



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.003.04.2018
P/18/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/18/004 – Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej |
| Kontrolerzy | Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/52/2018 z dnia 24 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Legionowo, 05-120 Legionowo, ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 41. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Roman Smogorzewski, Prezydent Miasta Legionowo (dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta). (dowód: akta kontroli str. 3) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania zadań w formie inicjatywy lokalnej.2. Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej.3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zadań realizowanych w formie inicjatywy lokalnej. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2015 r. do 25 lipca 2018 r., tj. dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ . Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: <ul style="list-style-type: none">• NIK – Najwyższa Izba Kontroli,• Miasto – Gmina Miejska Legionowo,• Rada Miasta – Rada Miasta Legionowo,• Urząd – Urząd Miasta Legionowo,• udpp – ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²,• Kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego³,• załącznik do uchwały – załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej pn. <i>Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej</i>,• wniosek – wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,• Zespół WIL – Zespół ds. Wspierania Inicjatyw Lokalnych,• jst – jednostka samorządu terytorialnego. |

¹ W przypadkach koniecznych badaniami zostały objęte zagadnienia, mające związek z przedmiotem kontroli, wykraczające poza te ramy czasowe.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, realizację przez Miasto Legionowo zadań w skontrolowanym zakresie.

Miasto stworzyło mieszkańcom możliwość realizacji wniosków o inicjatywę lokalną. Rada Miasta określiła tryb i szczegółowe kryteria oceny złożonych wniosków oraz corocznie zapewniała określone środki finansowe. W Urzędzie Miasta wyznaczono osobę odpowiedzialną za koordynację inicjatywy lokalnej. Na terenie Miasta podejmowano w różnych formach działania informacyjne i promujące inicjatywę lokalną w sposób umożliwiający dotarcie do szerokiej grupy społeczności lokalnej. Przy ocenie wniosków kierowano się ustalonymi kryteriami. Większość zadań została zrealizowana w terminach i w zakresie określonym w umowach. Uzyskane efekty były zgodne z celami założonymi we wnioskach i umowach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- zawarcia w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej postanowień niezgodnych z przepisami udpp, w tym dotyczących m.in. konieczności składania wniosku na formularzu, którego wzór określa załącznik do uchwały, obowiązku załączania do wniosku dodatkowych dokumentów, w tym kosztorysów i harmonogramów oraz obowiązku uzyskania poparcia dla wniosku określonej liczby mieszkańców;
- przekroczenia, w przypadku ośmiu z 20 badanych wniosków załatwionych odmownie, miesięcznego terminu na załatwienie wniosku oraz niezawiadomienia w tym terminie, w formie pisemnej, wnioskodawców o nowym terminie załatwienia wniosku, co było niezgodne z art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa oraz art. 245 Kpa;
- niezawiadamiania pisemnie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku przyjętego do realizacji (w przypadku wszystkich 21 badanych wniosków), co było niezgodne z art. 244 § 2 Kpa;
- żądania od wnioskodawcy uzupełnienia wniosku o dokumentację projektową wraz z planem zagospodarowania terenu, mimo że zgodnie z art. 19g udpp organ wykonawczy jest wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej;
- zawarcia z wnioskodawcą umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej po 124 dniach od zakończenia realizacji usługi przez przedsiębiorcę, co było niezgodne z § 9 ust. 1 załącznika do uchwały;
- nierzetelnego dokumentowania spraw dotyczących realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania zadań w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta Legionowo⁵ oraz poprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych⁶ w zakresie zadań i kompetencji głównego specjalisty ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi zostało wskazane zadanie: *koordynowanie spraw związanych z inicjatywą lokalną*. Pan Piotr Zadrozny, Zastępca Prezydenta poinformował, że głównego specjalistę ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi (dalej: Koordynator) powołano 1 sierpnia 2011 r. Do zadań Koordynatora należała m.in. koordynacja spraw związanych z inicjatywą lokalną.

Od 2015 r. w Urzędzie funkcjonuje powołany przez Prezydenta Miasta, Zespół ds. Wspierania Inicjatyw Lokalnych⁷. W skład dziewięcioosobowego Zespołu wchodzi: przedstawiciele Rady Miasta Legionowo (dwie osoby), przedstawiciele Prezydenta Miasta (pięć osób), przedstawiciele organizacji pozarządowych (dwie osoby). Do zadań Zespołu WIL należy opiniowanie wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w tym m.in. ustalenie okoliczności istotnych dla możliwości realizacji inicjatywy lokalnej, udzielenie rekomendacji dla wniosku, biorąc pod uwagę jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str.10-13, 39-41, 167-173, 203-389)

1.2. Koordynator brał udział w szkoleniach i konferencjach prowadzonych poza Urzędem w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi i inicjatywami lokalnymi, w tym m.in. ukończył 50-godzinny kurs *Akademia Pełnomocników ds. organizacji pozarządowych*.

Pan Piotr Zadrozny, Zastępca Prezydenta w wyjaśnieniach podał, że *pozostali pracownicy Urzędu zajmujący się inicjatywą lokalną nie byli szkoleni w zakresie inicjatywy lokalnej. Omawianie zasad i trybu realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej miało miejsce na posiedzeniach Komisji Rady Miasta Legionowo przy udziale pracowników Urzędu*.

Członkowie Zespołu WIL oraz Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w lutym 2014 r. uczestniczyli w szkoleniu w zakresie *Trybów i szczegółowych*

⁵ Zarządzenie nr 11/2018 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo, zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Legionowo nr 60/2018 z dnia 15 lutego 2018 r. oraz nr 86/2018 z dnia 8 marca 2018 r.

⁶ Zarządzenie nr 36/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo. Tekst jednolity regulaminu organizacyjnego wprowadzony zarządzeniem nr 41/2016 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zarządzenia nr 36/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo. Kolejny tekst jednolity regulaminu organizacyjnego wprowadzony zarządzeniem nr 364/2017 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 4 października 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zarządzenia nr 36/2007 Prezydenta Miasta Legionowo z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legionowo, zmienione zarządzeniami Prezydenta Miasta Legionowo nr: 387/2017 z dnia 3 listopada 2017 r., 394/2017 z dnia 9 listopada 2017 r., 421/2017 z dnia 30 listopada 2017 r., 426/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r.

⁷ Powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Legionowo nr 243/2015 z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Wspierania Inicjatyw Lokalnych, zmienione zarządzeniem nr 383/2017 z dnia 30 października 2017 r. i zarządzeniem nr 17/2018 z dnia 15 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywało poprzednio zarządzenie nr 62/2013 z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych, zmienione zarządzeniem nr 37/2014 z dnia 17 lutego 2014 r. i zarządzeniem nr 139/2015 z dnia 9 marca 2015 r. w sprawie powołania Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych.

kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej przeprowadzonym przez radcę prawnego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.10-13, 43-56)

1.3. Na stronie internetowej Miasta (www.legionowo.pl) w zakładce NGO została wyodrębniona podstrona *Inicjatywa lokalna*, gdzie zamieszczono wzory dokumentów oraz podstawowe informacje dotyczące możliwości realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej, w tym m.in. informacja kto może złożyć wniosek, zadania, jakie mogą być realizowane w jej ramach, sposób finansowania, najczęściej zadawane pytania. Na stronie BIP od 2014 r. w zakładce *Inicjatywa lokalna* zamieszczane są informacje o wynikach naboru wniosków o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej (bieżące oraz archiwalne), w tym nazwa zadania oraz wysokość wkładu finansowego Miasta.

Pan Piotr Zadrożny, Zastępca Prezydenta, poinformował, że informacja na temat inicjatywy lokalnej jest również ujmowana co roku w *Rocznym Programie Współpracy Gminy Miejskiej Legionowo z Organizacjami Pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego*, którego projekt jest zamieszczany w BIP. Konsultacje projektu Programu odbywają się drogą internetową oraz na spotkaniu otwartym z Prezydentem Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 57-67)

1.4. Rada Miasta po raz pierwszy podjęła uchwałę w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej w 2011 r.⁸. W badanym okresie obowiązywały dwie uchwały w tej sprawie: Nr XXXIX/530/2014, ze zm. (obowiązywała do 25 maja 2017 r.) i Nr VII/71/2015, ze zm. Załącznik do obowiązującej uchwały stanowi dokument pn. *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*. Zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w ramach inicjatywy lokalnej mogły być realizowane zadania publiczne wymienione w art. 19b udpp w zakresie należącym do zadań Miasta, w szczególności:

- 1) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnej obejmująca: budowę, rozbudowę lub remont dróg (chodników, ciągów pieszo-jezdných), kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, także budynków oraz małej architektury (placów zabaw i terenów rekreacyjnych, oświetlenie uliczne, placów, ulic i terenów),
- 2) ochrona przyrody, w tym zieleni (ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego),
- 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne.

W załączniku do uchwały określono, że wysokość wkładu finansowego stanowiącego środki budżetu Miasta, nie może przekraczać 85% całkowitych

⁸ 1) Uchwała Nr VI/50/2011 Rady Miasta Legionowo z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, zmieniona uchwałą Nr VI/67/2011 z 23 marca 2013 r.;

2) Uchwała Nr XIX/240/2012 Rady Miasta Legionowo z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, zmieniona uchwałą nr XXXIV/462/2013 z dnia 28 sierpnia 2013 r.;

3) Uchwała Nr XXXIX/530/2014 Rady Miasta Legionowo z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia Trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, zmieniona uchwałami Rady Miasta Legionowo: Nr XLII/569/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. oraz Nr XLIII/591/2014 z dnia 26 maja 2014 r.

4) Uchwała Nr VII/71/2015 Rady Miasta Legionowo z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zmieniona uchwałami Rady Miasta Legionowo: Nr XII/134/2015 z dnia 28 października 2015 r., Nr XXIV/319/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. oraz Nr XXXVI/482/2017 z dnia 25 października 2017 r.

kosztów realizowanego zadania (§ 4 ust. 3). W § 5 załącznika do uchwały uregulowane zostało postępowanie w sprawie inicjatywy lokalnej, w tym m.in.:

- miejsce składania wniosku (Biuro Obsługi Klienta Urzędu Miasta Legionowo),
- dokumentację wymaganą przy składaniu wniosku: dokumentację projektową (jeśli jest w posiadaniu wnioskodawcy, opracowaną zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane); harmonogram rzeczowo-czasowy; kosztorys zadania; poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego lub innego właściwego rejestru lub ewidencji potwierdzającej status prawny inicjatora, jeżeli wniosek został złożony za pośrednictwem organizacji pozarządowej bądź podmiotu, o których mowa w § 2 ust. 1; informację dotyczącą własności terenu lub pisemną zgodę na podpisanie umowy użyczenia na czas realizacji zadania; wykaz mieszkańców popierających inicjatywę zawierający: imię, nazwisko oraz adres,
- terminy składania wniosków (do dnia: 10 stycznia, 10 marca, 10 maja, 10 lipca i 10 września danego roku kalendarzowego).

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że *obowiązujące terminy pozwalają na realizację zadań w roku budżetowym, w którym złożony został wniosek. Ostatni termin przyjmowania wniosków 10 września, pozwala na przeprowadzenie procedury przetargowej i zrealizowanie wniosku w roku jego złożenia. Wskazanie w § 5 ust. 4 ww. uchwały terminów składania wniosków ma charakter porządkowy i wiąże się z planowaniem budżetowym i potrzebą racjonalnego planowania i wydatkowania środków publicznych na inicjatywy lokalne, nie oznacza zaś, że jakiegokolwiek wnioski, bez względu na termin ich złożenia pozostają bez rozpoznania; z całą pewnością zapisu tego nie można traktować jako ograniczenia w prawie składania wniosków;*

- szczegółową procedurę postępowania z wnioskiem (w tym maksymalną liczbę dni na wykonanie jej poszczególnych elementów, m.in. na: sprawdzenie wniosku od strony formalnej i merytorycznej, uzupełnienie wniosku, wydanie opinii przez Zespół WIL, dokonanie oceny wniosku przez Prezydenta, potwierdzenie przez inicjatora gotowości realizacji zadania, zawarcie umowy).

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały określono szczegółowe kryteria oceny wniosku, tj.: celowość z punktu widzenia społeczności lokalnej, zgodność inicjatywy z dokumentami strategicznymi i planami inwestycyjnymi Miasta, zaangażowanie środków budżetowych Miasta w całkowitych kosztach inicjatywy, udział oszacowanej kwoty pracy społecznej w kosztach własnych inicjatora, udział finansowy inicjatora w kosztach własnych inicjatora, udział rzeczowy inicjatora w kosztach własnych inicjatora, stan przygotowania zadania. Dla kryteriów: celowość z punktu widzenia społeczności lokalnej oraz zgodność inicjatywy z dokumentami strategicznymi i planami inwestycyjnymi przypisane zostały minimalne i maksymalne wartości punktowe (maksymalnie 5 punktów), a dla pozostałych skala punktowa za stopień spełnienia danego kryterium. Zespół WIL opiniując wniosek miał brać pod uwagę ww. kryteria.

Rada Miasta wprowadziła następujące wzory dokumentów:

- wzór wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,
- kartę oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,
- ramowy wzór umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej,

- wzór sprawozdania z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 94-166)

1.5. Rada Miasta Legionowo uchwaliła *Wieloletni Program Współpracy Gminy Miejskiej Legionowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2017-2019⁹*, w którym określono m.in. zagadnienia dotyczące współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi w związku z wykonywaniem zadań publicznych w sferach pożytku publicznego, o których mowa w art. 4 ust. 1 udpp. W dokumencie tym nie odnoszono się bezpośrednio do realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej. Natomiast w obowiązujących w okresie objętym kontrolą rocznych programach współpracy Gminy Miejskiej Legionowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (odpowiednio na lata 2015, 2016, 2017, 2018)¹⁰ podano ogólne informacje dotyczące inicjatywy lokalnej, tj. przepisy prawne odnoszące się do realizacji zadań w tej formie współpracy oraz wskazano, że szczegółowy tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zostały określone w uchwale Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 390-546)

1.6. Na realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej Rada Miasta Legionowo na lata 2015-2018 ustaliła rezerwy celowe w wysokości 500,0 tys. zł na każdy rok budżetowy. Na lata 2015 i 2016 kwoty te zostały w całości zaplanowane na wydatki majątkowe. Na lata 2017 i 2018 kwoty te zostały ujęte w podziale na wydatki bieżące w wysokości po 350,0 tys. zł i wydatki majątkowe po 150,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8, 547-573)

Pan Piotr Zadrożny, Zastępca Prezydenta, poinformował, że *budżet Gminy Legionowo na lata 2015-2018 tworzony był na podstawie wniosków zgłoszonych przez komórki organizacyjne Urzędu Miasta, jednostki organizacyjne Gminy, mieszkańców miasta, radnych, klubów radnych i organizacji pozarządowych. Projekt omawiany był na posiedzeniach wszystkich komisji Rady, w których mogli uczestniczyć wszyscy wnioskodawcy, w tym mieszkańcy miasta. Ostateczny kształt projektu budżetu był omawiany również na posiedzeniu Kierownictwa. Artykuły na temat budżetu za rok 2016 i 2018 zamieszczone były na stronie internetowej Urzędu Miasta Legionowo. Ponadto na stronie internetowej zamieszczona była grafika dotycząca budżetu na 2017.*

(dowód: akta kontroli str.10-13, 32-37)

1.7. Działania Miasta podejmowane w ramach inicjatywy lokalnej w okresie objętym kontrolą nie były przedmiotem audytu wewnętrznego i kontroli.

Pan Piotr Zadrożny, Zastępca Prezydenta, poinformował, że *audyty wewnętrzne prowadzone są na podstawie rocznego planu audytu zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Legionowo, który sporządzany jest na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka. Komórki, które zostały zakwalifikowane do przeprowadzenia audytu realizują zadania w zakresie obszaru swojej działalności. Zadania te również podlegają również analizie ryzyka. Na dzień dzisiejszy zadanie, jak inicjatywa lokalna nie wykazało ryzyka wymagającego przeprowadzenia audytu. Kontrole w Urzędzie Miasta przeprowadzane są na podstawie planu kontroli zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Legionowo.*

⁹ Uchwała Nr XXIV/321/2016 Rady Miasta Legionowo z dnia 30 listopada 2016 r.

¹⁰ Uchwały Rady Miasta Legionowo: Nr XLVIII/651/2014 z dnia 19 listopada 2014 r., ze zm.; Nr XIII/152/2015 z dnia 25 listopada 2015 r., Nr XXIV/320/2016 z dnia 30 listopada 2016 r.; Nr XXXVII/506/2017 z dnia 29 listopada 2017 r.

W planie kontroli w latach 2015-2018 nie było zaplanowanej kontroli zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

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

(dowód: akta kontroli str.728-746)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawarciu w załączniku do uchwały postanowień niezgodnych z przepisami udpp, tj.:

- w § 5 ust. 1 ww. załącznika zawarto wymóg składania wniosku na formularzu, na wzorze przyjętym przez Radę Miasta. Stanowiło to przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 i naruszenie art. 19b ust. 2 udpp. W § 5 ust. 2 załącznika do uchwały określono natomiast obowiązek załączenia do wniosku m.in. harmonogramu rzeczowo-czasowego i kosztorysu zadania. Było to niezgodne z art. 19g i 19b ust. 2 w zw. z art. 19c ust. 1 udpp.

Przepis art. 19c ust. 1 udpp upoważnia radę gminy wyłącznie do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a więc do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena wniosku oraz wskazania kryteriów jego oceny. Natomiast wniosek o realizację inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19b ust. 2 udpp, stanowi wniosek w rozumieniu Kpa, którego przepisy nie ustanawiają żadnych szczególnych wymogów formalnych jakie tego rodzaju wniosek powinien spełniać. Zgodnie z art. 19g udpp organ wykonawczy jest wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys. W świetle powyższego, Rada Miasta nie posiadała uprawnienia do określania w sposób wiążący wzoru wniosku i jego elementów oraz żądania załączenia do składanego wniosku dodatkowych dokumentów.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wniosek w rozumieniu Kpa podlega regulacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹¹, a stosownie do § 5 tego rozporządzenia wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Wymagana uchwałą forma złożenie wniosku na wzorze wymusza formę pisemności, przez co narusza przepisy § 5 powyżej przywołanego rozporządzenia. Ponadto na stronie internetowej Urzędu wskazano wprost, że wniosek należy składać tylko w formie pisemnej, zgodnie z wzorem formularza wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej¹².

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że *Standaryzacja wzoru wniosku ma na celu wprowadzenie ułatwień dla inicjatorów inicjatyw lokalnych w wykonywaniu postępowań w formie inicjatyw lokalnych. Ponadto standaryzacja wzorów dokumentów w procedurze umożliwia inicjatorom prowadzenie postępowania w formie elektronicznej, wzory zostały udostępnione w zakładce dotyczącej organizacji i społeczności. Opracowany wzór wniosku został przygotowany w formie przyjaznych i łatwych do wypełnienia stałych elementów, które podpowiadają krok po kroku jakie dane są niezbędne w celu realizacji procedury dotyczącej inicjatywy lokalnej.*

(dowód: akta kontroli str. 94-130, 1206-1224)

¹¹ Dz. U. Nr 5 poz. 46.

¹² <https://legionowo.pl/pl/a/wniosek-inicjatywa-lokalna>.

NIK nie kwestionuje stanowiska, że wprowadzenie formularza wniosku może ułatwić wnioskodawcom prezentowanie zgłaszanych inicjatyw lokalnych oraz ich ocenę, zwraca jednak uwagę, że w przypadku opracowania takiego wzoru nie powinno być wymogu stosowania go jako jedynej formy złożenia wniosku. Nie można również nałożyć obowiązku składania z wnioskiem harmonogramu rzeczowo-czasowego i kosztorysu zadania;

- w § 5 ust. 3 ww. załącznika określono obowiązek uzyskania poparcia dla wniosku minimum 50 mieszkańców Legionowa¹³ (poprzednio 25 osób), co ograniczało uprawnienie mieszkańców do składania wniosków wynikające z art. 19b ust. 1 w zw. z ust. 2 udpp.

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta w wyjaśnieniach podał m.in., że *Inicjatywy lokalne to działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, które służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej. Zbierane podpisy potwierdzają wspólny interes lokalnej społeczności. (...) W trakcie realizacji pierwszych inicjatyw okazało się, że wzrosło zainteresowanie mieszkańców takim sposobem realizacji zadań. Zarówno urzędowi jak i Radzie Miasta zależy na tym, żeby inicjatywy cieszyły się zainteresowaniem wśród większej grupy mieszkańców. Urząd nie chciał takiej sytuacji, że po zrealizowaniu inicjatywy mieszkańcy będą protestowali, że pod ich oknami powstał np. plac zabaw czy ławeczki. Stąd propozycja zwiększenia liczby podpisów do 50. Po złożeniu podpisów popierających inicjatywę większa grupa osób włączyła się w realizację zadania.*

(dowód: akta kontroli str. 94-130, 1206-1224)

Zdaniem NIK, należy zauważyć, że art. 19b ust. 1 udpp nie uzależnia przyjęcia wniosku od liczby mieszkańców składających wnioski. Zgodnie zaś z art. 19b ust. 2 udpp wniosek o realizację inicjatywy lokalnej, stanowi wniosek w rozumieniu Kpa, którego przepisy nie ustanawiają żadnych szczególnych wymogów formalnych jakie tego rodzaju wniosek powinien spełniać;

- w § 3 ust. 4 ww. załącznika określono maksymalną wysokość wkładu finansowego Miasta w realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, która wynosi do 50,0 tys. zł¹⁴. Poprzednio kwota wkładu finansowego nie mogła przekroczyć 25,0 tys. zł¹⁵. Stanowiło to przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 w zw. z art. 19b ust. 1 udpp.

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta podał, że *określenie kwot na inicjatywę lokalną jest nowatorskim rozwiązaniem. Ze względu na to, że aktywność mieszkańców nie jest największa, Urząd starał się zachęcić ich do pracy na rzecz swojego środowiska. Określenie kwoty do 25.000 zł pozwalało wnioskodawcom na przemyślenia co w ramach takiej kwoty można zrobić w ich środowisku. Automatycznie powodowało to, że mieszkańcy wspólnie zastanawiali się nad tym, co jest najbardziej potrzebne na ich osiedlu. Z roku na rok wzrastało zainteresowanie inicjatywą, ponadto wzrosły ceny materiałów i usług, co spowodowało, że na wniosek Przewodniczącej Klubu Radnych Porozumienie Prezydenckie zwiększono kwotę dofinansowania z 25.000 zł na 50.000 zł.*

(dowód: akta kontroli str. 94-130, 1206-1224)

NIK nie kwestionuje sposobów podejmowania działań zachęcających mieszkańców do inicjatywy lokalnej, zauważa natomiast, że zgodnie z art. 19c ust. 1 udpp organ stanowiący jest jest upoważniony wyłącznie do określenia trybu i szczegółowych

¹³ Zmiana wprowadzoną uchwałą nr XXXVI/482/2017 z Rady Miasta Legionowo z dnia 25 października 2017 r., zmiana weszła w życie od 17 listopada 2017 r.

¹⁴ Jak wyżej.

¹⁵ Obowiązywała od 26 maja 2015 r., tj. od dnia wejścia w życie uchwały Nr VII/71/2015.

kryteriów oceny wniosków. Kwestia ustalenia maksymalnej wysokości wkładu finansowego Miasta w realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej nie mieści się w pojęciu „tryb oceny wniosków”. Należy również wskazać, że art. 19b ust. 1 udpp określa w jakim zakresie mogą być realizowane zadania publiczne w ramach inicjatywy lokalnej, nie wskazując maksymalnej ich wartości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Miasta w skontrolowanym zakresie. Mieszkańcom stworzona została możliwość realizacji wniosków o inicjatywę lokalną, w tym Rada Miasta przyjęła zasady i określiła szczegółowe kryteria oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej. Zorganizowano system przyjmowania, rozpatrywania i realizacji inicjatyw lokalnych, a zadania w tym zakresie powierzono wyznaczonym pracownikom Urzędu. Prowadzono działania informacyjne dotyczące możliwości zgłaszania inicjatywy lokalnej. Niemniej jednak w uchwale w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków zawarto uregulowania niezgodne z udpp.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie 2015-2018 (I połowa) do Urzędu wpłynęło 105 wniosków o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej, z tego 30 w 2015 r., 36 w 2016 r., 22 w 2017 r. i 17 do 30 czerwca 2018 r. Dotyczyły one działań inwestycyjnych wspomagających rozwój wspólnot i społeczności lokalnej i obejmowały w szczególności: budowę, rozbudowę, przebudowę lub modernizację dróg, chodników, ciągów pieszo-jezdných, budynków oraz obiektów architektury, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także małej architektury, placów zabaw i terenów rekreacyjnych, oświetlenia ulicznego, placów, ulic i terenów.

Wnioski były składane przez mieszkańców Miasta samodzielnie, bądź przez grupy inicjatywne mieszkańców, w których do kontaktów z Urzędem wyznaczeni byli przewodniczący grupy. W badanym okresie nie składano wniosków za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub stowarzyszeń.

Spośród złożonych wniosków 50 zostało pozytywnie zaopiniowanych przez Zespół WIL i przyjętych przez Prezydenta do realizacji. Odrzucono łącznie 53 wnioski, a w dwóch przypadkach inicjatorzy wycofali wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 14-31, 793-1195)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto 41 wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w tym 20 dotyczących inicjatyw lokalnych przyjętych do realizacji¹⁶ oraz jeden wniosek, który został zaakceptowany, ale w wyniku postępowania przetargowego nie doszło do wyłonienia wykonawcy zadania (tj. 42% wniosków przyjętych do realizacji), a także 20 wniosków nieprzyjętych do realizacji¹⁷ (tj. 37,7%).

Głównymi przyczynami niepodjęcia realizacji zadań zgłoszonych w formie inicjatywy lokalnej były:

- brak dostępności dla wszystkich mieszkańców (osiem wniosków, z czego siedem zadań objętych wnioskami Prezydent skierował do realizacji przez KZB Legionowo sp. z o.o.),

¹⁶ Pięć spośród 16 przyjętych do realizacji w 2015 r. (15 zrealizowanych), pięć z 14 przyjętych do realizacji w 2016 r. (12 zrealizowanych), pięć z 14 przyjętych do realizacji (12 zrealizowanych) w 2017 r., pięć z sześciu przyjętych do realizacji w I połowie 2018 r., w tym jeden (jeden) zrealizowany w tym okresie.

¹⁷ Cztery spośród 12 odrzuconych i jeden wycofany przez inicjatora w 2015 r., pięć spośród 22 odrzuconych w 2016 r., cztery spośród siedmiu odrzuconych i jeden wycofany przez inicjatora w 2017 r., pięciu spośród 11 odrzuconych w I połowie 2018 r.

- braki formalne wniosków i braki w dokumentacji, które nie zostały uzupełnione (cztery przypadki),
- brak zgodności z dokumentami strategicznymi i planami inwestycyjnymi Gminy (jeden przypadek),
- niezyskanie wymaganego minimum punktów i pozytywnej rekomendacji Zespołu WIL (jeden wniosek),
- jedno zadanie dotyczące remontu zgłoszone na rok 2016 nie kwalifikowało się do realizacji, bowiem w rezerwie celowej nie posiadano środków na wydatki bieżące (zadanie zrealizowano w 2017 r., gdyż w budżecie Gminy na ten rok ujęto środki na wydatki bieżące na zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej),
- z uwagi na negatywną opinię¹⁸ dotyczącą z inicjatywy lokalnej pn. Pszczeli azyl,
- skierowanie zadania do realizacji przez KZB Legionowo sp. z o.o. (dwa wnioski dotyczące remontu deptaka na koronie trybuny Stadionu Miejskiego w Legionowie),
- wycofanie wniosku przez inicjatora (jeden przypadek),
- zakres prac i koszt przedstawiony we wniosku (dotyczący zadania przebudowy ulicy) przekraczał kwoty wskazane we wniosku, bowiem zgłoszona do remontu ulica wymagała kompleksowej przebudowy.

2.3. Szczegółowe badanie spraw wykazało, że w Urzędzie oceniano wnioski zgodnie z trybem przyjętym w uchwale w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków. Przyjęty i zarejestrowany w Urzędzie wniosek przekazywano do merytorycznych komórek organizacyjnych Urzędu (w przypadku badanych spraw były to: Wydział Inwestycji, Wydział Gospodarki Komunalnej, Referat Ochrony Środowiska) w celu dokonania szczegółowego sprawdzenia wniosku oraz określenia jakie ewentualne dokumenty należy złożyć dodatkowo, aby wniosek mógł być rozpatrywany. Tak sprawdzony wniosek kierowany był do przewodniczącego Zespołu WIL. W trakcie posiedzenia Zespołu WIL rozpatrywano wnioski według szczegółowych kryteriów określonych w załączniku do uchwały. Wyniki analizy poszczególnych wniosków dokonanej przez Zespół WIL były utrwalone na *kartach oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej*, a całość przebiegu posiedzenia utrwalano w protokołach z posiedzeń Zespołu WIL, który był akceptowany przez Prezydenta.

2.4. Pisemne zawiadomienia o odmownym załatwieniu wniosków były przekazywane wnioskodawcom, po posiedzeniu Zespołu WIL i zatwierdzeniu protokołu z jego posiedzenia przez Prezydenta, od 6 do 85 dni od wpływu wniosków. W ośmiu przypadkach spośród 20 badanych, okres udzielenia odpowiedzi przekroczył miesięczny termin na załatwienie wniosku i równoczesne zawiadomienie wnioskodawcy o sposobie jego załatwienia (odpowiedzi udzielono od 32 do 85 dni od wpływu wniosków), co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie dokumentacji wykazało, że wnioskodawców nie zawiadamiano pisemnie o sposobie załatwienia wniosku w przypadkach wniosków przyjętych do realizacji, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. Okres od wpływu pierwszego wniosku w danej sprawie do podpisania umowy o realizację inicjatywy lokalnej wyniósł od 22 do 210 dni (19 badanych spraw).

(dowód: akta kontroli str. 793-1195)

¹⁸ W związku z charakterem zgłoszonej inicjatywy lokalnej Urząd zwrócił się o specjalistyczną opinię do Koła Pszczelarzy w Legionowie.

2.5. We wszystkich 21 sprawach dotyczących inicjatyw lokalnych przyjętych do realizacji wraz z wnioskami inicjatorzy składali dokumentację wymaganą w § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w tym harmonogramy i kosztorysy zadań. W przypadkach braku załączników wymagano ich uzupełnienia. W dokumentacji spraw nie stwierdzono dokumentów wskazujących na to, że harmonogramy oraz kosztorysy zadań były wynikiem wspólnej pracy inicjatorów i Urzędu.

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta, w wyjaśnieniach podał, że *pracownicy Urzędu zarówno Koordynator jak i pracownicy komórek merytorycznych współpracowali na bieżąco z inicjatorami zarówno przed złożeniem wniosku (wyjaśnienie, co należy wpisać w poszczególne rubryki wniosku, jak ma wyglądać harmonogram i kosztorys). Wyjaśniano również w jakiej wysokości Gmina może dofinansować zadanie. Inicjatorzy otrzymywali informacje o tym, że jeśli Gmina sfinansuje projekt zagospodarowania terenu to jednocześnie zmniejszeniu ulegnie udział finansowy Gminy na pozostałe działania w projekcie. Gmina przyjmując wniosek do oceny powinna wiedzieć jakie zadanie inicjator chce realizować, w jakim terminie, i za jaką kwotę i jaki jest planowany harmonogram realizacji inicjatywy.*

(dowód: akta kontroli str. 793-1195, 1206-1222)

2.6. W badanym okresie wpłynęła jedna skarga na działania Prezydenta dotyczące realizacji inicjatywy lokalnej pn. Miasteczko ruchu drogowego na osiedlu Jagiellońska. Rada Miasta Legionowo, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Legionowo, uznała skargę za bezzasadną.

(dowód: akta kontroli str. 728-746)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Przekroczeniu miesięcznego terminu na załatwienie wniosku oraz niezawiadomieniu wnioskodawców w tym terminie, w formie pisemnej, o nowym terminie załatwienia wniosku. 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).

W przypadku ośmiu¹⁹ spośród 20 objętych badaniem wniosków załatwionych odmownie od dnia złożenia wniosku do dnia pisemnego poinformowania wnioskodawców o wyniku rozpatrzenia wniosku upłynęło od 32 do 85 dni.

2. Niezawiadamianiu pisemnie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku przyjętego do realizacji (w przypadku wszystkich 21 badanych wniosków). Było to niezgodne z art. 244 § 2 Kpa, który stanowi, że o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

W związku z powyższymi nieprawidłowościami Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta, w wyjaśnieniach podał, że *w przypadku wniosków, które nie zostały przyjęte do realizacji, pisemna informacja przekazywana była do inicjatora dopiero po posiedzeniu Zespołu i zatwierdzeniu protokołu z posiedzenia Zespołu. Natomiast w przypadku wniosków przyjętych do realizacji w wyjaśnieniach podał, że pracownik merytorycznie prowadzący inicjatywę lokalną był w stałym telefonicznym kontakcie z Przewodniczącym Grupy Inicjatywnej i informował na bieżąco o planowanych*

¹⁹ Sprawy nr: WO.522.1.2015, WO.522.2.2015, WO.522.12.2015, WO.522.20.2015, WO.522.7.2016, WO.522.10.2017, WO.522.5.2018, WO.522.3.2018.

terminach realizacji poszczególnych etapów realizacji zadania: Wydział Inwestycji po otrzymaniu dyspozycji do działania, tj. pisma przewodniczącego Zespołu zaakceptowanego przez Prezydenta Miasta, wnioskował o wprowadzenie zadania do planu budżetu gminy. Po podjęciu uchwały Rady Miasta Legionowo w części dot. wprowadzenia zadania do budżetu gminy niezwłocznie osoba merytorycznie prowadząca zadanie informowała telefonicznie Inicjatora o powyższym i ustalała termin podpisania umowy z inicjatorem na realizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 806-808, 853, 877-878, 953, 1005-1006, 1066, 1129-1131, 1153, 1206-1224)

Zdaniem NIK, ustne informowanie wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy nie zwalnia Prezydenta z obowiązku sporządzenia takiego zawiadomienia również w formie pisemnej. Zobowiązuje do tego art. 244 § 2 Kpa. Ponadto, w ocenie NIK, brak zawiadomień o sposobie załatwienia wniosku, uniemożliwia precyzyjne ustalenie w jakim terminie został załatwiony wniosek.

3. Żądaniu od inicjatora uzupełnienia wniosku o dokumentację projektową wraz z planem zagospodarowania terenu, mimo że z art. 19g udpp wynika, że organ wykonawczy jest wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej.

Ustalono, że w przypadku wniosku o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej (sprawa nr WO.522.28.2015), Zespół WIL opiniując wniosek zażądał od wnioskodawcy uzupełnienia wniosku o projekt wykonawczy wraz z planem zagospodarowania terenu, mimo że inicjator zobowiązał się wkładu rzeczowego polegającego na zakupie farb, pędzli, rozpuszczalników, rękawic, regulaminu placu zabaw i zakup piasku (za kwotę 3 070,00 zł) oraz wkładu w formie pracy społecznej (o wartości 1 350 zł). Ze względu na koszt wykonania żądanej dokumentacji grupa inicjatywna odstąpiła od realizacji zadania polegającego na modernizacji placu zabaw, w tym na wydzieleniu strefy zabaw dla dzieci młodszych (3-5 lat) i starszych (6-12 lat).

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta w wyjaśnieniach podał, że Zespół poprosił o uzupełnienie wniosku o projekt wykonawczy, plan zagospodarowania terenu oraz skorygowanie nieścisłości dot. harmonogramu i zgłoszenia do Starostwa Powiatowego na podstawie opinii Naczelnika Wydziału Inwestycji (pismo WI.7013.16.2015 z dnia 15.07.2015 r.). Z opinii Naczelnika Wydziału Inwestycji wynika, że inicjator złożył korektę zgłoszenia robót budowlanych, która polegała na zamianie faktycznych robót budowlanych polegających na doposażeniu (czyli postawieniu nowych urządzeń zabawowych) na placu zabaw oraz przeniesieniu części starych urządzeń w nowe miejsce, na: „remont i wymianę urządzeń placu zabaw”. Według Naczelnika Wydziału było to niezgodne ze stanem faktycznym wniosku dotyczącym realizacji zadania przez gminę Legionowo. Z związku z tym Naczelnik Wydziału poprosił o wyegzekwowanie od grupy inicjatywnej prawidłowego dokonania robót lub dokonania zmiany wniosku na „wymianę urządzeń czyli postawienie takich samych zabawek (ważne ze względu na strefę bezpieczeństwa) w tym samym miejscu w których usytuowane są stare urządzenia zabawowe). Jeśli inicjator dokonał zgłoszenie budowy/robót budowlanych do Starostwa to znaczy, że inicjator powinien posiadać projekt zagospodarowania terenu, który jest wymagany przez Starostwo.

(dowód: akta kontroli str. 1153, 1161-1185, 1206-1224)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Wszystkie wnioski w sprawie realizacji zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej, które wpłynęły w kontrolowanym okresie do Urzędu zostały załatwione. Po ustaleniu szczegółów realizacji zadania, Miasto zawierało umowy z inicjatorami. NIK stwierdziła jednak przypadki przekroczenia miesięcznego terminu na załatwienie wniosku, a także niezawiadamianie pisemnie wnioskodawców o przyjęciu wniosków do realizacji.

3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zadań realizowanych w formie inicjatywy lokalnej

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie zrealizowano łącznie 40 inicjatyw lokalnych, pięciu nie zrealizowano, pomimo ich akceptacji, a pięć było w trakcie realizacji.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. na realizację ww. zadań Miasto wydatkowało łącznie 1 150,9 tys. zł, z tego:

- w 2015 r. – 448,2 tys. zł, co stanowiło 0,24% łącznych wydatków Miasta,
- w 2016 r. – 237,2 tys. zł, tj. 0,11% wydatków Miasta;
- w 2017 r. – 224,3 tys. zł, tj. 0,10% wydatków Miasta;
- do 30 czerwca 2018 r. – 241,2 tys. zł, tj. 0,23% wydatków Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 14-31,38, 672-726)

3.2. Wniosek wraz z dokumentacją, po jego zaakceptowaniu przez Prezydenta, był przekazywany do realizacji do odpowiedniej merytorycznie komórki organizacyjnej Urzędu (w przypadku badanych spraw do Wydziału Inwestycji, Wydziału Gospodarki Komunalnej i Referatu Ochrony Środowiska). W okresie realizacji inicjatywy sprawy były prowadzone przez wyznaczonych pracowników merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 793-1195)

3.3. Badanie dokumentacji 20 inicjatyw lokalnych przyjętych do realizacji wykazało, że w kosztorysach, a następnie w umowach o wykonanie zadania w ramach inicjatywy lokalnej, ujmowano przewidywany całkowity koszt zadania, w tym udział finansowy Miasta określany w możliwej maksymalnej kwocie dofinansowania (tj. do 25,0 tys. zł, do 50,0 tys. zł) – 11 spraw, bądź w wysokości określonej w posiadanych przez wnioskodawców ofertach (kosztorysach, cennikach) w przypadku dziewięciu spraw. Ostateczny koszt realizacji inicjatywy lokalnej poniesiony przez Miasto wynikał z umów zawartych z wykonawcami zadań wyłonionymi w postępowaniach przetargowych lub w wyniku przeprowadzonego zapytania ofertowego. Ustalono, że inicjatorzy wraz z wnioskami o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej każdorazowo składali harmonogramy i kosztorysy wykonania inicjatywy lokalnej. Wnioski, kosztorysy oraz harmonogramy stanowiły załączniki do umów o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Jak wynika ze sprawozdań z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (badaniem objęto 14 sprawozdań), inicjatywy realizowane były zgodnie z harmonogramami.

(dowód: akta kontroli str. 793-1195)

3.4. Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o udzielanie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego²⁰, na realizację zadań zgłoszonych w formie inicjatywy lokalnej. Badanie nie wykazało nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1196-1205)

²⁰ Sprawy nr: Rz.271.44.2015, Rz.271.27.2016.

3.5. Ustalono, że okres od zaakceptowania wniosku do podpisania umowy o realizację inicjatywy lokalnej wyniósł w badanych sprawach (17 z 20 badanych spraw) od 10 do 207 dni. W jednym przypadku w dokumentacji sprawy nie stwierdzono umowy w formie pisemnej, co zostało opisane w części *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dwóch sprawach (nr WO.522.10.2018, WO.522.11.2018, wnioski zaakceptowane przez Prezydenta 5 czerwca 2018 r.) umowy zostaną podpisane po podjęciu uchwały Rady Miasta Legionowo w zakresie wprowadzenia zadania do budżetu Miasta. Ustalono, że po akceptacji wniosku przez Prezydenta, komórki merytoryczne wnioskowały o wprowadzenie zadania do planu budżetu Miasta. Po podjęciu uchwały przez Radę Miasta w części dotyczącej wprowadzenia zadania do budżetu Miasta, osoba merytorycznie prowadząca zadanie informowała telefonicznie inicjatorów o powyższym, po czym ustalano z inicjatorem termin podpisania umowy na realizację inwestycji. W jednym przypadku umowę z inicjatorem zawarto po zrealizowaniu zadania, co zostało opisane w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 806-808, 877-878, 1005-1006, 1129-1131)

3.6. Badane umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej sporządzone zostały zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków. Postanowienia zawarte w tych umowach zapewniały ich rzetelną realizację, wyraźnie określały podział zadań, nadzór i kontrolę realizacji zadania oraz przewidywane efekty i sposób rozliczenia zadania. Do umów tych nie wprowadzano aneksów.

(dowód: akta kontroli str. 806-852, 877-852, 1005-1065, 1129-1152)

3.7. Szczegółowe badanie spraw dotyczących zadań zrealizowanych w ramach inicjatywy lokalnej wykazało, że Miasto wносиło wkład finansowy w ich realizację. Łączny wkład Miasta w okresie objętym kontrolą wyniósł 312,7 tys. zł, z tego: w 2015 r. – 100,2 tys. zł, w 2016 r. – 96,8 tys. zł, w 2017 r. – 111,3 tys. zł, w 2018 r. – 4,4 tys. zł. Z ww. środków zrealizowano m.in. zakup materiałów budowlanych, zakup urządzeń sportowych do siłowni plenerowych, dostawę i montaż urządzeń placów zabaw, remont nawierzchni w strefie relaksu, montaż systemu automatycznego nawadniania, zakup kurtyny wodnej wraz z osprzętem. We wszystkich badanych przypadkach Miasto dokonywało wyboru wykonawców i płatności za zrealizowane dostawy i usługi stanowiące zobowiązanie Miasta.

Wkład mieszkańców w realizację zadań objętych szczegółowym badaniem wyniósł łącznie 114,1 tys. zł, z tego: wkład finansowy – 17,9 tys. zł, prace społeczne – 43,1 tys. zł, wkład rzeczowy – 53,1 tys. zł. W 2015 r. wkład finansowy mieszkańców wyniósł 11,4 tys. zł, wkład pracy społecznej – 14,0 tys. zł, wkład rzeczowy – 39,4 tys. zł. W 2016 r. wkład finansowy mieszkańców wyniósł 6,5 tys. zł, wkład pracy społecznej – 7,1 tys. zł, wkład rzeczowy – 5,2 tys. zł. W roku 2017 wkład pracy społecznej mieszkańców w badanie zadania wyniósł 20,6 tys. zł, natomiast wkład rzeczowy – 8,5 tys. zł. W 2018 r. wkład pracy społecznej wyniósł 1,4 tys. zł. Mieszkańcy wnoszący wkład finansowy dokonywali bezpośrednich płatności za określone w umowie realizowane przez siebie zadania.

Ze sprawozdań z realizacji inicjatyw lokalnych wynika, że wkład finansowy mieszkańców został przeznaczony m.in. na dowóz piachu, wynajęcie sprzętu budowlanego, zagospodarowanie terenu, w tym malowanie ogrodzenia, zasadzenie roślin. W ramach wkładu rzeczowego m.in. wykonano prace montażowe i brukarskie, wykonano projekt placu zabaw, przekazano ziemię, trawy i rośliny oraz dokonano ich nasadzenia, zakupiono i zamontowano piaskownicę, przekazano materiały budowlane. W ramach prac społecznych mieszkańcy m.in. prowadzili prace przygotowawcze oraz porządkowe, siali trawę, sadzili rośliny, wykonywali pomiary,

oczyszczili i odmalowali urządzenia do zabawy na placu zabaw, zamontowali kurtynę wodną.

(dowód: akta kontroli str. 806-808, 877-878, 1005-1006, 1129-1131)

3.8. W umowach o realizację zadania publicznego w formie inicjatywy lokalnej, Miasto zagwarantowało sobie możliwość kontroli prawidłowości realizacji zadania oraz wydatkowania środków finansowych przekazanych na inicjatywę. Miasto nie przekazywało środków finansowych na badane zadania bezpośrednio do inicjatorów, w związku z tym nie prowadziło kontroli w tym zakresie. W umowach inicjatorzy zostali zobowiązani do sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji inicjatywy lokalnej, w terminie 30 dni od zakończenia realizacji zadania. Ustalono, że w przypadku 13 z 16 zakończonych spraw (cztery sprawy z 2018 r. były w trakcie realizacji) sprawozdania zostały złożone zgodnie z umowami. W dwóch sprawach w dokumentacji przedłożonej do kontroli brak było sprawozdań z realizacji inicjatywy lokalnej, a w kolejnej sprawie złożone sprawozdanie było nierzetelne, co zostało opisane w części *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 4-13, 806-852, 877-852, 1005-1065, 1129-1152)

3.9. Badanie próby inicjatyw lokalnych zrealizowanych w latach 2015-I połowa 2018 wykazało, że zakładane efekty rzeczowe, ujęte w umowach o ich realizację, zostały osiągnięte. W jednym przypadku inicjatywy przyjętej do realizacji, dotyczącej remontu schodów deptaka spacerowego na koronę trybuny Stadionu Miejskiego w Legionowie (sprawa nr WO.522.3.2017, wniosek z 9 stycznia 2017 r.), w postępowaniu ofertowym nie wyłoniono wykonawcy, bowiem jeden z potencjalnych wykonawców nie był zainteresowany wykonaniem tego zadania, drugi złożył ofertę dwukrotnie przekraczającą planowany koszt inicjatywy lokalnej. Przy kolejnej próbie wyłonienia wykonawcy, na zapytanie wysłane z Urzędu do trzech przedsiębiorców, nie uzyskano odpowiedzi. Inicjator złożył kolejny wniosek dotyczący ww. inicjatywy (sprawa nr WO.522.24.2017, wniosek z 8 września 2017 r.). Prezydent skierował wniosek do realizacji przez KZB Legionowo sp. z o.o.

Ogłędziny NIK sześciu inwestycji zrealizowanych w ramach inicjatywy lokalnej wykazały, że tereny i urządzenia plenerowe były ogólnodostępne oraz wskazywały na należyty stan ich utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 784-787, 806-852, 877-852, 1005-1065, 1129-1152)

3.10. Informacje o zadaniach zrealizowanym w formie inicjatywy lokalnej zamieszczane były na stronie www.legionowo.pl, na stronie BIP Urzędu oraz w mediach społecznościowych. Na stronie www.legionowo.pl zamieszczono m.in. mapę poglądową z zaznaczonymi inwestycjami, które zostały zrealizowane lub zostały pozytywnie zaopiniowane do realizacji, wraz z opisem i wnioskowaną kwotą dofinansowania ze strony Miasta. Na stronie BIP Urzędu zamieszczono ogłoszenia wyników naboru wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, które wpłynęły do Urzędu, wraz nazwą zadania i kwotą dofinansowania. Ponadto o realizacji poszczególnych inicjatyw lokalnych zamieszczano artykuły na stronie www.legionowo.pl oraz w bezpłatnej gazecie *Puls Miasta*.

Zgodnie z zapisami umów na realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, inicjator był zobowiązany m.in. do trwałego oznaczenia przedmiotu umowy informacją, że przedmiot umowy zrealizowany był przy udziale środków finansowych Miasta. Ogłędziny NIK sześciu inwestycji wykazały, że ww. informacje były zamieszczone w obrębie czterech z nich. W związku z brakiem oznaczeń o udziale Miasta w realizacji dwóch zadań, inspektor w Wydziale Inwestycji odpowiedzialny m.in. za realizację zadań w ramach inicjatyw lokalnych, poinformował, że inwestycje zrealizowane w ramach inicjatyw lokalnych każdorazowo są oznaczane trwałymi, plastikowymi tabliczkami, na których znajdują się odpowiednie zapisy, ale bywa, że

w aktach wandalizmu są wrywane. Stwierdziła, że Miasto nie ma możliwości stałego monitorowania i bieżącego uzupełniania tych oznaczeń.

(dowód: akta kontroli str.784-787, 806-852, 877-852, 1005-1065, 1129-1152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Zawarcie umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą dopiero po 124 dniach od zakończenia realizacji usługi przez wykonawcę, któremu Miasto zleciło wykonanie zadania w ramach swojego zobowiązania. Było to niezgodne z art. 19d udpp stanowiącym, że po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy zawiera umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą oraz załącznikiem do uchwały, w którym w § 9 ust.1 określono, że warunkiem realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest zawarcie umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej pomiędzy Miastem a inicjatorem.

Wniosek w sprawie nr WO.522.25.2016 wpłynął do Urzędu 10 maja 2016 r. Po uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu WIL (13 maja 2016 r.), Prezydent skierował wniosek do realizacji. We wniosku inicjator zobowiązał się do: zerwania kostki brukowej, wyrównania ziemi po wykopach na instalację, nawiezienia ziemi, posiania trawy, nasadzenia roślin, położenia kostki brukowej (prace społeczne) oraz przekazania ziemi, trawy oraz roślin (wkład rzeczowy). Wkład Miasta miał polegać na montażu systemu automatycznego nawadniania.

Umowę (nr RŚ.6130.23.2016) z firmą wyłonioną do realizacji zadania Miasto zawarło 23 czerwca 2016 r. Potwierdzenie wykonania zadania objętego ww. umową zostało podpisane 4 sierpnia 2016 r.

Natomiast umowa o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej pomiędzy Miastem a inicjatorem zawarto dopiero 6 grudnia 2016 r. W umowie wskazano, że termin wykonania zadania ustalono na 15 grudnia 2016 r. Sprawozdanie z realizacji inicjatywy wpłynęło do Urzędu 30 grudnia 2016 r. W sprawozdaniu podano, że zadanie realizowane było w okresie od 6 grudnia 2016 r. do 15 grudnia 2016 r., mimo że zadanie realizowane było w okresie od maja 2016 r. do sierpnia 2016 r.

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta w wyjaśnieniach podał, że *mieszkańcy z Grupy Inicjatywnej na bieżąco współpracowali z pracownikami Urzędu miasta w realizacji inicjatywy lokalnej, a formalne podpisanie umowy było opóźnione na skutek niedopatrzenia.*

(dowód: akta kontroli str. 1005-1006, 1027-1065, 1206-1224)

2. Nierzetelnym dokumentowaniu spraw dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej.

W dokumentacji spraw stwierdzono brak pisemnej umowy o realizację inicjatywy lokalnej w jednym przypadku²¹, brak sprawozdania z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej w dwóch przypadkach²², błędne dane finansowe w sprawozdaniu inicjatora przedłożonym w Urzędzie w jednym przypadku²³ oraz nierzetelne sporządzenie protokołu odbioru końcowego robót, w który nie podano wyniku pracy komisji odbioru w jednym przypadku²⁴.

²¹ Sprawa nr WO.522.34.2016.

²² Sprawy nr WO.522.34.2016 i nr WO.522.1.2016.

²³ Sprawa nr WO.522.2.2017.

²⁴ Sprawa WO.522.19.2017.

Pan Marek Pawlak, Zastępca Prezydenta w kwestii dotyczącej braku dokumentów wyjaśnił, że *z uwagi na fakt, że osoba prowadząca sprawę nie pracuje już w Urzędzie (...) nie jest możliwe wyjaśnienie zaistniałej sytuacji*; w kolejnym przypadku, że Inicjator nie wywiązał się z tego obowiązku pomimo telefonicznego przypominania o konieczności złożenia sprawozdania. Błędy w sprawozdaniu zdaniem Zastępcy Prezydenta były oczywistą omyłką polegającą na błędnym wpisaniu danych w sprawozdaniu. Natomiast w wyjaśnieniach dotyczących nierzetelnego sporządzenia protokołu odbioru robót podał, m.in. że *pomimo braku odniesienia do jakości wykonanych robót należy przyjąć, że roboty zostały zgodnie z umową i projektem zagospodarowania, faktura opisana, że sprawdzono pod względem merytorycznym potwierdza, że roboty zostały odebrane jako dobrze wykonane*.

(dowód: akta kontroli str. 877-895, 916-920, 1005-1026, 1206-1224)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Miasto podejmowało działania w celu prawidłowej realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. W umowach określono podział zadań, sposób prowadzenia nadzoru i kontroli, przewidywane efekty i sposób rozliczenia zadania. Wyznaczeni pracownicy merytoryczni Urzędu prowadzili bieżący nadzór nad realizacją inicjatyw lokalnych. W badanych sprawach uzyskano efekty zakładane w umowach o realizację inicjatyw lokalnych, o których Miasto każdorazowo informowało również mieszkańców.

NIK stwierdziła przypadek zawarcia przez Miasto umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej z inicjatorem dopiero po 124 dniach od zakończenia realizacji usługi przez przedsiębiorcę, a także nierzetelne dokumentowanie spraw dotyczących inicjatyw lokalnych.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do dostosowania uchwały dotyczącej realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej do uregulowań zawartych w udpp.
2. Terminowe rozpatrywanie wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej.
3. Każdorazowe zawiadamianie wnioskodawców o sposobie załatwienia złożonych wniosków.
4. Opracowywanie przez Urząd wspólnie z wnioskodawcą dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej.
5. Każdorazowe zawieranie pisemnej umowy z wnioskodawcą przed wykonaniem zadania w ramach inicjatywy lokalnej.
6. Zwiększenie nadzoru nad rzetelnością dokumentowania spraw dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej.

²⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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 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.

Warszawa, dnia września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Edyta Jamioł
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis