



Źródło: stock.adobe.com, materiały kontrolne NIK.

Realizacja zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej Od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2018 r.

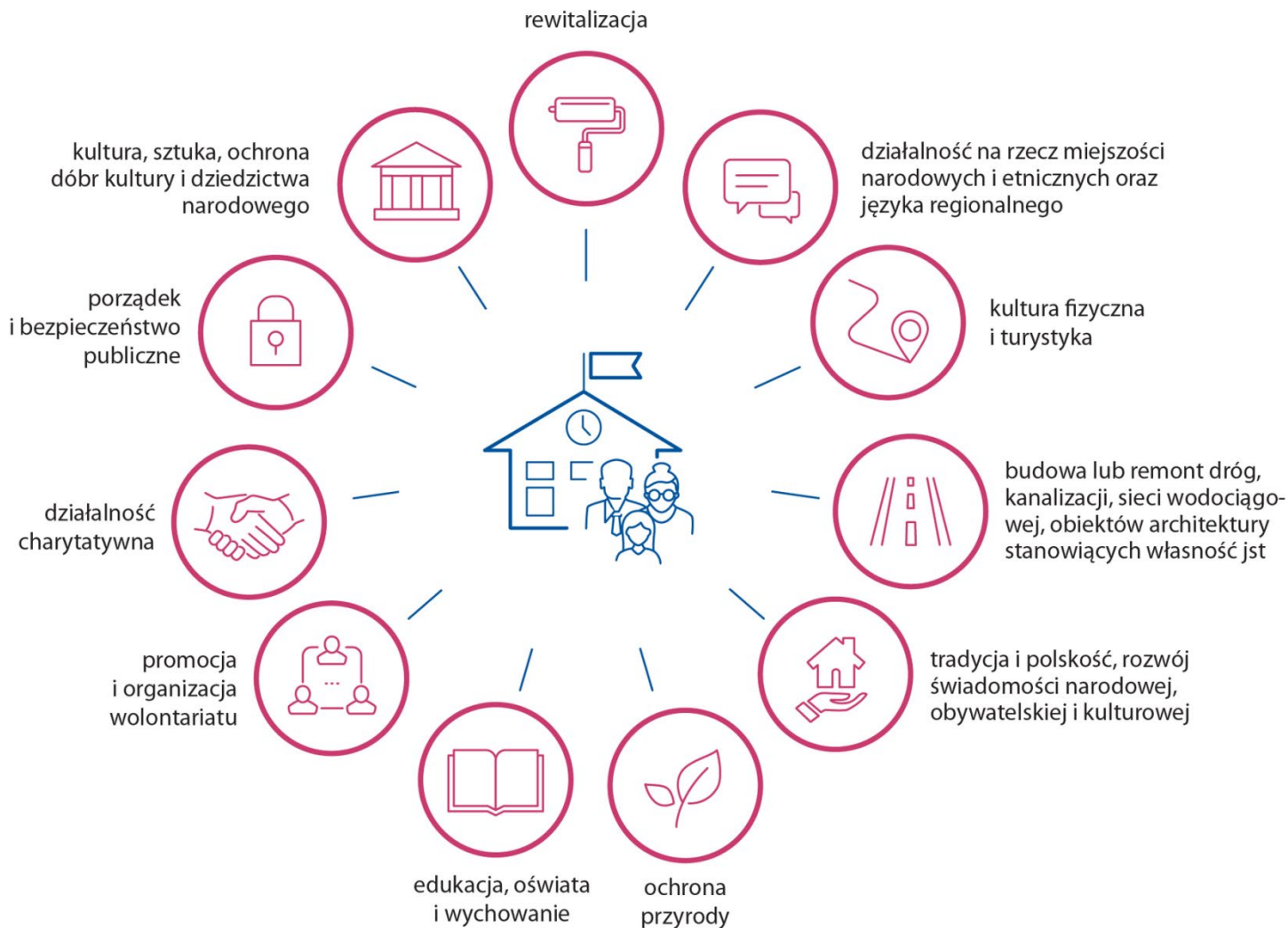
Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, maj 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Propozycja tematu kontroli dotyczącej realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej została zgłoszona do Planu Pracy NIK na 2018 r. przez Sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.
- Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynikało, że tylko niewielka część jst podjęła się realizacji zadań wspólnie z mieszkańcami z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej, pomimo że od 2010 r. istniała taka możliwość w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (np. w 2013 r. – 114 urzędów, w 2014 r. – 160 urzędów, w 2015 r. – 130 urzędów, w 2016 r. – 168 urzędów).
- Z analizy dostępnych materiałów prasowych i opracowań wynikało, że świadomość mieszkańców odnośnie możliwości skorzystania z takiej formy realizacji zadań, szczególnie w mniejszych gminach, jest niewielka.

Jaki jest zakres zadań możliwy do realizacji w ramach inicjatywy lokalnej?



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Czym różni się inicjatywa lokalna od innych form partycypacji obywatelskiej?



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.

04 Co kontrolowaliśmy?

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

W szczególności:

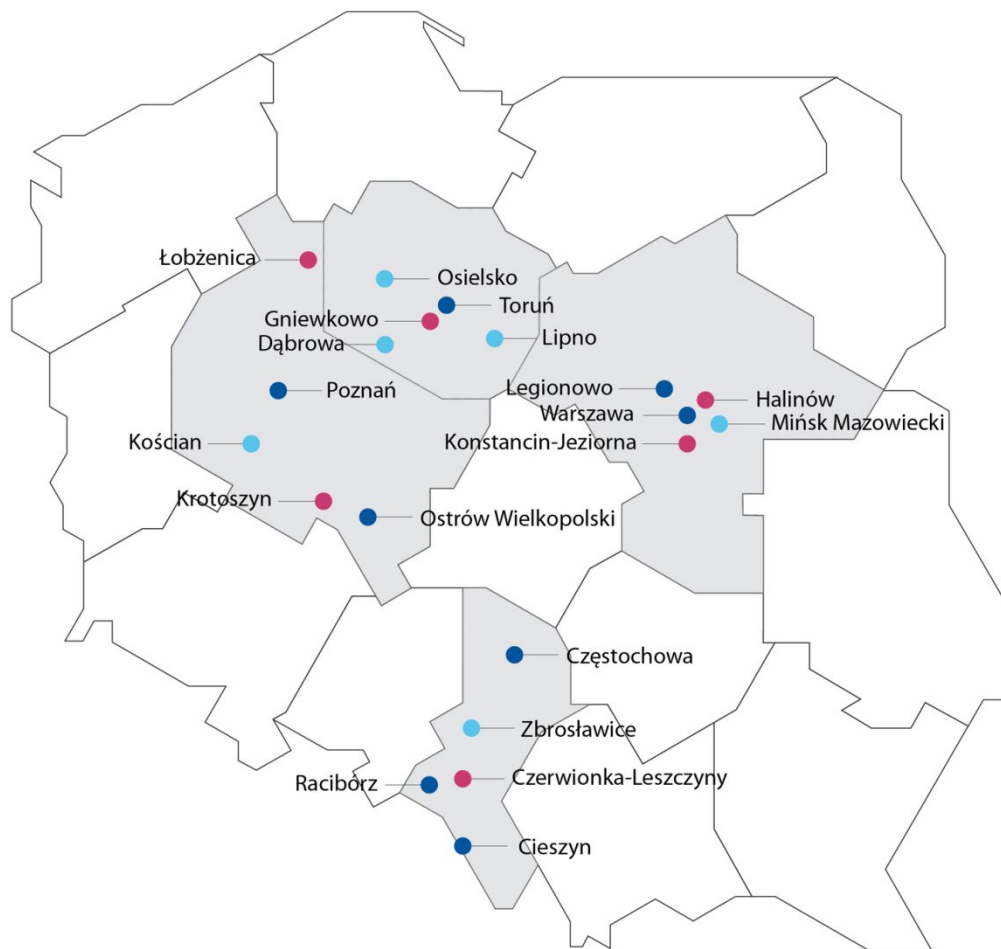
- Czy jst zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych?
- Czy wnioski mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej były prawidłowo rozpatrywane?
- Czy realizacja inicjatyw lokalnych przebiegała w założony sposób i czy osiągnięto założone efekty rzeczowe?

05 Kogo kontrolowaliśmy?

- 20 jednostek w tym:
 - osiem gmin miejskich,
 - sześć gmin miejsko-wiejskich,
 - sześć gmin wiejskich.

z województw:

- mazowieckiego
- śląskiego
- kujawsko-pomorskiego
- wielkopolskiego



● gminy miejskie

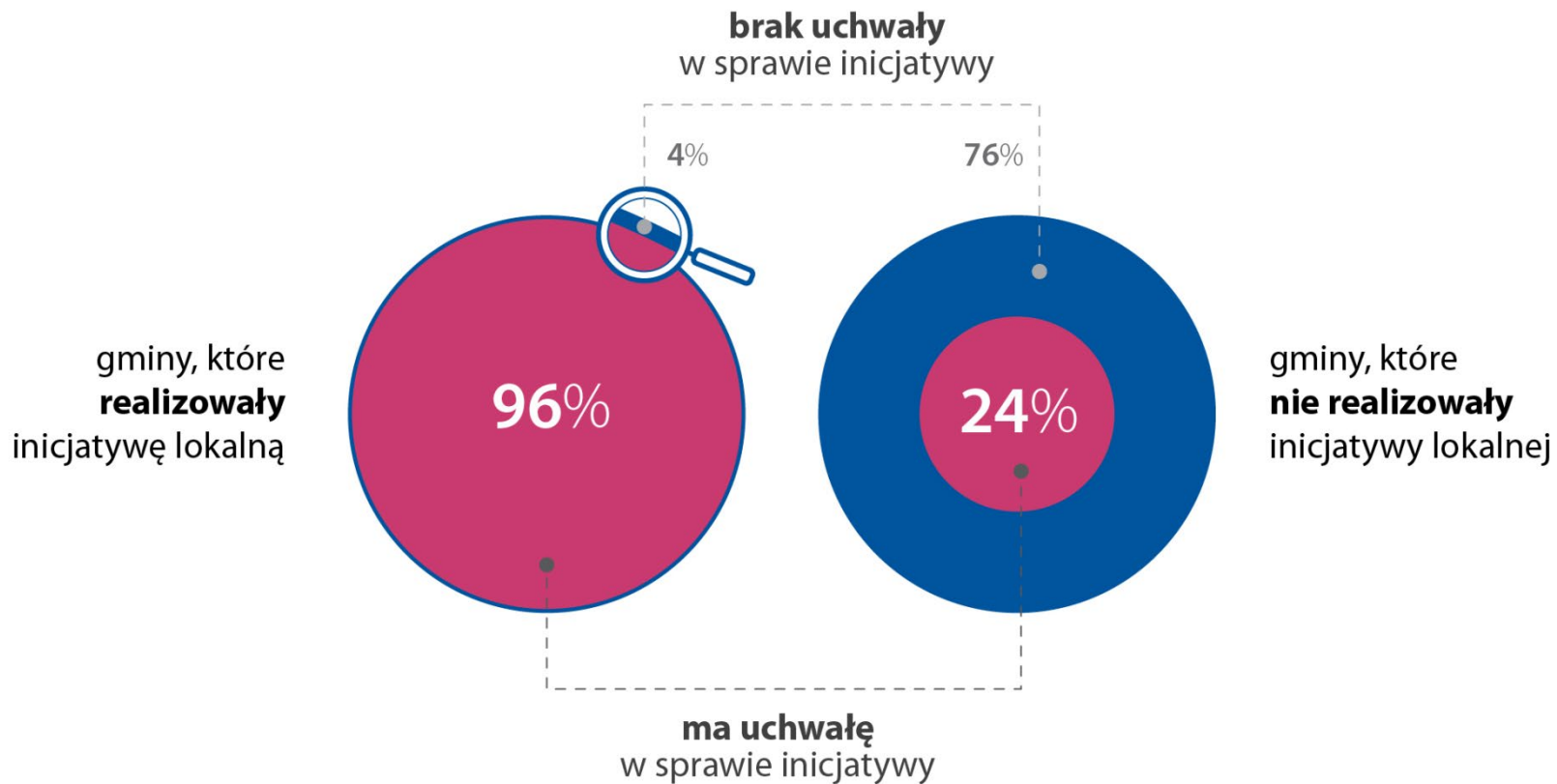
● gminy miejsko-wiejskie

● gminy wiejskie

Stwierdzony stan – zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do zgłaszania i realizowania inicjatyw lokalnych

- W czterech gminach nie określono uchwałą trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.
- W 10 spośród 16 gmin, które podjęły uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej, akty prawa miejscowego zawierały regulacje, które były niezgodne z przepisami udpp lub przekraczały upoważnienie określone w tej ustawie.
- W czterech gminach nie prowadzono działań informacyjnych i promujących inicjatywę lokalną, a w dwóch gminach były one niewystarczające.
- W sześciu gminach nie uregulowano kwestii inicjatywy lokalnej w przepisach wewnętrznych tych jednostek.

Odsetek gmin, których organy stanowiące podjęły uchwałę w sprawie inicjatywy lokalnej (wyniki badania kwestionariuszowego)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Stwierdzony stan – prawidłowość rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

- W latach 2015–2018 do kontrolowanych urzędów wpłynęło łącznie 1965 wniosków:
 - w 2015 r. – 497
 - w 2016 r. – 526
 - w 2017 r. – 545
 - w 2018 r. (I półrocze) – 397
- Blisko 80 % wniosków (około 1500) zostało złożonych bezpośrednio przez mieszkańców.
- Pozytywnie rozpatrzono 70 % wniosków (1362 z 1965).

Stwierdzony stan – prawidłowość rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

- W 16 gminach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozpatrywania wniosków lub oceny ujętych w nich zadań.
- W pięciu gminach nieprawidłowości te spowodowały nieprzyjęcie zgłoszonych inicjatyw do realizacji, np. z powodu:
 - złożenia wniosku na druku niezgodnym ze wzorem określonym w zarządzeniu organu wykonawczego;
 - niewyrażenia zgody na realizację inicjatyw lokalnych przez organ nieuprawniony do oceny wniosków (tj. przez radnych gminy);
 - odrzucenia 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.

Stwierdzony stan – prawidłowość rozpatrywania wniosków mieszkańców o realizację zadania w formie inicjatywy lokalnej

- W dwóch gminach przyjęto do realizacji wnioski złożone przez podmioty do tego nieuprawnione.
- W dwóch gminach posiadających uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej w przypadku wszystkich wniosków naruszono tryb oceny wniosków określony w tych uchwałach.
- W 14 gminach przy rozpatrywaniu wniosków naruszone zostały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stwierdzony stan – prawidłowość ustalania warunków realizacji oraz efektów rzeczowych zrealizowanych inicjatyw

- W siedmiu gminach NIK stwierdziła brak rzetelności w określaniu warunków i zasad, na jakich inicjatywy lokalne będą realizowane, np.:
 - nie opracowano harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania, bądź obu tych dokumentów;
 - umowy z wnioskodawcami nie były zawierane w formie pisemnej;
 - nierzetelnie dokumentowano sprawy dotyczące realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej.

Stwierdzony stan – prawidłowość ustalania warunków realizacji oraz efektów rzeczowych zrealizowanych inicjatyw

- Wszystkie objęte kontrolą gminy osiągnięty zakładane w umowach efekty rzeczowe, np.:
 - wybudowano i rozbudowano sieci kanalizacyjne i wodociągowe, nawierzchnię jezdni, chodniki, oświetlenie dróg;
 - osiągnięto cele w takich dziedzinach działalności, jak edukacja, oświata i wychowanie, kultura fizyczna i sport, ochrona przyrody;
 - organizowano zajęcia świetlicowe i sportowe, pikniki rodzinne, zabawy karnawałowe, zawody piłkarskie, spływy kajakowe, imprezy artystyczne, wystawy prac plastycznych, wycieczki rowerowe;
 - realizowano filmy promujące samorządy w mediach lokalnych, wydawano kalendarze i książki kucharskie.

Stwierdzony stan – przykłady efektów zadań zrealizowanych w ramach inicjatywy lokalnej



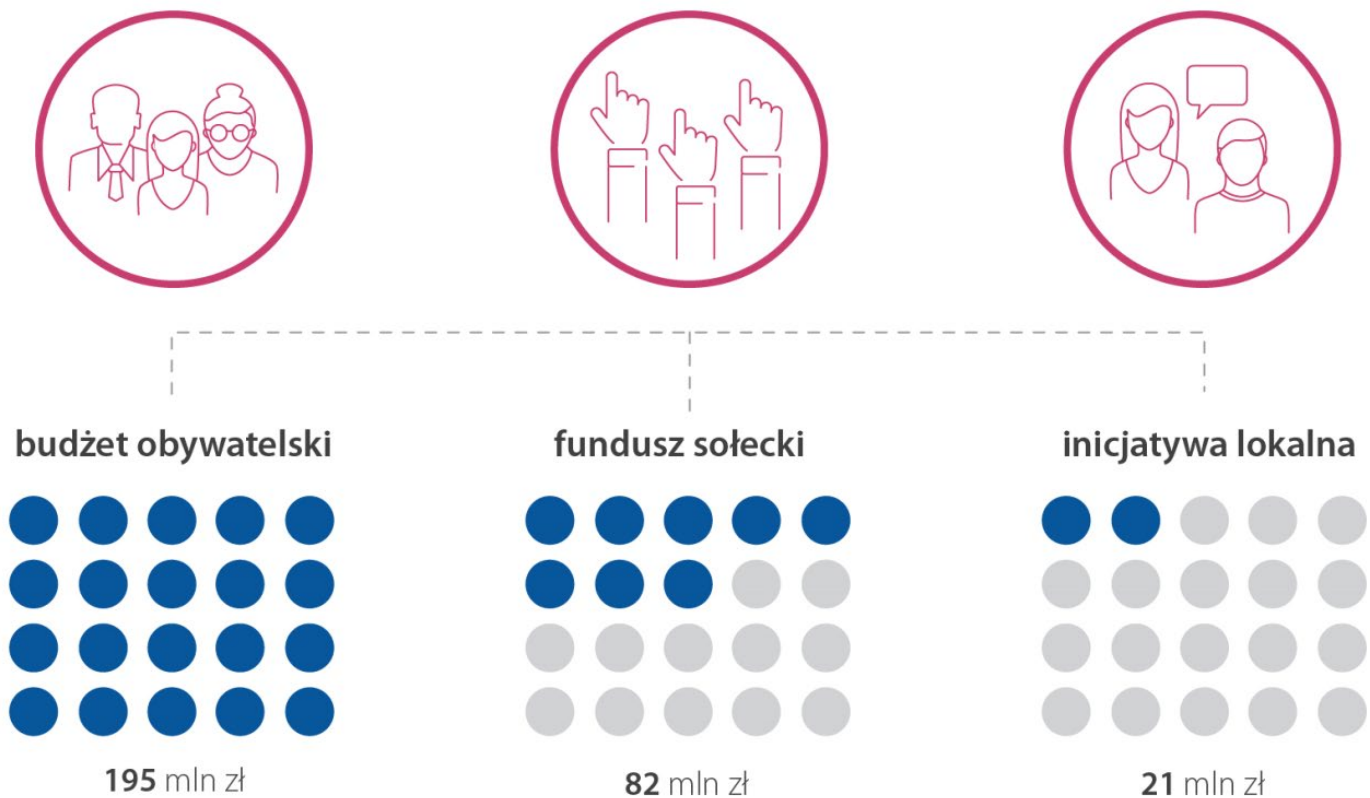
- Zadanie pn. Miasteczko ruchu drogowego na osiedlu Jagiellońska w Legionowie



- Zadanie pn. Plac zabaw i aktywności ruchowej w Częstochowie

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Stwierdzony stan – 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.

15 Ocena ogólna

- Nie wszystkie skontrolowane gminy zapewniły odpowiednie warunki do zgłaszania i realizowania zadań w ramach inicjatywy lokalnej, bowiem 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.
- Większość skontrolowanych gmin nie uniknęła błędów w podjętych uchwałach w sprawie inicjatywy lokalnej. Wpływ na to miały nieprecyzyjność oraz rozproszenie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej.
- Stwierdzono przypadki zaliczania do inicjatywy lokalnej innych form aktywności obywatelskiej, takich jak fundusz sołecki czy budżet obywatelski.

16 Ocena ogólna

- Nieprawidłowości stwierdzone przy rozpatrywaniu wniosków były zróżnicowane i polegały głównie na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub kpa.
- W jednej trzeciej gmin nie opracowano harmonogramu lub kosztorysu realizacji zadania bądź obu tych dokumentów. Pozostałe nieprawidłowości dotyczące zawierania i realizacji umów miały charakter formalny i nie miały wpływu na efekty.
- We wszystkich skontrolowanych gminach realizujących zadania w ramach inicjatywy lokalnej uzyskano efekty zakładane w umowach . Zdecydowana większość skontrolowanych gmin, podejmowała wspólne z wnioskodawcami działania promocyjne efektów uzyskanych w wyniku realizacji inicjatywy lokalnej.
- Jednym z najważniejszych elementów, który może przyczynić się do sukcesu inicjatywy lokalnej w gminach jest wszechstronne wypromowanie jej efektów oraz skuteczne dotarcie do szerokiego grona mieszkańców z informacją o możliwościach jej realizacji. Działań takich w ogóle nie podjęto w czterech gminach , a w dwóch były one niewystarczające.

17 Uwagi

Na wystąpienie nieprawidłowości 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 składania i załatwiania wniosków, ich wzorów oraz powiązania rozpatrywania wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej z planowaniem budżetowym.

18 Wnioski – do Rady Ministrów

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

19 Wnioski – do wójtów/burmistrzów/prezydentów miast

- Opracowanie i przedłożenie radzie gminy projektu uchwały określającej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.
- Podjęcie działań dotyczących dostosowania uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej do uregulowań udpp.
- Zapewnienie dokonywania oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej wyłącznie przez organ wykonawczy jst.
- Rozpatrywanie wniosków wpływających do gminy niezależnie od formy, w jakiej zostały złożone.
- Opracowywanie wspólnie z wnioskodawcami dokumentów dotyczących zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej stosownie do art. 19g udpp.

20 Wartość dodana kontroli i dobre praktyki

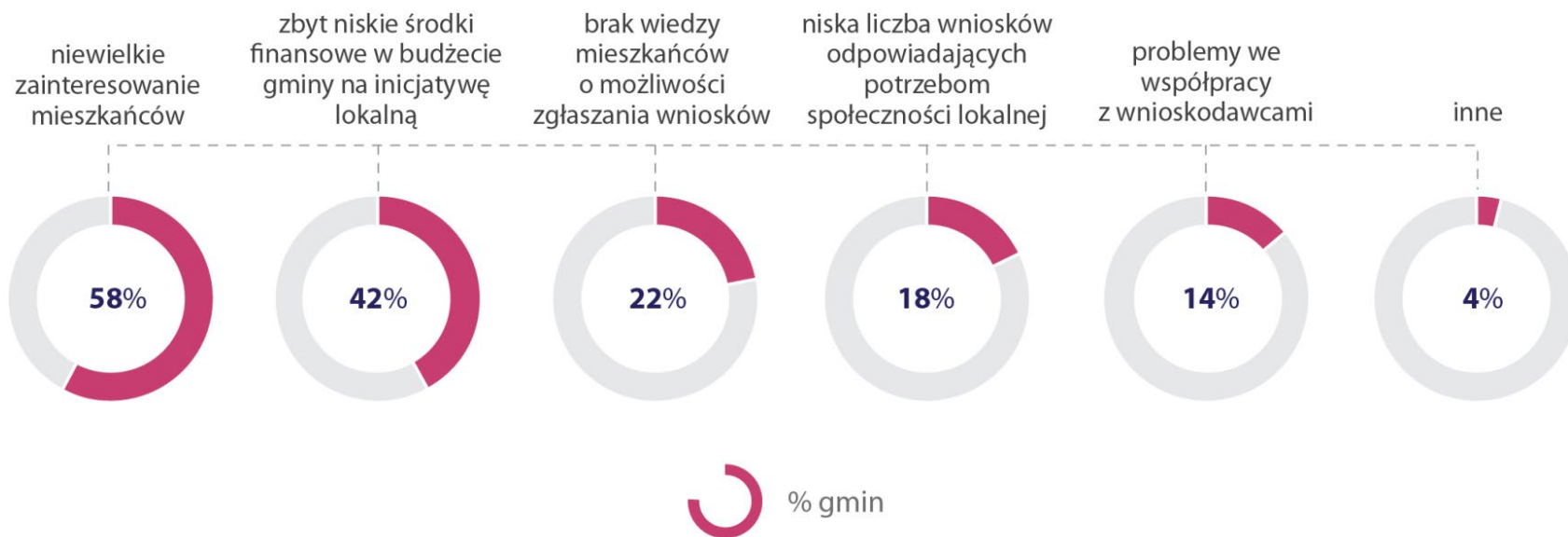
- Wartość dodana kontroli:
 - zintensyfikowanie działań gmin na rzecz rozwoju inicjatywy lokalnej oraz przyjęcie uchwał w sprawie inicjatywy lokalnej przez trzy spośród czterech gmin, które nie dopełniły wcześniej tego obowiązku, mimo wejścia w życie w 2010 r. przepisów w sprawie inicjatywy lokalnej.
- Przykłady dobrych praktyk:
 - udostępnianie przez samorząd miasta Legionowa na stronie internetowej mapy działań wykonywanych w ramach inicjatywy lokalnej wraz z opisem, kosztami i stanem realizacji każdego zadania;
 - organizowanie przez miasto i gminę Konstancin-Jeziorna szkoleń dotyczących inicjatywy lokalnej, w których uczestniczyli zarówno pracownicy Urzędu, jak i mieszkańcy Gminy.

Badania ankietowe i kwestionariuszowe dotyczące realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej

- Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu kwestionariuszowym (on-line) 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.

Wyniki badań ankietowych i kwestionariuszowych potwierdziły główne ustalenia kontroli, dotyczące zwłaszcza braku uchwał w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Główne trudności w realizacji zadań w formie inicjatywy lokalnej według gmin objętych badaniem kwestionariuszowym



Źródło: Opracowanie własne NIK.



Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej