

Jak ustaliła Najwyższa Izba Kontroli, w jednej piątej badanych gmin nie było uchwał określających tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków składanych przez obywateli. Jednocześnie ze względu na nieprecyzyjność oraz rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej większość skontrolowanych gmin nie uniknęła błędów w uchwałach, a część zarządzeń wójtów zawierała regulacje niezgodne z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. NIK stwierdziła też przypadki mylenia inicjatywy lokalnej z funduszem sołeckim czy budżetem obywatelskim.

Inicjatywa lokalna to forma współpracy mieszkańców z samorządem lokalnym w celu wspólnego realizowania, na zasadach partnerskich, ważnych dla tej społeczności zadań publicznych. Istotą inicjatywy lokalnej jest to, że w jej ramach mieszkańcy nie tylko zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie, ale również deklarują i biorą udział w jego realizacji oraz odpowiadają za przyjęte zobowiązania. Inicjatywa lokalna może zatem stanowić dla samorządów szansę na zwiększenie aktywności obywateli w rozwiązywaniu problemów lokalnych i może przynieść korzyści zarówno społeczne (większa odpowiedzialność za swoje otoczenie), jak i finansowe, bowiem część kosztów związanych z realizacją zadań publicznych mogą ponosić sami mieszkańcy. Inicjatywa lokalna jest dla samorządów także narzędziem efektywnego kierowania wsparcia finansowego w miejsca, gdzie jest ono najbardziej potrzebne, a w dłuższej perspektywie może stać się sposobem na generowanie oszczędności w samorządzie. Niestety z danych zarówno Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jak i z analizy dostępnych materiałów prasowych i opracowań wynika, że inicjatywa lokalna jest wykorzystywana w niewielkim zakresie a świadomość obywateli o możliwości skorzystania z takiej formy realizacji zadań, szczególnie w małych gminach, była niewielka. Natomiast bardziej popularne są formy, gdzie udział mieszkańców kończy się na zgłoszeniu pomysłu, z tym że forma ich realizacji jest inna, tj. fundusz sołecki i budżet obywatelski.

Celem kontroli, poza zdefiniowaniem problemów w realizacji inicjatyw lokalnych i określeniem sposobu poprawy tego rodzaju współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a mieszkańcami, było również wskazanie dobrych praktyk w tym obszarze. NIK skontrolowała 20 gmin o charakterze miejskim, miejsko - wiejskim i wiejskim dobranych na podstawie danych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Kontrola objęła lata 2015 - 2018 (wrzesień).

NIK przeprowadziła też badanie kwestionariuszowe on-line, dotyczące realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej w gminach, które nie były kontrolowane oraz poprosiła mieszkańców kontrolowanych gmin o opinię na ten temat. Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu zostało wysłane do 600 gmin dobranych losowo spośród wszystkich gmin w Polsce posiadających od 5 do 50 tys. mieszkańców i nieobjętych kontrolą NIK. Kwestionariusz wypełniły łącznie 434 gminy (72,3%), z tego realizację zadań własnych w formie inicjatywy lokalnej w latach 2015-2017 zadeklarowało 50 gmin (11,5%), a pozostałe 384 gminy (88,5%) nie korzystały z tej formy współpracy z mieszkańcami.

Inicjatywa lokalna nie jest powszechnie znanym i stosowanym w gminach narzędziem pobudzania aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych, mimo upływu ośmiu lat od jej wprowadzenia. W 14 spośród 20 gmin objętych kontrolą, w zarządzeniach wewnętrznych urzędu uregulowano kwestię przypisania poszczególnym komórkom organizacyjnym i ich pracownikom zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Jedynie w dwóch gminach (w Warszawie i Legionowie) powołano wyodrębnione komórki organizacyjne odpowiedzialne za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej, bezpośredni kontakt z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi, w tym koordynatorów i zespoły zajmujące się tematyką inicjatywy lokalnej. Działania w tych dwóch gminach NIK wskazuje jako godne naśladowania. W sześciu gminach nie uregulowano kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach

wewnętrznych tych jednostek.

W czterech gminach nie określono uchwałą trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W sześciu gminach spośród 20 badanych nie uregulowano kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych.

W 10 spośród 16 gmin, które podjęły uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, akty prawa miejscowego zawierały regulacje, które były niezgodne z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub przekraczały upoważnienie określone w tej ustawie. W czterech gminach w ogóle nie informowano i nie promowano inicjatywy lokalnej, a w dwóch działania te NIK oceniła jako niewystarczające. Dowodem na to jest składanie przez mieszkańców wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej dotyczących tylko jednego rodzaju działalności.

Ponad 76 % gmin, które wzięły udział w badaniu kwestionariuszowym, a które nie realizowały inicjatywy lokalnej (293 z 384) nie podjęło uchwał w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego. Natomiast wśród gmin, które uczestniczyły w inicjatywie lokalnej, odsetek gmin, w których rada uchwaliła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków wynosił 96 % (48 z 50 gmin).

Kontrola NIK wykazała, jak ważne jest dotarcie do mieszkańców z ideą inicjatywy lokalnej. Brak na stronach internetowych urzędów informacji o wszystkich możliwościach jej realizacji ogranicza świadomość mieszkańców o możliwości podjęcia wspólnej z gminą realizacji zadania i tym samym ogranicza liczbę składanych przez mieszkańców wniosków. Dlatego na uznanie zasługują działania podjęte np. w Ostrowie Wielkopolskim, gdzie informacje o inicjatywie dostępne były na stronie internetowej Urzędu oraz w specjalnej broszurze "ABC inicjatywy lokalnej". Miasto promowało inicjatywę również w lokalnej telewizji. Wymienić należy też Warszawę, gdzie w Internecie szeroko informowano i promowano inicjatywę lokalną. Jednocześnie w czterech dzielnicach organizacje pozarządowe zatrudniły animatorów, którzy prowadzili warsztaty oraz doradzali, jak pisać i składać wnioski dotyczące zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

W okresie objętym kontrolą do skontrolowanych urzędów wpłynęło ogółem 1 965 wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. Najwięcej wniosków złożyli mieszkańcy Torunia (293), Warszawy (230) i Halinowa (209) oraz Krotoszyna (229). Najmniej wniosków wpłynęło do urzędów gmin Gniewkowo (6) oraz Lipno (13). W pozostałych gminach złożono od 26 do 185 wniosków. Złożone wnioski najczęściej dotyczyły działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także obiektów małej architektury. Takie rodzaje inicjatyw zgłosili mieszkańcy 15 skontrolowanych gmin (83,3%), w tym do sześciu urzędów wpłynęły wyłącznie wnioski o realizację takich zadań. Z kolei mieszkańcy trzech gmin (16,7%) złożyli wnioski dotyczące tylko zadań o charakterze nie inwestycyjnym związanych z organizacją wydarzeń kulturalnych, okolicznościowych, rekreacyjnych i sportowych oraz pielęgnowania tradycji i polskości.

Z 1965 wniosków przyjęto do realizacji 1362. Najczęstszymi przyczynami odmów było to, że wnioskowane zadanie nie mieściło się w katalogu określonym ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, środki na realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej były ograniczone lub nie było ich w ogóle, zbyt wąska była grupa odbiorców zadania lub ograniczona dostępność do przedmiotu inicjatywy. Odmownie załatwiano też wnioski, jeśli nie spełniał wymogów merytorycznych,

określonych uchwałami dotyczącymi inicjatywy lokalnej, w tym nie uzyskał wymaganej liczby punktów, nie spełniał kryterium podmiotowego lub naruszał przepisy prawa w przypadku realizacji zadania czy też wniosek został uznany za niecelowy. NIK stwierdziła, że w pięciu gminach stwierdzone nieprawidłowości spowodowały nieprzyjęcie do realizacji łącznie 25 inicjatyw lokalnych.

W dwóch gminach przyjęto do realizacji wnioski złożone przez podmioty do tego nieuprawnione (osoby niebędące mieszkańcami gminy i organizacje pozarządowe), a w dwóch posiadających uchwały w sprawie inicjatywy w przypadku wszystkich wniosków naruszono tryb ich oceny określony w tych uchwałach. W jednej z tych gmin ostateczna decyzja o realizacji zgłoszonych inicjatyw podejmowana była przez radnych w trakcie głosowania nad budżetem na dany rok, w innej oceny wniosków dokonał Zespół ds. wspierania inicjatyw lokalnych, w skład którego wchodził też radni, tj. reprezentanci organu stanowiącego, który powołany został do opiniowania, a nie do oceny wniosków.

W 14 gminach przy rozpatrywaniu wniosków naruszone zostały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W siedmiu z 20 skontrolowanych gmin NIK stwierdziła brak rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane, np. brakowało harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania, bądź obu tych dokumentów, umowy z wnioskodawcami nie były pisemne, nierzetelnie dokumentowano sprawy dotyczące realizacji zadań. Wszystko to pozbawiało organ administracji publicznej narzędzi do weryfikowania poprawności działań zarówno wnioskodawców, jak i pracowników urzędu odpowiedzialnych za ich realizację. Uniemożliwiało też określenie efektów realizacji tych zadań.

Mimo stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła rozpatrywanie przez skontrolowane gminy wniosków mieszkańców o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

We wszystkich 18 gminach, w których realizowane były zadania w ramach inicjatywy lokalnej, szczegółowe badanie umów wykazało, że wnioskodawcy wywiązali się z podjętych zobowiązań, które polegały na świadczeniu pracy społecznej, a także na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. W 11 z 18 gmin wnioskodawcy zadeklarowali świadczenie wszystkich rodzajów wkładu własnego, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W pozostałych gminach deklarowano wkład własny w postaci dwóch rodzajów świadczeń, tj. zobowiązania polegającego na pracy społecznej wraz z zobowiązaniem finansowym lub rzeczowym. Wkład gmin w realizację zadań dotyczących inicjatywy lokalnej dotyczył głównie wkładu finansowego, polegającego na zakupie niezbędnych do realizacji zadania towarów, usług lub robót budowlanych, bądź też użyczeniu rzeczy będących w posiadaniu gminy.

We wszystkich skontrolowanych gminach osiągnięto, zakładane w umowach, efekty rzeczowe w ramach inicjatywy lokalnej. W efekcie na przykład: wybudowano i rozbudowano sieci kanalizacyjne i wodociągowe, nawierzchnię jezdni, chodniki, oświetlenie dróg (Poznań), osiągnięto cele w takich dziedzinach działalności, jak edukacja, oświata i wychowanie, kultura fizyczna i sport, a także ochrona przyrody (Łobżenica w Wielkopolsce),

organizowano zajęcia świetlicowe i sportowe, pikniki rodzinne, zabawy karnawałowe, zawody piłkarskie, spływy kajakowe, imprezy artystyczne, wystawy prac plastycznych, wycieczki rowerowe (Toruń, Warszawa), realizowano filmy promujące samorządy w mediach lokalnych, wydawano kalendarze i książki kucharskie (Łobżenica).

Osiągnięto też ciekawe efekty rzeczowe w dzielnicach Warszawy. W dzielnicy Wawer opracowano i wydano w 1000 egz. książki pt. „Falenica w wielu odsłonach. Przewodnik”, wykonano trawiaste boisko na potrzeby Sportowego Centrum Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży oraz utworzono kwietnik EKO-ROZSADNIK. W dzielnicy Wola utworzono miejsca pamięci, poprzez translokację i właściwe wyeksponowanie tablic upamiętniających zdobycie obozu koncentracyjnego „Gęsiówka” przez Batalion AK „Zośka”.

Zdecydowana większość skontrolowanych gmin, podejmowała promocję efektów zadań zrealizowanych w ramach współpracy z mieszkańcami. Było to głównie publikowanie informacji o zrealizowanych inicjatywach na stronach internetowych urzędu, na stronach portali społecznościowych, w BIP, a także omawianie na zebraniach sołeckich. Część gmin zamieszczała w umowach zobowiązanie wnioskodawców do umieszczania w materiałach informacyjnych i reklamowych informacji o wspólnej z samorządem realizacji zadania, część stosowała tablice informujące o realizacji zadania (place zabaw, siłownie plenerowe). Ukazywały się relacje w ogólnopolskich i lokalnych stacjach telewizyjnych, w radiu i prasie.

Przykłady te wskazują, jak można promować inicjatywę lokalną w samorządzie i w jak różny sposób gminy starają się dotrzeć do mieszkańców z informacjami dotyczącymi inicjatywy lokalnej. Podejmowane różne formy działań informacyjnych i promujących inicjatywę lokalną umożliwiały dotarcie do szerokiej grupy społeczności lokalnej, o czym świadczy rosnąca liczba składanych w tych gminach wniosków. Należy podkreślić, że promowanie inicjatywy powinno rozpocząć się przed jej realizacją.

Skontrolowane gminy, na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej, w latach 2015-2018 (I półrocze) wydatkowały łącznie około 21,2 mln zł. Największe wydatki poniosły gminy miejskie (Poznań - 5mln 830 tys. zł, Ostrów Wielkopolski - 4 mln 230 tys. zł, Częstochowa - 2 mln 777 tys. zł). Na przykład Poznań wydatkowaną kwotę przeznaczył jako wkład finansowy tylko na zadania inwestycyjne. Warszawa kwotę 1 mln 743 tys. zł wydała na zadania pozainwestycyjne. Środki finansowe wydawane przez skontrolowane gminy na inicjatywę lokalną w latach 2015-2018 (I półrocze) stanowiły 10,8% środków wydawanych w ramach budżetu obywatelskiego i 25,6% środków wydatkowanych z funduszu sołeckiego.

Ustalenia kontroli NIK, w tym stwierdzone nieprawidłowości oraz wyjaśnienia wójtów, wskazują na trudności w stosowaniu przez gminy przepisów prawa dotyczących inicjatywy lokalnej, które wynikają głównie z:

- rozproszenia przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej w kilku aktach prawnych (ogólne zasady dotyczące inicjatywy lokalnej w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tryb rozpatrywania wniosków w Kodeksie postępowania administracyjnego, tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków w uchwale organu stanowiącego, umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej w Kodeksie cywilnym);
- niejednolitego sposobu interpretacji przez gminy pojęcia trybu oceny wniosków (zawarty w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Kontrolowane gminy niejednokrotnie pojęcie tego trybu utożsamiały z trybem ich rozpatrywania na podstawie przepisów Kpa;
- braku powiązania przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z planowaniem rocznego budżetu (gminy zobowiązane były do stosowania trybu i terminów rozpatrywania wniosków w sposób

określony w Kpa, co utrudniało im planowanie wydatków, szczególnie na zadania inwestycyjne realizowane w formie inicjatywy lokalnej).

NIK zwraca uwagę, że rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej, które nie stanowią kompleksowej i jednolitej regulacji tych zagadnień, stwarza pole do ich niejednorodnej interpretacji, co w konsekwencji stanowi istotną przeszkodę dla skutecznego wdrażania tego narzędzia w gminach.

W badaniu kwestionariuszowym NIK zapytała 50 gmin o trudności związane z inicjatywą. Te, które realizowały inicjatywę obywatelską wskazały głównie na małe zainteresowanie mieszkańców i zbyt niskie środki w budżecie gminy na zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej.

Te gminy, które nie realizowały zadań w ramach inicjatywy, wskazały głównie na małe zainteresowanie mieszkańców, brak lub niewystarczające środki na realizację zadań oraz brak uchwały rady gminy w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań.

Warto dodać, że kontrola NIK zintensyfikowała działania gmin na rzecz rozwoju inicjatywy lokalnej oraz spowodowała przyjęcie uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej przez trzy spośród czterech gmin, które nie dopełniły wcześniej tego obowiązku.

Wnioski

Do Rady Ministrów

Mając na uwadze skalę trudności w stosowaniu przepisów prawa dotyczących inicjatywy lokalnej w kontrolowanych gminach, NIK wnosi o przygotowanie zmiany tych przepisów.

Do prezydentów, burmistrzów i wójtów

Wnioski dotyczą przede wszystkim:

- *opracowania i przedłożenia radzie gminy projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;*
- *podjęcia działań dotyczących dostosowania uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej do uregulowań ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;*
- *zapewnienia dokonywania oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wyłącznie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego;*
- *rozpatrywania wniosków wpływających do gminy niezależnie od formy, w jakiej zostały złożone.*

Niezależnie od tych wniosków, NIK zwróciła uwagę na konieczność promocji inicjatywy lokalnej wśród mieszkańców. Bez zapewnienia przez gminy odpowiedniego wsparcia mieszkańców zainteresowanych działaniem na rzecz swojej społeczności, np. w formie spotkań, warsztatów itp., inicjatywa lokalna nie będzie miała szans na realizację.

Źródło: www.nik.gov.pl