim, „Zawody Hobby Horse” w Kokoszkowach, zawody „Pomerania Jumping Show” w Starogardzie Gdańskim, warsztaty dla zdrowia psychicznego w ramach zadania „Powiatowe Babskie Święto” w Smętowie Granicznym, konkurs plastyczny i recytatorsko-muzyczny przy hospicjum „Kolorowe Łąki dla Hospicjum” – rozstrzygnięcie w Nowej Wsi Rzecznej, cykl pokazów pierwszej pomocy z udziałem młodzieży „Młodzi na ratunek” w Starogardzie Gdańskim i Kleszczewie Kościerskim, „III Ogólnopolski Turniej Piłkarski Dzieci Roczniaka 2010 oraz 2012 Lubichowo 2023”, „Świąteczne spotkanie wsparcia psychologicznego Amazonki z Powiatu Starogardzkiego” w Starogardzie Gdańskim, przygotowanie i rozwieszenie paczek świątecznych dla samotnych seniorów na terenie Powiatu w ramach zadania „Gwiazdor dla potrzebujących”, a także zrealizowano siedem łąg kwiatowych w ramach „Ogólnopolskiej Olimpiady Zadowolonych z Teorii – Dalej niż my” – w Starogardzie Gdańskim, Godziszewie, Grodzisku Owidz, Siwiałce, Skarszewach.

(akta kontroli str. 303-308, 562, 578-839)

3.9. W Starostwie nie wyznaczano formalnie opiekuna inicjatywy lokalnej lub zespołu monitorującego postęp prac nad jej realizacją. Sprawy dotyczące realizacji inicjatyw lokalnych przydzielano pracownikom merytorycznym Wydziału KS. Wyznaczony pracownik odpowiadał m.in. za weryfikację dokumentacji na różnych etapach realizacji zadania, konsultacje i pomoc w sporządzaniu dokumentów, sporządzenie projektu umowy oraz przygotowanie dokumentacji dotyczącej dokonania zakupów i przyjęcia sprawozdania z realizacji zadania publicznego.

(akta kontroli str. 78, 303-308, 562-564)

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

(akta kontroli str. 330)

3.11. Z wyjaśnień Starosty wynikało, m.in., że:

- jego zdaniem nie występowały trudności i problemy w zakresie planowania oraz realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej;
- dzięki inicjatywie lokalnej w Powiecie zaspokojono bardzo wiele różnych potrzeb lokalnej społeczności, a ww. forma wsparcia aktywności społecznej cieszy się z roku na rok coraz większą popularnością;
- dwunastoletnie doświadczenia w realizacji inicjatywy lokalnej wskazują m.in., że inicjatywa lokalna:
 - ma wpływ na wzrost aktywności mieszkańców, realizujących dzięki niej wiele ważnych dla społeczeństwa inicjatyw i projektów,

- aktywizuje społeczności wiejskie m.in. w oparciu o sołectwa i koła gospodyń wiejskich,
- stanowi, dzięki instruktażowi pracowników Starostwa prowadzących sprawy, łatwiejszą formę pozyskiwania środków na realizację aktywności środowisk lokalnych niż np. konkursy grantowe,
- stanowi istotny element edukacyjny, ponieważ ze środowisk wnioskodawców wywodzą się późniejsi liderzy organizacji pozarządowych.

(akta kontroli str. 78-79)

Pracownicy prowadzący sprawy dotyczące inicjatyw lokalnych jako trudności w zakresie realizacji zadań w tej formie wskazali: brak prawnej definicji grupy inicjatywnej i sposobu jej reprezentacji, duże potrzeby mieszkańców w zakresie udzielania pomocy przy sporządzeniu i rozliczeniu wniosku (duża czasochłonność tego zadania) oraz brak aktu wykonawczego w formie rozporządzenia określającego ramowy wzór wniosku, umowy i sprawozdania z realizacji zadania.

(akta kontroli str. 573-576)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Realizacja objętych badaniem 21 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.

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.
2. Wyeliminować przypadki dokonywania oceny wniosków z pominięciem Zarządu, wbrew postanowieniom art. 19c ust. 2 uodpp.
3. Zapewnić realizowanie wymogów określonych w art. 14 § 2 kpa w przypadku telefonicznego załatwiania spraw.

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 29 sierpnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektor

Kontroler
Małgorzata Chudzik
specjalista kontroli państwowej



podpis



podpis



