



Szczecin, 13.11.2014 r.

Prezydent Miasta Szczecin
pl. Armii Krajowej 1
70-456 Szczecin

**Uwagi Zachodniopomorskiej Federacji Pozarządowej do
projektu uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych
kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego
w ramach inicjatywy lokalnej**

I. Uwagi ogólne

Zachodniopomorska Federacja Pozarządowa (dalej jako: „Federacja”) pragnie niniejszym przedłożyć uwagi do projektu uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Z aprobatą przyjmujemy podjęcie działań uchwałodawczych w zakresie przedmiotowej uchwały. Zdaniem Federacji jej uchwalenie konstruktywnie wpłynie na społeczną aktywność i podejmowanie przez mieszkańców społecznych przedsięwzięć. W stanowisku Federacji (wówczas jeszcze Federacji w trakcie powstawania) w sprawie projektu Programu współpracy z NGO na rok 2015¹ wskazaliśmy znaczenie i konieczność uchwalenia przepisów dotyczących realizowania zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Wskazaliśmy wówczas, że zdaniem Federacji prace nad przedmiotową uchwałą powinny zostać przyspieszone i zakończone jak najszybciej.

Konkludując – Federacja uznaje za konieczne uchwalenie przedmiotowej uchwały, podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w tym zakresie uznajemy za cenne. Pragniemy jednocześnie zwrócić uwagę na niedoskonałości projektu i wskazać kwestie, które zdaniem Federacji należy w projekcie uchwały zmienić, aby mogła ona realizować cel, dla którego zostanie uchwalona.

[1] Uchwała Rady Miasta Szczecina nr XLV/1344/14 z dnia 13 października 2014 r. w sprawie „Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2015 rok”.



**ZACHODNIOPOMORSKA
FEDERACJA POZARZĄDOWA**

II. Zmiana kryteriów i algorytmu oceniania wniosków przez komisję oceniającą

1. Regulacje projektu uchwały

Kryteria oceniania, które znajdują swoje odzwierciedlenie w „Karcie oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej” zostały uregulowane w §5 projektowanej uchwały.

Projekt uchwały stanowi, że wniosek podlega ocenie punktowej ze względu na następujące kryteria:

- a) wartość zobowiązania wnioskodawcy w formie pracy społecznej (0-15 pkt),
- b) wartość zobowiązania wnioskodawcy w formie świadczeń rzeczowych (0-15 pkt),
- c) wysokość zobowiązania wnioskodawcy w formie świadczeń pieniężnych (0-15 pkt),
- d) spójność proponowanych wydatków i opisanych działań (0-15 pkt),
- e) stan przygotowania realizacji działania (0-15 pkt),
- f) przewidywane koszty eksploatacji realizowanego w ramach inicjatywy lokalnej obiektu lub urządzenia, jeśli wystąpią, ponoszone przez Miasto (0-15 pkt).

2. Analiza projektowanego systemu

Na wstępie należy zaznaczyć, że niejednoznaczne jest, czy w kryteriach wyrażonych w §5 lit. a - c bierze się pod uwagę wartość zobowiązania wnioskodawcy w danej formie (czyli czy za kwotę bazową przyjmuje się tylko tę część całego projektu, którą wniesić musi wnioskodawca, nie zważając na wysokość środków, które wniesie miasto), czy też bierze się pod uwagę stosunek tychże różnych zobowiązań wnioskodawcy do całości kwoty projektu (biorąc za kwotę bazową całość środków przeznaczonych na projekt, w tym tych, które w założeniu wniesić ma miasto).

Przyjęcie pierwszej lub drugiej interpretacji ma daleko idące skutki. Zobrazujmy to na przykładach.

/// Przykłady zakładające pierwszą z przedstawionych interpretacji (przy ocenie wniosku należy brać pod uwagę wysokość zobowiązania wnioskodawcy w danej



formie, nie zważając na to, co dołoży miasto):

Ocena punktowa wniosku mogłaby przedstawiać się następująco:

- ① Wartość zobowiązania wnioskodawcy wynosi 100 tys. zł
(wnioskodawca zakłada, że kolejne 100 tys. zł zapewni miasto)
60% w formie pracy społecznej = $60/5 = 12$ pkt
20% w formie świadczeń rzeczowych = $20/5 = 4$ pkt
20% w formie świadczeń pieniężnych = $20/5 = 4$ pkt

Suma – 20 pkt (na teoretycznie 45 pkt możliwych na podstawie tych kryteriów)

Inny przykład:

- ② Wartość zobowiązania wnioskodawcy wynosi 100 tys. zł.
(wnioskodawca zakłada, że kolejne 100 tys. zł zapewni miasto)
38% w formie pracy społecznej = $38/5 = 7,6$ pkt
53 % w formie świadczeń rzeczowych = $53/5 = 10,6$ pkt
9% w formie świadczeń pieniężnych = $9/5 = 1,8$ pkt

Suma – także wyniosła 20 pkt

Przeanalizujmy inny przykład:

- ③ Wartość zobowiązania wnioskodawcy wynosi 100 tys. zł.
(wnioskodawca zakłada, że kolejne 100 tys. zł zapewni miasto)
0% w formie pracy społecznej = 0 pkt
75 % w formie świadczeń rzeczowych = $75/5 = 15$ pkt
25% w formie świadczeń pieniężnych = $25/5 = 5$ pkt
Łącznie ((3)) = 20 pkt

- ④. Wartość zobowiązania wnioskodawcy wynosi 100 tys. zł.
(wnioskodawca zakłada, że kolejne 100 tys. zł zapewni miasto)
0% w formie pracy społecznej = 0 pkt
0 % w formie świadczeń rzeczowych = 0 pkt
100% w formie świadczeń pieniężnych = arytmetycznie daje to 20 pkt,
ale z uwagi na wprowadzone uchwałą ograniczenie, nie otrzymamy
w tym punkcie więcej niż 15 pkt





Konkluzja. Jakkolwiek, nie można zdobyć na podstawie trzech pierwszych kryteriów więcej niż 20 pkt (bowiem $100\%/5$, gdyż 5% to 1 pkt, zatem daje to 20 pkt). Co istotne, nie można otrzymać na podstawie tych kryteriów mniej niż 15%, zatem trzy pierwsze kryteria będą różnicowały wnioski w granicach 5 punktów.

Przykład nr 4 wskazuje, że możliwe jest zdobycie maksymalnej liczby punktów **nawet wówczas, gdy wnioskodawca w swoim projekcie nie przewiduje pracy społecznej**. Należy to z naciskiem podkreślić w kontekście uregulowania art. 19c ust. 1 zd. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, który stanowi o tym, iż „Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać **przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej**” (podkreślenie własne). Na gruncie zaproponowanego systemu może być tak, że brak jakiegokolwiek społecznej pracy nie zdyskwalifikuje wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Problemem jest także okoliczność, że pozytywną rekomendację komisji otrzymają te projekty, które zdobędą co najmniej 55 pkt (§5 ust. 4 projektowanej uchwały). Ze względu na trzy pierwsze kryteria można faktycznie zdobyć najwyżej 20 pkt, choć teoretycznie przewiduje się na te kryteria 45 pkt. Osiągając maksymalną liczbę 20 pkt, na podstawie następných kryteriów koniecznym jest zdobycie jeszcze 35 pkt (na 45 możliwych). Będzie to jeszcze mniej realne w odniesieniu do projektów, które otrzymałyby tylko 15 punktów (liczbę minimalną w odniesieniu do trzech pierwszych kryteriów).

//2// Przykłady zakładające drugą z przedstawionych na wstępie interpretacji (przy ocenie wniosku należy brać pod uwagę wysokość całości środków, przeznaczanych na projekt):

Wartość zobowiązania wnioskodawcy wynosi 60 tys. zł, a całość projektu
100 tys. zł
25 tys. zł w formie pracy społecznej = 25% całości = $25/5 = 5$ pkt
20 tys. zł w formie świadczeń rzeczowych = 20% = $20/5 = 4$ pkt
15 tys. zł w formie świadczeń pieniężnych = 15% = $15/5 = 3$ pkt
Daje to w sumie 12 pkt (na 45 możliwych!)





Konkluzja. Z uwagi na niską ilość punktów uzyskanych w ten sposób można wątpić, czy taka interpretacja była zamierzeniem projektodawcy, gdyż wydaje się nieracjonalna. Zdobycie minimalnych liczby punktów, niezbędnych do pozytywnej rekomendacji, jest jeszcze mniej realne.

3. Wnioski

Obecny algorytm oceniania jest niejednoznaczny i rodzi wątpliwości, jaką kwotę należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny punktowej. Którąkolwiek z interpretacji rozumienia algorytmu przyjąć, nie traktuje on preferencyjnie zobowiązania wnioskodawcy w formie pracy społecznej. Jest ona tak samo punktowana, jak zobowiązania w formie świadczeń rzeczowych, tudzież w formie świadczeń pieniężnych. O braku szczególnego traktowania tej przesłanki świadczy także okoliczność, że najwyższą liczbę punktów na podstawie trzech pierwszych kryteriów może zdobyć projekt, który w ogóle nie przewiduje społecznej pracy mieszkańców.

Z uwagi na wysoko postawiony próg 55 pkt, warunkujący uzyskanie pozytywnej rekomendacji, spełnienie tego warunku może być w praktyce bardzo trudne.

4. Rekomendacje

Zdaniem Federacji błędnym jest identyczne traktowanie, pod kątem możliwości do zdobycia punktów, wszystkich kryteriów. Istota inicjatywy lokalnej polega na zapewnieniu przyjaznych warunków do podejmowania przez mieszkańców aktywności społecznej, angażując się tym samym w sprawy lokalne. Z tego powodu nie powinno się nadmiernie ograniczać możliwości pozytywnej rekomendacji wniosku z powodu okoliczności, takich jak posiadane środki pieniężne lub rzeczowe, czy przewidywany koszt eksploatacji powstałego wskutek inicjatywy przedsięwzięcia, czy też stanu przygotowania realizacji zadania.

Na szczególne uwzględnienie społecznej pracy jako formy zobowiązania wnioskodawcy oraz na zniwelowanie wskazanych wyżej nieprawidłowości pozwoli, w ocenie Federacji, poniższy model kryteriów i przyporządkowanych im punktów (algorytm), którego wprowadzenie skutkowałoby koniecznością zmiany treści §5 projektowanej uchwały.



**ZACHODNIOPOMORSKA
FEDERACJA POZARZĄDOWA**



Kryterium oceny	Maksymalna liczba punktów	Przyznana ocena
Wysokość zobowiązania wnioskodawcy (względem zaangażowania środków budżetu miasta) <i>Maksymalnie do zdobycia 10 pkt</i>	Od 1% do 20% całej kwoty projektu = 2 pkt powyżej 20% do 30% = 4 pkt powyżej 30% do 40% = 6 pkt powyżej 40% do 50% = 8 pkt powyżej 50% = 10 pkt	
Ocena formy zobowiązania wnioskodawcy <i>Maksymalnie do zdobycia 3 pkt</i>	Gdy przeważającą formą zobowiązania jest praca społeczna – 3 pkt	
Spójność proponowanych wydatków i opisanych działań <i>Maksymalnie do zdobycia 10 pkt</i>	Od 0 do 10 pkt	
Wystąpienie kosztów eksploatacji przedsięwzięcia, zrealizowanego w ramach inicjatywy lokalnej, ponoszonych przez miasto <i>Maksymalnie do stracenia 1 pkt</i>	Punkty ujemne Od 0 do -1	
Stan przygotowania realizacji zadania	0-5	
	Maksymalnie – 28 pkt Od 15 pkt pozytywna rekomendacja	

III. Wyłączenie komisji oceniającej spod konieczności oceniania celowości wnioskowanej inicjatywy lokalnej

Przepis § 5 ust. 4 projektowanej uchwały stanowi, że „komisja oceniająca może pozytywnie rekomendować Prezydentowi Miasta wnioski, które otrzymały co najmniej 55 pkt oraz uzyskały pozytywną opinię co do celowości wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej” (podkreślenie własne). W zaproponowanym powyżej algorytmie i zaproponowanym systemie ocen nie ujęliśmy oceny celowości wniosku z punktu widzenia mieszkańców.





Badanie celowości wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej nie następuje na podstawie jasnych, obiektywnych kryteriów, jest z natury rzeczy działaniem ocennym. W związku z tym Federacja proponuje, aby owej oceny dokonywał Prezydent Miasta, jako organ wykonawczy gminy, który ponosi za swoje rozstrzygnięcia odpowiedzialność. Oczywiście ocena dokonana przez komisję oceniającą nie mogłaby być oceną dowolną, zupełnie arbitralną. Oczywiście jest także, że odpowiedzialność prawną ponosi Prezydent Miasta, jako ten organ, który ostatecznie decyduje o realizacji zadania (§5 ust. 5 projektowanej uchwały). Tym niemniej przeniesienie owego cennego elementu w całości na organ wykonawczy pozwoliłoby na egzekwowanie także politycznej odpowiedzialności Prezydenta Miasta za podjęte rozstrzygnięcia. Zdjęcie z komisji oceniającej obowiązku oceny celowości projektowanego przedsięwzięcia skutkowałoby tym, że nie dochodziłoby do swoistego rozmywania odpowiedzialności pomiędzy odpowiedzialnością komisji, a odpowiedzialnością, Prezydenta Miasta. Ta dystynkcja dla wielu mieszkańców może być niezrozumiała i kłopotliwa.

IV. Wskazanie w treści uchwały, że wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego

Zdaniem Federacji należy *expressis verbis* zaznaczyć w treści projektowanej uchwały, że wniosek o realizację zadania publicznego, który mogą złożyć mieszkańcy, jest w istocie wnioskiem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Oczywiście jest tak, że charakter prawny wniosku wynika bezpośrednio z art. 19b ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie². Tym niemniej wiedzy o charakterze prawnym wniosku mogą nie posiadać wszyscy mieszkańcy, którzy chcieliby zgłosić wniosek o realizację zadania publicznego. Umieszczenie tej informacji wprost w uchwale, czyli akcie bezpośrednio dotyczącym szczecińskich inicjatyw społecznych, zwiększyłoby szanse na uzyskanie tej wiedzy przez potencjalnych wnioskodawców. Dzięki temu osoby te mogłyby ustalić elementy składowe wniosku. W konsekwencji pozwoliłoby to zapobiec dezorientacji i kierowanym do Urzędu Miasta pytaniom.

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 118)



**ZACHODNIOPOMORSKA
FEDERACJA POZARZĄDOWA**



V. Uszczegółowienie składu komisji oceniającej

Projektowana ustawa stanowi ogólnie o tym, że złożony wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej podlega ocenie przez komisję oceniającą, powołaną przez Prezydenta Miasta Szczecina (§5 ust. 1). Nie zostały wskazane jakiegokolwiek kryteria, które wiązałyby Prezydenta Miasta przy decydowaniu o składzie osobowym komisji konkursowej.

Federacja proponuje, aby na poziomie uchwały sprecyzować skład tej komisji. Mogłoby to nastąpić poprzez określenie liczby osób w niej zasiadających. Uchwała mogłaby zapewnić sektorowi organizacji pozarządowych reprezentację w komisji oceniającej poprzez określenie, *per exemplum*, że „co najmniej jeden członek komisji oceniającej powinien być przedstawicielem wskazanym przez szczecińską Radę Działalności Pożytku Publicznego”.

Dookreślenie składu komisji oceniającej pozwoliłoby zapobiec niepożądanym zjawiskom, zapewnić reprezentację trzeciego sektora, a skutkiem tego – wzbudzić zaufanie mieszkańców (i przedstawicieli organizacji pozarządowych) do rozstrzygnięć podejmowanych przez tę komisję.

VI. Wprowadzenie przepisu zobowiązującego Urząd do udzielania mieszkańcom pomocy i wskazówek w zakresie składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

Federacja proponuje dodać do projektowanej uchwały przepis, zgodnie z którym „Przed złożeniem wniosku istnieje możliwość skonsultowania jego treści pod względem wymogów formalnych z pracownikami Urzędu Miasta Szczecina”.

Złożenie wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej może przysporzyć problemy niektórym z mieszkańców. Byłoby zjawiskiem negatywnym, gdyby inicjatywa lokalna nie została wcielona w życie z powodu formalności, którym nie byli w stanie sprostać mieszkańcy.





W ocenie Federacji nałożenie proponowanym przepisem obowiązku udzielania pomocy i wskazówek w odniesieniu do wymogów formalnych składanych wniosków nie stanowiłoby istotnego obciążenia Urzędu Miasta. Świadomość mieszkańców, że mogą

zwrócić się do urzędu o bezpłatną poradę w tym zakresie mogłaby zachęcić do podejmowania ich do aktywności i mogłaby wzbudzić zaufanie mieszkańców do administracji publicznej. Rozwiązanie to konweniowałoby z celem instytucji, jaką jest instytucja inicjatywy lokalnej – mianowicie wzrostu społecznej aktywności i ułatwienie zaangażowania w sprawy lokalne.

VII. Redakcyjne niedoskonałości projektowanej uchwały

Uwieńczając przedłożone uwagi, chcielibyśmy zwrócić uwagę na redakcyjne niedoskonałości, znajdujące się w projekcie uchwały.

W § 2 ust. 1 stanowi o tym, że „wniosek (...) mogą składać mieszkańcy wymienieni (...) zwane dalej WNIOSKODAWCAMI”. Mieszkańcy są „zwani”, nie zaś „zwane” wnioskodawcami, stąd należałoby skorygować niepoprawną odmianę przedostatniego wyrazu w tej jednostce redakcyjnej.

Przepis § 3 ust. 1 powinien przybrać brzmienie: „Wniosek, o którym mowa w § 2, jest załatwiany w trybie określonym przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.”. Proponowana zmiana pozwoliłaby przytoczyć akt prawny zgodnie z zasadami, wyeliminować błąd stylistyczny (w odniesieniu do sformułowania „z późn. zm.”, które oznaczać ma „z późniejszymi zmianami” – można byłoby postawić pytanie, czy zmiany mogą być inne, niż późniejsze) a nadto przywołać najbardziej aktualny publikator Kodeksu postępowania administracyjnego, uwzględniający dokonane od 2000 r. zmiany oraz wydany w 2013 r. tekst jednolity.



**ZACHODNIOPOMORSKA
FEDERACJA POZARZĄDOWA**



VIII. Podsumowanie

W ocenie Zachodniopomorskiej Federacji Pozarządowej, zaproponowane w niniejszym piśmie uwagi pozwolą udoskonalić system realizowania zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Bezspornie uznać można projektowany dokument za wyczekiwany i istotny dla Szczecinian. Z tego powodu chcielibyśmy, aby był to dokument pozwalający możliwie najskuteczniej prowadzić do założonego celu, a nadto aby był to dokument stojący na wysokim poziomie.

Wobec powyższego uprzejmie prosimy o uwzględnienie wniesionych niniejszym uwag do projektu uchwały w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

*Z szanowaniem,
Bogdan Witek*

