



KAP.430.017.2018  
Nr ewid. 177/2018/P/18/004/KAP

Informacja o wynikach kontroli

## REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH W RAMACH INICJATYWY LOKALNEJ

DEPARTAMENT  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

#### Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej

p.o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

Bogdan Skwarka

#### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

#### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 27.11.2019r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....                                                                                                                          | 4  |
| 1. WPROWADZENIE.....                                                                                                                                                        | 5  |
| 2. OCENA OGÓLNA .....                                                                                                                                                       | 8  |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....                                                                                                                                            | 10 |
| 4. WNIOSKI I UWAGI.....                                                                                                                                                     | 26 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....                                                                                                                                         | 27 |
| 5.1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania<br>i realizowania inicjatyw lokalnych .....                                                                     | 27 |
| 5.2. Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania<br>w formie inicjatywy lokalnej.....                                                                           | 41 |
| 5.3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych.....                                                                                        | 53 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI .....                                                                                                                                                         | 67 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....                                                                                                                          | 67 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....                                                                                                  | 71 |
| 6.3. Zestawienie wydatków skontrolowanych gmin na realizację zadań w ramach<br>inicjatywy lokalnej w porównaniu do wydatków na inne formy współpracy<br>z mieszkańcami..... | 75 |
| 6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....                                                                                                       | 76 |
| 6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....                                                                                                 | 77 |

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

|                                              |                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ustawa o NIK</b>                          | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup> ;                                                                                                 |
| <b>udpp</b>                                  | ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o <i>działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> <sup>2</sup> ;                                                                       |
| <b>Kpa</b>                                   | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> <sup>3</sup> ;                                                                                       |
| <b>PZP</b>                                   | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> <sup>4</sup> ;                                                                                                 |
| <b>ufp</b>                                   | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> <sup>5</sup> ;                                                                                                    |
| <b>nowelizacja udpp</b>                      | ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o <i>zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw</i> <sup>6</sup> ;                         |
| <b>inicjatywa lokalna</b>                    | forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej <sup>7</sup> ;            |
| <b>uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej</b> | uchwała organu stanowiącego gminy w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;               |
| <b>wniosek</b>                               | wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;                                                                                                             |
| <b>jst</b>                                   | jednostka samorządu terytorialnego;                                                                                                                                                |
| <b>rada</b>                                  | rada gminy, rada miasta lub rada miejska;                                                                                                                                          |
| <b>organizacje pozarządowe</b>               | organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o <i>działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> (art. 2 pkt 6 ufp); |
| <b>NGO</b>                                   | organizacja pozarządowa (ang. <i>non-government organization</i> );                                                                                                                |
| <b>organ wykonawczy</b>                      | wójt, burmistrz, prezydent;                                                                                                                                                        |
| <b>organ stanowiący</b>                      | rada gminy, rada miasta lub rada miejska;                                                                                                                                          |
| <b>wójt</b>                                  | wójt, burmistrz, prezydent;                                                                                                                                                        |
| <b>BIP</b>                                   | Biuletyn Informacji Publicznej.                                                                                                                                                    |

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 146.

<sup>7</sup> Definicja według art. 2 pkt 4 udpp.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo rozpatrywały i współrealizowały inicjatywy lokalne mieszkańców?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jst zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych?
2. Czy wnioski mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej były prawidłowo rozpatrywane?
3. Czy realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała w założony sposób i czy osiągnięto założone efekty rzeczowe?

## Jednostki kontrolowane

20 gmin w czterech województwach o charakterze miejskim, miejsko-wiejskim i wiejskim dobranych w sposób celowy na podstawie danych otrzymanych z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

## Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

434 gminy

## Okres objęty kontrolą 2015–2018 (wrzesień)

Znowelizowana ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła już w 2010 r. inicjatywę lokalną, jako formę współpracy mieszkańców z samorządem 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 jst 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 ponoszą sami mieszkańcy. Inicjatywa lokalna może być 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.

Warto też podkreślić, że na konieczność budzenia w społeczności inicjatyw oddolnych wskazują strategie rządowe. Wśród obszarów wpływających na osiągnięcie celów ustalonych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*<sup>8</sup>, w obszarze efektywności i sprawności państwa wskazano obszar *Kapitał ludzki i społeczny*, w ramach którego jako cel zdefiniowano zwiększenie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym (w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego). W diagnozie tego obszaru zawartej w *Strategii* zauważono, iż obserwuje się obecnie ograniczoną liczbę oddolnych działań na rzecz dobra wspólnego. Jako kierunek interwencji wskazano tam szeroko zakrojone partnerstwo pomiędzy instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, oparte na wzajemnym zaufaniu i współpracy, które będzie miało kluczowe znaczenie dla wzmocnienia roli dialogu społecznego i obywatelskiego.

Pomimo, że od ośmiu lat społeczność lokalna i jej mieszkańcy mają możliwość rozwiązywania problemów swojego otoczenia z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej, to z dostępnych danych wynika, że tylko niewielka część gmin podjęła się realizacji zadań wspólnie z mieszkańcami<sup>9</sup>, a świadomość samych mieszkańców odnośnie możliwości korzystania z tej formy, szczególnie w mniejszych gminach, jest wciąż niewielka. Natomiast bardziej popularne są formy, gdzie udział mieszkańców kończy się na zgłoszeniu pomysłu, bez bezpośredniego udziału mieszkańców, tj. fundusz sołecki i budżet obywatelski.

Zakres zadań, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej może dotyczyć wielu sfer zadań publicznych ściśle określonych w udpp.

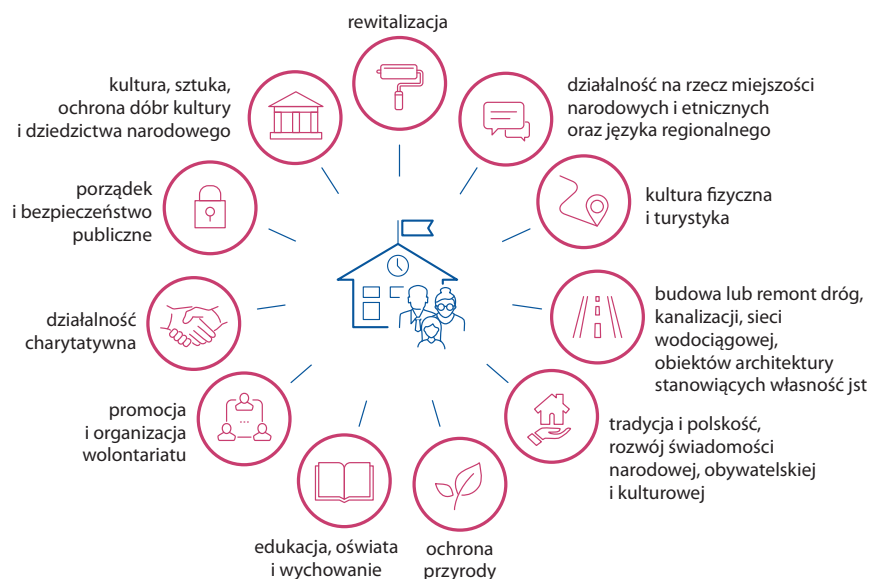
<sup>8</sup> Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) M.P. poz. 260.

<sup>9</sup> Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2014 i 2015 przygotowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

## WPROWADZENIE

Infografika nr 1

### Zakres zadań możliwy do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej

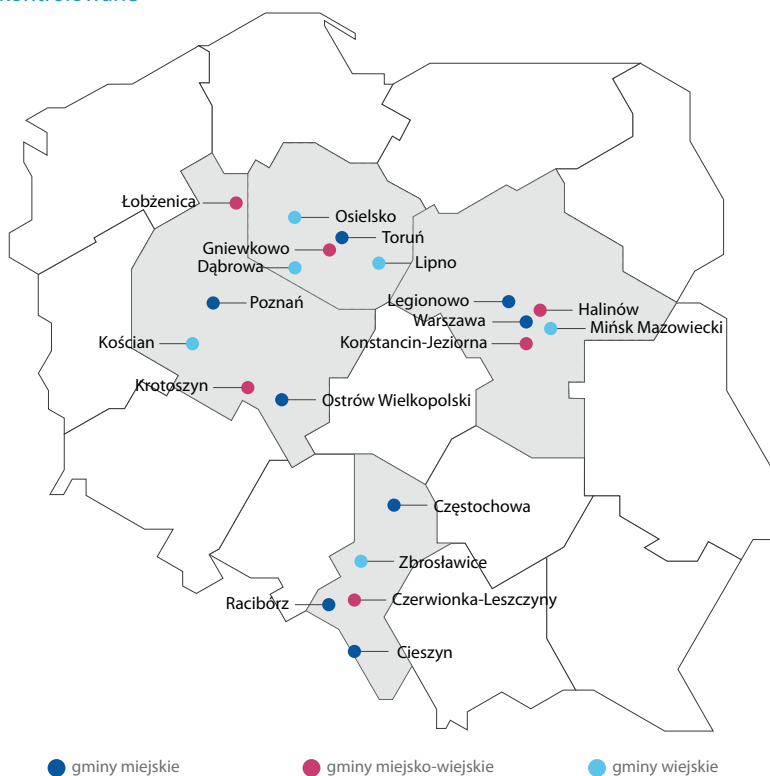


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Trzeba też zaznaczyć, że celem tej kontroli, poza zdefiniowaniem problemów w realizacji inicjatyw lokalnych i określeniu sposobu poprawy tego rodzaju współpracy pomiędzy jst a mieszkańcami, było również wskazanie dobrych praktyk w tym obszarze.

Infografika nr 2

### Jednostki kontrolowane



Źródło: Opracowanie własne NIK.

## WPROWADZENIE

Przeprowadzono również badanie kwestionariuszowe on-line, dotyczące realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej w gminach, które nie były kontrolowane oraz zasięgnięto opinii mieszkańców kontrolowanych gmin na ten temat. Odpowiedzi udzieliły 352 osoby. Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu kwestionariuszowym zostało wysłane do 600 gmin dobranych losowo spośród wszystkich gmin w Polsce posiadających od 5 do 50 tys. mieszkańców (wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich) 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.

## 2. OCENA OGÓLNA

W części gmin nieprawidłowe rozpatrywanie i współrealizowanie zadań w ramach inicjatywy lokalnej

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 ocenie NIK, nie wszystkie skontrolowane gminy zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Kontrola w wybranych gminach wykazała bowiem, że 20% z nich nie określiło, w formie uchwały rady gminy, trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Uniemożliwiało to mieszkańcom tych gmin poznanie zasad oceny składanych przez nich wniosków o wspólną z gminą realizację zadań i nie gwarantowało rzetelnej ich oceny.

Ze względu na nieprecyzyjność oraz rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej większość skontrolowanych gmin nie uniknęła błędów w podjętych uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej. Również część zarządzeń wójtów dotyczących inicjatywy lokalnej zawierała regulacje niezgodne z przepisami udpp lub wykraczające poza zakres kompetencji organu wykonawczego gminy.

Stwierdzono też przypadki zaliczania do inicjatywy lokalnej innych form aktywności obywatelskiej, takich jak fundusz sołecki czy budżet obywatelski, mimo iż podstawową zasadą inicjatywy lokalnej jest bezpośredni udział wnioskodawców w realizacji zadania.

W 30% skontrolowanych gmin, w uregulowaniach wewnętrznych nie określono odpowiedzialności za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej. Gminy najczęściej realizowały zadania środkami określonymi w planach wydatków poszczególnych komórek organizacyjnych, natomiast w sześciu gminach środki te zapewniono w formie rezerwy celowej.

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację inicjatywy lokalnej. Skala i istotność tych nieprawidłowości były zróżnicowane w poszczególnych gminach. Przypadki pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia stwierdzono w dwóch gminach. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły oceniania wniosków niezgodnie z udpp, trybem i kryteriami wprowadzonymi uchwałą rady gminy w sprawie inicjatywy lokalnej lub rozpatrywania ich niezgodnie z przepisami Kpa.

Kontrola NIK wykazała również nieprawidłowości dotyczące zawierania i realizacji umów dotyczących inicjatywy lokalnej. Trzeba podkreślić, że część z nich miała charakter formalny bez wpływu na efekty i dotyczyła rzetelności dokumentowania danego zadania, natomiast w jednej trzeciej gmin nie opracowano harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania bądź obu tych dokumentów.

We wszystkich skontrolowanych gminach realizujących zadania w ramach inicjatywy lokalnej uzyskano efekty zakładane w umowach, począwszy od zadań dotyczących upowszechniania tradycji, jak np. film promujący Łobżenicę pt. „Etiuda filmowa – Łobżenica w czterech porach roku”, po budowę 5233 m<sup>2</sup> jezdni oraz 1264 mb wodociągów w Poznaniu, czy wstawienie sześciu słupów oświetleniowych w Raciborzu.



## OCENA OGÓLNA

Zdecydowana większość skontrolowanych gmin, podejmowała wspólne z wnioskodawcami działania promocyjne efektów uzyskanych w wyniku realizacji inicjatywy lokalnej.

W ocenie NIK, jednym z najważniejszych elementów, który może przyczynić się do sukcesu inicjatywy lokalnej w gminach, jest wszechstronne wypromowanie nie tylko jej efektów, ale przede wszystkim skuteczne dotarcie do szerokiego grona mieszkańców z informacją o możliwościach jej realizacji. Działań tego typu w ogóle nie podjęto w czterech gminach, a w dwóch NIK oceniła je jako niewystarczające, o czym świadczy składanie przez mieszkańców wniosków dotyczących tylko jednego rodzaju działalności. Zdaniem NIK, wprowadzanie inicjatywy lokalnej powinno rozpocząć się od informowania o jej korzyściach dla mieszkańców. O skuteczności takich działań świadczy rosnąca liczba wniosków składanych w tych gminach, które podjęły wysiłek wszechstronnego informowania obywateli o możliwościach tej formy współpracy.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Warunki do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

**3.1.** Nie wszystkie skontrolowane gminy zapewniły mieszkańcom warunki do zgłaszania i realizowania zadań w formie inicjatywy lokalnej, tj. wyznaczyły pracowników i komórki odpowiedzialne za realizację zadań z tego zakresu, zrealizowały obowiązek określenia w uchwale rady gminy trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o inicjatywę lokalną oraz prowadziły działania informacyjne umożliwiające dotarcie do szerokiej grupy społeczności lokalnej i zachęcające mieszkańców do aktywności na rzecz poprawy warunków najbliższego otoczenia.

Przypisanie komórkom organizacyjnym i pracownikom zadań dotyczących inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych 14 skontrolowanych gmin

**3.1.1.** W 14 spośród 20 gmin objętych kontrolą (70%), w zarządzeniach wewnętrznych urzędu uregulowano kwestię przypisania poszczególnym komórkom organizacyjnym i ich pracownikom zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Jedynie w dwóch gminach (w m.st. Warszawa i mieście Legionowo) 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. W pozostałych sześciu gminach nie uregulowano kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych tych jednostek. W czterech przypadkach było to spowodowane brakiem uchwały, o której mowa w art. 19c ust. 1 udpp, określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W mieście i gminie Halinów sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej zostały przekazane ustnie pracownikowi Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, natomiast w gminie Mińsk Mazowiecki sprawy te należały do zadań zastępcy wójta. [str. 27–28]

Dobra praktyka

#### Dobra praktyka

Wspomniane wyżej rozwiązania organizacyjne wprowadzone w m.st. Warszawa i mieście Legionowo mogą stanowić dla dużych gmin realizujących bądź wprowadzających tę formę współpracy mieszkańców z samorządem przykłady tzw. „dobrych praktyk”.

W 26 z 50 gmin objętych badaniem kwestionariuszowym, które realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej (52%), w dokumentach organizacyjnych urzędu lub zakresach obowiązków pracowników zostały wpisane wprost zadania dotyczące inicjatywy lokalnej.

Szkolenia z zakresu inicjatywy lokalnej tylko w ośmiu gminach

**3.1.2.** Szkolenia dotyczące inicjatywy lokalnej dla pracowników zajmujących się w urzędach tą problematyką zorganizowało osiem z 20 gmin objętych kontrolą (40%), przy czym szkolenia poświęcone wyłącznie inicjatywie lokalnej stwierdzono w czterech gminach (20%).

Dobra praktyka

#### Dobra praktyka

Jako przykład dobrej praktyki można wskazać organizowanie przez miasto i gminę Konstancin-Jeziorna szkoleń dotyczących inicjatywy lokalnej, w których uczestniczyli zarówno pracownicy urzędu, jak i mieszkańcy gminy.

Jako przyczyny niezorganizowania szkoleń w pozostałych 12 gminach wskazywano głównie brak ofert szkoleniowych na rynku, bądź też brak potrzeby przeszkolenia pracowników, którzy mieli takie wieloletnie doświadczenie. [str. 28–29]

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skolenia należą do podstawowych narzędzi rozwoju zasobów ludzkich, które postrzegane są jako proces nabywania nowej wiedzy i umiejętności, a także prowadzą do doskonalenia umiejętności i wzrostu kwalifikacji oraz kompetencji pracowniczych. Jest to proces uzupełniania wiedzy niezbędnej do zachowania kompetencji wymaganych na danym stanowisku pracy. Ma to szczególnie znaczenie w sytuacji stwierdzenia przez NIK licznych nieprawidłowości dotyczących inicjatywy lokalnej i tłumaczenia przez kontrolowanych nierealizowania takich zadań brakiem zainteresowania mieszkańców.

3.1.3. Realizacja zadań w trybie inicjatywy lokalnej obliguje wszystkie gminy do określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację inicjatywy lokalnej. W czterech gminach spośród 20 objętych kontrolą (20%) nie określono uchwałą trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Tym samym nie zapewniono mieszkańcom w sposób przewidziany w art. 19c ust. 1 udpp warunków do zgłaszania i realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej. Trzeba też podkreślić, że cztery gminy do inicjatywy lokalnej zaliczały również inne formy aktywności obywatelskiej występującej na ich terenie, jak fundusz sołecki i budżet obywatelski, które nie mieszczą się w definicji inicjatywy lokalnej, czyli wspólnego z gminą, opartego na równych prawach realizowania pomysłu mieszkańców w formie zadania publicznego.

Wywiązywanie się gmin z obowiązku podjęcia uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej

Infografika nr 3

Formy aktywności obywatelskiej i ich charakterystyka



### inicjatywa lokalna

Mieszkańcy **zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie i wspólnie z gminą je realizują**, np. poprzez świadczenie pracy społecznej, świadczenia pieniężne lub rzeczowe



### budżet obywatelski

Mieszkańcy **decydują o przeznaczeniu części budżetu gminy na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli**, ale nie jest wymagany ich udział w realizacji przyjętego zadania



### fundusz sołecki

Mieszkańcy na zebraniach wiejskich **podejmują decyzje w sprawie rozdysponowania funduszu sołeckiego**, ale nie jest wymagany ich udział w realizacji przyjętego zadania

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Brak takich regulacji wójtowie tych gmin wyjaśniali nieokreśleniem w udpp terminu obligującego gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały. NIK nie podziela tego stanowiska, bowiem uchwała powinna być podjęta niezwłocznie po wejściu w życie nowelizacji udpp w 2010 r. Brak uchwały jest najpoważniejszą formalną przeszkodą w rozwoju tego narzędzia partycypacji obywatelskiej i może powodować, że mieszkańcy nie będą podejmowali takich inicjatyw, a także pozbawia ich wiedzy o zasadach oceny składanych przez nich wniosków o inicjatywę lokalną.

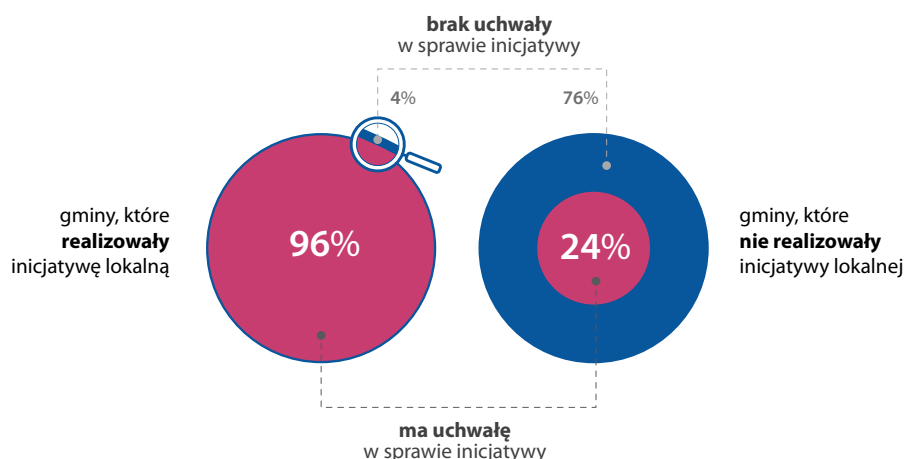
Jako wartość dodaną tej kontroli NIK należy wskazać podjęcie w trakcie przeprowadzania kontroli stosownych uchwał przez trzy z czterech gmin, które nie wywiązały się wcześniej z tego obowiązku. [str. 29–31]

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Organy stanowiące ponad 76% gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, które nie realizowały inicjatywy lokalnej (293 z 384) nie podjęły uchwał w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Natomiast wśród gmin, które uczestniczyły w takiej formie współpracy z mieszkańcami, odsetek gmin, w których rada uchwaliła tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków wynosił 96% (48 z 50 gmin).

### Infografika nr 4

Odsetek gmin, których organy stanowiące podjęły uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

### Nie zgodne z udpp przepisy zawarte w uchwałach rad 10 gmin

W 10 spośród 16 gmin, które podjęły uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej (62,5%), akty prawa miejscowego zawierały regulacje, które były niezgodne z przepisami udpp lub przekraczały upoważnienie określone w tej ustawie. Dotyczyło to przede wszystkim zobowiązania wnioskodawców do: składania wniosków na wzorze formularza opracowanym przez gminy i załączania do wniosków dodatkowych dokumentów (w tym kosztorysów i harmonogramów), co stanowi przekroczenie upoważnienia wynikającego z art. 19c ust. 1 udpp i naruszenie art. 19b ust. 2 i art. 19g udpp, a także zapewnienia poparcia dla wniosku określonej liczby mieszkańców, co jest niezgodne z art. 19b ust. 1 udpp. W czterech gminach, w podjętych przez radę uchwałach, zadania dotyczące oceny wniosków powierzono zespołowi lub komisji, do czego nie było podstaw prawnych, gdyż takie kompetencje ustawodawca przypisuje organowi wykonawczemu gminy. Wójtowie wyjaśniali, że wojewodowie, w ramach nadzoru, nie uchylili tych uchwał.

W opinii NIK, jedną z głównych przyczyn błędów w uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej jest niejednolity sposób interpretacji przez gminy pojęcia *trybu oceny wniosków*, o którym mowa w art. 19c ust. 1 udpp. Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna wprost wskazywał na rozproszenie w wielu aktach prawnych zasad i reguł postępowania w sprawach procedury naboru i realizacji wniosków w trybie inicjatywy lokalnej. Z kolei Przewodnicząca Rady Gminy Mińska Mazowieckiego, odnosząc się do nieprawidłowości wskazanych przez NIK, dotyczących przepisów uchwały w sprawie

inicjatywy lokalnej podała, że rada gminy podejmując tę uchwałę sugerowała się uchwałami z innych gmin, które nie zostały „odrzucone” przez Wojewodę. [str. 31–35]

W świetle wyników kontroli NIK należy podkreślić istotną rolę wojewodów wynikającą z realizacji nadzoru nad zgodnością uchwał organów stanowiących jst z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

3.1.4. Regulacje niezgodne z przepisami udpp stwierdzono również w zarządzeniach organów wykonawczych czterech gmin. Polegało to np. na wprowadzeniu dodatkowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego, niewyszczególnionych w uchwale rady gminy. [str. 35–36]

3.1.5. W 16 z 20 skontrolowanych gmin (80%), w różnych formach podejmowano działania informacyjne i promujące inicjatywę lokalną. Działania te polegały przede wszystkim na udostępnianiu informacji na temat inicjatywy lokalnej na stronach internetowych urzędów, w BIP, na zebraniach sołeckich, sesjach rady gminy. Gminy podejmowały także inne działania promujące inicjatywę lokalną. Na przykład w Ostrowie Wielkopolskim wydane zostały specjalne broszury informacyjne („ABC inicjatywy lokalnej”) oraz nagrany został materiał reklamowy emitowany w lokalnej telewizji kablowej, a także zamieszczono na stronie internetowej m.st. Warszawy poświęconej inicjatywie lokalnej ([www.inicjatywa.um.warszawa.pl](http://www.inicjatywa.um.warszawa.pl)) osobne zakładki (Inicjatywa krok po kroku, Niezbędnik aktywnych mieszkańców, Miejsca Aktywności Lokalnej, Wsparcie dla działań lokalnych i Wsparcie dla NGO). Od 2017 r. w Warszawie dwa razy w roku pracownicy Centrum Komunikacji Społecznej Miasta Stołecznego Warszawy (CKS) organizowali warsztaty tematyczne dla mieszkańców, dotyczące zadań związanych z ochroną przyrody oraz organizacją wydarzeń sąsiedzkich. Wspólnie z dzielnicowymi koordynatorami ds. inicjatywy lokalnej zorganizowano kurs inicjatywy lokalnej skierowany do mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, liderów lokalnych. Takie działania stanowią przykłady „dobrych praktyk”. W czterech gminach w ogóle nie prowadzono działań informacyjnych i promujących inicjatywę lokalną. W dwóch gminach działania promocyjne i informacyjne były niewystarczające, o czym świadczy składanie przez mieszkańców wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej dotyczących tylko jednego rodzaju działalności. Zdecydowana większość samorządów promowała efekty realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej, np. poprzez liczne publikacje oraz artykuły w prasie lokalnej, nagłośnienie w mediach, jak też poprzez organizowanie imprez, drukowanie plakatów i tablic informacyjnych.

**Działania informacyjne i promujące inicjatywę lokalną**

### **Dobra praktyka**

Jako przykład dobrej praktyki należy wskazać udostępnianie przez samorząd miasta Legionowa na stronie internetowej mapy działań wykonywanych w ramach inicjatywy lokalnej wraz z opisem, kosztami i stanem realizacji każdego zadania.

**Dobra praktyka**

Trzeba też podkreślić, że analiza informacji uzyskanych od mieszkańców skontrolowanych gmin (w tym liderów lokalnych, sołtysów) wykazała, co podało 84,4% z nich (297 z 352 osób), że działania informacyjne pro-

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

wadzone przez gminę są wystarczające. O możliwości udziału w inicjatywie lokalnej osoby te dowiedziały się np. ze strony internetowej urzędu, od pracowników urzędu i innych mieszkańców, na zebraniach wiejskich i sołeckich. Natomiast w grupie mieszkańców, którzy działania gminy uznali za niewystarczające wskazywano, że powinno się położyć większy nacisk na zwiększenie promocji zrealizowanych zadań np. w Internecie (za pośrednictwem mediów społecznościowych), w prasie lokalnej lub na spotkaniach z sołtysami.

NIK zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia w gminach takich rozwiązań, które zapewnią dotarcie do większości mieszkańców z informacją o pełnym zakresie działalności w ramach inicjatywy lokalnej i sposobie jej realizacji, ale też z informacją o efektach zadań realizowanych wspólnie z mieszkańcami. W tych gminach, gdzie prowadzono działania promujące inicjatywę lokalną, wzrosła liczba składanych wniosków. [str. 37–39]

Ponad 90% gmin realizujących zadania w ramach inicjatywy lokalnej, które wypełniły kwestionariusz NIK (46 z 50), informowało mieszkańców o takiej możliwości współdziałania. Najwięcej gmin – 35 (76,1%) zamieściło informację na stronie internetowej urzędu.

Infografika nr 5.

Działania aktywizujące mieszkańców prowadzone w latach 2015–2017 przez gminy, które realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród innych form popularyzowania inicjatywy lokalnej gminy podawały (47,8% wskazań) na przykład bezpośrednie spotkania z mieszkańcami i sołtysami, pisma informacyjne do sołtysów, zamieszczanie informacji na portalach społecznościowych, czy też pośrednictwo organizacji pozarządowych.

**Środki finansowe na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej ujęto w budżetach większości skontrolowanych gmin**

3.1.6. W budżetach 16 skontrolowanych gmin (80%) ujęto środki finansowe na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Pozostałe cztery gminy nie planowały takich środków, ponieważ rady gmin nie podjęły uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej. Gminy finansowały przedsięwzięcia proponowane przez mieszkańców w dwóch formach – wydzielenie środków na inicjatywę lokalną i utworzenie rezerwy celowej w budżecie samorządu, a także włączenie przedsięwzięć związanych z realizacją inicjatywy lokalnej w plany wydatków i zadania poszczególnych komórek organiza-

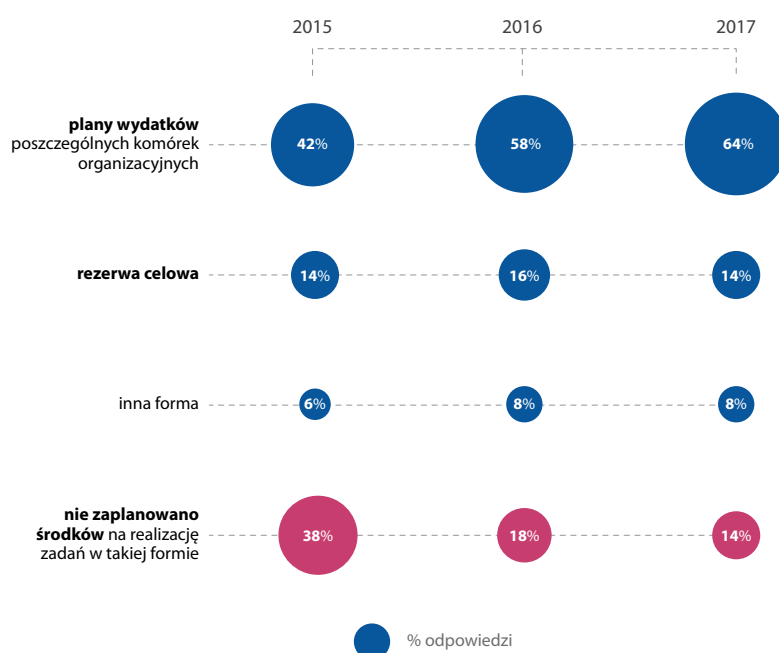
cyjnych urzędu. Obie formy finansowania inicjatywy lokalnej zapewniły skuteczną realizację zadań, jednak pierwsze rozwiązanie, przyjęte przez sześć z 16 samorządów, pozwalało gminom na zapewnienie większej elastyczności w finansowaniu wniosków i przyjmowanie ich przez cały rok. Drugie rozwiązanie wiązało się najczęściej z możliwością zgłaszania i przyjmowaniem pomysłów mieszkańców jedynie w okresie planowania budżetowego, z wyznaczeniem terminu, w którym mają być zgłoszone wnioski.

Największe środki planowały te samorzady, które finansowały zadania inwestycyjne (np. miasto Poznań – 2065,1 tys. zł w 2015 r., 2461,7 tys. zł w 2016 r., 1303,9 tys. zł w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 0,07%, 0,08% i 0,04% wydatków ogółem miasta Poznania w poszczególnych latach), przy czym nie zawsze decydowała o tym wielkość miasta. Dla porównania miasto st. Warszawa na realizację różnego rodzaju przedsięwzięć w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2015–2017 wydatkowało odpowiednio: 489,0 tys. zł, 349,3 tys. zł i 527,1 tys. zł, tj. 0,0038%, 0,0025%, 0,0035%, 0,0053% wydatków budżetu miasta. [str. 39–40]

W odpowiedziach 50 gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, realizujących zadania w ramach inicjatywy lokalnej, wskazywano najczęściej na ujmowanie środków finansowych na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w planach wydatków poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu (42% gmin w 2015 r., 58% w 2016 r. i 64% w 2017 r.). Rezerwę celową utworzyło 14% pytanym gmin w 2015 i 2017 r. oraz 16% w 2016 r. W około 8% gmin środki na te zadania planowane były w innej formie, jak rezerwa ogólna lub tzw. „rezerwa burmistrza”. W 2015 r. środki na inicjatywę lokalną nie zostały zabezpieczone w 38% gmin, w 2016 r. – w 18% gmin i w 2017 r. – w 14% gmin.

Infografika nr 6.

Formy planowania środków finansowych na zadania w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2015–2017 (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

W skontrolowanych gminach zanotowano 1965 wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej

**3.2.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. W 16 spośród 18 skontrolowanych gmin kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów Kpa dotyczących załatwiania wniosków lub procesu oceny ujętych w nich zadań<sup>10</sup>.

**3.2.1.** W latach 2015–2018 do urzędów objętych kontrolą wpłynęło łącznie 1 965 wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. W kolejnych latach odnotowano podobną liczbę wpływających wniosków, świadcząca o podobnej aktywności mieszkańców, w tym w 2015 r. – 497, w 2016 r. – 526, w 2017 r. – 545 oraz w I półroczu 2018 r. – 397 wniosków. Różne były natomiast proporcje liczby składanych wniosków w stosunku do liczby mieszkańców poszczególnych gmin. Najwięcej wniosków złożyli mieszkańcy Torunia (293), Warszawy (230), Krotoszyna (229) i Halinowa (209). Najmniej wniosków wpłynęło do urzędów gmin Gniewkowo (sześć) oraz Lipno (13). W pozostałych gminach liczba złożonych wniosków wynosiła od 26 do 185. Blisko 80 procent wniosków (około 1500) zostało złożonych bezpośrednio przez mieszkańców. W dwóch skontrolowanych gminach (Częstochowa, Łobżenica) organizowany nabór wniosków miał charakter konkursu, zaś w pozostałych 16 gminach (88,9%) wnioski były składane w dowolnym terminie lub w ramach cyklicznych naborów.

Spośród 352 mieszkańców skontrolowanych gmin, którzy udzielili odpowiedzi na pytania NIK, 39,5% (139 osób) składało wnioski o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Najwięcej zgłoszonych inicjatyw dotyczyło budowy lub rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, remontu dróg, budowy lub modernizacji placów zabaw, siłowni plenerowych i boisk. Osoby, które nigdy nie zgłosiły wniosków, jako najczęstsze przyczyny podawały np. brak pomysłu do zgłoszenia, brak czasu na zorganizowanie grupy mieszkańców i przygotowanie wniosku czy też niewystarczającą wiedzę o tej formie współpracy z gminą.

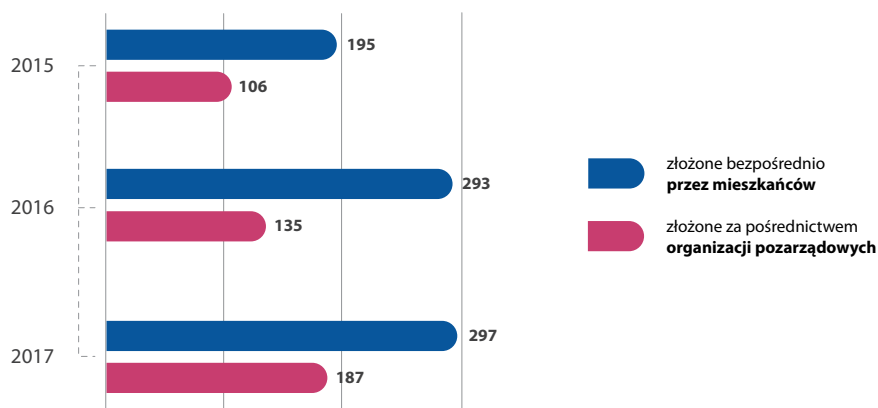
W latach 2015–2017 mieszkańcy 50 gmin objętych badaniem kwestionariuszowym, które były zaangażowane w inicjatywę lokalną, zgłoszyli łącznie 1213 wniosków. Spośród tych wniosków 1032 (85,1%) zostało rozpatrzonych pozytywnie.

<sup>10</sup> W dwóch gminach nie realizowano w okresie objętym kontrolą zadań w ramach inicjatywy lokalnej (Kościan i Zbrosławice). W dwóch gminach (Lipno i Gniewkowo) kontroli NIK poddano wnioski przedłożone jako wpisujące się w realizację zadań określonych w art. 19b ust. 1 udpp.



### Infografika nr 7

Liczba wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej złożonych w latach 2015–2017 bezpośrednio przez mieszkańców gmin oraz za pośrednictwem organizacji pozarządowych (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

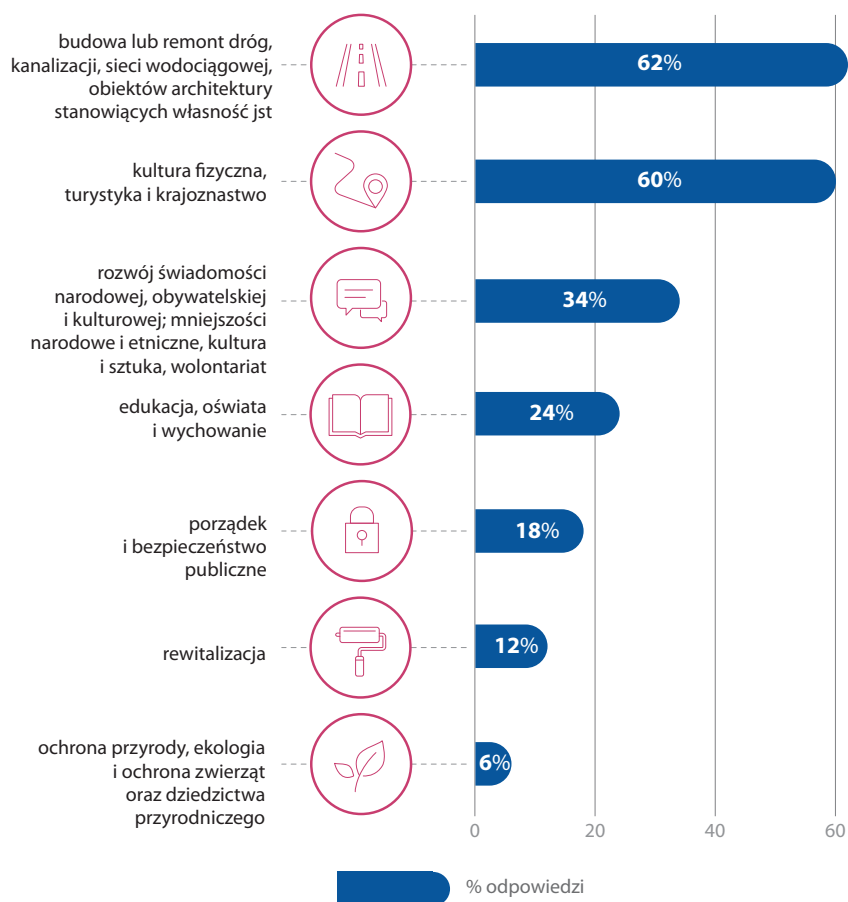
W złożonych wnioskach najczęściej zgłaszano zadania dotyczące działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jst, a także obiektów małej architektury. Takie inicjatywy zgłosili mieszkańcy 15 skontrolowanych gmin (83,3%), w tym do sześciu urzędów tych gmin wpłynęły wyłącznie wnioski o realizację wymienionych powyżej zadań. Mieszkańcy trzech gmin (16,7%) złożyli wnioski zawierające jedynie zadania nieinwestycyjne dotyczące organizacji wydarzeń kulturalnych, okolicznościowych, rekreacyjnych i sportowych oraz pielęgnowania tradycji i polskości. [str. 41–43]

Podobnie jak w jednostkach kontrolowanych, gminy objęte badaniem kwestionariuszowym najczęściej współrealizowały zadania wspomagające rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, zwłaszcza dotyczące budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, stanowiących własność jst oraz budynków i obiektów małej architektury (31 gmin – 62% wskazań) oraz zadania mieszczące się w sferze kultury fizycznej, turystyki i krajoznawstwa (30 gmin – 60%). Najmniej gmin wskazało na zadania dotyczące ochrony przyrody, ekologii i ochrony zwierząt oraz dziedzictwa przyrodniczego (trzy gminy – 6%).

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

### Infografika nr 8

Obszary tematyczne zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2015–2017 (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**W skontrolowanych gminach większość wniosków załatwiono pozytywnie**

3.2.2. W okresie 2015–2018 (I półrocze), w skontrolowanych gminach załatwiono pozytywnie 70% wszystkich złożonych wniosków (1362 z 1965) przyjmując do realizacji zgłoszone w nich zadania. W czterech gminach żaden ze złożonych wniosków nie został załatwiony odmownie (Gniewkowo, Lipno, Halinów, Ostrów Wielkopolski). W pięciu gminach stwierdzono przypadki wycofania wniosków przez wnioskodawców lub niestawienia się wnioskodawców do podpisania umowy o realizację zaakceptowanego zadania (np. Warszawa, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Racibórz).

Do realizacji nie przyjęto około jednej czwartej zadań (508 z 1965 wniosków). Najczęstszymi przyczynami odmownego załatwienia wniosków objętych kontrolą było to, że wnioskowane zadanie nie mieściło się w katalogu określonym w art. 19b ust. 1 udpp, 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 załatwiono też wniosek, 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. [str. 43–44]

W pięciu gminach kontrola NIK wykazała nieprawidłowości, które spowodowały nieprzyjęcie zgłoszonych inicjatyw do realizacji (25 wniosków). Polegały one na:

- nierozpatrzeniu lub odrzuceniu wniosków złożonych na druku niezgodnym ze wzorem określonym w obowiązującym zarządzeniu wydanym przez organ wykonawczy, czym naruszono przepisy Kpa w związku z art. 19b ust. 2 udpp (Częstochowa: nie rozpatrzono sześciu badanych wniosków, Czerwionka-Leszczyny: jeden badany wniosek został odrzucony przez Komisję ds. inicjatyw lokalnych);
- niewyrażeniu zgody na realizację inicjatyw lokalnych przez organ nieuprawniony do oceny wniosków, tj. przez radnych w wyniku głosowania nad budżetem gminy na dany rok. Stanowiło to naruszenie art. 19c ust. 2 udpp (Mińsk Mazowiecki, 10 wniosków);
- odrzuceniu wniosków ze względu na krótki czas od daty ich złożenia do planowanej daty realizacji zadania, którego to kryterium nie przewidywała uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej. Było to niezgodne z art. 19c ust. 2 udpp, stanowiącym, że organ wykonawczy jst, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia społeczności lokalnej (Warszawa – Dzielnica Wola, dwa wnioski);
- pozostawieniu wniosku złożonego pod koniec roku bez rozpatrzenia, gdyż zgodnie z postanowieniami uchwały rady miasta wnioski należało składać w roku, w którym planowana była ich realizacja. Stanowiło to niedopełnienie obowiązków określonych w art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa i 244 § 2 Kpa (Racibórz, jeden wniosek);
- odrzuceniu wniosków ze względu na wartość zgłoszonych inicjatyw (Czerwionka-Leszczyny, pięć wniosków).

Należy wskazać również na przypadki przyjęcia do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej wniosków złożonych przez podmioty do tego nieuprawnione tj. przez:

- organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, podczas gdy ustawa w art. 19 b ust. 1 stanowi, że wniosek w ramach inicjatywy lokalnej mogą złożyć mieszkańcy bezpośrednio lub mieszkańcy za pośrednictwem tych organizacji – Częstochowa, 17 wniosków;
- osoby fizyczne niebędące mieszkańcami gminy w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>11</sup> – Osielsko, trzy wnioski.

[str. 44–46]

Przyjęcie do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej wniosków złożonych przez podmioty nieuprawnione

3.2.3. W pięciu z 16 skontrolowanych gminach (Poznań, Dąbrowa, Ostrów Wielkopolski, Krotoszyn, Cieszyn) NIK nie wykazała nieprawidłowości dotyczących procesu dokonywania oceny wniosków o realizację inicjatywy lokalnej<sup>12</sup>. Oceniając wnioski stosowano tryb i kierowano się kryteriami ustalonymi w obowiązujących uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.

<sup>12</sup> Należy mieć na uwadze, że w przypadku niektórych z gmin pomimo, że nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących oceny wniosków, to w rozdziale I *Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych* NIK sformułowała nieprawidłowości lub uwagi odnośnie postanowień uchwał organów stanowiących niezgodnych z udpp (np. składu komisji oceniających wnioski).

### Nieprawidłowości w ocenie wniosków

W dwóch gminach (Gniewkowo, Lipno), w związku z brakiem uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, wnioski dotyczące zaproponowanych zadań nie były poddawane ocenie stosownie do art. 19c ust. 2 udpp.

Wójtowie tych gmin wskazywali, że rozpatrując złożone wnioski stosowali przepisy Kpa. Wójt gminy Lipno wyjaśnił także, iż przy ocenie wniosków pod uwagę brano jego celowość pod kątem potrzeb społeczności lokalnej oraz wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy.

Przyjęty w tych gminach sposób oceny wniosków, stwarzał ryzyko dowolności ocen dokonywanych przez organ wykonawczy gminy. Pomimo tego, że wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu Kpa i nie wymaga żadnej szczególnej formy, to już jego ocena odbywa się na podstawie kryteriów określonych w uchwale organu stanowiącego.

W dwóch gminach (12,5%) stwierdzone nieprawidłowości, polegające na naruszeniu trybu oceny wniosków, określonego w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej, dotyczyły wszystkich badanych wniosków oraz wpływały na proces ich oceny i wyboru. Polegały one na:

- podejmowaniu przez radnych gminy Mińsk Mazowiecki, w trakcie głosowania nad budżetem na dany rok, ostatecznej decyzji o realizacji zgłoszonych inicjatyw lokalnych;
- dokonywaniu ocen wniosków przez Zespół ds. wspierania inicjatyw lokalnych, w skład którego wchodził także radni, tj. reprezentanci organu stanowiącego, pomimo że było to niezgodne z § 4 ust. 1 uchwały Rady Miasta Torunia Nr 801/10 z 20 maja 2010 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W myśl uchwały, Zespół został powołany do opiniowania, a nie do oceny wniosków. Działanie takie naruszało przepisy art. 19c ust. 2 udpp, który kompetencję oceny wniosków jednoznacznie przyznaje organowi wykonawczemu jst.

### W ponad połowie gmin większość wniosków oceniono zgodnie z trybem i kryteriami określonymi w uchwałach organu stanowiącego

W dziewięciu skontrolowanych gminach (56,3%) większość wniosków oceniono stosując tryb i kryteria określone w uchwałach organu stanowiącego. Ustalone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły np. nierzetelnej weryfikacji wniosków, niejednolitego postępowania z wnioskami w tych samych stanach faktycznych, dokonania ocen wniosków niezgodnie z kryteriami oceny wniosków przyjętymi w uchwałach organów stanowiących gminy. [str. 47–50]

### Właściwe stosowanie przepisów Kpa w jednej piątej skontrolowanych gmin

3.2.4. Przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, przepisy Kpa stosowano prawidłowo w czterech z 18 skontrolowanych urzędów (22,2%). Przestrzegano terminów ich rozpatrywania określonych w Kpa, a wnioskodawcy, zgodnie z art. 244 § 2 Kpa, zostali poinformowani o odmowie bądź przyjęciu wniosków do realizacji. Zawiadomienia o nieprzyjęciu wniosków do realizacji zawierały uzasadnienie prawne i faktyczne, stosownie do wymogu określonego w art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa. W pozostałych 14 skontrolowanych gminach (77,8%) NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające np. na:

- przekroczeniu miesięcznego terminu na załatwienie wniosków, przy czym wnioskodawcy nie zostali w tym terminie pisemnie zawiadomieni o nowym terminie załatwienia wniosku. Było to niezgodne z art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa (dziewięć gmin);
- braku pisemnych zawiadomień wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku. Było to niezgodne z art. 244 § 2 Kpa (pięć gmin);
- braku wystarczającego uzasadnienia prawnego lub/oraz faktycznego w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu wniosków. Było to niezgodne z art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa oraz art. 19b ust. 2 udpp (sześć gmin).

Należy wskazać, że zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości w procesie rozpatrywania wniosków często wynikały z postanowień uchwał organów stanowiących jst i wydanych zarządzeń organów wykonawczych, które w sposób sprzeczny z przepisami udpp, czy też Kpa regulowały zasady postępowania z tymi wnioskami. Osoby składające wniosek o inicjatywę lokalną winny mieć na uwadze, że pomimo uprawnienia wynikającego z Kpa, z którego wynika, że wniosek może być złożony w dowolnym czasie, działalność jst, w tym planowanie budżetu i dokonywanie wydatków podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym ufp. Treść dotycząca zgłoszonego zadania musi być natomiast wystarczająca do oceny wniosku według szczegółowych kryteriów określonych w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej.

[str. 50–52]

**3.3.** Większość skontrolowanych gmin zapewniła warunki realizacji inicjatyw lokalnych wymagane przepisami udpp. Pomimo stwierdzonych przypadków nieprawidłowości dotyczących zawierania i realizacji umów, we wszystkich gminach osiągnięto zakładane efekty rzeczowe.

Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

**3.3.1.** W 15 gminach, w których obowiązywały uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, umowy z wnioskodawcami były zawierane na piśmie. Wyniki szczegółowego badania 343 umów wykazały, że we wszystkich tych umowach zawarto postanowienia zapewniające ich realizację, wyraźnie określające podział zadań, nadzór i kontrolę realizacji zadania oraz przewidywane efekty i sposób rozliczenia zadania. Umowy te zawierane były w terminach umożliwiających realizację zadań w zaplanowanym czasie, w nielicznych przypadkach dokonywano aneksowania umów w celu przedłużenia terminu lub zmiany kosztów zadania. Wnioskodawcy wywiązali się ze zobowiązań zawartych w umowach, polegających na świadczeniu pracy społecznej, świadczeniach pieniężnych i rzeczowych. Na podkreślenie zasługuje, że aż w 11 gminach (blisko 70%) deklarowano w umowach świadczenie wszystkich rodzajów wkładu własnego.

Zawieranie umów o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej

W jednej z skontrolowanych gmin stwierdzona nieprawidłowość polegała na poniesieniu w całości przez wnioskodawców wydatków związanych z realizacją zadania, a następnie ich częściowym zrefundowaniu przez gminę wnioskodawcom, w wysokości określonej w umowie, na podstawie przedstawionych przez nich rachunków (20 spośród 23 badanych zadań). Było to sprzeczne z definicją inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 2 pkt 4 i art. 19b ust. 1 udpp.

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Błędy przy zawieraniu i realizacji umów w niektórych skontrolowanych gminach</b> | <p>Nie wszystkim gminom udało się uniknąć błędów przy zawieraniu i realizacji umów. NIK stwierdziła nieprawidłowości w siedmiu z 20 skontrolowanych gmin (30%). Dotyczyły one np. przypadków, gdzie nie opracowano harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania, bądź obu tych dokumentów, umowy z wnioskodawcami nie były zawierane w formie pisemnej, czy też nierzetelnie dokumentowano sprawy dotyczące realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Przestrzeżenie procedury udzielania zamówień publicznych</b>                     | <p>Brak rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane, pozbawia organ administracji publicznej narzędzi do weryfikowania poprawności działań zarówno wnioskodawców, jak i pracowników urzędu odpowiedzialnych za ich realizację. Uniemożliwia też określenie efektów realizacji tych zadań. [str. 53–61]</p> <p>3.3.2. Tylko w jednej gminie spośród ośmiu gmin, w których badaniem NIK objęto postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod kątem przestrzegania przepisów PZP, stwierdzono nieprawidłowości w procedurze udzielania zamówienia, polegające np. na wyznaczeniu krótszego terminu składania ofert od minimalnego wskazanego w art. 43 ust. 1 PZP (miasto Cieszyn). W dwóch z pozostałych 12 gmin, w których zbadano zgodność dokonywania wydatków z procedurami wewnętrznymi, stwierdzono przypadki dokonywania zakupów niezgodnie z regulaminem zamówień publicznych. [str. 54–55]</p>                                                                                                                                         |
| <b>Uzyskane efekty rzeczowe i ich promocja</b>                                      | <p>3.3.3. Wszystkie objęte kontrolą gminy osiągnęły zakładane w umowach efekty rzeczowe. Nieliczne uchybienia nie miały wpływu na stopień osiągniętych w wyniku realizacji inicjatywy rezultatów. W efekcie wspólnego realizowania przez mieszkańców i samorząd zadań z katalogu określonego w art. 19b ust. 1 udpp, wybudowano i rozbudowano sieci kanalizacyjne i wodociągowe, nawierzchnię jezdni, chodniki, oświetlenie dróg, ale też osiągnięto cele w takich dziedzinach działalności, jak edukacja, oświata i wychowanie, kultura fizyczna i sport, a także ochrona przyrody. Organizowano też zajęcia świetlicowe i sportowe, pikniki rodzinne, zabawy karnawałowe, zawody piłkarskie, spływy kajakowe, imprezy artystyczne, wystawy prac plastycznych, wycieczki rowerowe, jak również realizowano filmy promujące samorządy w mediach lokalnych, wydawano kalendarze i książki kucharskie itp.</p> <p>Niemal 80% mieszkańców skontrolowanych gmin, którzy odpowiadali na pytania NIK (280 z 352) podało, że zna przykłady inicjatyw zrealizowanych na terenie zamieszkiwanej gminy.</p> |

W badaniu kwestionariuszowym tylko cztery z 50 gmin zaangażowanych w inicjatywę lokalną (8%) wskazało, że były przypadki, w których nie osiągnięto planowanych efektów zadań w latach 2015–2017.

W ocenie NIK, wymierne efekty osiągnięte przez kontrolowane gminy świadczą o skuteczności tej formy współpracy mieszkańców z gminą. Aby jednak korzystanie z inicjatywy lokalnej przyniosło sukces zarówno gminie jak i jej mieszkańcom, niezbędne są nie tylko aktywne działania samorządów na rzecz popularyzacji tej formy aktywności obywateli, ale też wyeliminowanie trudności, na jakie wskazywali wójtowie w badanych gminach.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wśród nich trzeba wymienić niski poziom wiedzy dotyczącej możliwości realizacji określonych typów zadań lokalnych w trybie inicjatywy lokalnej oraz konieczność zaangażowania środków własnych wnioskodawców, małą aktywność społeczną i niski poziom integracji społecznej mieszkańców z terenów miejskich i wiejskich, słabą aktywność sektora pozarządowego oraz brak umiejętności pisania wniosków przez mieszkańców. [str. 61–63]

W opinii 29 gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym, które realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej (58%), główną trudnością przy realizacji inicjatywy lokalnej było niewielkie zainteresowanie mieszkańców tą formą partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych. Natomiast 21 gmin (42%) wskazało na zbyt niskie środki finansowe w budżecie gminy, które mogą być przeznaczone na zadania w ramach inicjatywy lokalnej. Żadna z gmin nie napotkała problemów organizacyjnych w urzędzie, a jedna gmina podała, że nie napotkała żadnych trudności przy realizacji inicjatywy lokalnej.

### Infografika nr 9

#### Główne trudności w realizacji przez gminy zadań w formie inicjatywy lokalnej (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Gminy objęte badaniem kwestionariuszowym, które nie realizowały zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, jako przyczyny tego stanu uznały: brak zainteresowania ze strony mieszkańców gminy taką formą realizacji zadań publicznych (308 gmin – 80,2%), brak lub niewystarczające środki finansowe w budżecie gminy (164 gminy – 42,7%) oraz brak uchwały rady gminy w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (147 gmin – 38,3%). Wśród innych powodów wymieniano również niewystarczającą kadrę pracowniczą urzędu.

Mieszkańcy skontrolowanych gmin, oprócz udzielenia odpowiedzi na pytania NIK o inicjatywę lokalną, zgłosili także uwagi i propozycje dotyczące funkcjonowania tej formy współpracy w ich gminie. Wskazywano np. na konieczność bardziej skutecznego promowania inicjatywy lokalnej i wyjaśniania mieszkańcom na czym polega jej istota, jaki jest zakres zadań możliwych do zgłoszenia oraz na konieczność podkreślenia korzyści, jakie jej rozwój może przynieść społeczności lokalnej. Kilka osób podało, że procedura rozpatrywania wniosku często nie jest jasna, a opracowanie wzorów wniosków i innych dokumentów oraz opisanie poszczególnych etapów procedury może stanowić znaczne ułatwienie. Natomiast jako przykłady

tzw. dobrych praktyk mieszkańcy niektórych gmin podali np. powołanie koordynatora ds. inicjatywy lokalnej w urzędzie, aktywizowanie mieszkańców do zgłoszenia inicjatyw (np. podczas szkoleń i spotkań z pracownikami urzędu), organizację warsztatów dotyczących inicjatywy lokalnej, opracowanie informatorów i poradników, które krok po kroku opisują postępowanie od momentu złożenia wniosku do rozliczenia zadania i sporządzenia sprawozdania.

Wobec trudności sygnalizowanych przez gminy w badaniu kwestionariuszowym, a także stwierdzonych na podstawie wyników kontroli trzeba podkreślić, że na niewielkie zainteresowanie mieszkańców tą formą realizacji zadań może mieć wpływ brak, adresowanej do mieszkańców, powszechnej informacji w gminach o istocie inicjatywy lokalnej.

### Trudności w stosowaniu przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej

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 udpp, tryb rozpatrywania wniosków w Kpa, 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*, o którym mowa w art. 19c ust. 1 udpp, co powodowało błędy w uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej, których przepisy sprzeczne z udpp, czy też Kpa regulowały zasady postępowania z wnioskami. Kontrolowane gminy niejednokrotnie pojęcie *tryb oceny wniosków* utożsamiały z trybem ich rozpatrywania na podstawie przepisów Kpa;
- braku powiązania przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z planowaniem budżetowym (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, w trybie rocznego planowania budżetowego).

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.

Trzeba też wskazać, że od 28 października 2017 r., czyli od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>13</sup>, instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a także działalności pożytku publicznego i wolontariatu w zakresie określonym w udpp jest Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1813.



## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wartością dodaną tej kontroli jest zintensyfikowanie działań gmin na rzecz rozwoju inicjatywy lokalnej oraz przyjęcie uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej przez trzy spośród czterech gmin, które nie dopełniły wcześniej tego obowiązku, mimo wejścia w życie w 2010 r. przepisów w sprawie inicjatywy lokalnej.

Wartość dodana kontroli

## 4. WNIOSKI I UWAGI

NIK zwraca uwagę, że na wystąpienie nieprawidłowości opisanych w niniejszej Informacji oraz na ograniczenie rozwoju inicjatywy lokalnej w części skontrolowanych gmin miały wpływ obowiązujące rozwiązania prawne. Przepis art. 19b ust. 2 udpp przewiduje, że wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu Kpa, a art. 19c ust. 1 udpp ustala w sposób zamknięty, co może być przedmiotem regulacji ze strony organów stanowiących jst. Tym samym przepisy te nie pozwalają na bardziej elastyczne, dostosowane do konkretnych warunków określenie w aktach prawa miejscowego np. terminów składnia i załatwiania wniosków, ich wzorów oraz powiązania rozpatrywania wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej z planowaniem budżetowym.

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

**Prezydenci,  
burmistrzowie i wójtowie**

Wnioski pokontrolne dotyczyły przede wszystkim:

- 1) opracowania i przedłożenia radzie gminy projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej;
- 2) podjęcia działań dotyczących dostosowania uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej do uregulowań udpp;
- 3) zapewnienia dokonywania oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wyłącznie przez organ wykonawczy jst;
- 4) rozpatrywania wniosków wpływających do gminy niezależnie od formy, w jakiej zostały złożone;
- 5) opracowywania wspólnie z wnioskodawcami dokumentów dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej stosownie do art. 19g udpp.

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, w wystąpieniach pokontrolnych NIK zwróciła uwagę na konieczność wprowadzenia w gminach rozwiązań, które umożliwiłyby dotarcie do szerokiego grona mieszkańców z informacją o pełnym katalogu zadań, w ramach których możliwa jest realizacja inicjatywy lokalnej oraz zintensyfikowanie działań edukacyjnych dotyczących inicjatywy lokalnej adresowanych do mieszkańców. Bez zapewnienia przez gminy odpowiedniego wsparcia mieszkańców i organizacji zainteresowanych działaniem na rzecz swojej społeczności, np. w formie spotkań, warsztatów itp. inicjatywa lokalna nie będzie miała szans na realizację.

**Uwaga do organów  
stanowiących w gminach**

NIK zwraca uwagę na istotną rolę organów stanowiących gminy w egzekwowaniu rzetelnego przygotowania projektów uchwał określających tryb i szczegółowe kryteria wniosków w ramach inicjatywy lokalnej.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Warunki organizacyjno-prawne i finansowe do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

Nie wszystkie skontrolowane gminy zapewniły mieszkańcom warunki do zgłaszania i realizowania zadań w formie inicjatywy lokalnej.

Warunki organizacyjne w skontrolowanych gminach

**5.1.1.** Kontrola wykazała, że jedynie w dwóch gminach (miasta Warszawa i Legionowo) powołano wyodrębnione komórki organizacyjne, odpowiedzialne za sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej oraz za bezpośredni kontakt z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi.

#### Przykłady

W **m.st. Warszawa** i w urzędach dzielnic wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację oraz koordynację inicjatywy lokalnej. W okresie objętym kontrolą za inicjatywy lokalne odpowiedzialne było Centrum Komunikacji Społecznej, w ramach którego powołano Zespół Inicjatyw Społecznych, przekształcony 1 marca 2017 r. w Zespół Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej, do zadań którego należało np.: wdrażanie i koordynacja działań dotyczących Programu Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej na lata 2015–2020, wzmacnianie i koordynacja mechanizmu inicjatywy lokalnej, prowadzenie miejskiej strony poświęconej inicjatywie lokalnej, koordynacja działań dotyczących inicjatywy lokalnej w urzędach dzielnic, w tym współpraca z koordynatorami ds. inicjatywy lokalnej. W kontrolowanych urzędach dzielnic Wawer i Wola zadania związane z inicjatywą lokalną realizowane były przez burmistrzów, koordynatorów ds. inicjatywy lokalnej, naczelników wydziałów merytorycznych realizujących inicjatywy lokalne, dyrektorów jednostek organizacyjnych i wyznaczonych pracowników w tych jednostkach. Do zadań koordynatorów ds. inicjatywy lokalnej należało w szczególności: prowadzenie konsultacji społecznych i inicjatyw lokalnych, przygotowywanie materiałów promocyjnych i informacyjnych dotyczących konsultacji społecznych i inicjatyw lokalnych na potrzeby dzielnicy, koordynowanie spraw dotyczących wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej na terenie dzielnicy, w tym rozpatrywanie wniosków.

W **mieście Legionowo**, w obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym Urzędu oraz poprzednio obowiązujących regulaminach organizacyjnych, w zakresie zadań i kompetencji głównego specjalisty ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi zostało wskazane zadanie: koordynowanie spraw związanych z inicjatywą lokalną. Od 2015 r. w urzędzie funkcjonuje powołany przez prezydenta miasta, Zespół ds. Wspierania Inicjatyw Lokalnych. W skład dziewięcioosobowego zespołu wchodzi: przedstawiciele Rady Miasta Legionowo (dwie osoby), przedstawiciele prezydenta miasta (pięć osób), przedstawiciele organizacji pozarządowych (dwie osoby). Do zadań Zespołu należy opiniowanie wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w tym ustalanie okoliczności istotnych dla możliwości realizacji inicjatywy lokalnej, udzielanie rekomendacji dla wniosku, biorąc pod uwagę jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

W 12 skontrolowanych gminach zadania dotyczące inicjatywy lokalnej zostały przypisane pracownikom poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu.

### Przykład

W **mieście Toruń** sprawy inicjatywy lokalnej mieszkańców prowadził Wydział Promocji i Turystyki Urzędu<sup>14</sup>. Pracownik tego wydziału odpowiedzialny za sprawy dotyczące inicjatyw lokalnych był zarazem członkiem zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych. Osobie tej przyznano odpowiednie uprawnienia, wskazano zakres zadań i nałożono odpowiedzialność. Za nadzór nad ich realizacją odpowiadał dyrektor wydziału. Pracownik Wydziału Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu był pełnomocnikiem prezydenta ds. współpracy z NGO i koordynował tę współpracę. Informację o tym, kto zajmuje się bezpośrednio sprawami inicjatyw lokalnych mieszkańców, można było uzyskać np. na stronach internetowych miejskiego serwisu dla organizacji pozarządowych<sup>15</sup> oraz na stronie BIP urzędu<sup>16</sup>.

W sześciu spośród 20 skontrolowanych gmin nie uregulowano w przepisach wewnętrznych kwestii przypisania takich zadań komórkom organizacyjnym w urzędzie ani pracownikom tych urzędów. W czterech gminach przyczyną tego był brak uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. W mieście i gminie Halinów sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej zostały przekazane ustnie pracownikowi Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji, któremu zlecono te zadania. Natomiast w gminie Mińsk Mazowiecki sprawy te należały do zadań zastępcy wójta, ponieważ sprawy inicjatyw lokalnych traktowano jako szczególnie istotne z punktu widzenia rozwoju samorządności oraz integracji społecznej. W pozostałych gminach sprawy dotyczące inicjatywy lokalnej zostały przypisane wprost pracownikom poszczególnych komórek organizacyjnych tych urzędów.

### Szkolenia pracowników gmin dotyczące inicjatywy lokalnej

**5.1.2.** W ośmiu z 20 gmin objętych kontrolą zorganizowano szkolenia dla pracowników zajmujących się problematyką inicjatywy lokalnej, przy czym w czterech gminach były to szkolenia poświęcone wyłącznie inicjatywie lokalnej, w pozostałych zaś, oprócz innej tematyki, obejmowały również zagadnienia związane z inicjatywą lokalną.

### Przykłady

W **mieście i gminie Konstancin-Jeziorna** w 2017 r. pracownik odpowiedzialny za organizację procedury naboru i wyłonienie do realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej oraz kierownik Biura Komunikacji Społecznej uczestniczyli w dwóch szkoleniach, zorganizowanych dla pracowników i mieszkańców gminy. Kierownik biura brał także udział w szkoleniu nt. „Kurs – Specjalista ds. współpracy z NGO”.

W **m.st. Warszawa** Pracownicy Centrum Komunikacji Społecznej w latach 2015–2018 przeprowadzili kilkakrotnie szkolenia i warsztaty dla dzielnicowych koordynatorów ds. inicjatywy lokalnej. W ciągu każdego roku organizowano cykliczne (5–6 spotkań w roku) spotkania robocze wszystkich koordynatorów inicjatywy lokalnej<sup>17</sup> oraz pracowników jednostek organizacyjnych urzędu miasta, którzy nie byli koordynatorami ds. inicjatywy lokalnej,

<sup>14</sup> Od 3 lipca 2012 r. do 31 października 2017 r. był to Wydział Promocji (WPT).

<sup>15</sup> <http://www.orbitorun.pl/inicjatywalokalna.html> [dostęp 12 lipca 2018 r.].

<sup>16</sup> [http://www.bip.torun.pl/umt\\_wydz.php?Kod=64&BaP=Wydz](http://www.bip.torun.pl/umt_wydz.php?Kod=64&BaP=Wydz) [dostęp 12 lipca 2018 r.].

<sup>17</sup> Jedno ze spotkań zorganizowano w dzielnicy Wawer w siedzibie Lasów Miejskich przy ul. Korkowej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ale realizowali zadania w ramach tego narzędzia<sup>18</sup>. Brali w nich udział również koordynatorzy inicjatywy lokalnej z kontrolowanych przez NIK dzielnic Wawer i Wola. CKS przygotował także opracowanie *Inicjatywa lokalna krok po kroku – instrukcja dla urzędników*, co stanowi przykład „dobrej praktyki”.

W pozostałych gminach nie prowadzono szkoleń dotyczących inicjatywy lokalnej, co tłumaczono przede wszystkim brakiem ofert szkoleniowych poświęconych tym zagadnieniom (Krotoszyn), ale też tym, że urzędnicy mieli wieloletnie doświadczenie w tym zakresie (Poznań). Innym powodem był brak podstaw prawnych do praktycznego stosowania nabytej wiedzy dotyczącej inicjatyw lokalnych, ponieważ rada gminy nie podjęła stosownej uchwały oraz brak zainteresowania mieszkańców tego typu inicjatywą (Zbrosławice).

**5.1.3.** Zgodnie z art. 19c ust. 1 udpp, każda jednostka samorządu terytorialnego powinna opracować i przyjąć w formie uchwały organu stanowiącego tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Spośród skontrolowanych 20 celowo dobranych gmin w czterech z nich (20%) organy stanowiące nie określiły trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Tym samym mieszkańcy tych gmin nie mieli zapewnionych warunków do zgłaszania i realizacji zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej. Nie byli też informowani o możliwościach takiej współpracy z gminą, co nie sprzyjało rozwojowi aktywności obywatelskiej.

W czterech gminach brak uchwały rady gminy określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków

### Przykłady

W **gminie Zbrosławice** dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie ponad 8 lat od wejścia w życie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej, rada gminy podjęła uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej. Wójt wyjaśnił, iż znowelizowana w 2010 r. udpp nie określiła terminu, do kiedy rada gminy powinna podjąć stosowną uchwałę. Podkreślił przy tym, że mieszkańcy gminy Zbrosławice nie występowali z taką inicjatywą, natomiast mają możliwość korzystania z innych instrumentów dla realizowania swoich pomysłów, takich jak fundusz sołecki czy otwarte konkursy ofert dla organizacji pożytku publicznego.

W **gminie Kościan** do dnia zakończenia kontroli nie opracowano i nie przedłożono radzie projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Wójt tłumaczył, że ustawodawca nie wskazał terminu od którego organy stanowiące miałyby podejmować uchwały określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, a także że wprowadzenie w życie takiego trybu aktywizacji lokalnej pozostawione zostało do decyzji organu stanowiącego. Podkreślił też, że jego wprowadzenie powinno mieć miejsce w przypadku, gdy stosowane w gminie formy aktywizacji okażą się niewystarczające, a mieszkańcy zgłoszą potrzebę realizacji zadań w takiej formie. NIK wniosowała o przedłożenie radzie projektu takiej uchwały.

<sup>18</sup> Np. seminarium dla koordynatorów dzielnicowych w dniach 17–18 maja 2017 r. w Osiecku, zorganizowane w ramach Laboratorium Edukacji Kulturalnej przez Dom Kultury „Dorożkarnia” i CKS, dotyczyło realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w złożonych wyjaśnieniach, gdyż pomimo że ustawodawca nie określił terminu przyjęcia uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, to powinna ona być podjęta niezwłocznie po wejściu w życie nowelizacji udpp w 2010 r.

### Przykłady

W **gminie Lipno** nie opracowano, a w konsekwencji nie przedłożono radzie gminy do uchwalenia projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Wójt wyjaśnił, że w jego opinii brak tej uchwały nie pozbawia mieszkańców gminy możliwości realizacji pomysłów, inicjatyw oddolnych i partycypacji obywatelskiej, a inicjatywa lokalna, w rozumieniu art. 19c udpp, jest jednym z rozwiązań prawnych w postaci inicjatywy lokalnej, narzędziem partycypacji obywatelskiej, formą włączenia mieszkańców w proces podejmowania i realizowania decyzji w samorządzie, ale nie jedyną. W trakcie kontroli NIK opracowano projekt stosowanej uchwały i poddano go konsultacjom, lecz do dnia zakończenia czynności kontrolnych konsultacje nie zostały zakończone. Dlatego NIK wniosowała do wójta o przedłożenie radzie gminy projektu takiej uchwały.

W **mieście i gminie Gniewkowo** dopiero w trakcie kontroli NIK opracowano, poddano konsultacjom społecznym i przedłożono radzie miejskiej do uchwalenia projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej. Burmistrz wyjaśnił, że projektu uchwały nie opracowano z uwagi na wątpliwości wynikające z niejasnych przepisów rozdziału 2a Inicjatywa lokalna, dotyczące w szczególności trybu oceny wniosków.

### Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej przyjęte w wyniku kontroli NIK

W trzech gminach (Zbrosławice, Gniewkowo i Lipno), w wyniku kontroli NIK, podjęto uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej<sup>19</sup>. Jedynie w gminie Kościan, do dnia zakończenia kontroli Wójt nie opracował projektu takiej uchwały.

NIK wskazuje, że ustawodawca w art. 19c ust. 1 udpp zawarł bezwzględny obowiązek określenia przez organ stanowiący jst trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, nie przewidując w tym zakresie dowolności. Zaniechanie realizacji tego obowiązku oznacza, że w gminach nie zachowano ustawowych wymogów wskazanych w art. 19c ust. 1 udpp odnoszących się do tej formy współpracy jst z jej mieszkańcami. Należy podkreślić, że niepodjęcie stosownej uchwały przez radę gminy, jak również brak rozpropagowania idei inicjatywy lokalnej w gminie ograniczyły możliwość składania przez mieszkańców wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. Taki stan stwarza także ryzyko nieprawidłowego procedowania i niejednolitej oceny wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej i może powodować, że mieszkańcy potencjalnie zainteresowani złożeniem wniosku nie wiedzą, jakimi kryteriami będzie się kierował organ wykonawczy jst przy ocenie wniosku, jak również nie są w stanie ocenić prawidłowości rozstrzygnięć.

<sup>19</sup> Uchwała nr XXXIX/287/18 Rady Gminy Lipno z dnia 28 września 2018 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Dz. Urz. poz. 4983), uchwała nr LIX/289/2018 Rady Miejskiej w Gniewkowie z 29 sierpnia 2018 r. w sprawie określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Dz. Urz. poz. 4305), uchwała nr XXXI/456/2018 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej (Dz. Urz. poz. 4383).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 16 gminach (80%) określono tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. We wszystkich tych gminach szczegółowe kryteria oceny uwzględniały wymagany przepisem art. 19c ust. 1 wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

W aż 10 spośród 16 gmin (62,5%), w których rady podjęły uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w uchwałach tych zawarto postanowienia niezgodne z przepisami udpp lub przekraczające uprawnienia określone w udpp. W szczególności dotyczyło to: obowiązku składania wniosku na wzorze formularza opracowanego przez gminę, obowiązku załączania do wniosku dodatkowych dokumentów (np. kosztorysów i harmonogramów), składania wniosku w formie pisemnej, uzyskania poparcia dla wniosku ściśle określonej liczby mieszkańców, zawarcia w uchwale terminu składania wniosków i terminu w jakim strona powinna zostać powiadomiona o sposobie załatwienia wniosku, wskazania elementów umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, powierzenia w uchwale zadań dotyczących oceny wniosków zespołom lub komisji ds. inicjatyw lokalnych, zawarcia w uchwale obligatoryjnych elementów jakie powinien zawierać wniosek, nałożenia uchwałą obowiązków na pracowników urzędu.

Błędy w uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej

### Przykłady

W **mieście Legionowo**, w załączniku do uchwały rady miasta 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 uchwale określono też obowiązek załączenia do wniosku harmonogramu rzeczowo-czasowego i kosztorysu zadania, co było niezgodne z art. 19g i 19b ust. 2 w zw. z art. 19c ust. 1 udpp. Jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta, standaryzacja wzoru wniosku ma na celu wprowadzenie ułatwień dla inicjatorów inicjatyw lokalnych w wykonywaniu postępowań w formie inicjatyw lokalnych. Zdaniem zastępcy prezydenta, standaryzacja wzorów dokumentów w procedurze umożliwi inicjatorom prowadzenie postępowania w formie elektronicznej. 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.

W **mieście Toruń**, przedłożony radzie projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej zawierał unormowania wykraczające poza delegację wyrażoną w art. 19c ust. 1 udpp, tj. wprowadzał wymogi dotyczące zawartości wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej i jego załączników. Jak poinformował prezydent, elementy wniosku wskazane w uchwale nie są obligatoryjne, tylko przykładowe. Jednocześnie dodał, że treść uchwały będzie poddana ponownej analizie z uwzględnieniem wykładni przepisów udpp, która pojawiła się w ciągu ośmiu lat obowiązywania uchwały.

Niezgodne z przepisami wymogi dotyczące zawartości wniosku o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej i jego załączników

Trzeba też podkreślić, że 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 szczegółowych 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. Z tego powodu rada miasta nie miała 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 wniosków<sup>20</sup>, 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 złożenia wniosku na wzorze wymusza formę pisemności, przez co narusza przepisy § 5 przywołanego rozporządzenia.

Stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>21</sup> organy władzy publicznej obowiązuje zakaz domniemania kompetencji i nakaz realizowania delegacji ustawowych w sposób ścisły i literalny. Zgodnie z tą delegacją ustawową uchwała powinna określać tylko tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosku o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej, a nie wymogi dotyczące zawartości wniosku i jego załączników.

Niezgodne z przepisami uzależnienie przyjęcia wniosku od liczby składających go mieszkańców i braku zaległości w zapłacie należności publicznoprawnych

### Przykłady

W **gminie Mińsk Mazowiecki**, w uchwale wskazano, że wnioski w sprawie inicjatywy lokalnej mogą składać bezpośrednio mieszkańcy w grupie liczącej co najmniej 10 osób. Jest to niezgodne z art. 19b ust. 1 udpp, bowiem ten przepis nie uzależnia przyjęcia wniosku od liczby mieszkańców składających taki wniosek, a rada gminy nie ma kompetencji do modyfikowania norm ustawowych. Tłumacząc tę niezgodność zastępca wójta wskazał, że wojewoda – w ramach nadzoru – nie podważył treści tych przepisów, dlatego wszyscy pracownicy urzędu byli zobowiązani do jej stosowania. Jednocześnie dodał, że obecnie w urzędzie trwają prace nad nowelizacją uchwały, które umożliwią naprawę wskazanej niezgodności. We wzorze wniosku o wsparcie inicjatywy lokalnej zamieszczono także informację, iż warunkiem jego przyjęcia jest złożenie przez mieszkańców oświadczenia o braku zaległości w zapłacie należności publicznoprawnych. W konsekwencji tego, do wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej załączane były takie oświadczenia mieszkańców, a w dwóch przypadkach urząd zażądał złożenia takich oświadczeń wskazując, że do wniosku w sprawie inicjatywy lokalnej muszą być one załączone. Jest to niezgodne z art. 19b udpp, który nie wymaga składania takich oświadczeń oraz z przepisami uchwały (rozdział II, pkt 4), zgodnie z którą oświadczenia takie powinny składać tylko organizacje pozarządowe. Jak wyjaśnił zastępca wójta gminy, w pismach żądano przedłożenia oświadczeń o braku zaległości na skutek omyłki polegającej na przypisaniu obowiązku, ciążącego zgodnie z uchwałą tylko na organizacjach pozarządowych i podmiotach wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp, do wszystkich wnioskodawców.

<sup>20</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W mieście i gminie Konstancin-Jeziorna, w mieście Cieszyn, w gminie Dąbrowa oraz w mieście i gminie Czerwionka-Leszczyny, w uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej, zadania dotyczące oceny wniosków powierzono zespołom (Konstancin-Jeziorna, Cieszyn i Dąbrowa) lub komisji ds. inicjatyw lokalnych (Czerwionka-Leszczyny), podczas gdy takie kompetencje ustawodawca przypisał, zgodnie z art. 19c ust. 2 udpp, organowi wykonawczemu gminy. O ile zatem wójtowie tych gmin uznają za konieczne powołanie zespołów, których zadaniem będzie ocena złożonych wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, mogą to uczynić korzystając ze swych uprawnień zwierzchników służbowych. Dodatkowo, w Konstancinie w powoływanym przez radę miejską zespole do oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej musieli znajdować się przedstawiciele urzędu, rady miejskiej i organizacji pozarządowych, pomimo że żaden przepis nie upoważnia organu stanowiącego gminy do powoływania takiego zespołu i ustalania jego składu.

Nieuprawnione powierzenie oceny wniosków zespołom lub komisjom

Należy podkreślić, że zobowiązanie do powołania zespołu do oceny wniosków, w skład którego wchodzi zarówno pracownicy urzędu jak i przedstawiciele rady miejskiej, a także organizacji pozarządowych, istotnie modyfikuje obowiązujący porządek prawny.

### Przykłady

W mieście Cieszyn, w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej wskazano, że w ramach inicjatywy lokalnej może być realizowana jedynie budowa sieci wodociągowej, a nie jej rozbudowa czy remont, co stanowiło ograniczenie uprawnień wynikających z udpp, która w art. 19b ust. 1 określa rodzaje zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej, a do wprowadzenia takiego ograniczenia organ stanowiący nie był uprawniony.

Nieuprawnione ograniczenie rodzaju zadań możliwych do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej

W mieście i gminie Krotoszyn, w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej wyłączono możliwość składania wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej w roku budżetowym następującym po roku, w którym wnioskodawca nie spełnił wymogów dotyczących terminowego przekazania sprawozdania z realizacji tego rodzaju inicjatywy. Zastępca burmistrza wskazał, że uzasadnieniem odrzucenia wniosków były nie tylko postanowienia uchwały, ale też zapisy umowy, które traktowano jako jedno z kryteriów oceny wniosków i były one podstawą do odrzucenia wniosków składanych przez osoby, które nie rozliczyły się w terminie.

Nieuprawnione uzależnienie możliwości złożenia wniosku od terminowego przekazania sprawozdania z realizacji inicjatywy w roku poprzednim

Wnioski o realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19b ust. 2 udpp, są wnioskami w rozumieniu Kpa, zatem nie można było w uchwale rady gminy ograniczyć prawa obywatela do ich składania.

### Przykład

W mieście i gminie Łobżenica, w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej doprecyzowana została treść wniosku, jego poszczególne elementy i załączniki, co było niezgodne z art. 19c ust. 1 i 19b ust. 2 udpp. Jednocześnie w zarządzeniach burmistrza i ogłoszeniach o naborze wniosków wskazano, że wnioski złożone na innych drukach lub złożone po terminie nie będą rozpatrywane. Rada Miejska Gminy Łobżenica nałożyła na pracownika urzędu oraz komórkę organizacyjną, różnego rodzaju obowiązki w części dotyczącej oceny kompletności wniosków oraz nadzoru nad realizacją zadania przez stanowisko ds. promocji w urzędzie, co nie mieści się w ramach kompetencji ustawowej oraz narusza art. 33 ust 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup>.

Nieuprawnione wymogi dotyczące formy wniosku i terminu jego złożenia

<sup>22</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Burmistrz jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu i kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecanie poszczególnym komórkom organizacyjnym oraz pracownikom urzędu określonych zadań. W uchwale określono też dalsze etapy realizacji inicjatywy lokalnej poprzez wskazanie elementów umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do wprowadzenia przepisów odnoszących się do zawierania umów o realizację zadania. Uchwała, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający delegacji prawodawczej nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Burmistrz w wyjaśnieniach podkreślił, że Wojewoda Wielkopolski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w sprawie tej uchwały, niemniej jednak wobec dużego zainteresowania mieszkańców inicjatywami lokalnymi, trwają prace nad przygotowaniem nowego projektu uchwały, który ma zostać przedłożony radzie miejskiej w sierpniu 2018 r.

Brak przejrzystości systemu punktacji w procedurze oceny wniosków

W dwóch gminach (Konstancin-Jeziorna i Mińsk Mazowiecki) NIK zwróciła uwagę na nieprzejrzystość systemu punktacji przyznawanej w procedurze oceny wniosków:

### Przykłady

W **gminie Mińsk Mazowiecki**, w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej poszczególnym kryteriom oceny wniosków nie przyporządkowano liczby punktów, które mogą zostać przyznane za spełnienie danego kryterium. Wprowadzenie punktacji zwiększy przejrzystość dokonywanej oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy wnioskowane środki na inicjatywę lokalną są wyższe niż przewidziane w budżecie gminy na dany rok.

W **mieście i gminie Konstancin-Jeziorna**, w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej nie określono, co należy brać pod uwagę przyznając punkty w ramach poszczególnych kryteriów w niej przyjętych. Powodowało to, że niejednolicie przyznawano punkty.

Określenie wzorów dokumentów dotyczących inicjatywy lokalnej

**5.1.4.** W 15 spośród 20 gmin (75%) opracowano wzory dokumentów ułatwiających podjęcie współpracy gminy z mieszkańcami w formie inicjatywy lokalnej. Były to wzory wniosków o wsparcie realizacji zadania w trybie inicjatywy lokalnej, umów o realizację zadania publicznego z inicjatywy lokalnej oraz sprawozdań z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, jak również wzory listy członków grupy inicjatywnej, a także instrukcje wypełniania tych dokumentów. W pozostałych pięciu gminach nie określono wzorów wniosków, z tego w czterech z powodu braku uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, a w jednej (gmina Osielsko) tłumaczono, że osoby zainteresowane inicjatywą lokalną informuje się o obowiązkowych elementach, które powinien zawierać wniosek.

Uregulowania wewnętrzne dotyczące inicjatywy lokalnej

**5.1.5.** W 13 gminach uregulowano wewnętrzny obieg i rozpatrywanie wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, zawieranie umów z wnioskodawcami oraz sporządzanie sprawozdań po realizacji inicjatywy lokalnej, powołano zespoły ds. oceny wniosków oraz wprowadzono zarządzeniami

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

regulaminy bądź procedury postępowania z wnioskami dotyczącymi inicjatywy lokalnej. W tych uregulowaniach określano przede wszystkim, kto jest odpowiedzialny za przyjmowanie wniosków oraz ich ocenę, a także tryb pracy zespołów czy też komisji ds. oceny wniosków.

### Przykład

W **m.st. Warszawa**, uregulowania dotyczące wewnętrznego obiegu i rozpatrywania wniosków, zawierania umów z wnioskodawcami oraz sporządzania sprawozdań po realizacji inicjatywy lokalnej określało zarządzenie prezydenta w sprawie trybu rozpatrywania i realizacji wniosków. Wskazano w nim np., że oceny wniosków dokonuje się na formularzu oceny wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej zawierającego: kryteria ustalone przez radę miasta uchwałą w sprawie inicjatywy lokalnej, liczbę punktów, uzasadnienie oraz uwagi dodatkowe oceniającego (w szczególności dotyczące zaangażowania osobowego miasta, możliwości realizacji projektu w ramach innego trybu/procedury). W załączniku nr 2 do wspomnianego zarządzenia zawarto wzór sprawozdania z wykonania zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W formularzu oceny wniosku ustanowiono trzy stopnie oceny: ocenę formalną, ocenę ogólną oraz ocenę szczegółową, zawierającą kryteria oceny wniosków. W zarządzeniu ustalono też, że Kierownik komórki organizacyjnej (burmistrz dzielnicy, dyrektor biura urzędu miasta oraz kierownik jednostki organizacyjnej miasta) był zobowiązany do wyznaczenia pracownika lub zespołu do oceny wniosku oraz sporządzenia we współpracy z wnioskodawcami, w terminie do 40 dni roboczych po wykonaniu inicjatywy lokalnej, sprawozdania z wykonania zadania i niezwłocznego przesłania jego kopii do wiadomości dyrektora Centrum Komunikacji Społecznej.

W czterech gminach spośród 20 skontrolowanych (20%) stwierdzono nieprawidłowości w zarządzeniach wewnętrznych, polegające na zawarciu w nich regulacji niezgodnych z udpp lub stanowiących przekroczenie zakresu kompetencji organu wykonawczego gminy.

Błędy w zarządzeniach dotyczących inicjatywy lokalnej

### Przykład

W **m.st. Warszawa**, zarządzeniem prezydenta w sprawie trybu i rozpatrywania i realizacji wniosków z 2016 r. wprowadzono dodatkowe kryteria oceny wniosku, niewyszczególnione w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej, w tym zgodności przedmiotu wniosku z przyjętymi strategiami i programami m.st. Warszawy, czy też kryterium stanowiące, że przedmiot wniosku nie dyskryminuje mieszkańców ze względu na przynależność do różnych grup. Było to niezgodne z art. 19c ust. 1 udpp, który stanowi, że określenie szczegółowych kryteriów oceny wniosków należy do wyłącznej kompetencji rady miasta. Zastępca dyrektora Centrum Komunikacji Społecznej Miasta Stołecznego Warszawy wyjaśniła, że zawarcie tych kryteriów pozwala zidentyfikować, czy wniosek jest wnioskiem o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, tj. czy mieści się w zakresie zadań enumeratywnie wymienionych w udpp.

Trzeba podkreślić, że kryterium zgodności przedmiotu wniosku z przyjętymi strategiami i programami miasta oraz kryterium stanowiące, że przedmiot wniosku nie dyskryminuje mieszkańców ze względu na przynależność do różnych grup – nie przesądza czy wniosek jest wnioskiem, o którym mowa w art. 19b ust. 1 udpp ani o zgodności tego wniosku z przepisami prawa. W świetle obowiązujących przepisów, wprowadzanie nowych kryteriów oceny wniosków nie należy do kompetencji organu wykonawczego jst,

gdyż narusza to kompetencje organu stanowiącego, jakim jest rada miasta. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów powinno nastąpić poprzez zgłoszenie radzie miasta stosownych zmian do uchwały.

### Przykłady

**W mieście i gminie Czerwionka-Leszczyny**, burmistrz w zarządzeniu dotyczącym powiadomienia mieszkańców gminy i miasta Czerwionka-Leszczyny o rozpoczęciu przyjmowania wniosków o wykonanie inicjatywy lokalnej w 2018 r., ograniczył wartość jednej inicjatywy do kwoty 20 tys. zł<sup>23</sup>, do czego, w ocenie NIK, nie ma podstawy prawnej. Spowodowało to odrzucenie przez Komisję ds. inicjatyw lokalnych pięciu wniosków. Burmistrz wyjaśnił, że zapis ten pojawił się w tym dokumencie omyłkowo. Intencją gminy było bowiem zwiększenie ostatecznej ilości realizowanych inicjatyw mieszkańców, a wprowadzony zapis miał jedynie ograniczać wysokość środków przekazywanych z budżetu, a nie wartość całego zadania.

**W miastach Częstochowa i Racibórz**, Prezydenci ustalili w zarządzeniach dotyczących wprowadzenia zasad oceny oraz realizacji wniosków składanych w ramach inicjatywy lokalnej warunki, od spełniania których zależy punktacja przyznawana wnioskodawcom w ramach ustalonych przez radę miasta kryteriów. Stanowiło to przekroczenie zakresu kompetencji Prezydenta Miasta, gdyż to jedynie rada miasta może ustalić szczegółowe kryteria oceny wniosków, tj. takie które nie wymagają już doprecyzowania. W Raciborzu prezydent Miasta tłumaczył, że wprowadził kartę oceny wniosków, żeby je rzetelnie analizować, a prezydent Częstochowy podkreślił, że wprowadził takie wymogi w regulaminie, żeby ujednoczyć i wystandardyzować ocenę wniosków.

Przepisy wewnętrzne wydawane przez wójta gminy nie mogą zawierać norm adresowanych do obywateli oraz ich organizacji, gdyż uprawnienia przysługujące mieszkańcom jst w ramach inicjatywy lokalnej, są określone w przepisach udpp i prawa miejscowego.

Wywiązywanie się z obowiązku konsultacji w sprawie projektów uchwały dotyczącej inicjatywy lokalnej

**5.1.6.** Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 udpp, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, m.in. w formie konsultowania projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Kontrola wykazała, że w pięciu gminach nie w pełni wywiązano się z tego obowiązku. W gminie Mińsk Mazowiecki projekt uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej w ogóle nie został poddany konsultacjom z organizacjami pozarządowymi, w m.st. Warszawa projekt uchwały zmieniającej był konsultowany jedynie z mieszkańcami, natomiast nie konsultowano go z organizacjami pozarządowymi, w mieście i gminie Łobżenica brakowało dokumentów wskazujących na przeprowadzenie konsultacji projektu, w gminie Kościan nie konsultowano projektu uchwały z powodu jego nieopracowania przez wójta, a w mieście Poznań przeprowadzono tylko wewnętrzne konsultacje.

Nieprzeprowadzenie konsultacji projektu uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej uniemożliwiało organom gminy zapoznanie się ze stanowiskiem organizacji pozarządowych i innych organizacji zainteresowanych tym rodzajem działalności. Ważne, by konsultacje nie miały charakteru tylko

<sup>23</sup> Poprzez zapis: „wartość jednej inicjatywy lokalnej nie może przekroczyć 20 000 zł”.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informacyjnego, ale przede wszystkim były okazją do wymiany poglądów na temat projektu i umożliwiały złożenie uwag i własnych propozycji, a przede wszystkim powinny być podejmowane odpowiednio wcześniej, czyli na etapie, na którym jeszcze wyniki konsultacji mogą coś zmienić.

**5.1.7.** Kontrola wykazała, że w jednej z 20 skontrolowanych gmin (Zbrosławice) wójt gminy nie przygotował projektów uchwał w sprawie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2015, 2016 i 2017, skutkiem czego rada gminy nie uchwałała takich programów. Stanowiło to niedopełnienie obowiązku określonego w art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Obowiązek uchwalenia takich programów wynika z art. 5a ust. 1 udpp, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Jak wyjaśnił wójt: brak uchwalenia rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowił oczywiste przeoczenie i brak należytej interpretacji przepisów udpp.

**5.1.8.** W czterech gminach nie podjęto żadnych działań informacyjno-promocyjnych mających na celu informowanie obywateli o możliwościach współpracy i rodzajach zadań w ramach inicjatywy lokalnej. Dotyczyło to gmin, w których organy stanowiące nie określiły szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W czterech innych gminach działania informacyjne były niewystarczające.

### Przykłady

W **mieście i gminie Halinów**, podejmowane przez gminę działania w ramach inicjatywy lokalnej ograniczały się do zadań inwestycyjnych, co mogło wynikać z niewystarczających informacji o zakresie zadań. Świadczy o tym fakt, że z całego katalogu zadań wymienionych w art. 19b ust. 1 udpp, wnioski złożone przez mieszkańców w okresie objętym kontrolą uwzględniły jedynie zadania dotyczące budowy sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz budowy drogi i oświetlenia drogowego.

W **mieście Poznań**, na stronach internetowych urzędu dotyczących inicjatywy lokalnej, o której mowa w rozdziale 2a udpp, nie zawarto wystarczających informacji o zakresie zadań możliwych do realizacji przez mieszkańców w tej formie. Na tych stronach były informacje o możliwości realizacji przez mieszkańców tylko inwestycji dotyczących budowy: sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, deszczowej, dróg, chodników i oświetlenia. Natomiast katalog zadań, które mogą być realizowane w tym trybie, zgodnie z art. 19b ust. 1 udpp, jest zdecydowanie szerszy i obejmuje również zadania publiczne dotyczące edukacji, oświaty i wychowania, porządku i bezpieczeństwa publicznego czy ochrony przyrody.

NIK zwraca uwagę na konieczność dotarcia w gminach do szerokiego grona mieszkańców z informacją o katalogu zadań, w ramach których możliwa jest realizacja inicjatywy lokalnej.

Wywiązywanie się z obowiązku opracowania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi

Informowanie obywateli o możliwościach współpracy w ramach inicjatywy lokalnej

Potrzeba informacji docierającej do jak największej grupy mieszkańców

Brak na stronach internetowych urzędów informacji o wszystkich możliwościach realizacji inicjatywy lokalnej w takim trybie ogranicza świadomość mieszkańców o możliwości podjęcia inicjatywy lokalnej jako formie wspólnej z gminą realizacji zadania i tym samym ograniczać liczbę składanych przez mieszkańców wniosków.

Dla podkreślenia wagi działań informacyjnych w gminach propagujących inicjatywę lokalną wśród mieszkańców warto wskazać przykłady „dobrych praktyk” wypracowanych przez lata w niektórych gminach.

### Przykłady dobrych praktyk

#### Dobre praktyki

W **mieście Ostrów Wielkopolski**, informacje na temat zadań publicznych realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej na terenie miasta były dostępne na stronie internetowej urzędu<sup>24</sup> oraz w specjalnej broszurze informacyjnej „ABC inicjatywy lokalnej”<sup>25</sup>. Nagrany został materiał reklamowy emitowany w lokalnej telewizji kablowej. Urząd sukcesywnie przysyłał również stosowny informator wszystkim organizacjom pozarządowym działającym na terenie miasta.

W **m.st. Warszawa**, w latach 2015–2018 prowadzono działania informacyjne i promocyjne dotyczące inicjatywy lokalnej np. publikując materiały na specjalnej stronie internetowej miasta<sup>26</sup>, która zawierała osobną zakładkę dotyczącą inicjatywy lokalnej, w tym szczegółowe informacje na temat zgłaszania wniosków, ich oceny i realizacji. Materiał informacyjny wskazywał dzielnicowych koordynatorów ds. inicjatywy lokalnej, zawierał informacje o zrealizowanych inicjatywach (sprawozdania z ich realizacji). W osobnych zakładkach znajdowały się: Inicjatywa krok po kroku, Niezbędnik aktywnych mieszkańców, Miejsca Aktywności Lokalnej, Wsparcie dla działań lokalnych i Wsparcie dla NGO. W 2015 r. w celu upowszechnienia wiedzy dotyczącej inicjatywy lokalnej CKS zleciło, w ramach otwartego konkursu ofert, realizację zadań: Wzmocniacz Inicjatyw Lokalnych (dla dzielnic: Praga-Północ, Wawer i Wola) oraz Działaj lokalnie!<sup>27</sup> (dla Dzielnicy Mokotów).

Jako dobrą praktykę można wskazać zapewnienie mieszkańcom w czterech dzielnicach Warszawy dodatkowego wsparcia merytorycznego w postaci zatrudnionych przez organizacje pozarządowe animatorów prowadzących warsztaty nt. inicjatywy lokalnej oraz doradztwo przy pisaniu i składaniu wniosków o realizację inicjatywy lokalnej.

W **m.st. Warszawa**, zadanie realizowane w latach 2016–2018 w ramach otwartego konkursu ofert: „Warszawa lokalnie”, na które składały się przedsięwzięcia: Inkubator Inicjatywy Lokalnej oraz Lokalni animatorzy w dzielnicach<sup>28</sup>, zawierało także elementy promujące inicjatywę lokalną i wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców. Od 2017 r. dwa razy w roku pracownicy CKS organizowali warsztaty tematyczne dla mieszkańców, dotyczące realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, np. związanych z zielenią, organizacją wydarzeń sąsiedzkich oraz wspólnie z dzielnicowymi koordynatorami ds. inicjatywy lokalnej, szkolenia dla mieszkańców<sup>29</sup>, przedstawiciele

<sup>24</sup> W zakładce „Inicjatywa lokalna” [www.umostrow.pl](http://www.umostrow.pl) oraz pod adresem [www.aktynyostrow.pl](http://www.aktynyostrow.pl).

<sup>25</sup> Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>26</sup> [www.inicjatywa.um.warszawa.pl](http://www.inicjatywa.um.warszawa.pl)

<sup>27</sup> Na podstawie umowy zawartej ze Stowarzyszeniem „Moja Narbutta”.

<sup>28</sup> Na podstawie umowy zawartej z Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Stowarzyszeniem Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Stowarzyszeniem Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Fundacją „Civis Polonus” i Towarzystwem Inicjatyw Twórczych „ę”.

<sup>29</sup> Np. CKS zorganizowało kurs inicjatywy lokalnej skierowany do mieszkańców w dniach

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

organizacji pozarządowych, koordynatorów miejsc aktywności lokalnej, grup studentów, słuchaczy Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz wszystkich zainteresowanych podmiotów.

Działania informacyjne i promujące inicjatywę lokalną wśród mieszkańców są niezbędnym elementem dotarcia do jak najszerszej grupy społeczności lokalnej. Tylko aktywna postawa władz samorządowych i odpowiednia zachęta do współpracy może zainspirować mieszkańców do działania i zainteresować ich tą formą współpracy z samorządem. W konsekwencji powinna zapewnić zarówno gminie jak i jej mieszkańcom wymierne korzyści w postaci zrealizowanych wspólnie zadań.

Badanie kwestionariuszowe wykazało, że ponad 50% gmin (167 z 308), które wskazały, że przyczyną ich nieuczestniczenia w inicjatywie lokalnej był brak zainteresowania mieszkańców tą formą aktywności, jednocześnie nie informowało ich o takiej możliwości.

**5.1.9.** W skontrolowanych gminach przyjęto dwie formy finansowania inicjatywy lokalnej. Jedną to wydzielenie środków na inicjatywę lokalną z utworzeniem rezerwy celowej w budżecie samorządu. Rozwiązanie takie przyjęło sześć gmin spośród 20 skontrolowanych przez NIK.

Przyjęte formy finansowania inicjatywy lokalnej

Drugą formą było włączenie przedsięwzięć związanych z realizacją inicjatywy lokalnej do planu wydatków i zadań komórek i jednostek organizacyjnych gminy jako formy realizacji zadania publicznego prowadzonego przez samorząd. Taką formę wybrało 10 samorządów, pozostałe cztery gminy nie zabezpieczyły odrębnej puli środków w budżecie, gdyż organy stanowiące tych gmin nie podjęły uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej.

### Przykłady

W **mieście i gminie Łobżenica**, w latach 2015–2018, środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej były zabezpieczone w budżecie gminy, w formie rezerwy celowej, w kwotach odpowiednio 53 500 zł, 55 000 zł, 95 925 zł oraz 100 000 zł. Władze gminy tworząc budżet upowszechniały założenia budżetu i informacje istotne dla mieszkańców, dotyczące inicjatyw lokalnych także poprzez publikowanie na stronie BIP urzędu założeń i wytycznych do opracowania projektu budżetu na dany rok budżetowy. Zachęcano do zgłaszania pomysłów na spotkaniach z burmistrzem, w prasie lokalnej, w sołectwach, a także poprzez informacje umieszczone na tablicach informacyjnych oraz na portalu społecznościowym Facebook.

W **mieście i gminie Halinów**, w latach 2015–2018 środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej były zabezpieczane w budżecie w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Na etapie tworzenia projektu budżetu, w komórkach organizacyjnych urzędu opracowywano wstępne projekty planów finansowych, uwzględniając w nich planowane inicjatywy lokalne. Sekretarz gminy wyjaśnił, że przy tworzeniu budżetu gminy na dany rok, uwzględniano wnioski radnych i mieszkańców gminy.

10–21 października 2017 r., którego celem było wyposażenie uczestników w wiedzę i umiejętności niezbędne do prawidłowego składania wniosków oraz efektywnej realizacji inicjatyw lokalnych. Podsumowania kursu dokonano 21 października 2017 r. z udziałem koordynatorów dzielnicowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarówno w przypadku finansowania zadań środkami z rezerwy celowej, jak i środkami z budżetu, planowano je głównie na etapie tworzenia projektu budżetu na podstawie wydatków w poprzednich latach, wniosków zgłoszonych przez komórki organizacyjne urzędów, jednostki organizacyjne gmin, mieszkańców miasta, radnych, czy też organizacji pozarządowych. Projekty były omawiane na komisjach rady, w których mogli uczestniczyć wszyscy wnioskodawcy, w tym również mieszkańcy. Materiały na temat budżetu i jego założeń zamieszczane były na stronach internetowych urzędów, BIP, w prasie lokalnej, w sołectwach, na tablicach informacyjnych w urzędach. W przypadku zabezpieczania środków finansowych na realizację inicjatywy lokalnej na wniosek mieszkańców, w trakcie roku wprowadzano zmiany w planie wydatków, wynikające z konieczności wykonania dodatkowych prac przy realizacji inicjatyw bądź chęci zrealizowania inicjatyw z poprzedniego roku i zaangażowania wolnych środków finansowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że obie formy finansowania inicjatywy lokalnej, stosowane przez kontrolowane gminy, zapewniały realizację zadań zgłoszonych przez mieszkańców, przy czym zapewnienie środków finansowych w rezerwie celowej pozwalało gminom na dużą elastyczność i dawało mieszkańcom możliwość zgłaszania i realizacji wniosków przez cały rok, co wynika też z trybu ich zgłaszania określonego w Kpa. Druga forma finansowania inicjatywy lokalnej w postaci zapewnienia środków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej wiązała się natomiast najczęściej ze zgłaszaniem pomysłów na realizację inicjatywy lokalnej przez mieszkańców w okresie planowania budżetu na rok kolejny. Należy podkreślić, że inicjatywa lokalna może być dla samorządów także narzędziem efektywnego kierowania wsparcia finansowego w miejsca, gdzie jest ono najbardziej potrzebne.

W odpowiedziach gmin biorących udział w badaniu kwestionariuszowym wskazano, że w 2015 r. środki na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej nie zostały zaplanowane w 19 gminach (38%), w 2016 r. – w dziewięciu gminach (18%) i w 2017 r. – w siedmiu gminach (14%). Do głównych przyczyn nieplanowania środków gminy zaliczyły: brak wniosków mieszkańców o realizację zadań w takiej formie czy też nieokreślenie w przepisach prawa obowiązku planowania środków na realizację zadań własnych w formie inicjatywy lokalnej. Kilka gmin podało, że środki finansowe na realizację inicjatywy lokalnej zabezpieczane były w momencie zaakceptowania zadania do realizacji, a w razie potrzeby dokonywano zmian w budżecie gminy. Z udzielonych wypowiedzi wynika też, że część gmin nie ujmowała takich środków w planie wydatków np. w 2015 r., gdyż nie było jeszcze uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, a wcześniej gmina nie korzystała z tej formy współpracy z mieszkańcami.

Trzeba podkreślić fakt, że mieszkańcy współrealizując zadanie wnoszą swój wkład – czas i pracę społeczną, często pomoc rzeczową i finansową. Może to znacząco wpływać na poprawę gospodarowania środkami publicznymi.



### 5.2. Rozpatrywanie wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia prawidłowość rozpatrywania przez skontrolowane gminy wniosków mieszkańców o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej. W 16 spośród 18 skontrolowanych gmin (88,9%), kontrola NIK wykazała nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów Kpa dotyczących załatwiania wniosków lub procesu ich oceny. Skala oraz istotność tych nieprawidłowości były zróżnicowane w poszczególnych gminach. Stwierdzono zarówno nieprawidłowości rzutujące na odrzucenie bądź przyjęcie do realizacji zgłoszonych zadań, jak również takie, które miały wyłącznie formalny charakter.

**5.2.1.** W okresie objętym kontrolą do skontrolowanych urzędów wpłynęło ogółem 1 965 wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, w tym w 2015 r. – 497, w 2016 r. – 526, w 2017 r. – 545 oraz w I półroczu 2018 r. – 397 wniosków. Najwięcej wniosków złożyli mieszkańcy Torunia (293), Warszawy (230), Krotoszyna (229) i Halinowa (209). Najmniej wniosków wpłynęło do urzędów gmin Gniewkowo (sześć) oraz Lipno (13). W pozostałych gminach złożono od 26 do 185 wniosków. W roku 2017 odnotowano na przykład znaczny wzrost liczby złożonych wniosków w Urzędzie Miejskim w Halinowie (o ponad 60% w stosunku do lat 2015–2016). Natomiast w Urzędzie Miejskim w Krotoszynie w 2016 i 2017 r. odnotowano wzrost o 85% w porównaniu do 2015 r., zaś liczba wniosków, które wpłynęły w I półroczu 2018 r. była już wyższa niż w poszczególnych latach w okresie 2015–2017. Mieszkańcy Warszawy najwięcej wniosków złożyli w dzielnicach: Wawer – 42, Wola – 29, Praga-Południe – 22 i Praga-Północ – 18, a najmniej w dzielnicach: Wilanów – dwa, Bielany, Rembertów i Żoliborz po trzy, Bemowo, Białołęka i Ursynów po cztery.

Złożone wnioski najczęściej dotyczyły zadań określonych w art. 19b ust. 1 pkt 1 udpp, tj. działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jst, 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 nieinwestycyjnym związanych z organizacją wydarzeń kulturalnych, okolicznościowych, rekreacyjnych i sportowych oraz pielęgnowania tradycji i polskości.

Liczba wniosków mieszkańców o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej

Rodzaj zadań zgłaszanych w ramach inicjatywy lokalnej

#### Przykłady

Do **Urzędu Miejskiego w Halinowie** wpłynęło 206 wniosków dotyczących głównie budowy sieci wodociągowej (115) i kanalizacyjnej (91), co stanowiło 98,6% wszystkich wniosków. Pozostałe trzy wnioski dotyczyły przebudowy dróg gminnych (dwa wnioski) oraz budowy oświetlenia drogowego (jeden wniosek).

Wnioski złożone przez mieszkańców **miasta Częstochowa** dotyczyły następujących obszarów: działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmująca w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg,

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kanalizacji i sieci wodociągowej, a także budynków oraz obiektów małej architektury (96 wniosków); podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, kultury i sztuki oraz organizacja i promocja wolontariatu (sześć wniosków); edukacja, oświata i wychowanie (cztery wnioski); turystyka oraz wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej (21 wniosków).

Wnioski złożone do **Urzędu Miejskiego w Krotoszynie** dotyczyły różnorodnych obszarów, takich jak: nauka, szkolnictwo wyższe, edukacja, oświata i wychowanie, a także wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej, turystyka i krajoznawstwo (44 wnioski). Były także wnioski dotyczące obszaru kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (130 wniosków). Kolejne wnioski dotyczyły działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, które obejmowały budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów małej architektury (50 wniosków), działalności na rzecz porządku i bezpieczeństwa publicznego (pięć wniosków).

Rodzaj inicjatyw proponowanych przez mieszkańców wynikał niejednokrotnie z informacji przedstawianych przez gminę (opis tego zagadnienia znajduje się w punkcie 5.1.8 Informacji).

W dwóch gminach (Częstochowa i Łobżenica) prowadzono nabór w postaci konkursu wniosków, zaś w pozostałych 16 gminach (88,9%) wnioski były składane w dowolnym terminie lub w ramach cyklicznych naborów.

Należy podkreślić, że zastosowanie takich form pobudzania aktywności mieszkańców, jak nabór wniosków we wskazanych terminach czy ogłoszenie konkursu nie może wyłączać stosowania przepisów Kpa czy udpp.

**Prawie 80% wniosków złożonych bezpośrednio przez mieszkańców**

Blisko 80% wniosków (1526 z 1965) złożyli bezpośrednio mieszkańcy skontrolowanych gmin. Wśród nich znalazły się zarówno takie gminy, gdzie wszystkie wnioski złożyli bezpośrednio mieszkańcy (np. Legionowo, Halinów), jak również takie, gdzie większość wniosków została złożona za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp (np. w gminie Łobżenica około 80% wniosków mieszkańcy złożyli za pośrednictwem takich podmiotów).

**Wnioski złożone przez podmioty nieuprawnione**

W dwóch gminach (11,1%) kontrola NIK wykazała, że w ramach inicjatywy lokalnej do realizacji przyjęto wnioski złożone przez podmioty nieuprawnione. Dotyczyły to gminy Osielesko i miasta Częstochowy.

### Przykład

W **mieście Częstochowa** spośród badanych 35 wniosków przyjętych do realizacji, 17 zostało złożonych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp, podczas gdy art. 19 b ust. 1 udpp stanowi, że wniosek w ramach inicjatywy lokalnej mogą złożyć mieszkańcy bezpośrednio lub mieszkańcy za pośrednictwem tych organizacji. Żaden ze skontrolowanych wniosków nie zawierał dowodu świadczącego o inicjatywie mieszkańców, np. upoważnienia dla stowarzyszenia/organizacji do wystąpienia w ich imieniu z wnioskiem o realizację inicjatywy lokalnej ani wykazu mieszkańców będących inicjatorami. Prezydent oraz Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnili, że w ich ocenie organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp są uprawnione do realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Mogły się do tego przyczynić unormowania obowiązujących Regulaminów, dotyczące trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, które we wniosku stanowiącym załącznik do Regulaminu jako wnioskodawców wskazywały organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp i grupę mieszkańców.

### Przykład

W **gminie Osielsko** trzy wnioski przyjęto do realizacji, pomimo że zostały złożone przez osoby nieuprawnione, tj. niewymienione w art. 19b ust. 1 udpp, i zawarto z nimi umowy o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W tych sprawach osoby fizyczne, które wystąpiły z wnioskiem, nie spełniały definicji mieszkańców gminy Osielsko w rozumieniu art. 25 Kodeksu cywilnego. Realizacja zadań w dwóch sprawach nie wiązała się z wydatkami gminy. Na realizację trzeciego gmina wydatkowała 1115,72 zł. Należy podkreślić, że wymienione sprawy dotyczyły 2015 r., a od 2016 r. – w przypadku wątpliwości – pobierano oświadczenia o zamieszkiwaniu. Wójt wyjaśnił, że w tych sprawach przyjęto ustne oświadczenia o zamieszkiwaniu na terenie gminy. Pracownik urzędu nie miał natomiast doświadczenia i nie wiedział, że trzeba pobrać takie oświadczenia na piśmie. Wskazał również, że część wnioskodawców ma obecnie uregulowany obowiązek meldunkowy i potwierdzenia, że mieszkają na terenie gminy. NIK zauważa, że w dokumentacji tych postępowań nie było dokumentów świadczących o zamieszkiwaniu wnioskodawców na terenie gminy, a w zawartych umowach o wykonanie inicjatywy wskazano adres zamieszkania inicjatorów spoza jej terenu.

**5.2.2.** W okresie 2015–2018 (I półrocze), w skontrolowanych gminach załatwiono pozytywnie ogółem 1362 z 1965 wniosków, akceptując do realizacji zgłoszone w nich zadania. Stanowiło to 70% wszystkich wniosków, które wpłynęły do skontrolowanych gmin. W czterech gminach wszystkie wnioski zostały przyjęte do realizacji (Halinów, Ostrów Wielkopolski, Lipno, Gniewkowo). W pięciu gminach stwierdzono przypadki wycofania wniosków przez wnioskodawców lub niestawienia się wnioskodawców do podpisania umowy o realizację zadania (np. Warszawa, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Racibórz).

Szczegółowym badaniem NIK objęto łącznie 786 wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej (stanowiło to 40% wszystkich wniosków, które wpłynęły do skontrolowanych gmin). Dwie gminy (Gniewkowo, Lipno) nie miały wyodrębnionej ewidencji wniosków w ujęciu odnoszącym się do zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej. Kontrolą objęto wnioski przedłożone jako wpisujące się w realizację zadań określonych w art. 19b ust. 1 udpp (łącznie 19 wniosków).

Okolo jedna czwarta zadań (508 wniosków) w skontrolowanych gminach nie została przyjęta do realizacji. Najczęstszymi przyczynami odmownego załatwienia wniosków objętych kontrolą i w konsekwencji nieprzyjęcia do realizacji zgłoszonych w nich zadań były: niemieszczenie się wnioskowanego zadania w katalogu określonym w art. 19b ust. 1 udpp, brak lub ograniczone środki finansowe w budżecie gminy na realizację zadań publicznych w formie inicjatywy lokalnej, zbyt wąska grupa odbiorców zadania, ograniczona dostępność, niespełnianie wymogów merytorycznych określonych uchwałami dotyczącymi inicjatywy lokalnej, w tym nieuzyska-

Liczba wniosków przyjętych do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej

Przyczyny nieprzyjęcia do realizacji zgłoszonych zadań

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie wymaganej liczby punktów, niespełnianie kryterium podmiotowego, naruszenie przepisów prawa w przypadku realizacji zadania, uznanie zadania za niecelowe.

### Przykład

W **mieście Cieszyn** do przyczyn odrzucenia 14 wniosków należały np.: stwierdzenie bezprzedmiotowości wniosku, gdyż nieruchomości, której dotyczył miała już sieć kanalizacyjną i wodociągową; niespełnianie przez wniosek kryteriów określonych w uchwale w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków; brak uporządkowanej gospodarki ściekowej w obszarze wskazanym we wniosku; brak możliwości finansowych gminy.

### Nieprawidłowości skutkujące nieprzyjęciem do realizacji zgłoszonych zadań

W pięciu gminach NIK stwierdziła nieprawidłowości, które spowodowały nieprzyjęcie zgłoszonych do realizacji inicjatyw, z czego w dwóch urzędach pozostawiono bez rozpatrzenia łącznie siedem wniosków mieszkańców (Racibórz, Częstochowa), a w trzech gminach 18 wniosków rozpatrzono odmownie (Czerwionka-Leszczyny, Mińsk Mazowiecki, Warszawa).

1. Wniosek (*Kultura fizyczna bez barier*) złożony 12 grudnia 2017 r. w **Urzędzie Miasta Raciborza** pozostał bez rozpatrzenia, bowiem zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miasta wnioski należało składać w roku, w którym planowana była ich realizacja.

Pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia stanowiło niedopełnienie obowiązków określonych w art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa i 244 § 2 Kpa. Zgodnie z tymi przepisami wniosek należy rozpatrzyć bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a o sposobie jego załatwienia poinformować wnioskodawcę. Informacja o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia nie wypełniła formuły załatwienia wniosku i nie może być też uznana za informację o stanie jego rozpatrywania. Wskazanie w uchwale, że wnioski należało składać w roku, w którym planowano realizację wnioskowanego zadania, ograniczało możliwość wnioskowania o realizację inicjatyw tylko do roku bieżącego.

2. W **mieście Częstochowa** nie rozpatrzono sześciu wniosków złożonych w 2016 r. na druku niezgodnym ze wzorem określonym w obowiązującym zarządzeniu prezydenta miasta w *sprawie Regulaminu trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej*. W pismach informujących wnioskodawców Urząd wskazał na „braki formalne” – w tym przypadku na niezgodność formularza wniosku. Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej wyjaśnił, że stosowanie jednolitego wzoru wniosku umożliwiło rzetelną ocenę wniosków. Dalej wyjaśnił, że możliwość korekty w opisanym wyżej przypadku istniała wówczas, gdy wniosek został złożony z wyprzedzeniem w stosunku do wyznaczonego terminu składania, natomiast złożenie wniosku w ostatnim dniu uniemożliwiało korektę w terminie wyznaczonym w Regulaminie.

3. W **mieście i gminie Czerwionka-Leszczyny** Komisja ds. inicjatyw lokalnych – ze względu na ograniczenie wartości zgłaszanej inicjatywy lokalnej do kwoty 20 tys. zł – odrzuciła pięć wniosków takich jak: „Utworzenie zespołu śpiewaczego Leszczyny”, „Znajdź swoją przestrzeń”, „Budowa placu zabaw Trójkącik”, „Bawimy się bezpiecznie - maluchy w przedszkolu” i „Budowa wiaty drewnianej w Palowicach” (szczegółowy opis tej nieprawidłowości znajduje się w punkcie 5.1.5 niniejszej Informacji). Inny badany wniosek został natomiast odrzucony z powodu złożenia go na formularzu niezgodnym ze wzorem określonym w zarządzeniu burmistrza w sprawie określenia wzoru wniosku, wzoru umowy o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, informacji na temat realizacji inicjatywy lokalnej oraz powołania komisji ds. inicjatyw lokalnych. Przewodnicząca komisji – Pełnomocnik Burmistrza ds. Społecznych wyjaśniła, że wniosek nie spełniał również merytorycznych wymogów ustalonych uchwałą z 2017 r. w sprawie inicjatywy lokalnej, w związku z czym komisja postanowiła go odrzucić. NIK nie podzieliła stanowiska przewodniczącej z uwagi na fakt, że w protokole z prac Komisji z 19 października 2017 r. jako jedyną przyczynę odrzucenia wniosku, podano jego niezgodność z obowiązującym wzorem.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie zawiera regulacji dotyczących treści wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, wskazuje natomiast, że wniosek ten jest wnioskiem w rozumieniu Kpa (art. 19b ust. 2 udpp), więc tryb składania wniosku reguluje Kpa. Natomiast art. 222 Kpa stanowi, że o kwalifikacji pisma jako wniosku stanowi jego treść, a nie forma zewnętrzna, co oznacza, że ewentualny formularz ma jedynie ułatwić składanie wniosku o inicjatywę lokalną. Oznacza to, że niezależnie od formy w jakiej został on złożony powinien zostać rozpatrzony i oceniony w oparciu o obowiązujące kryteria.

W pozostałych skontrolowanych gminach złożenie wniosku w formie różniącej się od przyjętego wzoru nie powodowało nierozpatrzenia wniosku bądź odmowy realizacji wskazanych w nim zadań.

4. W **gminie Mińsk Mazowiecki** o realizacji inicjatyw lokalnych ostatecznie decydowali radni gminy w trakcie głosowania nad budżetem na dany rok. Dlatego w latach 2015–2018 nie wyrazili zgody na realizację 10 inicjatyw lokalnych. Ustalono, że wójt gminy po przyjęciu wniosków do realizacji zawiadamiał wnioskodawców, że ostateczną decyzję w sprawie realizacji inicjatyw podejmą radni w trakcie głosowania nad budżetem, co było niezgodne z art. 19c ust. 2 udpp, który stanowi, że organ wykonawczy jest dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Jak wyjaśnił zastępca wójta, powodem uzależnienia wyborów inicjatyw lokalnych od decyzji radnych jest konieczność przedstawienia w projekcie budżetu, który jest zatwierdzany przez radnych, nazw i wartości zadań inwestycyjnych przyporządkowanych do poszczególnych kategorii wydatków według klasyfikacji budżetowej, zgodnie z wymaganiami Regionalnej Izby Obrachunkowej, dokonującej weryfikacji projektu budżetu pod względem formalnym. Informację o tym, że ocena wniosków i ich przyjęcie należy wyłącznie do kompetencji wójta była wielokrotnie

przekazywana radnym, jednak radni uznali, że skoro mają prawo do ingerowania w zapisy projektu budżetu, to mogą to robić w stosunku do każdej jego części, a więc także w stosunku do inicjatyw lokalnych. O istniejącym problemie byli informowani prawnicy prowadzący obsługę prawną urzędu, lecz nie znaleźli rozwiązania, które w jednoznaczny sposób mogło wyeliminować ryzyka wpływu rady gminy na kształt decyzji wójta dotyczących wyboru inicjatyw lokalnych.

Opisana praktyka dokonywania oceny i przyjmowania do realizacji wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, w sposób istotny modyfikowała obowiązujący porządek prawny. Z art. 19c ust. 2 udpp wynika bowiem jednoznacznie, że do oceny wniosku upoważniony jest organ wykonawczy gminy, a po jego uwzględnieniu zawiera on na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą (zgodnie z art. 19d udpp). Należy podkreślić, że przyjęta praktyka decydowania przez radnych gminy Mińsk Mazowiecki o przyjęciu do realizacji inicjatywy lokalnej była przedmiotem dwóch skarg skierowanych do przewodniczącej rady gminy.

Stwierdzono też przypadki niedokonywania oceny merytorycznej wniosku ze względu na zbyt krótki okres od jego złożenia do daty realizacji zadania.

5. W **Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy** nie dokonano oceny merytorycznej i odrzucono dwa z 15 badanych wniosków, ze względu na krótki czas od daty ich złożenia do planowanej daty realizacji zadania. Było to niezgodne z art. 19c ust. 2 udpp, stanowiącym, że organ wykonawczy jst, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia społeczności lokalnej. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że powodem niezrealizowania jednego z wniosków był brak środków w rezerwie celowej Centrum Komunikacji Społecznej Miasta Stołecznego Warszawy na 2017 r. oraz w budżecie Zespołu Kultury, zaś w przypadku drugiego wniosku, jako podstawowy powód nieprzyjęcia go do realizacji został wskazany zbyt krótki termin od złożenia do dnia przeprowadzenia zadania. Wyjaśnił także, iż analiza wniosku wykazała również inne uchybienia: brak zgodności celu planowanego przedsięwzięcia z zadaniami własnymi m.st. Warszawy oraz istotne błędy w szacowanym zaangażowaniu rzeczowym lub finansowym m.st. Warszawy w realizację zadania publicznego. Wymienione tu błędy były poważne, dlatego w e-mailu oraz piśmie informującym wnioskodawcę o braku możliwości rozpatrzenia wniosku, zaproponowano spotkanie z pracownikiem Urzędu w celu omówienia właściwych zapisów, jakie powinny się w nim znaleźć, aby spełniał stosowne wymogi.

NIK zwróciła uwagę, że w zawiadomieniu wnioskodawców poinformowano o konieczności składania wniosków w terminie nie krótszym niż dwa miesiące przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia ze względu na przeprowadzenie niezbędnych procedur. Wskazać również trzeba, że uchwała w sprawie inicjatywy lokalnej nie zawierała kryterium dotyczącego terminu złożenia wniosku w stosunku do terminu realizacji inicjatywy lokalnej, jako podstawy odrzucenia lub oceny wniosku. Żadnej wzmianki na temat terminu składania wniosków nie zawierało również zarządzenie Nr 674/2016 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

określenia szczegółowego trybu rozpatrywania i realizacji wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Ustalono również, że w Urzędzie Dzielnicy Wola były przypadki przyjęcia wniosków złożonych w terminie krótszym niż dwa miesiące (26 i 42 dni) przed terminem ich realizacji.

**5.2.3.** W pięciu skontrolowanych gminach (31,3%) NIK nie wykazała nieprawidłowości dotyczących procesu dokonywania ocen wniosków o realizację inicjatywy lokalnej (Poznań, Dąbrowa, Ostrów Wielkopolski, Krotoszyn, Cieszyn). Oceniając wnioski stosowano tryb i kierowano się kryteriami ustalonymi w obowiązujących uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej.

W dwóch gminach (Gniewkowo, Lipno), w związku z brakiem uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej, wnioski dotyczące zaproponowanych zadań nie były poddawane ocenie określonej w art. 19c ust. 2 udpp.

Wójt gminy Lipno – wskazując kryteria, jakimi się kierował przy podejmowaniu decyzji o podjęciu realizacji zadania – podał, że każdy wniosek wpływający do Urzędu podlegał wstępnej kwalifikacji prawnej, a następnie rozpatrzeniu z uwzględnieniem postanowień Działu VIII Kpa (dotyczącego skarg i wniosków). W opinii wójta brak wskazanej uchwały nie pozbawiał organu możliwości rozpoznania wniosku we właściwym trybie. Szczegóły realizacji zadań wspieranych przez urząd (zakres i forma wsparcia) były ustnie ustalane przez urzędników wspólnie z wnioskodawcami<sup>30</sup>. Burmistrz Gniewkowa podał natomiast, że przy ocenie wniosków brano pod uwagę celowość wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej oraz wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy.

Takie działanie stwarzało ryzyko dowolności ocen dokonywanych przez organ wykonawczy gminy. Należy mieć na uwadze, że pomimo tego, iż wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu Kpa i nie wymaga żadnej szczególnej formy, to już jego ocena odbywa się na podstawie kryteriów określonych w uchwale organu stanowiącego.

W dwóch gminach (12,5%) NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej, które dotyczyły wszystkich badanych wniosków oraz miały wpływ na proces ich oceny i wyboru.

Przestrzeganie trybu i zasad oceny wniosków o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej

Nieprzestrzeganie przepisów uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej

### Przykłady

W **gminie Mińsk Mazowiecki**, radni gminy decydowali o realizacji inicjatyw lokalnych w trakcie głosowania nad budżetem na dany rok (opis tej nieprawidłowości znajduje się w punkcie 5.2.2 niniejszej Informacji).

W **mieście Toruń** oceny dokonywał Zespół ds. wspierania inicjatyw lokalnych, w skład którego wchodził także radni, tj. reprezentanci organu stanowiącego, który został powołany do opiniowania – a nie do oceny wniosków, zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały Rady Miasta Torunia Nr 801/10 z 20 maja 2010 r. w sprawie

<sup>30</sup> Oprócz jednego przypadku nie zawierano pisemnych umów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

określenia trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Dyrektor Wydziału Promocji i Turystyki (WPT) wyjaśniła, że Zespół oceniał każdy wniosek i faktycznie decyzja podejmowana była w ramach Zespołu. Zespół stosował też dodatkowe, ustalone przez siebie, kryteria oceny wniosków, tj. np. priorytet dla grupy inicjatywnej, zakaz finansowania upominków, środków trwałych, kosztów osobowych przy zezwoleniu na finansowanie nagród w konkursach i zawodach, ograniczenie kwoty dofinansowania do 3 tys. zł, a w przypadku finansowania sceny z nagłośnieniem – do 1,0 tys. zł. Dyrektor WPT wyjaśniła, że Zespół ustalił dodatkowe kryteria, które ułatwiały ocenę wniosków, natomiast podstawowymi kryteriami były ustalone przez Radę w uchwale.

Takie działania naruszały przepisy art. 19c ust. 2 udpp, który kompetencję oceny wniosków jednoznacznie przyznaje organowi wykonawczemu jst.

W pozostałych dziewięciu skontrolowanych gminach (56,3%) większość wniosków oceniono stosując tryb i kryteria określone w uchwałach organu stanowiącego. Ustalone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły np. nierzetelnej weryfikacji wniosków, niejednolitego postępowania z wnioskami w tych samych stanach faktycznych, dokonania ocen wniosków niezgodnie z kryteriami oceny wniosków przyjętymi w uchwałach organów stanowiących gminy.

### Przykład

W **mieście Częstochowa** pozytywnie zaopiniowano, a następnie przyjęto do realizacji trzy wnioski, w których inicjatorzy nie zadeklarowali żadnego wkładu własnego w realizację zadania. Wniosek złożony przez Stowarzyszenie „Daj mi czas” o nazwie „Siłownia dla Seniorów” złożony na 2016 r. i zrealizowany, zakładał budowę siłowni, a jako wkład własny, inicjatorzy zadeklarowali prowadzenie przez wolontariuszy, na wybudowanym obiekcie zajęć sportowo-rekreacyjnych, przez dwa miesiące (2 dni w tygodniu przez dwóch wolontariuszy – łącznie 160 godzin). Podobnie sformułowany został wniosek „Budowa placu Street Workout” (również zrealizowany), który zakładał budowę siłowni, a jako wkład inicjatorzy zadeklarowali prowadzenie przez wolontariuszy (opiekunów i trenerów) treningów przez 64 godziny. Natomiast wniosek z roku 2017 na budowę studni głębinowej na obiekcie piłkarskim, złożony przez Stowarzyszenie Sportowa Częstochowa nie zawierał deklaracji wkładu własnego. Naczelnik Wydziału Polityki Społecznej Urzędu, udzielając wyjaśnień, nie zgodził się ze stanowiskiem, że prowadzenie przez inicjatora zajęć na już wybudowanym obiekcie nie stanowi wspólnego realizowania zadania, natomiast w odniesieniu do trzeciej sytuacji wyjaśnił, że udpp nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku współudziału (tzn. wniesienia wkładu własnego) w realizację zadania.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Trzeba dodać, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 udpp, inicjatywa lokalna to forma współpracy jst z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. W ocenie NIK wkład własny inicjatora wykazany w pierwszych dwóch opisanych powyżej wnioskach nie stanowił pracy społecznej, którą można zakwalifikować jako wspólną z jst realizację zadania, gdyż nie można za taką uznać prowadzenia zajęć na już wybudowanym obiekcie. Taką ocenę potwierdza również konstrukcja umów o realizację inicjatywy lokalnej zawartych w tych przypadkach. Żadna z nich nie zawiera punktów dotyczących nadzoru, kontroli czy rozliczenia wkładu własnego przez inicjatora, podczas gdy pozostałe umowy, w których deklarowany był wkład własny w postaci pracy społecznej zawierały zapisy obligujące inicjatora do przedstawienia dokumentów potwierdzających jego wniesienie. Aby można było mówić o inicjatywie lokalnej, to zadanie publiczne musi być wspólnie realizowane przez mieszkańców i jst. Zobowiązanie mieszkańców może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych (art. 19e udpp). Jeśli mieszkańcy w złożonym wniosku nie deklarują żadnego wkładu w realizację zadania publicznego, to nie dotyczy on wspólnej realizacji zadania publicznego przez jst i mieszkańców, co jest istotą inicjatywy lokalnej.

### Przykłady

W **gminie Osielsko** 14 z 40 badanych wniosków ocenionych zostało niezgodnie z kryteriami merytorycznymi wprowadzonymi uchwałą w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego. I tak:

- w czterech sprawach wnioskowi przyznano po trzy punkty w ramach kryterium pn. „formy udziału mieszkańców w inicjatywie lokalnej” i po dwa punkty w ramach kryterium pn. „udział wkład pracy społecznej”, mimo iż nie były spełnione warunki wynikające z punktu 4 i 5 tabeli określonej § 2 ust. 1 tej uchwały, ponieważ udział wnioskodawców nie polegał na świadczeniu pracy społecznej, lecz – jak wskazano w umowach o wykonanie inicjatywy – wniesieniu świadczeń rzeczowych w postaci wykonania projektu budowlanego;
- w dwóch sprawach wnioskowi przyznano po pięć punktów w ramach kryterium pn. „wysokość udziału finansowego/wkładu rzeczowego wnioskodawcy w łącznych kosztach realizacji zadania”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 6 tabeli określonej w § 2 ust. 1 tej uchwały, ponieważ udział finansowy wnioskodawców nie stanowił co najmniej 81% łącznych szacunkowych kosztów zadania;
- w 10 sprawach wnioskowi przyznano po jednym punkcie w ramach kryterium pn. „formy udziału mieszkańców w inicjatywie lokalnej”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 4 tabeli określonej § 2 ust. 1 tej uchwały, ponieważ udział wnioskodawców nie polegał na przekazaniu gminie świadczenia pieniężnego, lecz zapewnieniu robót budowlanych na swój koszt;
- w jednej sprawie wnioskowi przyznano jeden punkt w ramach kryterium pn. „doświadczenie w realizacji zadań objętych wnioskiem”, mimo iż niespełnione były warunki wynikające z punktu 7 tabeli określonej § 2 ust. 1 tej uchwały, ponieważ wnioskodawca nie miał doświadczenia w realizacji zadań objętych wnioskiem.

Skutkiem niewłaściwej oceny tych wniosków było przyjęcie do realizacji dwóch inicjatyw, które – zgodnie z uchwałą – nie osiągnęły minimalnej liczby punktów pozwalającej na pozytywną ocenę. Na realizację tych zadań gmina Osielsko

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wydatkowała łącznie 3 238,86 zł. W pozostałych przypadkach błędy w punktacji nie wpłynęły na sposób rozpoznania wniosku. Przyczyną tego było małe doświadczenie przy ocenianiu wniosków, uznanie, że ponoszone są nakłady finansowe związane z opłatą za zajęcie pasa drogowego czy wynagrodzenie kierownika budowy, błąd komisji.

W gminie Osielsko stwierdzono również przypadek pozytywnego rozpatrzenia wniosku, mimo że zadanie miało być realizowane na terenie, do którego gmina nie miała tytułu prawnego, co było wymagane § 3 uchwały w sprawie trybu i kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej<sup>31</sup>. O takim sposobie załatwienia sprawy wnioskodawca został poinformowany stosownym pismem, a po upływie ponad dwóch miesięcy został wezwany do ustanowienia służebności działki. Wójt wyjaśnił, że przeoczono kwestię tytułu prawnego do nieruchomości, na której miała być realizowana inicjatywa.

W **Urzędzie Dzielnicy Wola m.st. Warszawy** nierzetelnie oceniono jeden z ośmiu badanych wniosków przyjętych do realizacji. Zespół oceniający przyznał 5 punktów za dostępność rezultatów realizacji zadania publicznego, mimo że zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, maksymalna liczba punktów dla tego kryterium wynosiła 4. W świetle kryterium dotyczącego wkładu pracy społecznej Zespół przyznał 6 pkt, mimo że stanowiło to 37,4% kwoty ogólnej inicjatywy lokalnej, co zgodnie z załącznikiem nr 2 do tej uchwały dawało ocenę 4 pkt. Zmniejszenie z 32 do 29 pkt łącznej oceny wniosku nie zmieniło jego oceny pozytywnej i pełnych podstaw do realizacji. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że w przypadku oceny dostępności rezultatów realizacji zadania publicznego doszło do ewidentnego błędu pisarskiego.

W **mieście i gminie Konstancin-Jeziorna** w przypadku dwóch z 40 badanych wniosków przyjętych do realizacji stwierdzono ich nierzetelną weryfikację. W jednym przypadku złożony wniosek nie został podpisany, a w drugim do wniosku załączono wadliwe upoważnienie mieszkańców stanowiących grupę inicjatywną do składania oświadczeń woli w ich imieniu – w upoważnieniu nie wskazano osoby do tego upoważnionej oraz nazwy inicjatywy. Pomimo uchybień formalnych, w tych dwóch przypadkach, z wnioskodawcami zawarto umowy. W trakcie kontroli NIK braki te uzupełniono. I Zastępca burmistrza wyjaśnił to jako przeoczenie.

Oceniając wnioski należy mieć na uwadze, że popełniane błędy, wynikające na przykład z nierzetelnego działania osób biorących udział w tym procesie, wpływają nierzadko na to, czy zgłoszone przez mieszkańca zadanie będzie realizowane.

Koncentracja zadań decyzyjnych w rękach jednego pracownika

NIK zwróciła również uwagę, że zgodnie z przyjętymi w Urzędzie Miasta Torunia rozwiązaniami organizacyjnymi Dyrektor Wydziału Promocji i Turystyki była jednocześnie przewodniczącą Zespołu ds. wspierania inicjatyw lokalnych, podejmowała decyzję o przyznaniu środków finansowych w ramach inicjatyw lokalnych oraz składała oświadczenie woli w imieniu miasta przy zawieraniu umów z wnioskodawcami. Prezydent Torunia podał, że obecna Dyrektor WPT była najpierw członkiem Zespołu, a od 3 lipca 2012 r. została jego przewodniczącą; w 2014 r. została pełniącą obowiązki dyrektora, a następnie dyrektorem promocji; dyrektor WPT podejmuje decyzje o przyznaniu środków po szczegółowej analizie przez sześciuosobowy Zespół; jak większość dyrektorów w Urzędzie, ma pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w imieniu miasta dotyczące zarządzania mieniem w sprawach będących w gestii WPT.

<sup>31</sup> W tej sprawie finalnie nie doszło do zawarcia umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Taka koncentracja zadań decyzyjnych w rękach jednego pracownika stwarza ryzyko zaburzenia mechanizmów kontroli i nadzoru w urzędzie, na co wskazują nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli. Stwierdzono np. przyjmowanie przez Zespół dodatkowych kryteriów oceny wniosków, które nie zostały określone przez radę w uchwale nr 801/10 i brak w protokołach z posiedzeń Zespołu wyników głosowań jego członków.

**5.2.4.** W czterech z 18 skontrolowanych urzędów (22,2%), w procesie rozpatrywania wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej prawidłowo stosowano przepisy Kpa. Kontrola NIK wykazała, że wnioski były rozpatrywane w terminie określonym w Kpa, a wnioskodawcy, zgodnie z art. 244 § 2 Kpa, zostali poinformowani o odmowie bądź przyjęciu wniosków do realizacji. Zawiadomienia o nieprzyjęciu wniosków do realizacji zawierały uzasadnienie prawne i faktyczne, stosownie do wymogu określonego w art. 238 § 1 Kpa. W pozostałych 14 skontrolowanych gminach (77,8%) NIK stwierdziła następujące nieprawidłowości<sup>32</sup>:

1) W dziewięciu gminach przekroczony został miesięczny termin na załatwienie wniosków, a wnioskodawcy nie zostali w tym terminie pisemnie zawiadomieni 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).

Przestrzeganie procedury załatwiania wniosków określonej w Kpa

Nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów Kpa

### Przykład

W **mieście Częstochowa** nieprawidłowość dotyczyła 40 z 47 zbadanych spraw, w których od dnia złożenia wniosku do dnia wysłania do wnioskodawców informacji o wyniku rozpatrzenia wniosku upłynęło od 49 do 294 dni. Wynikało to z konstrukcji procedury rozpatrywania wniosków, określonej w obowiązujących w zarządzeniach prezydenta w sprawie Regulaminu, trybu realizacji i szczegółowych kryteriów oceny wniosków w ramach inicjatywy lokalnej. Określała ona czynności podejmowane przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu i maksymalny czas, jaki mają na wykonanie swoich zadań oraz z faktu ustalenia terminu składania wniosków, po którym następuje proces ich oceny. Z tego powodu rozpatrywano w październiku wnioski złożone np. w lutym i marcu. Prezydent miasta wyjaśnił, że procedura rozpatrywania wniosków przyjęta w Zarządzeniu zakłada całościowe rozpoznanie potrzeb wynikające ze złożonych wniosków, tj. ich kompleksowe rozpatrzenie i racjonalny podział środków. W ocenie prezydenta zapewnia to transparentność oceny wniosków poprzez ich ocenę w jednym okresie. Dodał również, że planowana jest aktualizacja Zarządzenia, w celu doprowadzenia zawartych w nim regulacji do pełnej zgodności z Kpa.

2) W pięciu gminach nie zawiadamiano pisemnie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku. Było to niezgodne z art. 244 § 2 Kpa, który stanowi, że o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę.

<sup>32</sup> Przypadki naruszenia przepisów Kpa (miasto Częstochowa, miasto i gmina Czerwionka-Leszczyny, miasto Racibórz) skutkujące pozostawieniem wniosków bez rozpatrzenia bądź ich odmownego załatwienia zostały opisane w punkcie 5.2.2 niniejszego rozdziału.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

W **mieście Legionowo** nie zawiadamiano pisemnie wnioskodawców o sposobie załatwienia wniosku przyjętego do realizacji. Dotyczyło to wszystkich 21 badanych wniosków. Zastępca prezydenta wyjaśnił, że pracownik merytorycznie prowadzący inicjatywę lokalną był w stałym telefonicznym kontakcie z przewodniczącym grupy inicjatywnej i informował na bieżąco o planowanych 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 dotyczącej wprowadzenia zadania do budżetu gminy osoba merytorycznie prowadząca zadanie niezwłocznie telefonicznie informowała o tym Inicjatora i ustalała termin podpisania umowy o realizację inwestycji.

Brak zawiadomień o sposobie załatwienia wniosku, uniemożliwia precyzyjne ustalenie w jakim terminie ten wniosek został załatwiony.

3) W sześciu gminach stwierdzono przypadki, że w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu wniosków nie zawarto wystarczającego uzasadnienia prawnego lub/oraz faktycznego. Było to niezgodne z art. 238 § 1 w związku z art. 247 Kpa oraz art. 19b ust. 2 udpp, stosownie do których zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

### Przykład

W **mieście i gminie Krotoszyn** zawiadomienia o negatywnym rozpatrzeniu wniosków o realizację inicjatyw lokalnych przekazane wnioskodawcom nie zawierały we wszystkich 19 badanych przypadkach, uzasadnień faktycznych i prawnych. Z wyjaśnień zastępcy burmistrza wynikało, że w urzędzie przyjęto zasadę, że wnioskodawca zostaje pisemnie poinformowany o odmowie zaangażowania wkładu finansowego bez podania uzasadnienia, przy czym każdorazowo w bezpośrednich rozmowach z wnioskodawcami zostały szczegółowo wyjaśnione i omówione przyczyny takiej odmowy.

W przypadku podjęcia przez organ wykonawczy jst negatywnego rozstrzygnięcia, spoczywa na nim obowiązek podania przyczyn braku woli współpracy, co ma szczególne znaczenie przy formie realizacji zadań jaką jest inicjatywa lokalna.

Rzetelność  
dokumentowania spraw  
dotyczących inicjatywy  
lokalnej

**5.2.5.** Skontrolowane gminy z reguły rzetelnie dokumentowały czynności związane z rozpatrywaniem wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej. W pięciu gminach (27,8%) NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące rzetelności dokumentacji związanej z daną sprawą (Warszawa, Konstancin-Jeziorna, Toruń, Łobżenica, Osielsko).

### Przykłady

W **mieście i gminie Konstancin-Jeziorna** w przypadku ośmiu z 56 zbadanych wniosków w dokumentacji brak było potwierdzenia nadania zawiadomienia w sprawie rozpatrzenia wniosków. Burmistrz wyjaśnił, że zostały one wysłane do przedstawicieli grup inicjatywnych zwykłą przesyłką listowną, która nie była rejestrowana wg adresatów. Było to działanie nierzetelne i nie pozwalało na ustalenie, czy burmistrz terminowo wywiązał się z obowiązku poinformowania wnioskodawców o rozstrzygnięciu w sprawie danego wniosku.

W **gminie Łobżenica** pomimo, że burmistrz powoływał każdego roku komisję do rozpatrzenia ofert konkursowych, brak było potwierdzenia faktu, że były one rozpatrywane w taki sposób. Formularze z kryteriami ocen z 2015 r. – nie zostały podpisane przez osoby oceniające wniosek, w 2016 r. kwestionariusz dotyczący jednego zadania, nie został oceniony (wypełniony) w zakresie części kryteriów, a w 2017 r. wszystkie kwestionariusze zostały podpisane wyłącznie przez jednego pracownika merytorycznego urzędu. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że było to spowodowane brakiem szczegółowych uregulowań wewnętrznych dotyczących tych czynności.

W **gminie Osielsko** w jednym przypadku nierzetelnie poinformowano wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia sprawy wskazując, iż wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia, podczas gdy został on rozpatrzony merytorycznie. Wynikało to z błędnego użycia w piśmie do wnioskodawcy określenia, że wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia zamiast odrzucony.

### 5.3. Warunki realizacji oraz efekty rzeczowe zrealizowanych inicjatyw lokalnych

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania skontrolowanych gmin dotyczące zapewnienia warunków realizacji inicjatyw lokalnych. We wszystkich gminach realizujących zadania w ramach inicjatywy lokalnej uzyskano efekty zakładane w umowach. Natomiast zastrzeżenia NIK dotyczyły głównie dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej.

**5.3.1.** W siedmiu spośród 20 kontrolowanych gmin nie opracowano harmonogramu bądź kosztorysu lub obu tych dokumentów, pomimo że zgodnie z art. 19g udpp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys. Tłumaczono to trudnościami z precyzyjnym określeniem terminu realizacji zadania, ze względu na specyfikę zadań realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych oraz ich złożonym charakterem, a także określaniem tych terminów w umowach zawieranych z wnioskodawcami, niewystępowaniem finansowania lub współfinansowania zadania przez gminę oraz ustnym określaniem harmonogramu i kosztorysu.

Zapewnienie warunków realizacji inicjatyw lokalnych i uzyskanie efekty rzeczowe

Spełnianie wymogów dotyczących dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej

#### Przykłady

W **mieście Cieszyn**, w przypadku 15 z 16 inicjatyw objętych badaniem przyjętych do realizacji, nie opracowano harmonogramów prac, co stanowiło naruszenie art. 19g udpp. Jak podał w wyjaśnieniach zastępca burmistrza, harmonogramy nie były opracowywane jako odrębne dokumenty w sprawie, a terminy realizacji zadań na niektórych jej etapach wynikają z umów np. zawartych z wykonawcami dokumentacji projektowej, z wykonawcami robót budowlanych. Z kolei z umowy zawartej z inicjatorami wynika termin zatwierdzenia przez gminę sprawozdania rzeczowo-finansowego zrealizowanej inicjatywy lokalnej czy też termin ustalenia ostatecznej kwoty stanowiącej udział inicjatorów w kosztach inicjatywy lokalnej. Zdaniem zastępcy burmistrza, z uwagi na specyfikę zadań realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych oraz ich złożony charakter trudno jest precyzyjnie określić termin realizacji inwestycji na poszczególnych etapach oraz termin ważności umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Zastępca burmistrza wskazał też, że obowiązek

opracowania harmonogramu, wynikający z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zostanie uwzględniony w przyszłych procedowaniach wniosków o realizację inicjatyw lokalnych.

W **gminie Lipno**, we wszystkich 13 badanych sprawach nie opracowano dokumentów niezbędnych do realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu. Wójt wyjaśnił, że szczegóły realizacji zadań wspieranych przez urząd (także zakres i formę wsparcia) urzędnicy ustalali ustnie z wnioskodawcami.

W **gminie Osielsko**, w dziewięciu przypadkach nie sporządzono kosztorysów, w tym w ośmiu, w których wkład rzeczowo-finansowy w realizację zadania wniósł wyłącznie wnioskodawca. Wójt wyjaśnił, że kosztorysów nie sporządzano, gdyż gmina nie finansowała ani nie współfinansowała zadania. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 19g udpp, kosztorysy i harmonogramy zadań powinny być odzwierciedleniem wspólnych ustaleń z wnioskodawcą. Przyjętą praktyką było sporządzanie notatek podpisanych jednostronnie przez pracownika urzędu. Wójt wskazał, że kosztorys i harmonogram został uzgodniony wspólnie z wnioskodawcą, natomiast pisemna notatka została sporządzona i podpisana przez pracowników urzędu. W ocenie NIK, wskazane jest potwierdzenie ustaleń dotyczących kosztorysu i harmonogramu przez wnioskodawców, tym bardziej, że nie wszystkie ustalenia przenoszone były do zawieranych umów.

NIK wskazuje, że choć art. 19g udpp nie określa wprost, że harmonogram i kosztorys powinny mieć formę pisemną, jednak wymaga, aby była to postać dokumentu. Zgodnie z art. 773 Kodeksu cywilnego, dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Oznacza to, że treść dokumentu może zostać dowolnie ujawniona (np. poprzez znaki graficzne, dźwięk, lub obraz) i być utrwalona na dowolnym nośniku (np. papierze, urządzeniu informatycznym), byle w sposób umożliwiający zapoznanie się z treścią informacji zawartą w tym dokumencie. W badanych sprawach nie sposób ustalić, jak została określona kolejność i czas trwania kolejnych etapów organizowanych przedsięwzięć (harmonogram)<sup>33</sup> oraz jakie przyjęto obliczenia wszystkich przewidywanych kosztów związanych z ich wykonaniem (kosztorys)<sup>34</sup>.

Przestrzeganie przepisów PZP w związku z realizacją inicjatywy lokalnej

**5.3.2.** W ośmiu z 20 gmin zbadano przestrzeganie PZP w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, których wartość przedmiotu zamówienia przekraczała kwotę określoną w art. 4 pkt 8 PZP, zaś w pozostałych 12 gminach zbadano dokonywanie zakupów w ramach realizacji zadań z inicjatywy lokalnej zgodnie z przepisami wewnętrznymi. Tylko w jednej gminie (Cieszyn), która ze względu na wartość zamówienia była zobowiązana do zastosowania PZP stwierdzono nieprawidłowości w procedurze udzielenia zamówienia, zaś pozostałe postępowania przeprowadzono zgodnie z PZP.

### Przykłady

W **mieście Cieszyn**, w przypadku zamówienia dotyczącego robót budowlanych – *Budowy sieci kanalizacji sanitarnej w rejonie ulicy Orlej w Cieszynie*, Zamawiający wyznaczył termin składania ofert krótszy od minimalnego wska-

<sup>33</sup> Pojęcie harmonogramu przyjęto na podstawie słownika języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/harmonogram.html> – dostęp 10 września 2018 r.).

<sup>34</sup> Pojęcie kosztorysu przyjęto na podstawie słownika języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/kosztorys.html> – dostęp 10 września 2018 r.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zanego w PZP. Zamawiający wszczął postępowanie 27 października 2015 r., natomiast termin składania ofert wyznaczył na 10 listopada 2015 r. o godz. 10:00, tj. w 14 dniu od rozpoczęcia procedury, podczas gdy czas ten nie może być krótszy niż 14 dni. Zgodnie bowiem z art. 43 ust 1 PZP, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy, zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty, z tym że w przypadku dostaw lub usług termin ten nie może być krótszy niż 7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w przypadku robót budowlanych – nie krótszy niż 14 dni. Jak wyjaśnił burmistrz, *przyczyną niedotrzymania terminu określonego w art. 43 ust. 1 PZP był błąd w obliczaniu terminu. Stwierdzić należy jednocześnie, że w niniejszym postępowaniu wpłynęło 14 ofert od wykonawców, tak więc uchybienie dotyczące w istocie jednego dnia nie miało wpływu na wynik postępowania.* W przypadku dokonywania zmian treści SIWZ w wyżej opisanym zamówieniu, w następstwie udzielonych wyjaśnień treści SIWZ Zamawiający udzielił odpowiedzi na pytania wykonawców w dniu 9 listopada 2015 r., tj. na jeden dzień przed upływem terminu składania ofert i nie wydłużył czasu na złożenie ofert. Skutkiem tego było odrzucenie oferty jednej z firm, która złożyła ją na niewłaściwym formularzu i w związku z tym nie podała okresu gwarancji, w konsekwencji czego oferta została odrzucona. Nieprawidłowość ta nie rzutowała na ostateczny rezultat postępowania, gdyż cena zaofferowana przez oferenta, którego ofertę odrzucono była siódmą w kolejności (licząc od ceny najniższej). Burmistrz wyjaśnił, że powodem braku przedłużenia terminu składania ofert było niedopatrzenie, a w postępowaniu wpłynęło 14 ofert i tylko jeden z wykonawców nie uwzględnił modyfikacji formularza ofertowego. Dodał też, że Wykonawca, który złożył ofertę na formularzu sprzed modyfikacji (którego oferta została odrzucona) z uwagi na wysoką cenę i tak nie miał szans uzyskać zamówienia.

W dwóch spośród 12 gmin, w których przy realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej nie było obowiązku stosowania przepisów PZP stwierdzono nieprawidłowości dotyczące dokonywania zakupów niezgodnie z regulaminem zamówień publicznych obowiązującym w urzędzie.

### Przykłady

W mieście i gminie **Konstancin-Jeziorna**, w przypadku dwóch zadań zrealizowanych na podstawie udzielonej zaliczki, koordynator projektu<sup>35</sup> dokonała zakupów z pominięciem obowiązującego w 2015 r. zarządzenia Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna Nr 39/VII/2015 z dnia 12 marca 2015 r.<sup>36</sup> Dokonując tych zakupów nie sporządzono wniosku dotyczącego zamówienia, nie było również notatki służbowej, ani innej dokumentacji potwierdzającej dokonanie rozpoznania cen u co najmniej trzech wykonawców, bądź zgody burmistrza na odstąpienie od stosowania przepisów Regulaminu zamówień publicznych<sup>37</sup> i realizowanie zamówienia z jednym wybranym dostawcą. Było to niezgodne z § 8 tego Regulaminu, zgodnie z którym zakupy o wartości netto od 1000,01 zł do 8000,00 zł dokonywane były po rozpoznaniu cen u co najmniej trzech wykonawców. W opinii NIK, nie można zgodzić się z argumentacją Zastępcy Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Spraw Lokalowych,

Przestrzeganie regulaminów wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych w związku z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej

<sup>35</sup> Zastępcę Kierownika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Spraw Lokalowych.

<sup>36</sup> W sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość szacunkowa nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

<sup>37</sup> Określonego w załączniku Nr 1 do zarządzenia Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna Nr 39/VII/2015 z dnia 12 marca 2015 r.

że gotówkowy sposób regulowania płatności za dostawy towarów czy usług zwalniał ze stosowania procedury wprowadzonej zarządzeniem Burmistrza Nr 39/VII/2015. Fakt, że burmistrz wyraził zgodę na pobranie zaliczki na cel określony we wniosku nie oznacza również, że równocześnie zwolnił on w tym przypadku ze stosowania przyjętej w urzędzie procedury zakupów. Pomimo, że płatność dokonywana była gotówkowo, zakup powinien zostać poprzedzony postępowaniem i sporządzeniem dokumentacji przewidzianymi na tę okoliczność w zarządzeniu Nr 39/VII/2015.

**W m.st. Warszawa, w Urzędzie Dzielnicy Wola**, cztery z siedmiu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację inicjatywy lokalnej przeprowadzono przed złożeniem i zatwierdzeniem wniosków o ich wszczęcie<sup>38</sup>. Było to niezgodne z § 5 ust. 6 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Dzielnicy Wola. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że pracownicy komórki merytorycznej przystąpili do procedury wyboru wykonawcy oraz przygotowania umów, ponieważ wnioski zostały ocenione pozytywnie przez Zespół Opiniujący i uzyskały rekomendację Centrum Komunikacji Społecznej. W Urzędzie Dzielnicy Wawer, przed dokonaniem podziału rezerwy celowej<sup>39</sup> podpisano umowy z wnioskodawcami o wykonanie inicjatywy lokalnej (trzy takie umowy na 23 zbadane) i przeprowadzono procedury o zamówienie publiczne. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wawer wyjaśnił, że rozpoczęto procedury przed wejściem w życie tych zarządzeń, ponieważ była już podpisana opinia Zespołu Inicjatyw Społecznych Centrum Komunikacji Społecznej, dotycząca przeniesienia środków z rezerwy celowej na realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. NIK zwraca uwagę, że umowy z wnioskodawcami niosące za sobą konkretne zobowiązania po stronie miasta były podpisane przed przyjęciem zarządzeń przez prezydenta, a nie jak stwierdził zastępca burmistrza przed wejściem w życie zarządzeń. W obu dzielnicach stwierdzono również braki w dokumentacji z prowadzonych postępowań, co tłumaczono głównie zniszczeniem dokumentacji przed jej archiwizacją.

### Zawieranie umów o realizację zadań w formie inicjatywy lokalnej

**5.3.3.** Kontrola wykazała, że w 16 z 20 skontrolowanych gmin, w których organy stanowiące określiły tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, zawierane były umowy z wnioskodawcami. W umowach tych znajdowały się postanowienia zapewniające ich rzetelną realizację, wyraźnie określające podział zadań, nadzór i kontrolę realizacji zadania oraz przewidywane efekty i sposób rozliczenia zadania. Umowy te zawierane były w terminach umożliwiających realizację zadań w zaplanowanym czasie. W przypadku konieczności przesunięcia terminu realizacji zadań dokonywano aneksowania umów.

W kwestii przyczyn zawierania umów w Konstancinie po upływie od 1 do 164 dni od zaakceptowania wniosku (w tym w 8 przypadkach od 76 do 164 dni) Burmistrz wyjaśnił, że w trzech przypadkach termin realizacji umowy został zmieniony na prośbę wnioskodawcy, a w pięciu był związany z terminem rozstrzygnięcia naborów wniosków i z czasem potrzebnym na związane z tym formalności (przygotowanie projektu umowy, zakup materiałów i usług niezbędnych do realizacji inicjatywy lokalnej). Z kolei w Mińsku Mazowieckim przyczyną podpisywania umów po upływie ponad trzech miesięcy od złożenia wniosków był przyjęty tryb akceptowania tych

<sup>38</sup> Wartość zamówień nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro.

<sup>39</sup> Opisanego w zarządzeniu prezydenta miasta, o którym mowa w art. 222 ust. 4 ufp.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wniosków do realizacji. Po zaakceptowaniu wniosków przez wójta, były one poddawane pod głosowanie przez radę gminy w trakcie głosowania nad budżetem gminy. Odnosząc się do przyczyn podpisywania umów w 2016 r. w terminach od 46 do 397 dni od zaakceptowania wniosku, Zastępca Prezydenta Miasta Ostrów Wielkopolski poinformowała, że zawarcie umowy o wykonanie zadania publicznego jest uzależnione od terminu jego realizacji określonego we wniosku.

W siedmiu z 20 gmin stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zawierania i realizacji umów. Dotyczyły one np. sprzecznego z istotą inicjatywy lokalnej częściowego refundowania przez gminę wydatków ponoszonych przez wnioskodawców, niedokonywania rejestracji i nieoznaczania datą wpływu części sprawozdań z realizacji inicjatyw lokalnych, nierzetelnego dokumentowania spraw dotyczących realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej, zawarcia z wnioskodawcą umowy po 124 dniach od zakończenia realizacji usługi, nieterminowego sporządzania i składania sprawozdań z wykonania inicjatyw lokalnych, zawierania nierzetelnych danych w składanych przez wnioskodawców sprawozdaniach, niezawierania umów z wnioskodawcami, niewskazania terminu związania umową.

Nieprawidłowości dotyczące zawierania umów o realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej

### Przykład

W mieście i gminie Halinów, w przypadku 20 realizowanych zadań (spośród 23 badanych) stwierdzono, że wnioskodawcy w całości pokrywali wydatki związane z realizacją zadania. Gmina natomiast refundowała wydatki przez nich ponoszone przekazując środki finansowe na podstawie przedstawionych rachunków do kwot refundowanych wydatków, określonych procentowo w umowie, co było sprzeczne z istotą inicjatywy lokalnej, o której mowa w art. 2 pkt 4 i art. 19b ust. 1 udpp (społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tej instytucji). W celu uzyskania zwrotu poniesionych wydatków, wnioskodawcy występowali do urzędu z wnioskiem o zwrot kosztów za wykonanie sieci realizowanej w ramach inicjatywy lokalnej. Do wniosku dołączane były faktury za wykonanie zadań oraz dokumenty potwierdzające ich prawidłową realizację. W taki sposób Urząd przekazał wnioskodawcom, w przypadku tych 20 zadań kwotę 298 976,4 tys. zł, która stanowiła 66,8% łącznych kosztów realizacji tych zadań (447 662,0 tys. zł). Sekretarz gminy wyjaśnił, że zgodnie z interpretacją radcy prawnego urzędu, który opiniował treść uchwały oraz zasady zwrotu poniesionych kosztów taka forma inicjatywy lokalnej jest prawidłowa.

Jak już wcześniej podano, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 udpp, inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Zakres podmiotowy inicjatywy lokalnej obejmuje z jednej strony samorząd terytorialny, z drugiej jego mieszkańców. Trzeba zaznaczyć, że przy realizacji inicjatywy lokalnej samorząd nie może przekazywać wnioskującym mieszkańcom lub organizacjom dotacji. Inicjatywa lokalna polega na wspólnej realizacji zadania publicznego przez samorząd i mieszkańców. Wspólna realizacja oznacza, że wkład jest może polegać na wkładzie finansowym (zakup usług, dostaw, robót budowlanych). Jeśli rolą samorządu w ramach realizacji inicjatywy lokalnej jest zabezpieczenie wkładu finansowego, to nie może on trafiać do wnioskodawców, tylko powinien być wydatkowany bezpośrednio przez organ wykonawczy zgodnie z PZP.

### Przykłady

W **mieście Legionowo** 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 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 sprawie inicjatywy lokalnej, w którym określono, że warunkiem realizacji zadania jest zawarcie umowy pomiędzy miastem a inicjatorem. Zastępca prezydenta tłumaczył, 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. Stwierdzono także nierzetelne dokumentowanie spraw dotyczących inicjatywy lokalnej, albowiem w dokumentacji spraw brakowało pisemnej umowy o realizację inicjatywy lokalnej w jednym przypadku, brak sprawozdania w dwóch przypadkach, stwierdzono błędne dane finansowe w sprawozdaniu inicjatora przedłożonym w urzędzie w jednym przypadku oraz nierzetelne sporządzenie protokołu odbioru końcowego robót w jednym przypadku. Wyjaśniano to błędnym wpisywaniem danych w sprawozdaniu oraz niewywiązywaniem się inicjatora z obowiązku złożenia sprawozdania pomimo telefonicznych upomnień.

W **mieście i gminie Krotoszyn**, w przypadku dwóch zadań publicznych<sup>40</sup>, realizowanych w 2015 r. w ramach inicjatywy lokalnej, nie zawarto z wnioskodawcą umów o realizację tych inicjatyw, co stanowiło naruszenie art. 19d udpp oraz postanowień § 4 ust. 6<sup>41</sup> załącznika Nr 1 do uchwały z dnia 21 marca 2013 r. Z wyjaśnień złożonych przez zastępcę burmistrza wynikało, że w 2015 r., wobec dylematu dotyczącego zawierania przez gminę umów z jej jednostkami pomocniczymi, podjęto ostatecznie decyzję, że inicjatywa dot. biesiady rodzinnej realizowana będzie bez podpisania umowy. W odniesieniu do drugiego zadania wyjaśniono, że brak umowy wynikał z tego, iż plac zabaw i urządzenie, które miało być zakupione z budżetu gminy stanowi jej własność, a zamontowanie samych urządzeń musi zostać wykonane przez specjalistyczną firmę. Inicjatywa mieszkańców polegała natomiast, jak wskazał wyjaśniający, na uporządkowaniu oraz dbaniu o teren, na którym został zamontowany element placu zabaw. Zastępca burmistrza poinformował również, że w 2015 r. dla pozostałych zadań były zawierane umowy.

W **m.st. Warszawa w Urzędzie Dzielnicy Wola**, w jednym przypadku umowę z wykonawcą usługi podpisano przed podpisaniem umowy z wnioskodawcami, podczas gdy zgodnie z § 7 pkt 4 zarządzenia z 2016 r. w sprawie trybu rozpatrywania i realizacji wniosków, kierownik komórki po uzyskaniu oceny wniosku, w przypadku skierowania wniosku do realizacji, uzgadnia niezwłocznie z wnioskodawcami treść umowy o trza dzielnicy Wola wyjaśnił, że *informując wykonawcę 22 maja br. o gotowej do podpisu umowie, z przyczyn niezależnych od Wydziału, wykonawca mógł złożyć swój podpis dopiero 23 maja br., co nie wpłynęło na przebieg przygotowań realizacji inicjatywy. Zarówno wnioskodawca, jak i wykonawca inicjatywy zostali równocześnie poinformowani o potrzebie niezwłocznego podpisania umów.* Zdaniem NIK, było to działanie nierzetelne, gdyż dopiero w umowie (wraz z załącznikami w postaci wniosku oraz uzgodnionego obustronnie harmonogramu i kosztorysu) zawartej z wnioskodawcami zapisana jest ostateczna wersja zakresu działań należących

<sup>40</sup> „Biesiada rodzinna – Wszyscy Jesteśmy Sąsiadami”, „Doposażenie placu zabaw przy sali wiejskiej w Chwaliszewie”.

<sup>41</sup> „W przypadku przyjęcia wniosku do realizacji, gmina zawiera niezwłocznie umowę na czas określony z Wnioskodawcą o realizację inicjatywy lokalnej.”

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do urzędu dzielnicy i ich kosztów, co stanowi podstawę do dalszych działań urzędu dzielnicy. Przed podpisaniem umowy są to zadania i koszty przewidywane, które nie powinny być podstawą do podejmowania jakichkolwiek zobowiązań finansowych, np. w postaci zawarcia umowy z wykonawcą zadania. Dopóki strona społeczna nie podpisze umowy na realizację inicjatywy lokalnej występuje ryzyko wycofania się jej z realizacji tej inicjatywy. W **Urzędzie Dzielnicy Wawer** stwierdzono też osiem przypadków nierzetelnego sporządzenia umów (i załączników) zawartych z wnioskodawcami na realizację inicjatyw lokalnych. Błędy polegały np. na różnicach w kwotach zawieranych w umowach i załączanych do nich kosztorysach, które wynikały z pomyłek w wyliczaniu tych kwot. W **Urzędzie Dzielnicy Wola** zrealizowano inicjatywę lokalną „Aktywizacja i integracja społeczności lokalnej poprzez uczestnictwo w zajęciach sportowo-rekreacyjnych na terenie SP nr 221 przy ul. Ogrodowej 42/44 (2015)” bez zawarcia pisemnej umowy z wnioskodawcą. Było to niezgodne art. 19d udpp oraz z § 5 ust. 6 uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, stanowiących, że w przypadku przyjęcia wniosku do realizacji Prezydent podpisuje z wnioskodawcami umowę na czas określony o wykonanie inicjatywy lokalnej. Zastępca Burmistrza Dzielnicy Wola wyjaśnił, że burmistrz podjął decyzję o zrealizowaniu przedsięwzięcia ze środków własnych Dzielnicy, przy czym obecnie nie ma możliwości wyjaśnienia tej kwestii, gdyż pracownicy zajmujący się tą inicjatywą nie pracują w urzędzie.

W **mieście i gminie Łobżenica** sprawozdania z realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej zawierały niepełne lub niespójne dane lub nie były terminowo przekazane przez realizatorów inicjatyw lokalnych do urzędu. W szczególności: nie była wykazana praca społeczna, która wskazana była w zawartej umowie lub nie rozliczono kosztów (część sprawozdania nie została wypełniona), a także wkład własny był niższy niż określony w umowie. W dwóch przypadkach sprawozdania nie zostały podpisane przez jedną z osób, które wyznaczone zostały do reprezentowania podmiotu<sup>42</sup>, a także termin sporządzenia sprawozdania, który wynosił 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, w pięciu sprawach przekroczony został odpowiednio o ponad 1, 2, 2 i 6 miesięcy, a w jednym przypadku o 1 dzień. Zgodnie z wyjaśnieniami podinspektora ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, wynikało to z omyłek.

W przypadku pozostałych czterech gmin, w których do czasu przeprowadzenia kontroli nie podjęto uchwał dotyczących inicjatywy lokalnej, w dwóch (Zbrosławice i Kościan) nie realizowano zadań z inicjatywy lokalnej, a w dwóch (Lipno i Gniewkowo) kontrola realizacji spraw wpisujących się w przekonaniu urzędu w realizację zadań określonych w art. 19b ust. 1 udpp wykazała, że w dokumentacji żadnej z tych spraw nie było postanowień odnoszących się do efektów planowanych zadań ani zapisów o obowiązkach sprawozdawczych, a także dokumentów wskazujących na monitorowanie postępu realizacji zadań. Nie określono też pisemnie zasad kontroli realizacji tych zadań. We wszystkich objętych kontrolą sprawach, w których gmina wniosła wkład finansowy, nie było uzasadnienia pozwalającego na ustalenie, dlaczego ten wkład został ustalony w takiej a nie innej wysokości.

W ocenie NIK, określanie warunków i zasad realizacji tych zadań w formie ustnych uzgodnień Wójta z wnioskodawcami (gmina Lipno) świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy realizacji takich zadań. Brak

Brak uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej a realizacja zadań

<sup>42</sup> W jednym przypadku dwie osoby zostały wyznaczone do reprezentowania, w drugim przypadku – trzy.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane, pozbawia organ administracji narzędzi do weryfikowania poprawności działań zarówno wnioskodawców, jak i pracowników urzędu odpowiedzialnych za ich realizację. W tych przypadkach nie było też możliwe ustalenie, na osiągnięcie jakich efektów dla społeczności lokalnej strony się umówiły.

### Zobowiązania współrealizatorów zadań w ramach inicjatywy lokalnej wynikające z udpp

We wszystkich 18 gminach, w których realizowane były zadania w ramach inicjatywy lokalnej<sup>43</sup>, szczegółowe badanie umów wykazało, że we wszystkich tych gminach wnioskodawcy wywiązali się z podjętych zobowiązań, które polegały na świadczeniu pracy społecznej, a także na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. W 11 z 18 gmin (ponad 60%) wnioskodawcy zadeklarowali świadczenie wszystkich rodzajów wkładu własnego, określonych w art. 19e udpp. 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.

### Przykłady

W **gminie Mińsk Mazowiecki** z 26 zbadanych umów, wkład wnioskodawców w realizację inicjatywy dotyczył w 12 przypadkach pracy społecznej, w 10 przypadkach wkładu rzeczowego, a w 21 przypadkach świadczenia finansowego. Ustalono, że zgodnie z zawartymi umowami wnioskodawcy wnieśli wkład finansowy związany z realizacją inicjatyw lokalnych. Udział gminy w realizacji badanych inicjatyw polegał głównie na zakupie wskazanych we wniosku towarów i usług. W odniesieniu do badanych projektów w jednym przypadku (modernizacja drogi we wsi Kluki) przewidywano możliwości korzystania z rzeczy stanowiących własność gminy, tj. równiarki i walca drogowego.

Problemy z określeniem wkładu własnego stwierdzono w dwóch gminach – w Częstochowie i Łobżenicy.

W **mieście i gminie Łobżenica**, w 21 przypadkach (na 36) zaoferowany przez wnioskodawcę wkład własny (praca społeczna) nie był oszacowany (wyliczenie i sposób oszacowania), zarówno w złożonym wniosku jak również w formie innego udokumentowania<sup>44</sup>. Urząd nie miał (w 25 przypadkach) dokumentów potwierdzających, że praca została wykonana na oczekiwanym poziomie, w ustalonej umową zakresie, przy określonym wkładzie własnym mieszkańców, co oznacza, że nie miał dowodów wykonania przez mieszkańców określonej w umowie pracy społecznej. Podinspektor ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi wyjaśniła, że z uwagi na brak jednoznacznej interpretacji przepisów prawa, a także z uwagi na brak stosownych uregulowań w uchwale w sprawie inicjatywy lokalnej, nie wymagano oszacowania pracy społecznej, jako wkładu własnego, a także potwierdzenia dokumentami wkładu własnego.

<sup>43</sup> W tym w Lipnie i Gniewkowie, w których nie było uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, ale realizowano zadania wpisujące się w tą formę współpracy z samorządem.

<sup>44</sup> Tylko w części spraw objętych kontrolą, wnioskodawca w III części wniosku *Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania* przedstawił wyliczenie i sposób oszacowania pracy społecznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

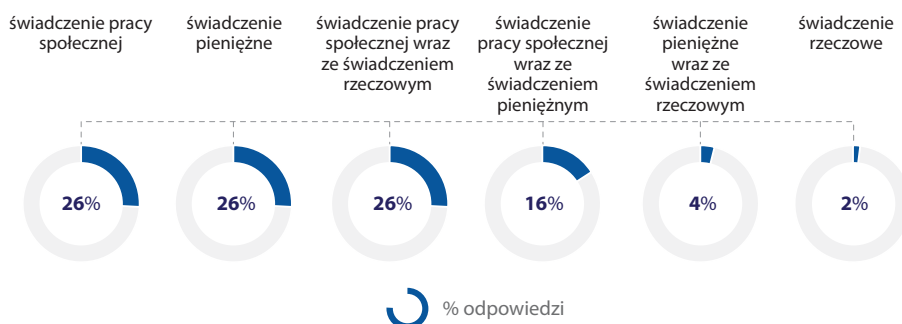
Dodała, że nawet jednak bez szacowania pracy społecznej, były widoczne efekty jej wykonania, a również to, że działania te niejednokrotnie wymagały dużo większego nakładu pracy społecznej niż wskazano we wnioskach.

Należy podkreślić, że inicjatywy lokalne były realizowane z dużym zaangażowaniem zarówno przez wnioskodawców, jak i lokalną społeczność, a efekty działań prowadzonych w latach ubiegłych widoczne były w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych. Jednak, mając na uwadze kryterium rzetelności, konieczne jest pełniejsze udokumentowanie wykonania zadania.

Badanie kwestionariuszowe 50 gmin realizujących inicjatywę lokalną nie wykazało, by któraś z form wkładu własnego możliwa do wniesienia przez mieszkańców była dominująca w okresie 2015-2017. Aż trzy rodzaje wkładu własnego uzyskało tę samą liczbę wskazań (13 gmin): świadczenie pracy społecznej, świadczenie pieniężne i mieszana forma świadczenia pracy społecznej wraz ze świadczeniem rzeczowym (26%). Jedna gmina (2%) wskazała, że w złożonych wnioskach mieszkańcy deklarowali wyłącznie świadczenie rzeczowe.

Infografika nr 10

Forma wkładu własnego wnioskodawców wnoszona w związku z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej (badanie kwestionariuszowe)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

**5.3.4.** We wszystkich skontrolowanych gminach, osiągnięto zakładane w umowach efekty rzeczowe w ramach inicjatywy lokalnej. Jednakże stwierdzono też przypadki niezrealizowania zawartych umów lub przekroczenie terminu realizacji określonych zadań. W Raciborzu w przypadku jednego projektu pn. „Wspieranie i rozpowszechnianie kultury fizycznej (zadaszenie LKS Brzezie)” umowa nie została zrealizowana, z powodu braku wykonawców zadania pomimo wysyłania zapytań ofertowych oraz pogarszający się stan techniczny budynku. Stwierdzono też przypadki przekroczenia terminu realizacji zadania, wynikające głównie z opóźnień w przygotowaniu, opracowaniu i zatwierdzaniu dokumentacji projektowych dotyczących zadań budowlanych czy też z problemów z wyłonieniem wykonawcy w pierwszym postępowaniu ofertowym. Gminy realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej, w zakresie określonym w art. 19b ust. 1 udpp, w tym przede wszystkim dotyczącym działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, edukacji, oświaty i wychowania, a także działalności w sferze kultury fizycznej, turystyki i ochrony przyrody.

**Efekty rzeczowe realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej**

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykłady

W **mieście Poznań**, w 15 badanych zadaniach wybudowano lub rozbudowano sieć wodociągową i kanalizacyjną, oświetlenie uliczne oraz nawierzchnię jezdni, chodnika czy wjazdów. W wyniku realizacji tych zadań wykonano łącznie 5233 m<sup>2</sup> jezdni, 2453 m<sup>2</sup> chodnika, 282 m kanalizacji sanitarnej, 1264 m wodociągów, 130 m<sup>2</sup> wjazdów, 185 m<sup>2</sup> zatok postojowych, 14 punktów oświetlenia ulicznego.

W **mieście i gminie Łobżenica** osiągnięto oczekiwane rezultaty realizowanych zadań dotyczących upowszechniania tradycji, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości kulturowej, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, a także kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury. Zrealizowany został film promujący Łobżenicę „Etiuda filmowa – Łobżenica w czterech porach roku”, wydany został kalendarz kulinarny i książka kucharska z potrawami kajeńskimi a także kalendarz artystyczny „Łobżenica jakiej nie znacie”, Towarzystwo Śpiewacze Magnificat rozpowszechniało muzykę chóralną. Łobżenica była przedstawiona w cyklu audycji „Twoje Miasto w Faktach RMF FM” a wraz z nią inicjatywy lokalne realizowane np. przez sekcję średniowieczną przy Towarzystwie Miłośników Łobżenicy, Stowarzyszenie Krajna Motors Team, Strzeleckie Bractwo Kurkowe, Koło Pszczelarzy czy Zespół Ludowy Błękit Krajny.

W **mieście Toruń**, w ramach inicjatyw lokalnych objętych badaniem kontrolnym osiągnięto założone cele. Realizacja inicjatyw lokalnych dla mieszkańców Torunia polegała na organizacji: zajęć świetlicowych i sportowych, pikników rodzinnych, zabaw karnawałowych, zawodów piłkarskich, spływów kajakowych, imprez artystycznych, wystaw prac plastycznych, sztuk teatralnych, imprez integracyjnych, wycieczek rowerowych, warsztatów ceramicznych, imprez charytatywnych, festynów, konkursów.

W **mieście Racibórz**, w ramach realizacji 14 zadań, zainstalowano trzy komplety urządzeń siłowni na wolnym powietrzu, urządzenia crossfitu, 18 opraw oświetleniowych oraz sześć kompletnych słupów oświetleniowych, a także ogrodzenie boiska piłkarskiego.

W **m.st. Warszawa**, w złożonych sprawozdaniach dotyczących badanych 26 inicjatyw (w tym 21 z Urzędu Dzielnicy Wawer i pięć z Urzędu Dzielnicy Wola) wnioskodawcy wykazali zrealizowanie zakładanych efektów takich jak: organizacja spotkań, warsztatów, szkoleń, imprez o charakterze edukacyjnym, kulturalnym, przyrodniczo-ekologicznym, sportowym (w tym dwóch spływów kajakowych i rajdu rowerowego) promujących zdrowy styl życia, integrujących społeczność lokalną i prezentujących walory kulturalne, historyczne i turystyczne dzielnicy Wawer; organizacja imprez o charakterze kulturalnym, sportowym (pokazów zonglerki i gry tchoukball), integrujących społeczność lokalną i prezentujących walory kulturalne i historyczne Kolonii Wawelberga w dzielnicy Wola. W ramach efektów rzeczowych, w dzielnicy Wawer opracowano i wydano książkę pt. „Falenica w wielu odsłonach. Przewodnik” w 1000 egz., przeprowadzono renowację ogrodzenia i wykonano trawiaste boisko na potrzeby Sportowego Centrum Rehabilitacji Dzieci i Młodzieży oraz utworzono kwietnik EKO-ROZSADNIK. W dzielnicy Wola efektem rzeczowym wykonanych zadań było utworzenie miejsca pamięci, poprzez translokację i właściwe wyeksponowanie tablic upamiętniających zdobycie obozu koncentracyjnego „Gęsiówka” przez Batalion AK „Zośka”.

Promocja efektów  
zadań zrealizowanych  
w ramach inicjatywy  
lokalnej

**5.3.5.** Zdecydowana większość skontrolowanych gmin, które realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej, podejmowała promocję efektów zadań zrealizowanych w ramach tej współpracy. W dwóch gminach promocja miała ograniczony charakter. W Czerwionce-Leszczynach, przy realizacji

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pięciu inicjatyw spośród ośmiu zrealizowanych, poinformowano o ich efektach, a w Poznaniu przedstawiano jedynie efekty działania stowarzyszeń. W Cieszynie zaś w ogóle nie prowadzono promocji wspólnych efektów, przy czym dotyczyło to zadań inwestycyjnych dotyczących budowy wodociągów i kanalizacji. W pozostałych gminach prowadzono promocję uzyskanych efektów. 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 umieszczenia w materiałach informacyjnych i reklamowych informacji o wspólnej z samorządem realizacji zadania, część stosowała tablice informujące o realizacji zadania w ogólnodostępnych miejscach aktywności ruchowej (plac zabaw, siłownie plenerowe).

### Przykłady

W **mieście Legionowo** na stronie [www.legionowo.pl](http://www.legionowo.pl) zamieszczono 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. Na stronie [www.legionowo.pl](http://www.legionowo.pl) oraz w bezpłatnej gazecie Puls Miasta zamieszczano artykuły dotyczące realizacji poszczególnych inicjatyw lokalnych.

W **Dzielnicy Wawer m.st. Warszawa** inicjatywy lokalne promowano za pomocą plakatów, rozkładania ulotek w miejscach ogólnodostępnych – np. w Urzędzie Dzielnicy Wawer, Wawerskim Centrum Kultury i jego filiach. Informacje o inicjatywach umieszczano na stronie [www.wawer.warszawa.pl](http://www.wawer.warszawa.pl) oraz profilu Facebook. Rozsyłano także informację do prasy lokalnej oraz portali internetowych. Ustalono, że artykuły nt. zrealizowanych inicjatyw lokalnych ukazywały się także w dwutygodniku mieszkańców dzielnicy Wawer – Kurierze Wawerskim oraz na stronie internetowej Rady Osiedla Las. W dzielnicy Wola m.st. Warszawa w ramach działań promocyjnych przygotowywano profesjonalne informacje prasowe i rozsyłano je do dziennikarzy, a w Radio Dla Ciebie odbywały się audycje radiowe promujące z wyprzedzeniem wybrane inicjatywy. Przygotowywano materiały do publikacji w mediach społecznościowych i prowadzono intensywną kampanię promującą inicjatywy. Drukowano plakaty, które rozwieszono w dzielnicy. Działania owocowały publikacjami w prasie krajowej i lokalnej oraz na portalach informacyjnych i forach społecznościowych. Ukazywały się też relacje z wydarzeń w TVP 1, Tele-Expresie, TVP 3 – Kurierze Warszawskim, TVN Warszawa i Kurierze Wolskim. Informacje zamieszczano także na stronie internetowej Urzędu Dzielnicy Wola [www.wola.waw.pl](http://www.wola.waw.pl).

W **mieście i gminie Łobżenica** wspólne działania promocyjne znalazły swoje odzwierciedlenie w licznych publikacjach (kalendarz, książka kucharska, przewodniki, foldery) oraz artykułach prasy lokalnej (np. Panorama Łobżenicy). Były także nagłaśniane w mediach (dziennikarze radia RMF FM), a także w mediach społecznościowych (Facebook gminy Łobżenica, Facebook Kocham Łobżenicę).

W **mieście i gminie Krotoszyn** działania promocyjne polegały na: promowaniu imprez w informatorach, na plakatach, zaproszeniach i dyplomach, jak również na stronach internetowych i portalach; przygotowaniu i prezentacji dokumentacji zdjęciowych zrealizowanych zadań, a także prezentowaniu

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informacji o nich w prasie lokalnej i regionalnej. Rodzaj i zakres działań promocyjnych uzależnione były, jak stwierdził zastępca burmistrza, od rodzaju inicjatyw. Organizowane imprezy promowano przez media społecznościowe, gazety lokalne oraz strony internetowe, natomiast zadania dotyczące inwestycji i modernizacji obiektów na takich stronach, jak również w gazetach lokalnych. Centrum Krotoszyńskich Inicjatyw organizował konkurs na najlepszą inicjatywę, w której mogły wziąć udział organizacje pozarządowe, rady osiedlowe i sołeckie oraz grupy nieformalne z terenu gminy.

Zdjęcie nr 1 i 2

Zadanie pn. Miasteczko ruchu drogowego na osiedlu Jagiellońska w Legionowie



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Zdjęcie nr 3 i 4

Zadanie pn. Plac zabaw i aktywności ruchowej w Częstochowie



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Opisane przykłady wskazują, jak powinno się 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 umożliwiły dotarcie do szerokiej grupy społeczności lokalnej, o czym świadczy rosnąca liczba składanych w tych gminach wniosków. Jako przykład stosowania dobrych praktyk może służyć przykład Warszawy, która stworzyła w dzielnicach system promujący inicjatywę poprzez warsztaty i doradztwo przy pisaniu oraz składaniu wniosków o realizację inicjatywy lokalnej. Należy podkreślić, że promowanie inicjatywy powinno rozpocząć się przed jej realizacją.



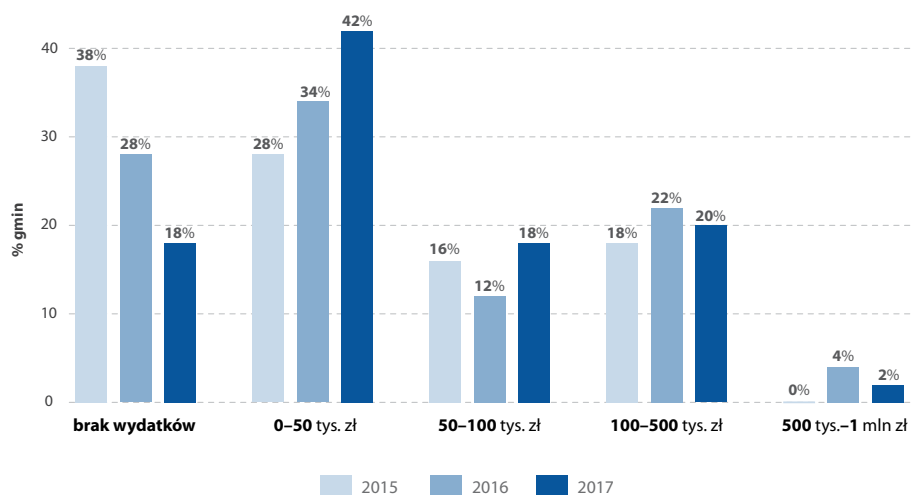
## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**5.3.6.** Skontrolowane gminy, na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej, w latach 2015–2018 wydatkowały łącznie około 21,2 mln zł. Największe wydatki poniosły gminy miejskie (Poznań – 5830,8 tys. zł, Ostrów Wielkopolski – 4230,7 tys. zł, Częstochowa – 2777,6 tys. zł). Na przykład miasto Poznań wydatkowaną kwotę przeznaczyło jako wkład finansowy tylko na zadania inwestycyjne. Miasto st. Warszawa kwotę 1743,3 tys. zł wydatkowało na zadania pozainwestycyjne.

Badanie kwestionariuszowe wykazało, że w 2015 r. 19 z 50 gmin zadania w ramach inicjatywy lokalnej realizowało bez angażowania środków finansowych (38%), natomiast w 2016 i 2017 r. odpowiednio 17 (34%) i 21 (42%) gmin wydatkowało do 50 tys. zł.

Wykres nr 1

Wysokość środków wydatkowanych na zadania realizowane w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2015–2017 (badanie kwestionariuszowe)



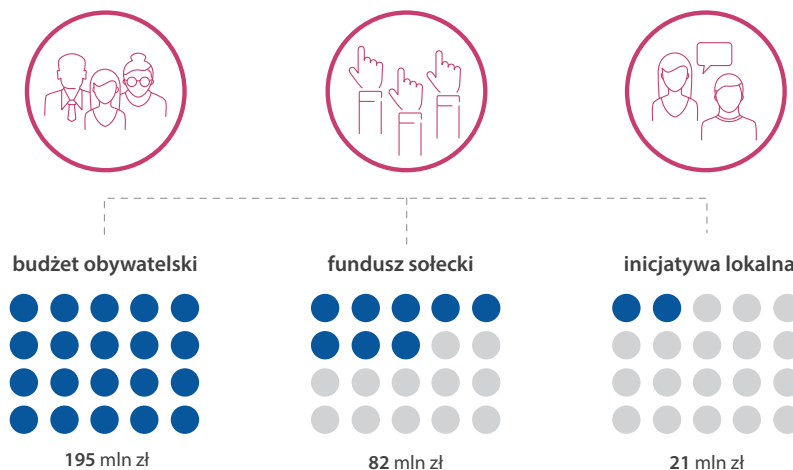
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dla porównania można wskazać, że środki finansowe wydatkowane przez skontrolowane gminy na inicjatywę lokalną w latach 2015–2018 (I półrocze) stanowiły 10,8% środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego i 25,6% środków wydatkowanych z funduszu sołectkiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 11

Łączne wydatki skontrolowanych gmin na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w porównaniu do wydatków w ramach budżetu obywatelskiego i funduszu sołeckiego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Z analizy danych zebranych w badaniu kwestionariuszowym wynika, że około połowa gmin (od 22 do 25 gmin w zależności od roku) o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim, które realizowały inicjatywę lokalną, ponosiło wydatki z funduszu sołeckiego. Najwięcej z nich podało (około 80%), że łączna kwota wydatków w danym roku kształtowała się na poziomie od 100 do 500 tys. zł. Wydatki w ramach budżetu obywatelskiego poniosło siedem gmin w 2015 r. (14%), 10 gmin w 2016 r. (20%) i 15 gmin w 2017 r. (30%). Około połowa z tych gmin wydatkowała środki w wysokości od 100 do 500 tys. zł, natomiast dwie z nich od 1 mln zł do 1,9 mln zł w zależności od roku.

Wpływ wielu czynników na aktywne i skuteczne realizowanie inicjatywy lokalnej

**5.3.7.** Wyniki tej kontroli oraz badanie kwestionariuszowe pokazują, że aktywne i skuteczne realizowanie inicjatywy lokalnej zależy od wielu czynników. Z jednej strony niezmiernie ważne jest zapewnienie przez samorząd odpowiednich warunków dla realizacji zadań w takiej formie oraz wspieranie zaangażowania obywateli w realizację zadań publicznych, natomiast do mieszkańców należy znalezienie pomysłu na konkretne przedsięwzięcie, istotne z punktu widzenia społeczności lokalnej.

Badanie kwestionariuszowe wykazało, że 21 z 384 gmin (5,5 %) w 2018 r. podjęło realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo rozpatrywały i współrealizowały inicjatywy lokalne mieszkańców

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

- Czy jst zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych?
- Czy wnioski mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej były prawidłowo rozpatrywane?
- Czy realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała w założony sposób i czy osiągnięto założone efekty rzeczowe?

Kontrolą objęto 20 urzędów gmin/miast w czterech województwach (mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, kujawsko-pomorskim)

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2015–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach). Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 17 maja do 21 września 2018 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji wśród gmin w postaci pytań kwestionariuszowych, które zostały udostępnione w formie elektronicznej. Pytania skierowane do gmin miały na celu zidentyfikowanie czynników mających znaczenie w realizacji zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Uzyskane wyniki zostały zaprezentowane w treści Informacji.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej oraz trzy Delegatury NIK w: Katowicach, Poznaniu i Bydgoszczy. W trakcie kontroli zasięgnięto również opinii mieszkańców kontrolowanych gmin na temat inicjatywy lokalnej. Odpowiedzi udzieliły 352 osoby.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 56 wniosków pokontrolnych.

Zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego zostały wniesione przez kierowników trzech jednostek kontrolowanych (Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miasta Częstochowa, Urząd Miejski w Gniewkowie).

Na mocy postanowienia Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK z dnia 5 listopada 2018 r. odmówiono przyjęcia zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, zgłoszonego 22 października 2018 r. przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy jako wniesionego po terminie.

Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 15 listopada 2018 r. oddalono zastrzeżenie zgłoszone przez Zastępcę Prezydenta Miasta Częstochowy do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 września 2018 r. Dotyczyło ono nieprawidłowości polegającej na ustaleniu przez Prezydenta Miasta Częstochowy w zarządzeniach w sprawie wprowadze-

nia zasad oceny oraz realizacji wniosków, składanych w ramach inicjatywy lokalnej warunków, od spełnienia których zależało przyznanie punktacji w ramach kryteriów ustalonych przez Radę Miasta Częstochowy.

Uchwałą z dnia 15 listopada 2018 r. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił w całości zastrzeżenie zgłoszone przez Burmistrza Gniewkowa do wystąpienia pokontrolnego z dnia 14 września 2018 r. odnoszące się do dwóch nieprawidłowości dotyczących warunków realizacji inicjatyw lokalnych, uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące oceny częściowej i fragmentu oceny ogólnej w zakresie dokonywania ocen wniosków o realizację inicjatywy lokalnej. Oddalono natomiast zastrzeżenie odnoszące się do ustalania wysokości wkładu finansowego przez miasto Gniewkowo.

W sformułowanych wnioskach pokontrolnych NIK wносиła m.in. o:

- 1) terminowe rozpatrywanie wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej i zawiadamianie wnioskodawców o sposobie ich załatwienia;
- 2) każdorazowe pisemne informowanie wnioskodawców o przyczynach faktycznych i prawnych odmownego załatwienia wniosków;
- 3) rzetelne weryfikowanie wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej;
- 4) opracowywanie wspólnie z wnioskodawcami kosztorysów i harmonogramów dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19g udpp;
- 5) każdorazowe zawieranie na piśmie umów z wnioskodawcami inicjatywy lokalnej po uwzględnieniu wniosku;
- 6) ewidencjonowanie danych dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej w sposób umożliwiający określenie liczby tych zadań i związanych z nimi wydatków.

Z 54 sformułowanych wniosków, kontrolowane jednostki zrealizowały dziewięć wniosków (16,7%) oraz podjęły działania w celu realizacji 21 wniosków (38,9%)<sup>45</sup>.

Niezależnie od wniosków pokontrolnych, w wystąpieniach pokontrolnych NIK zwróciła również uwagę na działania gmin związane z realizacją zadań w ramach inicjatywy lokalnej, dotyczące m.in.:

- nieprzyznawania w trakcie oceny wniosków poszczególnym kryteriom liczby punktów bądź przyznawania liczby punktów w sposób, który nie sprzyja przejrzystości dokonywanej oceny wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej;
- niedokumentowania prowadzenia nadzoru i kontroli inicjatyw lokalnych dotyczące wywiązywania się przez wnioskodawców z postanowień umowy, niezawierania w umowach z wnioskodawcami obowiązku informowania mieszkańców o wspólnej gminą realizacji inicjatywy lokalnej, a także niestosowania zapisów umownych dotyczących terminowego składania sprawozdań.

<sup>45</sup> Według stanu na dzień 3 grudnia 2018 r.

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej                 | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności <sup>46</sup> |
|-----|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 1.  | Departament Administracji Publicznej                  | Urząd m.st. Warszawy                          | Prezydent<br>Hanna Gronkiewicz-Waltz               | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 2.  |                                                       | Urząd Gminy Mińsk Mazowiecki                  | Wójt<br>Antoni Janusz Piechoński                   | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 3.  |                                                       | Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna      | Burmistrz<br>Kazimierz Jańczuk                     | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 4.  |                                                       | Urząd Miejski w Halinowie                     | Burmistrz<br>Adam Ciszkowski                       | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 5.  |                                                       | Urząd Miasta Legionowo                        | Prezydent<br>Roman Smogorzewski                    | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 6.  | Delegatura NIK w Katowicach                           | Urząd Miejski w Cieszynie                     | Burmistrz<br>Ryszard Macura                        | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 7.  |                                                       | Urząd Miasta i Gminy w Czerwionce-Leszczynach | Burmistrz<br>Wiesław Janiszewski                   | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 8.  |                                                       | Urząd Miasta Raciborza                        | Prezydent<br>Miroslaw Lenk                         | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 9.  |                                                       | Urząd Gminy w Zbrosławicach                   | Wójt<br>Wiesław Olszewski                          | Opisowa                                        |
| 10. |                                                       | Urząd Miasta Częstochowa                      | Prezydent<br>Krzysztof Matyjaszyk                  | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |

<sup>46</sup> W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, sformułowano ocenę opisową.

## ZAŁĄCZNIKI

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej          | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności <sup>46</sup> |
|-----|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 11. | Delegatura NIK w Poznaniu                             | Urząd Miasta Poznania                  | Prezydent Jacek Jaśkowiak                          | Pozytywna                                      |
| 12. |                                                       | Urząd Miasta i Gminy Łobżenica         | Burmistrz Piotr Łosoś                              | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości  |
| 13. |                                                       | Urząd Gminy Kościan                    | Wójt Andrzej Przybyła                              | Opisowa                                        |
| 14. |                                                       | Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim | Prezydent Beata Klimek                             | Pozytywna                                      |
| 15. |                                                       | Urząd Miejski w Krotoszynie            | Burmistrz Franciszek Marszałek                     | Opisowa                                        |
| 16. | Delegatura NIK w Bydgoszczy                           | Urząd Gminy Lipno                      | Wójt Andrzej Piotr Szychulski                      | Opisowa                                        |
| 17. |                                                       | Urząd Gminy w Dąbrowie                 | Wójt Marcin Barczykowski                           | Opisowa                                        |
| 18. |                                                       | Urząd Miejski w Gniewkowie             | Burmistrz Adam Roszak                              | Opisowa                                        |
| 19. |                                                       | Urząd Gminy Osielsko                   | Wójt Wojciech Sypniewski                           | Pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości |
| 20. |                                                       | Urząd Miasta Torunia                   | Prezydent Michał Zaleski                           | Opisowa                                        |

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Dla współpracy sektora publicznego i obywatelskiego kluczowe znaczenie ma ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przewiduje ona szereg form współpracy organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych z organami administracji publicznej. Współpraca może mieć charakter finansowy, jak i niefinansowy, oraz odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 1–3 udpp). Podstawowym dokumentem, który opisuje zasady współpracy pomiędzy władzami samorządowymi a działającymi na danym terenie organizacjami pozarządowymi jest roczny program współpracy. Zgodnie z art. 5a ust. 1 udpp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji powinien zostać określony w drodze uchwały przez radę gminy/miasta (art. 5 ust. 5 udpp).

Ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz niektórych innych ustaw<sup>47</sup> wprowadzono do polskiego porządku prawnego instytucję inicjatywy lokalnej.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 udpp inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Zagadnienia jej dotyczące uregulowane zostały w Rozdziale 2a udpp.

Zakres podmiotowy inicjatywy lokalnej obejmuje z jednej strony samorząd terytorialny, z drugiej jego mieszkańców. Zgodnie z art. 19b ust. 1 udpp w ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3<sup>48</sup> mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę.

Zakres zadań jakie mogą być realizowane w formie inicjatywy lokalnej określa art. 19b ust. 1 pkt 1–7 udpp. Ustawodawca dokonał wyboru określonych zadań społecznie użytecznych, na których realizację mogą mieć bezpośredni wpływ mieszkańcy jednostki samorządowej. Wśród nich znalazły się zadania dotyczące:

Ustawa z dnia  
24 kwietnia 2003 r.  
o działalności  
pożytku publicznego  
i o wolontariacie

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 146

<sup>48</sup> Z wyłączeniem spółdzielni socjalnych – patrz art. 3 ust. 3a udpp.

1. działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego oraz budynków oraz obiektów małej architektury;
2. działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; promocji i organizacji wolontariatu;
3. edukacji, oświaty i wychowania;
4. działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki; wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; turystyki i krajoznawstwa;
5. ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;
6. porządku i bezpieczeństwa publicznego;
7. rewitalizacji.

Zgodnie z art. 19c ust. 1 udpp, organ stanowiący jst jest zobowiązany do podjęcia uchwały, która powinna określać tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny wniosków powinny uwzględnić przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Ustawodawca pozostawia organom stanowiącym jst uregulowanie trybu oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej w sposób najbardziej adekwatny z punktu widzenia rodzaju oraz wielkości jst. Rozwiązanie takie pozwala dostosować te kwestie do specyfiki poszczególnych wspólnot. Jednocześnie organ stanowiący nie może przekroczyć zakresu upoważnienia, czyli regulować kwestii niewymienionych w art. 19c ust. 1 udpp.

Ustawa nie zawiera regulacji dotyczących treści wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, natomiast wskazuje, że wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej jest wnioskiem w rozumieniu Kpa (art. 19b ust. 2 udpp).

Zgodnie z art. 19c ust. 2 udpp, oceny wniosku dokonuje organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Zgodnie z art. 19d udpp, po uwzględnieniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą. Umowa ta jest umową cywilnoprawną, o czym przesądza treść art. 19h udpp, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Art. 19e udpp wskazuje, że zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Zgodnie z art. 19g udpp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.



Art. 19f udpp przewiduje, że wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej.

Wniosek o realizację zadania publicznego jest wnioskiem w rozumieniu Kpa (art.19 b ust. 2 udpp), regulowany przepisami działu VIII Kpa.

W myśl art. 222 Kpa o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 244 § 1 Kpa w zw. z art. 237 § 1 Kpa). O sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 244 § 2 Kpa).

Stosownie do art. 245 Kpa, w razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

Art. 246 Kpa przewiduje, że wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kpa w trzech przypadkach: niezadowolenia ze sposobu załatwienia wniosku, w przypadku niezaczerwienienia wniosku w terminie określonym w art. 244 albo niezaczerwienienia wniosku w terminie wskazanym w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 245. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>49</sup>, wniosek może być wniesiony pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa do minimum ograniczone zostały również wymogi formalne stawiane wnioskowi w rozumieniu działu VIII Kpa. Wniosek taki powinien zawierać dane o podmiocie wnoszącym oraz określać przedmiot wniosku.

Zgodnie z dyspozycją § 8 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania, natomiast gdy z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu, wzywa się wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Zawarcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego regulacji dotyczących wymogów formalnych wniosku oraz trybu jego składania wyklucza możliwość regulowania tych kwestii w drodze innych aktów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>50</sup> (usg), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Stosownie do art. 6 ust. 2 usg, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1 art. 6, należy do gminy.

Ustawa z dnia  
14 czerwca 1960 r.  
Kodeks postępowania  
administracyjnego

Ustawa z dnia  
8 marca 1990 r.  
o samorządzie gminnym

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46

<sup>50</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

Według art. 7 ust. 1 usg, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w pkt 1–20 tego przepisu wymieniono jakie sprawy obejmują w szczególności zadania własne.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 usg, organem wykonawczym gminy jest wójt. Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy (art. 26 ust. 3 usg). W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta (art. 26 ust. 4 usg). Zgodnie z art. 11a ust. 3 usg, ilekroć w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta.

Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (art. 30 ust. 1 usg). W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 i 2 usg, do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy i określanie sposobu wykonywania uchwał.

Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 usg). W myśl art. 33 ust. 1 usg, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2 usg). Kierownikiem urzędu jest wójt. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 3 i 4 usg). Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 usg).

Ustawa z dnia  
5 czerwca 1998 r.  
o samorządzie  
powiatowym

W myśl art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>51</sup> (usp), prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 tys. mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 usp, funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada miasta i prezydent miasta. Stosownie do art. 92 ust. 2 usp, miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o powiatach. Ustrój i działania organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym (art. 92 ust. 3 usp).

<sup>51</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.

### 6.3. Zestawienie wydatków skontrolowanych gmin na realizację zadań w ramach inicjatywy lokalnej w porównaniu do wydatków na inne formy współpracy jst z mieszkańcami

w tys. zł

| L.p.          | Gmina                 | Kwoty przeznaczone w latach 2015-2018 (I półrocze) na: |                    |                 |
|---------------|-----------------------|--------------------------------------------------------|--------------------|-----------------|
|               |                       | inicjatywę lokalną                                     | budżet obywatelski | fundusz sołecki |
| 1.            | Warszawa              | 1 743,3                                                | 113 057,5          | 0,0             |
| 2.            | Konstancin            | 157,8                                                  | 1 212,9            | 1 520,8         |
| 3.            | Legionowo             | 1 150,9                                                | 0,0                | 0,0             |
| 4.            | Mińsk Mazowiecki      | 1 149,7                                                | 0,0                | 2 605,5         |
| 5.            | Halinów               | 1 636,7                                                | 0,0                | 903,2           |
| 6.            | Osielsko              | 184,2                                                  | 0,0                | 887,4           |
| 7.            | Toruń                 | 303,5                                                  | 15 196,8           | 0,0             |
| 8.            | Dąbrowa               | 47,8                                                   | 0,0                | 689,2           |
| 9.            | Gniewkowo             | 2,3                                                    | 321,5              | 964,0           |
| 10.           | Lipno                 | 18,8                                                   | 0,0                | 1 834,4         |
| 11.           | Poznań                | 5 830,8                                                | 32 234,2           | 65 026,2*       |
| 12.           | Ostrów Wielkopolski   | 4 230,7                                                | 2 983,5            | 0,0             |
| 13.           | Łobżenica             | 223,0                                                  | 0,0                | 1 038,7         |
| 14.           | Krotoszyn             | 297,3                                                  | 0,0                | 1 486,0         |
| 15.           | Kościan               | 0,0                                                    | 0,0                | 2 720,4         |
| 16.           | Częstochowa           | 2 777,6                                                | 25 897,3           | 0,0             |
| 17.           | Cieszyn               | 928,0                                                  | 914,3              | 0,0             |
| 18.           | Racibórz              | 379,1                                                  | 2 984,4            | 0,0             |
| 19.           | Czerwionka-Leszczyzny | 104,5                                                  | 0,0                | 633,9           |
| 20.           | Zbrosławice           | 0,0                                                    | 0,0                | 1 367,2         |
| <b>OGÓŁEM</b> |                       | <b>21 166,0</b>                                        | <b>194 802,4</b>   | <b>81 676,9</b> |

\* wydatki w ramach budżetu osiedli.

#### **6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46.)

### **6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
15. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
16. Wojewodowie