NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.013.05.2018
B/18/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/004 – Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej[1].

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach.

Kontroler

Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/179/2018 z dnia 25 maja 2018 r. oraz upoważnienie nr LKA/277/2018 z dnia 4 września 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miasta Częstochowa, ul. Śląska 11/13 (42-217) Częstochowa[2].

Kierownik jednostki kontrolowanej

Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta[3].

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[4] działania Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Mieście stworzono właściwe warunki do zgłaszania i realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej poprzez określenie zasad realizacji takich zadań, opracowanie kryteriów oceny wniosków oraz zapewnienie środków finansowych na ten cel, a także podejmowanie działań informacyjno-promocyjnych mających na celu popularyzację inicjatyw lokalnych oraz poszerzanie współpracy mieszkańców Gminy z samorządem.

Urząd rozpatrując wnioski przestrzegał obowiązującego trybu i kryteriów ich oceny. Założone efekty zrealizowanych inicjatyw lokalnych zostały osiągnięte.

Jako stan nieprawidłowy NIK ocenia ustalenie przez Prezydenta w akcie kierownictwa wewnętrznego warunków, od spełnienia których zależy przyznanie punktacji w ramach ustalonych przez Radę Miasta kryteriów. Stanowiło to przekroczenie zakresu kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego[5], gdyż jedynie Rada Miasta może ustalić szczegółowe kryteria oceny wniosków, tj. takie które nie wymagają już doprecyzowania.
NIK stwierdziła również nieprawidłowości w obszarze rozpatrywania wniosków, które polegały na:

- naruszeniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*[6] poprzez: nierozpatrzenie sześciu wniosków o realizację inicjatyw lokalnych, z powodu złożenia ich na formularzu niezgodnym z określonym we wzorze oraz rozpatrywanie

[1] Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2018 r.
[2] zwany dalej „Urzędem".
[3] Zwany dalej „Prezydentem".
[4] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.
[5] Dalej: „jst".
[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., w dalszej części określana skrótem „Kpa".

wniosków (40 z 47) w okresach dłuższych niż miesiąc (tj. od 49 do 294 dni),
- nieodrzuceniu wniosków złożonych bezpośrednio przez podmioty nieuprawnione, takie jak np. stowarzyszenia i fundacje, co było niezgodne z art. 19b ust 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*[7],
- pozytywnym zaopiniowaniu oraz przyjęciu do realizacji trzech wniosków, w których inicjatorzy nie deklarowali żadnego wkładu własnego, czym naruszono zasadę określoną w art. 2 pkt 4 udpp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno–prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu koordynowania i wykonywania działań związanych z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej realizował[8] Wydział Polityki Społecznej[9]. Do jego obowiązków należało również inicjowanie i prowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnych dotyczących m.in. inicjatyw obywatelskich. Zadania w badanym obszarze realizowało dwóch pracowników tego wydziału: Kierownik Referatu Ekonomii Społecznej i Inspektor.

(dowód: akta kontroli str. 5-15)

1.2. Ww. pracownicy nie brali udziału w szkoleniach z zakresu realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, uczestniczyli natomiast w szkoleniu dotyczącym realizacji zadań publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 16-20)

1.3. Urząd informował mieszkańców gminy o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej za pośrednictwem strony internetowej *www.ngo.czestochowa.pl*, gdzie w zakładce *Inicjatywa lokalna* zamieszczono informacje o możliwości realizowania zadań publicznych gminy poprzez inicjatywę lokalną, a zainteresowani inicjatywą obywatelską mogli pobrać ze strony: obowiązującą uchwałę w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków, regulamin trybu realizacji oraz szczegółowych kryteriów oceny wniosków oraz wzory dokumentów i kryteria oceny wniosków. Ww. informacje mieszkańcy mogli uzyskać także z portalu społecznościowego Facebook Urzędu i Częstochowskiego Centrum Organizacji Pozarządowych oraz miesięcznika wydawanego przez Wydział Kultury, Promocji i Sportu Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 364)

1.4. W okresie objętym kontrolą obowiązywała jedna uchwała Rady Miasta w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej[10]. W uchwale wskazano 11 kryteriów oceny wniosków, w tym wkład pracy społecznej. Ustalono, że wniosek należy złożyć w Urzędzie, Prezydent dokonuje jego weryfikacji i oceny pod kątem terminowości złożenia, prawidłowości wypełnienia wniosku i legitymacji czynnej wnioskodawcy, a oceny wniosków dokonuje się raz w roku.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

Szczegółowy sposób postępowania w powyższych kwestiach ustalony był w zarządzeniach Prezydenta Miasta w sprawie Regulaminu trybu realizacji

[7] Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm., w dalszej części określana skrótem „udpp".
[8] Na podstawie § 16 pkt 22 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu
[9] Zwany „Wydziałem".
[10] Z 27 czerwca 2013 r., nr 708/XXXVIII/2013, zwana dalej również „uchwałą w sprawie inicjatywy lokalnej"

i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej[11]. Obowiązujące w latach 2015-2018 zarządzenia wskazywały termin przyjmowania wniosków na następny rok budżetowy, tj. 30 września roku poprzedzającego. Do 10 dni od ww. daty wnioski powinny zostać ocenione pod względem formalnym, a następnie przekazane do właściwej jednostki merytorycznej celem dalszej weryfikacji. Wydziały merytoryczne w ciągu 20 dni powinny m.in. w uzgodnieniu z wnioskodawcami ustalić szacunkowy koszt zadania, harmonogram oraz wkład inicjatora i przekazać wnioski Zespołowi ds. ich oceny, który powinien je ocenić w ciągu 10 dni. Do 30 listopada Zespoły ds. oceny powinny sporządzić protokoły z przebiegu prac. Zarządzenia zawierały doprecyzowanie kryteriów oceny wniosków: wskazywały ile maksymalnie punktów można uzyskać w każdym z kryteriów oceny, a ponadto, w siedmiu na 11 kryteriów, również precyzyjnie wskazywały ile punktów można uzyskać w ramach danego kryterium w zależności od poziomu jego spełniania. Maksymalna liczba punktów możliwa do uzyskania to 62. Realizacja zadań objętych wnioskami odbywała się w roku następującym po roku, w którym wniosek złożono.

(dowód: akta kontroli str. 25-84)

1.5. Projekt uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej został przekazany przez Prezydenta do konsultacji społecznych poprzez zamieszczenie na stronie internetowej *www.ngo.czestochowa.pl* w dniu 3 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 254-258)

1.6. Dla ułatwienia podjęcia współpracy mieszkańców gminy z Urzędem w ramach inicjatywy lokalnej opracowano wzory dokumentów takich jak wniosek i pełnomocnictwo dla osoby lub podmiotu składającego ww. wniosek w imieniu mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 65-73)

1.7. W rocznych Programach współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego[12] ujęto umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej jako formę współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 213-249)

1.8. Wszystkie budżety Miasta na lata objęte kontrolą obejmowały wydatki przeznaczone na realizację inicjatywy lokalnej. W latach 2015-2017, w każdym roku była to kwota w wysokości 1.000,0 tys. zł, z czego wydatkowano: 908,7 tys. zł w roku 2015, 865,9 tys. zł w roku 2016, 922,9 tys. zł w roku 2017, a na rok 2018 zabezpieczono 1.243,9 tys. zł, z czego do końca czerwca 2018 r. wydatkowano 80,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 264-323)

[11] Zarządzenia nr: 2360/14 z 4 listopada 2014 r. i nr 1897.2017 z dnia 10 lipca 2017 roku, zwane dalej również „Regulaminem" lub „Regulaminem w sprawie inicjatywy lokalnej"

[12] Uchwały Rady Miasta Częstochowa w sprawie przyjęcia Rocznego Programu Współpracy Miasta Częstochowa z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 udpp na lata 2015-2018, z 20 listopada 2014 r. (nr 1008/LVII/2014), z 23 listopada 2015 r. (nr 220.XVII.2015), z 27 października 2016 r. (nr 414.XXX.2016) i z 16 listopada 2017 r, (nr 705.XLVI.2017).

1.9. W toku opracowywania projektu budżetu Miasta przeprowadzano konsultacje społeczne w formie m.in. wniosków mieszkańców, Radnych, Komisji Rady Miasta oraz Rad Dzielnic. Założenia dotyczące kolejnych budżetów były publikowane na stronach BIP Miasta oraz na stronie *www.czestochowa.pl*.

(dowód: akta kontroli str. 324-327)

1.10. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca warunków realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ustalone nieprawidłowości

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

Pomimo przyznania w art. 19c ust. 1 udpp organowi stanowiącemu jst kompetencji do określenia szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, Prezydent ustalił w zarządzeniach w sprawie wprowadzenia zasad oceny oraz realizacji wniosków składanych w ramach inicjatywy lokalnej warunki, od spełniania których zależy punktacja przyznawana wnioskodawcom w ramach ustalonych przez Radę Miasta kryteriów. Stanowiło to przekroczenie zakresu kompetencji Prezydenta Miasta, gdyż to jedynie Rada Miasta może ustalić szczegółowe kryteria oceny wniosków, tj. takie które nie wymagają już doprecyzowania.

(dowód: akta kontroli str. 23-84)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że ustawodawca w art. 19c ust. 2 udpp dokonał podziału kompetencji pomiędzy organ stanowiący i wykonawczy wskazując, że ustalenie szczegółowych kryteriów należy do organu stanowiącego, natomiast dokonanie oceny wniosku należy do organu wykonawczego. Dalej wyjaśnił, że zapisy w Regulaminie *ujednolicają i standaryzują sposób oceny wniosków, m.in. poprzez przypisanie punktacji do poszczególnych kryteriów, co stanowi warunek obiektywnej i tożsamej oceny wniosków. Tym samym, organ wykonawczy w ramach własnej kompetencji wziął pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosków ustalone przez Radę Miasta i ustalił transparentne narzędzie oceny złożonych w ramach inicjatywy lokalne wniosków.*

(dowód: akta kontroli str. 785-786)

Dostrzegając potencjalne problemy w toku oceny wniosków, wynikające z ogólnego charakteru kryteriów ustalonych przez organ stanowiący jst, NIK zauważa, że nie dawało to podstaw do precyzowania kryteriów oceny wniosków w akcie kierownictwa wewnętrznego, adresowanym do pracowników Urzędu. Akt kierownictwa wewnętrznego nie może zawierać norm adresowanych do obywateli oraz ich organizacji, gdyż uprawnienia przysługujące mieszkańcom jst w ramach inicjatywy lokalnej, są określone w przepisach udpp i prawa miejscowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2015-2018 w Urzędzie zostało złożonych ogółem 127 wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej, w tym 41 w 2015 r.,46 w 2016 r. i 40 w 2017 r. W 2018 (do 20 lipca) roku nie wpłynął żaden wniosek. Do realizacji przyjęto 77 wniosków, a 50 zostało odrzuconych[13].

Wnioski dotyczyły realizacji zadań w obszarach tematycznych dotyczących:

- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, a także budynków oraz obiektów małej architektury[14] – 96 wniosków, w tym 60 przyjętych, a 36 odrzuconych;
- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, kultury i sztuki oraz organizacji i promocji wolontariatu[15] – sześć wniosków, w tym dwa przyjęte i cztery odrzucone;
- edukacji, oświaty i wychowania[16] - cztery wniosków, w tym dwa przyjęte i dwa odrzucone,
- turystyki oraz wspierania i upowszechniania kultury fizycznej[17] – 21 wniosków: 13 przyjętych i osiem odrzuconych.

(dowód: akta kontroli str. 100-105, 250)

2.2. W grupie 17 wytypowanych do kontroli wniosków odrzuconych[18] były zarówno te, które zostały pozytywnie ocenione, ale nie zostały zakwalifikowane do realizacji z powodu ograniczonych środków finansowych (7 wniosków), jak i wnioski, które nie zostały rozpatrzone z powodu ich negatywnej oceny na etapie oceny formalnej wniosku (łącznie 10 wniosków). Przyczynami negatywnej oceny pod względem formalnym były:

- nieuzupełnienie brakujących elementów wniosku przez wnioskodawcę (2 wnioski),
- wnioskowane zadanie nie mieściło się w katalogu zadań możliwych do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej (1 wniosek) oraz obejmowało inwestycje w obiekty niebędące własnością jst (1 wniosek),
- złożenie wniosku na druku niezgodnym ze wzorem (6 wniosków).

(dowód: akta kontroli str. 106-212, 251-253)

2.3. Spośród 127 złożonych wniosków, w 72 przypadkach wnioskodawcami byli bezpośrednio mieszkańcy, a w pozostałych 55 przypadkach podmioty takie jak m.in. stowarzyszenia, fundacje i kluby sportowe. W badanej próbie 35 wniosków przyjętych do realizacji, w 17 przypadkach wnioskodawcami i stronami umowy były organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, a w 18 przypadkach mieszkańcy.

(dowód: akta kontroli str. 99, 408-455)

---

[13] Pod pojęciem wniosków odrzuconych należy rozumieć wnioski, które zostały negatywnie ocenione pod względem formalnym oraz wnioski ocenione pozytywnie, które nie zostały zakwalifikowane do realizacji z uwagi na ograniczone środki.
[14] Art. 19b ust. 1 pkt 1 udpp
[15] Art. 19b ust. 1 pkt 2 udpp
[16] Art. 19b ust. 1 pkt 3 udpp
[17] Art. 19b ust. 1 pkt 4 udpp
[18] 5 złożonych w roku 2015, 7 wniosków złożonych w roku 2016 i 5 wniosków złożonych w roku 2017. Do kontroli wytypowano wszystkie wnioski ocenione negatywnie pod względem formalnym oraz wybrane wnioski, które nie zostały przyjęte do realizacji ale zostały pozytywnie ocenione pod względem formalnym.

2.4. Określona (w obowiązującym Zarządzeniu Prezydenta w sprawie Regulaminu trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej) procedura składania i oceny wniosków miała charakter konkursu. Wszystkie wnioski złożone do 30 września danego roku były weryfikowane po tym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 43-84,362-363)

2.5. Urząd rozpatrywał wnioski zgodnie z trybem określonym w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej oraz zgodnie z Regulaminem. Wnioski były oceniane przez zespoły pracowników powoływane w tym celu przez Prezydenta. Następnie zespoły przekazywały swoje oceny do Wydziału Polityki Społecznej, który sporządzał zbiorcze zestawienie wszystkich ocenianych wniosków. Zestawienie składało się z dwóch elementów: wniosków zaakceptowanych do realizacji i odrzuconych. Ostateczną decyzję w sprawie wyboru wniosków do realizacji podejmował Prezydent.

(dowód: akta kontroli str. 366-390)

2.6. Z 47 zbadanych wniosków[19], 7 zostało rozpatrzonych w terminie do 30 dni. W pozostałych termin ten wynosił: od 49 do 100 dni w 32 przypadkach, od 102 do 118 dni w 5 przypadkach i od 205 do 294 dni w 3 przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 251-253, 413-455)

2.7. Podział zadań w ramach projektu realizowanego w formie inicjatywy lokalnej, harmonogram prac i kosztorysy były wstępnie ustalone na etapie składania wniosków, a następnie precyzowane dla zatwierdzonych projektów. W badanej próbie dwie inicjatywy przyjęte do realizacji nie zostały zrealizowane z uwagi na znaczne niedoszacowanie kosztów zadania[20].

(dowód: akta kontroli str. 408-455)

2.8. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca sposobu rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Sześć wniosków[21] o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (wszystkie złożone w 2016 roku) złożonych na druku niezgodnym ze wzorem określonym w obowiązującym Zarządzeniu Prezydenta Miasta w sprawie Regulaminu trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, nie zostało rozpatrzonych. W pismach informujących wnioskodawców Urząd wskazał na „braki formalne" – w tym przypadku niezgodność formularza wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 150, 163, 174, 180, 193, 206)

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, że stosowanie jednolitego wzoru wniosku umożliwiało rzetelną ocenę wniosków. Dalej wyjaśnił, że możliwość korekty w opisanym wyżej przypadku istniała wówczas, gdy wniosek został złożony

[19] 17 wniosków odrzuconych oraz po 10 wniosków złożonych w roku 2015, 2016 i 2017 i przyjętych do realizacji.
[20] Wniosek z 30 września 2015 r. na budowę studni głębinowej na obiekcie piłkarskim przy ul. Lourdyjskiej i wniosek z 29 lutego 2016 r. na budowę odcinka sieci kanalizacji przy ul. Czystej
[21] Nr kancelaryjny: 191595/16, 219077/16, 218292/16, 219097/16, 219128/16 i 217994/16

z wyprzedzeniem w stosunku do wyznaczonego terminu składania, natomiast złożenie wniosku w ostatnim dniu uniemożliwiało korektę w wyznaczonym w Regulaminie terminie.

(dowód: akta kontroli str. 329-331)

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera regulacji dotyczących treści wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazuje natomiast, że wniosek ten jest wnioskiem w rozumieniu Kpa (art. 19b ust. 2 udpp), więc tryb składania wniosku reguluje Kpa. Natomiast art. 222 Kpa stanowi, że o kwalifikacji pisma jako wniosku stanowi jego treść, a nie forma zewnętrzna, co oznacza, że ewentualny formularz ma jedynie ułatwić składanie wniosku o inicjatywę lokalną, natomiast złożenie wniosku w innej formie pociąga za sobą te same skutki prawne. W ocenie NIK, wnioski powinny więc zostać rozpatrzone.

2. Spośród 35 przyjętych do realizacji i skontrolowanych wniosków, 17 zostało złożonych przez podmioty nieuprawnione. Wnioskodawcami i stronami umów w tych przypadkach były organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, podczas gdy ww. ustawa w art. 19 b ust. 1 stanowi, że wniosek w ramach inicjatywy lokalnej mogą złożyć mieszkańcy lub mieszkańcy za pośrednictwem ww. organizacji. Żaden ze skontrolowanych wniosków nie zawierał dowodu świadczącego o inicjatywie mieszkańców, np. upoważnienia dla stowarzyszenia/organizacji do wystąpienia w ich imieniu z wnioskiem o realizację inicjatywy lokalnej ani wykazu mieszkańców będących inicjatorami.

(dowód: akta kontroli str. 408-455)

Prezydent oraz Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnili, że w ich ocenie organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp są uprawnione do realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 324-328, 332-334)

W odniesieniu do powyższego NIK zwraca uwagę że jakkolwiek organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp są uprawnione do realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, to, zgodnie z art. 19b ust. 1 udpp, wniosek w ramach inicjatywy lokalnej powinni złożyć mieszkańcy.
Zdaniem NIK, do ustalonego stanu nieprawidłowego przyczynić mogły się zapisy obowiązujących Regulaminów trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, które jako wnioskodawców wskazywały[22]:
(a) organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp,
(b) grupę mieszkańców.

3. W toku rozpatrywania wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej w Urzędzie pozytywnie zaopiniowano, a następnie przyjęto do realizacji trzy wnioski, w których inicjatorzy nie zadeklarowali żadnego wkładu własnego w realizację zadania.
Wniosek złożony przez Stowarzyszenie „Daj mi czas" o nazwie „Siłownia dla Seniorów" złożony na rok 2016 i zrealizowany, zakładał budowę siłowni, a jako wkład inicjatorzy zadeklarowali prowadzenie przez wolontariuszy, na wybudowanym obiekcie przez 2 miesiące (2 dni w tygodniu przez 2 wolontariuszy- łącznie 160 godzin) zajęć sportowo-rekreacyjnych. Podobnie sformułowany został wniosek na ten sam rok o nazwie „Budowa placu Street Workout" (również zrealizowany), który zakładał budowę siłowni, a jako wkład inicjatorzy zadeklarowali prowadzenie przez wolontariuszy (opiekunów i trenerów) treningów przez 64 godziny. Natomiast wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej złożony przez Stowarzyszenie Sportowa

[22] We wniosku, stanowiącym załącznik do Regulaminu.

Częstochowa na rok 2017 polegający na budowie studni głębinowej na obiekcie piłkarskim przy ul. Lourdyjskiej nie zawierał deklaracji wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 561-572, 603-613, 662-666)

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 udpp, inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W ocenie NIK wkład własny inicjatora wykazany w pierwszych dwóch opisanych wnioskach nie stanowił pracy społecznej, którą można by zakwalifikować jako wspólną z jst realizację zadania, gdyż nie można za taką uznać prowadzenie zajęć na już wybudowanym obiekcie. Ocenę NIK potwierdza również konstrukcja umów o realizację inicjatywy lokalnej zawartych w ww. przypadkach. Żadna z nich nie zawiera zapisów dotyczących nadzoru, kontroli czy rozliczenia wkładu własnego przez inicjatora, podczas gdy pozostałe umowy, w których deklarowany był wkład własny w postaci pracy społecznej zawierały zapisy obligujące inicjatora do przedstawienia dokumentów potwierdzających jego wniesienie[23].

Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej Urzędu udzielając wyjaśnień, nie zgodził się ze stanowiskiem, że prowadzenie przez inicjatora zajęć na już wybudowanym obiekcie nie stanowi wspólnego realizowania zadania, natomiast w odniesieniu do trzeciej sytuacji wyjaśnił, że udpp nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku współudziału (tzn. wniesienia wkładu własnego) w realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 340-343, 345-347)

NIK zauważa iż zakres podmiotowy inicjatywy lokalnej obejmuje z jednej strony samorząd terytorialny, a z drugiej jego mieszkańców. Aby można więc było mówić o inicjatywie lokalnej, to zadanie publiczne musi być wspólnie realizowane przez mieszkańców i jst. Zobowiązanie mieszkańców może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych (art. 19e uddp). Jeśli mieszkańcy w złożonym wniosku nie deklarują żadnego wkładu (ani świadczenia pracy, ani rzeczowego, ani finansowego) w realizację zadania publicznego, to nie dotyczy on wspólnej realizacji zadania publicznego przez jst i mieszkańców, co jest istotą inicjatywy lokalnej.

4. W toku rozpatrywania wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej Urząd w latach 2015-2018 przekraczał miesięczny termin na ich załatwienie, a wnioskodawcy nie zostali w tym czasie pisemnie zawiadomieni o nowym terminie załatwienia wniosku. Dotyczyło to 40 na 47 zbadanych spraw, w których od dnia złożenia wniosku do dnia wysłania do wnioskodawców informacji o wyniku rozpatrzenia wniosku upłynęło od 49 do 294 dni.

(dowód: akta kontroli str. 408-455)

Było to niezgodne z art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa, który stanowi, że wniosek należy rozpatrzyć bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od daty jego wpływu. W razie niemożności załatwienia wniosku, organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o podjętych czynnościach i przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245 Kpa).
Powyższe wynikało z konstrukcji procedury rozpatrywania wniosków, określonej w obowiązujących w Zarządzeniach Prezydenta w sprawie Regulaminu, trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej,

[23] Umowa nr KPS.3032.12.1.2015 o realizację zadania „StreetBall Częstochowa CUP vol.3, nr KPS.3032.31.4.2015 o realizację „Festynu na Wrzosowisku", nr ED.152.12.2014 o realizację zadania „Szkoła dla Rodziców", nr CRU.2458.2016 o realizację inicjatywy „Poprawa wizerunku stadionu w Dżbowie", nr KPS.3032.12.3.2016 o realizację „Turnieju tenisa stołowego o Puchar Klubu Sportowego SPIN", nr KPS.3032.12.2.2016 o realizację inicjatywy „Częstochowa City Cross", nr 1405/2017 o realizację inicjatywy „Żyj aktywnie nasza Częstochowo" i nr KPS.3032.12.1.2018 o realizację zadania „StreetBall Częstochowa CUP vol.6.

które określały czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu i maksymalny czas, jaki mają one na wykonanie swoich zadań oraz z faktu ustalenia terminu składania wniosków, po którym następuje proces ich oceny, co skutkowało rozpatrywaniem w październiku wniosków złożonych w np. lutym[24] i marcu[25].

(dowód: akta kontroli str. 43-78)

Prezydent wyjaśnił, że procedura rozpatrywania wniosków przyjęta w Zarządzeniu zakłada całościowe rozpoznanie potrzeb wynikające ze złożonych wniosków, tj. ich kompleksowe rozpatrzenie i racjonalny podział środków. W ocenie Prezydenta zapewnia to transparentność oceny wniosków poprzez ich ocenę w jednym okresie. Dodał również, że planowana jest aktualizacja zapisów Zarządzenia, celem doprowadzenia jej zapisów do pełnej zgodności z Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 324-328)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że ustalenie w Regulaminach terminu składania wniosków było konsekwencją zapisów uchwały Rady Miasta w sprawie inicjatywy lokalnej, która stanowiła, że oceny wniosków dokonuje się raz w roku.
Zdaniem NIK, ujęcie w obecnie obowiązującej uchwale Rady Miejskiej w sprawie inicjatywy lokalnej, zapisów dotyczących dokonywania oceny wniosków raz w roku nie posiada podstawy prawnej. Zapis ten, w ocenie NIK, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 udpp, gdyż organ stanowiący nie jest uprawniony do regulowania ww. kwestii, a jedynie do ustalenia trybu i kryteriów oceny wniosków. Zapisy te naruszają jednocześnie art. 19b ust. 2 przedmiotowej ustawy, który stanowi, że wniosek o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu Kpa, więc ww. zapisy stanowią naruszenie zasad Kpa dotyczących rozpatrywania wniosków.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Urzędu w badanym obszarze.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki na realizację inicjatywy lokalnej w kolejnych latach badanego okresu wyniosły: 908,7 tys. zł w roku 2015, 865,9 tys. zł w roku 2016, 922,9 tys. zł w roku 2017, a do 30 czerwca 2018 r. wydatkowano 80,1 tys. zł. Wydatki te stanowiły 0,08% wydatków Gminy w latach 2015-2017 i 0,01% wydatków poniesionych do końca czerwca 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 264)

[24] Wniosek z 29 lutego 2016 r. na budowę odcinka sieci kanalizacji przy ul. Czystej
[25] Wniosek z 24 marca 2016 r, na budowę kanału sanitarnego w rejonie ul. Bursztynowej.

3.2. W przypadku 16 zrealizowanych inicjatyw lokalnych objętych szczegółowym badaniem[26], każdorazowo w Urzędzie wyznaczano osobę nadzorującą realizację, opracowywano harmonogram zadania oraz kosztorys lub kalkulację wydatków. Termin realizacji oraz wstępny kosztorys był elementem wniosku, który w części przypadków był korygowany. Zadania te były realizowane zgodnie z harmonogramem, a wydatkowane na nie kwoty odpowiadały szacunkom. Strona społeczna nie zgłaszała problemów w toku realizacji kontrolowanych inicjatyw.

(dowód: akta kontroli str. 408-412, 415-424, 429-438)

3.3. Przy realizacji zadań z zakresu inicjatywy lokalnej przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[27], co ustalono na podstawie badania trzech postępowań w trybie przetargu nieograniczonego[28]. Postępowania zostały prawidłowo ogłoszone, siwz zawierała wszystkie wymagane elementy, a wyboru wykonawców dokonano zgodnie z ustalonymi kryteriami.

(dowód: akta kontroli str. 391-403)

3.4. Umowy o realizację inicjatywy lokalnej zawierano w czasie (liczonym od daty zaakceptowania wniosku) umożliwiającym ich zakończenie w zaplanowanym terminie. Umowy te zawierano:

- do 2 miesięcy (5 przypadków),
- do 3 miesięcy (5 przypadków),
- do 5 miesięcy (2 przypadki),
- do 7 miesięcy (1 przypadek),
- do 8 miesięcy (2 przypadki),
- do 9 miesięcy (1 przypadek).

Umowy zawierane były bezpośrednio przed rozpoczęciem realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 408-412, 415-424, 429-438)

3.5. Umowy zawierały zapisy mające na celu ograniczenie ryzyka nierzetelnej realizacji zadań. W umowach określono m.in. przedmiot umowy, planowany koszt realizacji zadania w podziale na wartość wkładu Miasta Częstochowa i wartość wkładu inicjatora, a w przypadku wkładu innego niż finansowy określano, do wykonania jakich działań zobowiązany był inicjator. Na 11 przypadków, gdy wkład deklarowany przez inicjatora był inny niż finansowy, w ośmiu przypadkach określano zasady kontroli i nadzoru nad realizacją zadania, zasady sporządzania sprawozdania z realizacji zadania i zobligowano inicjatorów do udokumentowania wniesienia wkładu. W pozostałych trzech umowach zapisów takich nie zawarto[29]. Były to przypadki, gdy inicjator nie deklarował we wniosku żadnego wkładu własnego (co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości* punktu 2 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 408, 482-484, 491-493, 504-507, 551-553, 571-572, 590-592, 612-613, 674-675, 684-686, 703-705)

[26] Na 63 inicjatywy zrealizowane w okresie objętym kontrolą, w tym 16 na podstawie wniosków złożonych w 2014 roku. Badana próba obejmowała po 5 inicjatyw realizowanych w latach 2015, 2016 i 2017 i jedna inicjatywa zrealizowana w roku 2018.

[27] Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

[28] Budowa sieci kanalizacji przy ul. Bursztynowej (realizowany w 2017 r.), Plac aktywności ruchowej w dzielnicy Północ (realizowany w 2016r.) i Siłownia dla Seniorów (realizowany w 2016r.)

[29] Umowa nr IZ.7013.23.2016 na realizację „Siłowni dla Seniorów", nr IZ.7013.39.2016 na budowę placu Street Workout i nr IZ.7013.37.2017 na budowę studni głębinowej na obiekcie piłkarskim przy ul. Lourdyjskiej.

3.6. Z umów i rozliczeń końcowych 16 skontrolowanych zadań zrealizowanych w latach 2015-2018 w ramach inicjatywy lokalnej wynikało, że wnioskodawcy w pięciu przypadkach wnosili wkład finansowy[30], w ośmiu przypadkach wkład rzeczowy i/lub wkład w postaci prac społecznych. W trzech przypadkach inicjatorzy nie zadeklarowali wkładu własnego.

Wkład Miasta Częstochowa w realizację ww. zadań miał postać udziału finansowego oraz rzeczowego w postaci zakupu materiałów i usług, w tym m.in. wykonaniu dokumentacji projektowej, zapewnieniu wsparcia w zakresie nadzoru budowlanego i inwestorskiego. Przyjęty podział zadań pomiędzy Urząd i inicjatorów, biorąc pod uwagę efekt końcowy zapewniał prawidłową realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 408)

3.7. Kontrola Miasta nad realizacją inicjatyw lokalnych odbywała się poprzez analizę sprawozdań sporządzanych przez inicjatorów, do których załączono dokumentację potwierdzającą poniesione wydatki, w tym m.in. faktury i rachunki na zakup materiałów i usług, oświadczenia o użyczeniu sprzętu lub wykonaniu określonych robót, karty pracy dokumentujące wkład pracy w ramach prac społecznych lub oświadczenia w tym zakresie. W ww. protokołach końcowych z wykonania zadań nie odnotowano rozbieżności w stosunku do zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 408-412, 415-424, 429-438)

3.8. Działania Urzędu podejmowane w ramach inicjatywy lokalnej nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 365)

3.9. We wszystkich objętych kontrolą zadaniach zrealizowano założone efekty. Były to m.in.: urządzenia siłowni na wolnym powietrzu; urządzenia crossfitu, place zabaw dla dzieci, festyny i imprezy o sportowym charakterze. W ramach inicjatywy wykonano również kilka nowych odcinków kanalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 408)

3.10. W trakcie realizowanych zadań polegających na organizacji festynów, pikników, zajęć dydaktycznych inicjatorzy byli zobowiązani zapisami umowy do upowszechniania informacji, że dana inicjatywa była finansowana ze środków budżetu Miasta. W przypadku zadań, których efektem było powstanie ogólnodostępnych miejsc wypoczynku i aktywności ruchowej (place zabaw, siłownie) na miejscu zamieszczano tablice informujące o ich realizacji w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 456-467)

3.11. Miasto poza inicjatywą lokalną realizowało także zadania w ramach budżetu partycypacyjnego i współpracowało z organizacjami pozarządowymi w innych formach. Wydatki na te cele w poszczególnych latach badanego okresu wyniosły odpowiednio:

- 5.475,5 tys. zł i 31.775,0 tys. zł w roku 2015,
- 5.874,2 tys. zł i 34.078,2 tys. zł w roku 2016,
- 5.811,8 tys. zł i 35.203,4 tys. zł w roku 2017,
- 8.735,8 tys. zł i 31.214,9 tys. zł w I połowie roku 2018.

Miasto nie wydatkowało środków poprzez budżet sołecki.

(dowód: akta kontroli str. 264)

[30]Wpłata na rachunek Urzędu.

3.12. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca sposobu realizacji inicjatyw lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[31], zwraca uwagę na konieczność:

- prawidłowego stosowania Kpa w toku rozpatrywania wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy obywatelskiej,
- egzekwowania przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego dotyczących wkładu własnego inicjatora oraz podmiotów posiadających legitymację prawną do inicjowania zadań w ramach inicjatywy lokalnej

oraz wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie określenia w akcie prawa miejscowego, szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej i niestosowania w tym zakresie zasad oceny takich wniosków określonych w załączniku do Zarządzenia Prezydenta z 10 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej.

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 Katowicach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosku pokontrolnego 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.

Katowice, dnia 14 września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Joanna Paliga
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

[31] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze. zm., zwana dalej „ustawą o NIK".