



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, marzec 2016

Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010-2014

Karol Mojkowski

Od 2010 roku przepisy o inicjatywie lokalnej wprowadzone nowelizacją ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą zachęcać mieszkańców do aktywnej realizacji pomysłów na poprawę życia w ich miejscowościach. Rady gmin zostały zobowiązane do przyjęcia odpowiednich regulacji ułatwiających urzeczywistnianie zaproponowanych przez mieszkańców przedsięwzięć. Inicjatywa lokalna miała służyć odformalizowaniu mechanizmów współpracy mieszkańców z instytucjami samorządowymi oraz stworzeniu możliwości działania grupom nieformalnym czy niedużym organizacjom.

Jak informuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, takie partnerstwo między mieszkańcami bądź organizacjami a instytucjami samorządu „stwarza możliwości realizacji zadań przez różne podmioty, zarówno z punktu widzenia ich statusu formalno-prawnego jak i wielkości struktury czy posiadanych zasobów, a zatem również przez podmioty małe, które samodzielnie nie są zdolne do realizacji określonych przedsięwzięć. Formuła działań partnerskich jest najbardziej efektywna na poziomie gminy i powiatu, bo umożliwia bezpośrednią i osobistą współpracę wszystkich zainteresowanych środowisk, stwarzając podstawy do faktycznego budowania kapitału społecznego, połączonego z efektywnością działań”.

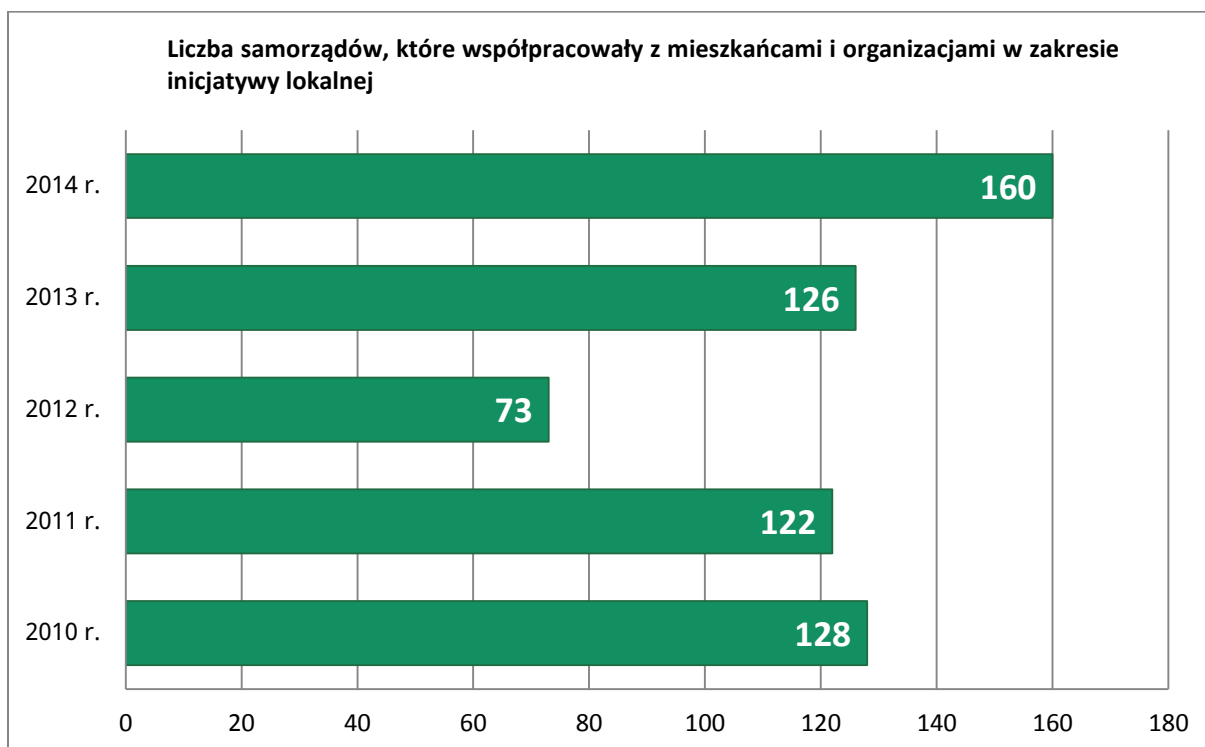
Fundacja im. Stefana Batorego od początku wprowadzenia mechanizmu inicjatywy lokalnej przygląda się temu, jak w praktyce działa prawo. Wspiera również mieszkańców i organizacje zainteresowane działaniem na rzecz swojej społeczności oraz korzystające z inicjatywy lokalnej. Oprócz spotkań, warsztatów czy licznych porad, jakich udzieliliśmy w programie Masz Głos, Masz Wybór, w 2013 roku Fundacja przeprowadziła badanie 240 losowo wybranych gmin w całym kraju, sprawdzając, czy i jak samorządy wpięrają inicjatywy mieszkańców.

Większość ze 130 samorządów, które odpowiedziały na pytania Fundacji, zadeklarowała, że pomaga mieszkańcom realizować ich pomysły, jednak zaledwie 32 z nich przyjęły obowiązkową uchwałę określającą tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków dotyczących realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

- Poniższe opracowanie ma na celu dostarczenie informacji o tym, kiedy, gdzie i w jakim zakresie funkcjonuje inicjatywa lokalna w Polsce.

Występowanie inicjatywy lokalnej

Jak wynika z danych udostępnionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w 2010 roku zaledwie 128 samorządów gminnych (5,1%) współpracowało z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na podstawie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej. W 2011 roku były to 122 samorzady (4,7%), a w kolejnych latach sytuacja przedstawiała się następująco: w 2012 roku 73 samorzady (2,9%), w 2013 roku 126 (5%), a w 2014 roku 160 (6,4%) samorządów współpracowało z mieszkańcami w ramach inicjatywy lokalnej. W 2012 roku liczba samorządów, w których podjęto realne działania, wyraźnie spadła w stosunku do dwóch pierwszych lat obowiązywania prawa o inicjatywie lokalnej.



Wykres 1. Liczba samorządów, które współpracowały z mieszkańcami i organizacjami w zakresie inicjatywy lokalnej, na podstawie danych MPiPS: „Monitoring współpracy urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za poszczególne lata”.

Powyższy wykres obrazuje liczbę samorządów, które podpisały i wprowadzały w życie umowy na wspólne wykonywanie zadań na podstawie uchwały o trybie i kryteriach oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

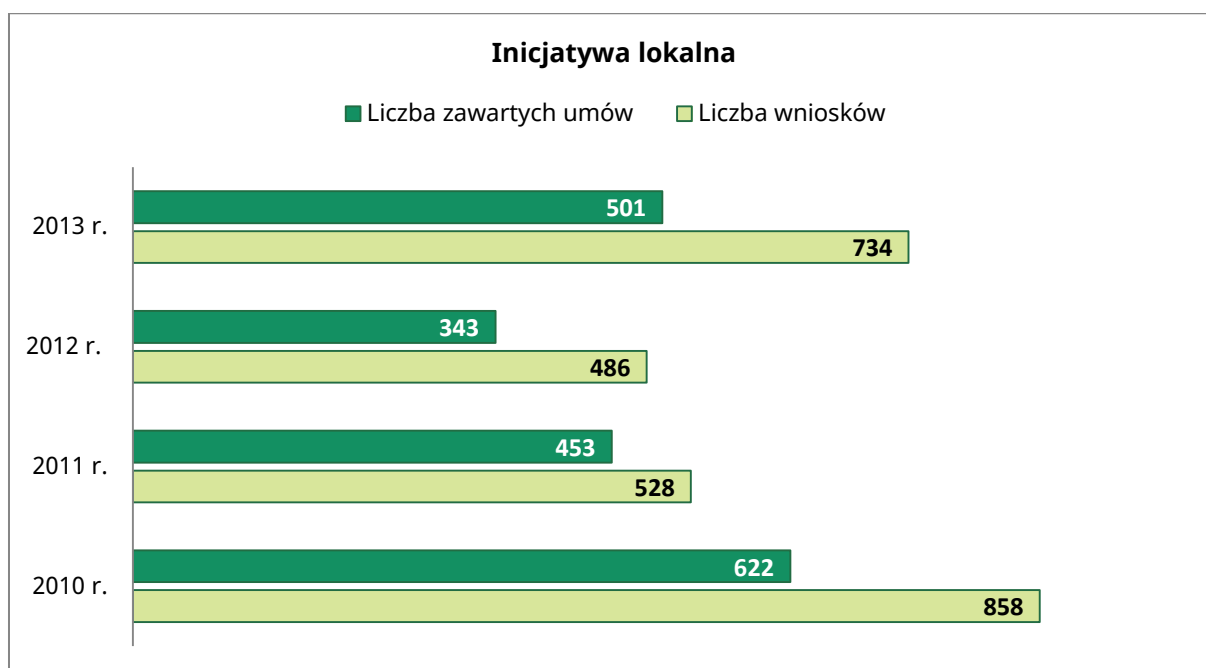
Składanie wniosków i podpisywanie umów

W 2014 roku w 664 jednostkach samorządu terytorialnego obowiązywały uchwały dotyczące inicjatywy lokalnej. Jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że stroną inicjatywy lokalnej może być tak gmina, jak i samorząd powiatu czy województwa, co daje łącznie 2808 samorządów (według stanu na 2014 rok – 16 województw, 314 powiatów i 2478 gmin), liczba uchwał podjętych do tego roku przez organy stanowiące samorządów, czyli rady gmin, powiatów czy sejmików wojewódzkich, z perspektywy potencjalnych wnioskodawców nie może być uznana za zadowalającą. Jak widać, jedynie 24% uprawnionych samorządów podjęło uchwały o inicjatywie lokalnej.

Składanie wniosków o inicjatywę lokalną jest prawem mieszkańców. Nieprzyjęcie stosownej uchwały przez samorząd gminny, powiatowy czy wojewódzki de facto pozbawia mieszkańców możliwości realizacji pomysłów, a bezczynność samorządu może się nawet spotkać z zarzutem naruszenia prawa.

- Brak uchwały dotyczącej kryteriów i trybu wyboru wniosków w ramach inicjatywy lokalnej jawi się jako najpoważniejsza formalna przeszkoda w rozwoju tego narzędzia partycypacji obywatelskiej.

Liczba wniosków złożonych w ramach inicjatywy lokalnej waha się w każdym roku i w latach 2010–2013 wynosiła między 858 a 486 wniosków. Jednocześnie w pierwszych trzech latach funkcjonowania inicjatywy lokalnej spadała liczba umów zawartych w jej ramach, co przedstawia poniższy wykres.



Wykres 2. Liczba umów zawartych przez samorzady oraz liczba wniosków złożonych przez mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej w latach 2010–2013, na podstawie danych MPiPS.

Weryfikacja powyższych danych, dokonana na potrzeby naszego badania na losowej próbie 30 samorządów, wskazała, że część z nich klasyfikuje inicjatywę lokalną inaczej, niż należałoby ją rozumieć według ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (rozdział 2a, art. 19b–19h). Do klasyfikacji włączano bowiem również takie przykłady aktywności obywatelskiej, które nie mieszczą się w definicji inicjatywy lokalnej, czyli wspólnego, opartego na równych prawach realizowania pomysłu mieszkańców w formie zadania publicznego.

Przykładowo w gminie Boguchwała, w której w 2013 roku zgłoszono 52 wnioski o inicjatywę lokalną, po sprawdzeniu okazało się, że były one propozycjami mieszkańców przedłożonymi w ramach budżetu

obywatelskiego miasta Boguchwała. Również podawane wysokości środków finansowych przeznaczonych na inicjatywę lokalną okazały się nieprecyzyjne. W gminie Łąck w 2013 roku została podpisana jedna umowa na kwotę 51 tys. złotych z Gminnym Ludowym Klubem Sportowym „Kormoran Łąck”, ujęta w kategorii „Realizacja zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i sportu w Gostyninie w 2013 roku”, podczas gdy w informacji o realizacji zadań w ramach inicjatywy lokalnej MPiPS widnieje kwota 900 złotych.

- Ideą inicjatywy lokalnej nie jest tworzenie dodatkowej formy konkursu grantowego, lecz realne włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji i ich realizowania w samorządzie.

Przestrzenny rozkład wniosków, które wpłynęły do samorządów w 2013 roku, wyglądał następująco:



Mapa gmin, w których w 2013 roku wpłynęły wnioski w ramach inicjatywy lokalnej, na podstawie MPiPS. Autor: Szymon Piłczyk, [facebook.com/kartografiaekstremalna](https://www.facebook.com/kartografiaekstremalna).

Liczba wniosków, jakie wpłynęły do gmin w ramach inicjatywy lokalnej w 2013 roku			
Milicz	66	Cieszyn	9
Boguchwała	52	Głucholazy	8
Halinów	35	Sucha Beskidzka	8
Katowice	35	Końskie	8
Poznań	30	Jastrzębia	8
Lwówek Śląski	29	Wrocław	7
Jabłonka	22	Turośń Kościelna	7
Konstancin-Jeziorna	21	Czerwionka-Leszczyzny	7
Suwałki	20	Krasocin	7

Łobżenica	20	Mińsk Mazowiecki	6
Rajcza	19	Popielów	6
Lidzbark Warmiński	19	Krotoszyn	6
Myślenice	18	Bydgoszcz	5
Dąbrowa	18	Ostrów Wielkopolski	5
Lubomierz	17	Zagrodno	5
Janów	16	Łopuszno	5
Lubiszyn	15	Mirzec	5
Częstochowa	14	Żelazków	5
Słupsk	13	Komańcza	5
Biała	13	Dąbrowice	5
Rybnik	12	Kluczewsko	4
Bochnia	12	Jedlnia-Letnisko	4
3 wnioski: Reda, Żyrzyn, Samborzec, Szydłowiec, Łąck, Suwałki, Świdnik, Warszawa, Gniezno.			
2 wnioski: Legnica, Świeszyno, Legionowo, Brzeźnio, Racibórz, Lubochnia, Wysoka, Komorniki, Iłowa, Stawiszyn, Piotrków Kujawski.			
1 wniosek: Łękawica, Mielno, Kazanów, Ceków-Kolonia, Kuźnia Raciborska, Trzeszczany, Leżajsk, Łubniany, Opole, Chojnice, Wiry, Goleiszów, Jelenia Góra, Leszno, Zduny, Biłgoraj, Radlin, Świeradów-Zdrój, Dobrze Miasto, Jordanów, Wiązowna, Jodłownik, Korfantów, Cewice, Niedzwica Duża, Łęczyce, Kluczbork, Książ Wielkopolski, Cegłów, Lubycza Królewska, Cyców, Dąbrowa Górnicza, Gaworzyce, Gdynia.			

Tabela 1. Liczba wniosków, jakie wpłynęły do gmin w ramach inicjatywy lokalnej w 2013 roku, na podstawie MPIPS.

Wśród powyższych miejscowości występuje przewaga gmin miejsko-wiejskich bądź miejskich.

- Można się zgodzić z twierdzeniem, że „mimo wielu korzyści inicjatywa lokalna jest wykorzystywana stosunkowo rzadko. Paradoksalnie najmniejsze zainteresowanie tą formą realizacji zadań można zauważyć w małych samorządach, w których potencjalna użyteczność tego narzędzia dla społeczności lokalnej byłaby najbardziej odczuwalna” .

Finansowanie inicjatywy lokalnej

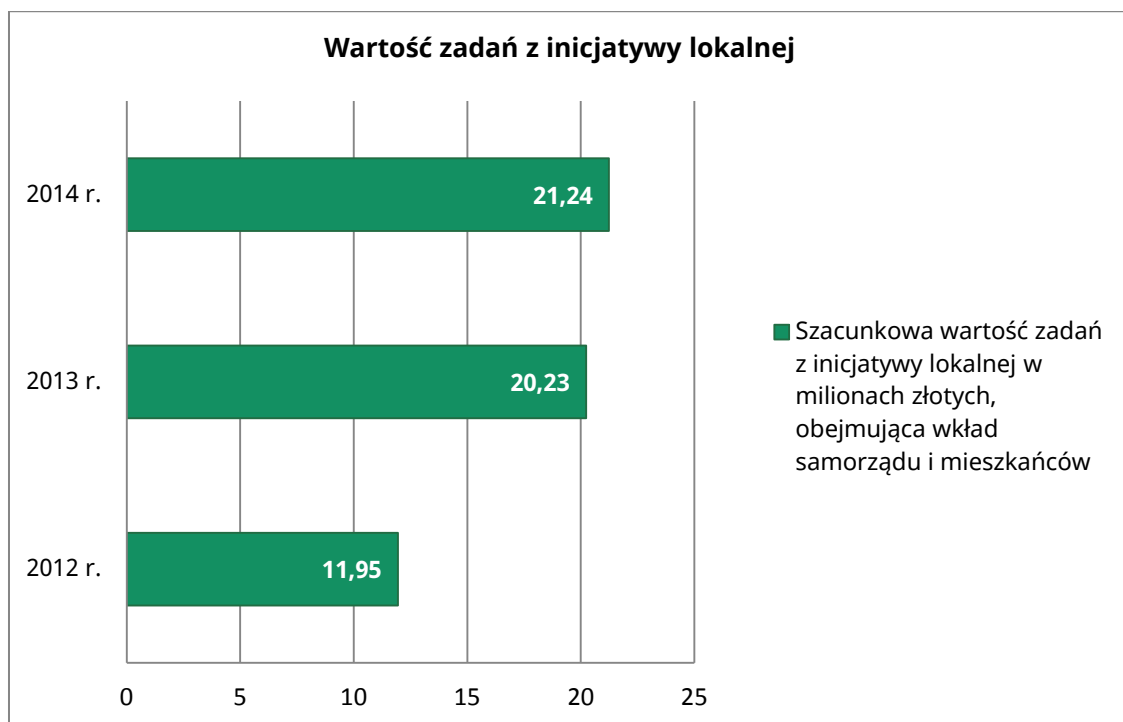
Dane dotyczące szacunkowej wartości przedsięwzięć zrealizowanych w latach 2012–2014 z inicjatywy lokalnej obrazują trend wzrostowy. Kwoty te wyniosły w 2012 roku 11,95 mln złotych, w 2013 roku 20,23 mln złotych, zaś wstępne dane wskazują, że w 2014 roku zadania inicjatywy lokalnej opiewały na sumę 21,24 mln złotych. Szacunki te nie uwzględniają wartości części zadań, ponieważ nie wszystkie samorządy przekazały dane finansowe do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nie znamy również dokładnych proporcji wkładu mieszkańców i samorządów, co nie pozwala określić, na ile wzrost wartości zadań z inicjatywy lokalnej związany jest z udziałem mieszkańców.

Zagadnieniem, które może mieć wpływ na skalę zadań realizowanych z inicjatywy lokalnej, jest określenie kwoty zabezpieczanej przez samorządy na ich wykonanie. Brak odpowiednich uchwał w wielu samorządach może być związany z przekonaniem, że podjęcie takiej uchwały, a co za tym idzie – realizacja ewentualnych przedsięwzięć, pociągnie za sobą koszty dla budżetu samorządu.

- Jak podkreślają autorzy opracowania Inicjatywa lokalna krok po kroku, „należy pamiętać, że inicjatywa lokalna nie jest nowym zadaniem samorządu, jest to natomiast inna forma realizacji zadań już dzisiaj wypełnianych” , dlatego argumenty o braku pieniędzy w budżecie samorządu nie powinny stanowić przeszkody w jej wprowadzaniu.

Wartość zadań z inicjatywy lokalnej

Spośród samorządów, które działały w ramach inicjatywy lokalnej w 2013 roku, 70% zrealizowało zadania na kwoty poniżej 100 tys. złotych. W 2013 roku 26 samorządów przeznaczyło ponad 100 tys. złotych na wykonanie zadań z inicjatywy lokalnej, z czego siedem samorządów (Wrocław, Poznań, Bydgoszcz, Ostrów Wielkopolski, Częstochowa, Cieszyn, Lwówek Śląski) wydało ponad 500 tys. Wyłącznie kwotowa analiza środków przeznaczonych na ten cel może prowadzić do mylnych wniosków.



Wykres 3. Szacunkowa wartość zadań z inicjatywy lokalnej w latach 2012–2014, podana w milionach złotych, z uwzględnieniem wkładu samorządu i mieszkańców, na podstawie danych MPiPS.

W kontekście tego, na co konkretnie zostały wydane publiczne pieniądze, proponujemy przyrzeć się samorządom, które w 2013 roku przeznaczyły ponad milion złotych na realizację pomysłów mieszkańców w ramach inicjatywy lokalnej, oraz tym, które przekazały na te zadania kwoty wielokrotnie mniejsze.

Obszary tematyczne inicjatywy lokalnej

Do grupy samorządów przeznaczających ponad milion złotych na zadania w ramach inicjatywy lokalnej w 2013 roku należały Wrocław (6,26 mln złotych), Poznań (3,87 mln złotych) oraz Bydgoszcz (1,48 mln złotych). W Poznaniu wszystkie 25 zawartych umów (wpłynęło 30 wniosków) dotyczyło inwestycji infrastrukturalnych. Jedenaście umów było związanych z budową kanalizacji sanitarnej, siedem z budową sieci wodociągowej, pięć z kładzeniem nawierzchni dróg i chodników oraz po jednej umowie na wykonanie nawierzchni oświetlenia oraz kanalizacji sanitarnej i deszczowej.

Również Wrocław, w którym na zadania z inicjatywy lokalnej tak w 2012, jak i w 2013 roku przeznaczono ponad 6 mln złotych, realizował w jej ramach w ubiegłych latach inwestycje infrastrukturalne. Jak informowało czasopismo „Wspólnota”: „w 2010 roku plan inicjatyw lokalnych we Wrocławiu obejmował 35 zadań, w tym 30 dotyczyło dróg. Ostatecznie dofinansowanie przyznano 9 zadaniom drogowym. Taki

sposób rozwiązywania problemów z lokalnymi ulicami staje się coraz powszechniejszy i nie ma się co dziwić, bo jest to rozwiązanie wygodne dla wszystkich” .

W Bydgoszczy, trzecim mieście, które przeznaczyło w 2013 roku największą kwotę z budżetu na działania w ramach inicjatywy lokalnej, zadania dotyczyły, poza nielicznymi wyjątkami, przebudowy dróg i chodników.

Warto przyjrzeć się samorządom, w których wartość przedsięwzięć z inicjatywy lokalnej była niska. Piętnaście samorządów w 2013 roku przeznaczyło na ten cel kwoty poniżej 10 tys. złotych. I tak przykładowo w gminie Lubycza Królewska 15 września 2013 roku zorganizowano koncert kapeli podczas Dożynek Gminnych w Hucie Lubyckiej (wartość zadania 500 zł). Urząd Miejski w Książu Wielkopolskim poinformował nas, że w 2013 roku w ramach inicjatywy lokalnej na kwotę 2000 zł zrealizowano „wykonanie wielkoformatowych fotografii wzbogacających wystawę historyczną w 74. rocznicę rozstrzelania obywateli Ziemi Książkiej i Dolskiej 20 października 1939 roku na rynku w Książu oraz jej promocję”, zaś wniosek złożyła grupa inicjatywna za pośrednictwem organizacji pozarządowej.

- Zasadnicze pytanie dotyczące rozwoju inicjatywy lokalnej dotyczy tego, w jaki sposób samorzady powinny ją wspierać, aby realizowane w jej ramach zadania odpowiadały potrzebom mieszkańców.

Odsetek samorządów, które zlecały zadania w trybie inicjatywy lokalnej, w podziale na poszczególne obszary tematyczne określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 19b) kształtował się następująco:

Rok/obszar tematyczny inicjatywy lokalnej	2010	2011	2012	2013
działania wspomagające rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność gminną	20,3%	30,3%	52,1%	42,8%
działania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; a także kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego	15,6%	13,1%	20,5%	19,3%
edukacja, oświata i wychowanie	36,7%	27,0%	24,7%	18,8%
działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki	64,1%	63,9%	47,9%	55,8%
ochrona przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach	3,1%	4,9%	5,5%	9,4%
porządek i bezpieczeństwo publiczne	9,4%	7,4%	6,8%	10,1%

Tabela 2. Odsetek samorządów, które zlecały zadania w trybie inicjatywy lokalnej, w podziale na poszczególne obszary tematyczne, źródło: MPiPS.

Nie oceniając stopnia udziału inwestycji infrastrukturalnych w ogóle przedsięwzięć w ramach inicjatyw lokalnych, należy zwrócić uwagę na malejący udział działań w zakresie edukacji, oświaty i wychowania oraz w sferze kultury fizycznej i turystyki (przy czym w tym ostatnim przypadku istotny wpływ mogło mieć wejście w życie w czerwcu 2010 roku ustawy o sporcie). Jak dowodzą dane MPiPS, od 2010 roku systematycznie rośnie udział aktywności związanych z budową dróg, kanalizacji czy wodociągów w ogólnej puli zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej.

Mimo to sami samorządowcy dostrzegają potrzebę realizacji innych zadań, choćby tych związanych z kulturą czy integracją mieszkańców. Za przykład niech posłuży Warszawa, gdzie „można śmiało stwierdzić, że mieszkańcy chcą mieć coraz większy wpływ na otaczającą ich przestrzeń i wyrażają gotowość do zaangażowania się w jej kształtowanie. Cały czas brakuje mieszkańcom przyjaźnie zaaranżowanych miejsc w przestrzeni publicznej, które służyłyby integracji i realizacji mniej bądź bardziej formalnych inicjatyw. Wyraźnie rysuje się także potrzeba mniej sformalizowanych, wręcz sąsiedzkich imprez integracyjnych, z własnym wkładem mieszkańców. Liczne projekty związane z zakładaniem ogródków edukacyjnych wskazują zaś na silną potrzebę edukacji ekologicznej, szczególnie wśród dzieci” .

Informowanie o inicjatywie lokalnej

Jak zauważa Łukasz Waszak, „mimo tego, że inicjatywa lokalna jako rozwiązanie prawne funkcjonuje od marca 2010 r., to nadal nie jest ona popularnym narzędziem realizacji lokalnej współpracy. Główną tego przyczyną jest niski poziom wiedzy Polaków o istnieniu rozwiązania prawnego w postaci inicjatywy lokalnej” . Jednocześnie, jak wskazują autorzy opracowania Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, największą rolę w informowaniu mieszkańców o inicjatywie lokalnej mają do odegrania samorządy.

„Tylko aktywna postawa władz, zachęta do współpracy i gotowość do zderzenia różnych opinii i pomysłów może przynieść gminie i jej mieszkańcom sukces [...] Gmina partnerska, zdolna do korzystania z inicjatywy lokalnej – i wielu podobnych mechanizmów opisanych w ustawie o pożytku publicznym oraz w Modelu Współpracy – to gmina nie tyle wyczekująca i udzielająca moralnego wsparcia (często gmina, która po prostu «nie przeszkadza»), ile gmina pro-aktywna, inspirująca swoich mieszkańców do działania, rozumiejąca swoją rolę i miejsce w procesach rozwojowych”.

Gdy analizuje się 40 stron internetowych i Biuletynów Informacji Publicznej samorządów, które w latach 2010–2015 realizowały zadania w ramach inicjatywy lokalnej, można zauważyć, że mniej niż połowa samorządów umieszcza na swoich stronach internetowych wyczerpujące informacje na temat inicjatywy lokalnej. Na stronach brakuje podstaw prawnych, wskazówek, co może być przedmiotem wniosku mieszkańców (bądź innych podmiotów określonych w ustawie), czy wiadomości o tym, jakie wnioski zostały złożone. Strony nie zawierają również wyjaśnień dotyczących tego, w jaki sposób następuje realizacja pomysłów mieszkańców. Do samorządów, gdzie informacje na temat inicjatywy lokalnej znajdują się w ograniczonej formie w BIP, należy Poznań.

URZĄD MIASTA POZNAŃ
Wydział Gospodarki Komunalnej i Lokalowej
61-728 Poznań, ul. 3 Maja 46
tel.061 878-55-41, fax:061 878-58-31
01
GKL-V.1431.5.2015
04 03 15 - 1977

Poznań dnia 3 września 2015 r.

W nawiązaniu do Pana wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sprawie zakresu umów zawartych w zakresie inicjatywy lokalnej w 2013 r Wydział Gospodarki Komunalnej i Lokalowej informuje że w 2013 roku zawarto 25 umów na kwotę 3.870.933 zł.

Zakres prac obejmował:

- budowę nawierzchni dróg i chodników – 5 umów
- budowę nawierzchni i oświetlenia – 1 umowa
- budowę sieci wodociągowej – 7 umów
- budowę kanalizacji sanitarnej i deszczowej – 1 umowa
- budowę kanalizacji sanitarnej – 11 umów

Z poważaniem

DYREKTOR WYDZIAŁU
Bożena Pospolonia

Informacja dotycząca zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej w Poznaniu została udostępniona na wniosek o informację publiczną, ponieważ Urząd Miasta nie zamieszcza stosownych wiadomości na swoich stronach internetowych.

Standardem powiadamiania o inicjatywie lokalnej powinna być sytuacja, w której wszystkie informacje dotyczące tejże inicjatywy, w tym złożone wnioski mieszkańców, szczegółowe kryteria oceny wniosków, wykaz wniosków przyjętych do realizacji czy zrealizowane zadania, znajdują się w BIP samorządu.

Jednocześnie coraz więcej samorządów w różnorodnej formie stara się dotrzeć do mieszkańców z informacjami dotyczącymi inicjatywy lokalnej. Na przykład w BIP Ostrowa Wielkopolskiego znajdują się złożone wnioski oraz film, który wyjaśnia, że celem inicjatywy jest podniesienie jakości życia w mieście w wyniku realizacji pomysłów mieszkańców.

Samorząd Legionowa udostępnia na swoich stronach internetowych mapę działań wykonywanych w ramach inicjatywy lokalnej wraz z opisem, kosztami i stanem realizacji każdego zadania.



Opis: Poglądowa mapa z zaznaczonymi inwestycjami, które zostały zrealizowane lub zostały pozytywnie zaopiniowane (z opisem i wnioskowaną kwotą dofinansowania ze strony Gminy Miejskiej Legionowo).

Najobszerniejszy samorządowy serwis poświęcony inicjatywie lokalnej prowadzi od 2013 roku Warszawa. Miasto zorganizowało wewnątrz urzędu system koordynacji i wsparcia dla inicjatyw lokalnych, tworząc Zespół Inicjatyw Społecznych w Centrum Komunikacji Społecznej. W każdej dzielnicy zostali powołani koordynatorzy ds. inicjatywy lokalnej, którzy pomagają przy pisaniu wniosków. Ich dane kontaktowe opublikowano w BIP.

Miasto ogłosiło również konkurs na realizację zadania w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot oraz społeczności lokalnych i wyłoniło dwie organizacje pozarządowe, które jako ambasadorzy inicjatywy lokalnej promowały ją wśród mieszkańców. Opis wszystkich aktywności znalazł się na stronie internetowej Urzędu Miasta, który w 2014 roku przygotował także broszurę Działaj w swojej okolicy! Inicjatywa lokalna w Warszawie – krok po kroku, zawierającą wszystkie informacje potrzebne mieszkańcom do złożenia wniosku o realizację zadania z inicjatywy lokalnej. Z tego sposobu informowania – przewodnika krok po kroku – mogą również skorzystać np. mieszkańcy Dzierżoniowa, Leszna, Kalisza czy Mysłowic, gdzie do opisu dołączono interaktywną grafikę.



Dobrą praktyką jest publikowanie cennika prac, usług, materiałów itp. w mieście, co pozwala mieszkańcom trafniej oszacować koszty inicjatywy lokalnej. Cennik może mieć formę graficzną lub tabeli.

- Zaangażowanie samorządów w informowanie mieszkańców o możliwościach związanych z inicjatywą lokalną i wspieranie ich w składaniu wniosków odnosi pozytywne skutki. Wskaźnikiem sukcesu jest wzrost liczby inicjatyw ze strony mieszkańców.

Jak informuje UM st. Warszawy, „do końca 3. kwartału 2015 złożono 46 wniosków: 27 z nich oceniono pozytywnie (w tym 25 skierowano do realizacji), 6 zostało wycofanych przez wnioskodawców, a 9 oceniono negatywnie (dotyczyły one terenów zamkniętych, obszarów spoza katalogu zadań publicznych, bądź wskazywały konkretnego realizatora), 4 wnioski są w trakcie oceny. Najwięcej wniosków, bo aż 14, dotyczyło kwestii związanych z zielenią i ekologią (ogródki edukacyjno-ekologiczne przy placówkach edukacyjnych i kulturalnych, łąki kwietne, rewitalizacja zaniedbanych terenów zielonych). Liczne były wnioski dotyczące rewitalizacji podwórek oraz organizacji różnych wydarzeń integracyjnych dla mieszkańców (pikniki sąsiedzkie, potańcówka, rajd rowerowy)”.



W Warszawie 26 października 2015 roku zostały zorganizowane urodziny inicjatywy lokalnej w mieście. „W programie (oprócz tortu), m.in. wystawa zdjęć realizatorów inicjatywy lokalnej i projekcja filmów o inicjatywach”.

Inicjatywa lokalna z perspektywy prawnej

„Inicjatywa lokalna to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej (art. 2 pkt 4 tej ustawy) w zakresie określonym w art. 19b ust.1 pkt 1–6 w/w ustawy. Inicjatywa lokalna polega na sporządzeniu wniosku dotyczącego określonej koncepcji lub działania, którego adresatem jest właściwy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy występują nie tylko z określonym wnioskiem inicjatywy lub działania, lecz równocześnie deklarują swój współudział w proponowanym przedsięwzięciu” . Istotą inicjatywy lokalnej jest wspólna, czyli podjęta przez mieszkańców i samorząd, realizacja zadania publicznego.

- Należy podkreślić, że kwestie kryteriów i trybu wyboru wniosków w ramach inicjatywy lokalnej muszą być uregulowane w odrębnej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, czyli np. rady gminy.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów wskazują, że samorządy popełniają w tej kwestii błędy. Podstawę dla funkcjonowania inicjatywy lokalnej stanowi ustawa oraz stosowna uchwała samorządu, a zatem np. ujmowanie inicjatywy lokalnej „w zbiorze form współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego” nie może mieć miejsca.

Jak dowodził skład orzekający Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w przywołanym wyżej wyroku, kluczowe dla inicjatywy lokalnej jest działanie mieszkańców, czyli wystąpienie przez nich z wnioskiem do samorządu. „«Inicjatywa lokalna» nie ma [...] cech charakterystycznych dla form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według art. 19a ust. 1 tej ustawy instytucja ta stanowi instrument służący mieszkańcom do złożenia (bezpośrednio albo za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego) wniosku «o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę», w zakresie oznaczonym w tym przepisie. Wniosek taki spełnia więc funkcję inicjującą działania właściwej jednostki samorządu terytorialnego, które miałyby zmierzać do podjęcia i realizacji zadania publicznego, na co wskazuje także przypisanie takiemu wystąpieniu cech wniosku w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 19a ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Dopiero zainicjowanie takiego procesu może doprowadzić do zastosowania, czy też wykorzystania przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiedniej formy współpracy [...]”.

Główne problemy związane z uchwałami towarzyszącymi inicjatywie lokalnej zostały podniesione przez Annę Krajewską w artykule z 2013 roku, gdzie analizie poddano 20 samorządów, jednak – jak zauważyła autorka – „większość objętych analizą jednostek nie podjęła jeszcze w połowie 2012 roku uchwały określającej tryb i kryteria oceny wniosków dotyczących inicjatywy lokalnej, mimo że – jak wynika z art. 19c ust. 1 UDPPiW – przyjęcie takiego aktu jest obligatoryjne. W efekcie, analizie zostało poddanych jedynie 6 dokumentów (1 pochodzący z samorządu powiatowego, 3 z gminy miejskiej, 2 z gminy wiejskiej), z których jeden miał wciąż postać założeń do projektu. Założenia nie zawierały jednak żadnej propozycji kryteriów i trybu oceniania wniosków w sprawie inicjatywy lokalnej, a były tylko dość skrótowym powtórzeniem regulacji dotyczącej tej instytucji, zawartej w rozdziale 2a UDPPiW” .

- Nadal problem stanowi powtarzanie zapisów ustawowych w uchwałach rad gmin i miast dotyczących inicjatywy lokalnej.

Do tej kwestii jednoznacznie odniósł się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) we Wrocławiu, stwierdzając w wyroku z 6 czerwca 2014 roku (sygn. akt III SA/Wr 162/14), w sprawie dotyczącej powoływania komisji oceniających wnioski m.in. z inicjatywy lokalnej, że „orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne”.

- Inicjatywa lokalna w swoim założeniu ma umożliwiać mieszkańcom występowanie z wnioskiem, który nie może mieć określonej, dokładnie wyznaczonej przez samorząd i traktowanej jako jedyna obowiązująca formy.

Takie wzory wniosków, publikowane na stronach urzędów, stanowią wyłącznie materiał pomocniczy, a rada gminy bądź wójt, burmistrz, prezydent nie mają podstaw do określania wzoru takiego wniosku jako obowiązującego. Podkreślali to m.in. WSA we Wrocławiu w wyroku z 15 grudnia 2011 roku (sygn. akt III SA/Wr 570/11) czy wojewoda warmińsko-mazurski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 29 lipca 2015 roku (znak N.4131.212.2015). Wojewoda zwrócił uwagę, że Rada Miejska w Iławie nie posiadała podstaw do stanowienia o treści wniosku o inicjatywę lokalną: „ustawodawca bowiem w powołanym art. 19b ust. 2 ustawy przesądził, że do wniosku o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wniosku. Regulacja dotycząca wniosków została zawarta w przepisach art. 241 i nast. Kodeksu postępowania administracyjnego.[...] Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy”. Podobnie nie jest dopuszczalne modyfikowanie katalogu podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o inicjatywę lokalną, na co wskazał wojewoda dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 28 marca 2012 roku, dotyczącym uchwały Rady Miasta Wałbrzycha (znak NK-N6.4131.172.2012.JK8), bądź narzucanie określonej liczby mieszkańców, którzy uprawnieni są do złożenia wniosku. Jeszcze raz należy podkreślić, że wniosek mieszkańców nie musi mieć żadnej określonej z góry formy.

- Dla powodzenia inicjatywy lokalnej kluczowa jest jakość uchwały rady gminy, rady powiatu czy sejmiku wojewódzkiego dotyczącej szczegółowych kryteriów oceny wniosku, ponieważ to na ich podstawie wnioski będą oceniane.

W związku z wyzwaniem prawnymi towarzyszącymi inicjatywie lokalnej i jednocześnie w kontekście popularności budżetów obywatelskich warto zwrócić uwagę na praktykę mającą miejsce w Bydgoszczy. W 2013 roku inicjatywa lokalna została w tym mieście zrównana z budżetem obywatelskim. Wprowadzając budżet obywatelski, prezydent Bydgoszczy tłumaczył: „wybraliśmy model poznański, który funkcjonuje w stolicy Wielkopolski z powodzeniem od kilku lat. W projekcie budżetu miasta zaproponuję radnym zarezerwowanie 5 mln zł na realizację inwestycyjnych inicjatyw mieszkańców oraz kolejne 5 mln zł na inwestycje proponowane przez rady osiedli. To kolejny element zwiększenia udziału mieszkańców w procesie decyzyjnym, co ma spowodować, że mieszkańcy będą się czuć współgospodarzami miasta”. Takie działania można interpretować jako próbę rozwiązania sytuacji braku podstaw prawnych dla budżetów obywatelskich (co regularnie podnoszone jest w orzecznictwie, np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 16 września 2015 roku, sygn. akt III SA/Wr 474/15). Jednak nie mogą one zapewnić trwałości funkcjonowania tak inicjatywy lokalnej, jak i budżetu obywatelskiego.

- Niewykorzystywana przez wiele samorządów inicjatywa lokalna okazała się atrakcyjnym instrumentem prawnym dla realizacji budżetu obywatelskiego.

Podsumowując, należy zauważyć, że każdy samorząd posiada inną specyfikę, co wpływa na sposób funkcjonowania inicjatywy lokalnej. Nie powinno jednak dochodzić do sytuacji, w których możliwość działania mieszkańców jest ograniczona. Ilustracją tej tezy może być Poznań, gdzie od 20 lat realizowany jest program inwestycji lokalnych. Jak informuje Urząd Miasta: „inwestycje lokalne są jedną z możliwości uzbrojenia terenu w urządzenia infrastrukturalne, poprzez zaangażowanie i pomoc finansową mieszkańców naszego miasta. W ramach powoływanych Stowarzyszeń, mieszkańcy mogą realizować inwestycje polegające na budowie: sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, deszczowej, drogi, chodników i oświetlenia, partycypując od 25% do 50% całych kosztów”. Uchwała, na podstawie której jest wprowadzany w życie opisany wyżej program, zawężyła możliwość realizacji inicjatyw mieszkańców do jednego typu przedsięwzięć.

- Należy pamiętać, że realizowanie autorskiego programu samorządowego nie może stać na przeszkodzie efektywnemu korzystaniu z rozwiązania ogólnopolskiego, uregulowanego w ustawie, jakim jest inicjatywa lokalna.

Podsumowanie

W powyższym tekście został przedstawiony ogólny stan funkcjonowania inicjatywy lokalnej. Wiele aspektów wymaga szczegółowej analizy, np. jakość uchwał w kontekście kryteriów oceny wniosków czy to, jak zgłoszone w ramach inicjatywy wnioski są oceniane. Innym obszarem zasługującym na badanie jest realizacja umów o wykonanie inicjatywy lokalnej, określających wzajemne zobowiązania, harmonogram,

zakres i budżet działań, zawieranych przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (czyli np. wójtów, burmistrzów, prezydentów) z mieszkańcami.

Odrębnej analizy wymagałaby również kwestia zaangażowania mieszkańców – w formie czy to pracy społecznej, czy wkładu finansowego lub rzeczowego – oraz ich współdziałania z władzami samorządowymi. Tej sprawie poświęcone są prace teoretyczne, brakuje jednak wyczerpujących studiów przypadków omawiających tak korzyści, jak i wyzwania związane z inicjatywą lokalną.

- Podsumowując, warto jeszcze raz podkreślić, że brak uchwały dotyczącej kryteriów i trybu wyboru wniosków w ramach inicjatywy lokalnej jest najpoważniejszą formalną przeszkodą w rozwoju tego narzędzia partycypacji obywatelskiej. Ideą inicjatywy lokalnej nie jest tworzenie dodatkowej formy konkursu grantowego, lecz realne włączenie mieszkańców w proces podejmowania i realizowania decyzji w samorządzie.

Inicjatywa lokalna nie powoduje rozdrobnienia budżetu i uszczuplenia dochodów, nie jest nowym zadaniem samorządu, stanowi natomiast inną formę realizacji już teraz istniejących zadań gminy, powiatu lub województwa. Jej wprowadzanie w samorządzie powinno zaczynać się od dyskusji i rzetelnych konsultacji społecznych nad uchwałą o trybie, nie zaś od określenia kwoty przeznaczonej na działania. Z inicjatywy lokalnej może być realizowanych wiele różnych zadań samorządu, nie tylko przedsięwzięcia infrastrukturalne.

Do sukcesu inicjatywy lokalnej przyczyniają się przede wszystkim: „przychylność władz samorządowych, które powinny przygotować odpowiednie procedury i potraktować inicjatywę jako narzędzie współpracy lokalnej” oraz „edukowanie mieszkańców, szczególnie w zakresie idei inicjatywy jako narzędzia współpracy z samorządem”.

Samorządy muszą podjąć duży wysiłek, aby inicjatywa lokalna stała się szeroko stosowanym narzędziem partycypacji obywatelskiej.

BIBLIOGRAFIA

Działaj w swojej okolicy! Inicjatywa lokalna w Warszawie – krok po kroku, Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa 2014,
<http://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/broszura.pdf>.

Inicjatywa lokalna jako aktywna forma współpracy mieszkańców z samorządem. Materiały projektu Edukacja dla inicjatywy lokalnej w Gminie Lubomierz, Lubomierz 2013.

Inicjatywa lokalna krok po kroku, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2013,
<http://siecsplot.pl/aktualnosci/inicjatywa-lokalna-krok-po-kroku>.

Inicjatywa lokalna. Materiały w ramach akcji Masz Głos, Masz Wybór,
<http://www.maszglos.pl/personal/groups/inicjatywa-lokalna/>.

Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, red. Mirosław Stec, Marek Mączyński, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2010 i 2011, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012,
<http://www.pozYTEK.gov.pl/files/Biblioteka/sprawozdanie.pdf>.

Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014, <http://www.pozytek.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/Sprawozdanie.pdf>.

Magdalena Kisiąła, Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej, w: Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. Bogdan Wolnicki, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Anna Krajewska, Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku, w: Prawo a partycypacja publiczna, red. Paulina Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2013/04/Prawo-a-partycypacja-publiczna.-Bilans-monitoringu-2012-pod-redakcja-Pauliny-Sobiesiak-Peszko-Instytut-Spraw-Publicznych-Warszawa-2013.pdf>.

Agnieszka Olender, O inicjatywie lokalnej, w: Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom, red. Agnieszka Maszkowska i Katarzyna Sztop-Rutkowska, Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”, Białystok 2013, <http://www.soclab.org.pl/wp-content/uploads/2014/01/Partycypacja-obywatelska-decyzje-bli%C5%BCsze-ludziom.pdf>.

Maciej Serowaniec, Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym, w: Prawo naszych sąsiadów, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów – Przemyśl 2013, www.wspia.eu/file/15786/18-SEROWANIEC.pdf.

Piotr Staszczuk, Ustawa o działalności publicznej i wolontariacie. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2013.

Łukasz Waszak, Inicjatywa lokalna – podstawa prawna, w: Samorząd z inicjatywą lokalną, Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Kraków 2013.

Łukasz Waszak, Jak korzystać z inicjatywy lokalnej? Informacje dla obywateli, mieszkańców i samorządów, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, http://sklep.ngo.pl/image/data/spisy_tresci/3w/3w-inicjatywa-2014fragment.pdf.

<http://www.maszglos.pl/personal/groups/inicjatywa-lokalna/> – witryna internetowa akcji Masz Głos, Masz Wybór dotycząca inicjatywy lokalnej.

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

Rozdział 2a Inicjatywa lokalna

Art. 19b. 1. W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych, lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę, w zakresie:

- 1) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 13, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków oraz obiektów małej architektury;
- 2) działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 16 i 27;
- 3) edukacji, oświaty i wychowania, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 14;
- 4) działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 17 i 19;
- 5) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 18;

6) porządku i bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 20.

2. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, stanowi wniosek w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 19c. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Szczegółowe kryteria oceny powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

2. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Art. 19d. Po uwzględnieniu wniosku, o którym mowa w art. 19b ust. 1, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą.

Art. 19e. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych.

Art. 19f. Wnioskodawca może otrzymać od jednostki samorządu terytorialnego na czas trwania umowy rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej.

Art. 19g. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wspólnie z wnioskodawcą opracowuje dokumenty niezbędne do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogram i kosztorys.

Art. 19h. W zakresie nieuregulowanym w ustawie, do umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 i 827).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)

