

INICJATYWA LOKALNA

Prawne podstawy stosowania

Innym instrumentem współpracy finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie tylko z organizacjami pozarządowymi, lecz także z grupami mieszkańców jest inicjatywa lokalna. Podobnie jak tryb pozakonkursowy została wprowadzona do UoDPPioW nowelizacją z 2010 r. Warunki stosowania tego instrumentu zostały opisane w rozdziale 2a ustawy (od art. 19b do art. 19h).

Nowelizacja UoDPPioW z 2015 r. dokonała zmiany brzmienia punktu 1 w ustępie 1 w artykule 19b. Ustawa dopuszcza obecnie, aby inicjatywa lokalna dotyczyła budynków, a także obiektów małej architektury, niekoniecznie stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego. Wprowadziła także pojęcie obiektów małej architektury, które definiuje Prawo budowlane (art. 3, pkt 4)²⁶. Są to niewielkie obiekty budowlane, w szczególności: obiekty kultu religijnego (np. kapliczki, krzyże przydrożne, figury), posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku (np. piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki).

Ta zmiana była odpowiedzią na postulaty ze strony samorządów terytorialnych. W praktyce zdarzało się, że inicjatywy lokalne zgłaszane przez mieszkańców dotyczyły terenów lub budynków niebędących własnością samorządu, lecz np. spółdzielni mieszkaniowej czy skarbu państwa. Zapis ustawy sprzed nowelizacji w 2015 r. wykluczał możliwość sfinansowania przez samorządów kosztów takich inicjatyw. Obecny zapis to dopuszcza w zakresie budynków i obiektów małej architektury.

Opis mechanizmu

Inicjatywa lokalna może obejmować działania należące do następujących sfer pożytku publicznego:

- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmującej w szczególności budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji i sieci wodociągowej, stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także budynków i obiektów małej architektury,
- 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,
- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- turystyki i krajoznawstwa,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Podstawą inicjatywy lokalnej jest wniosek kierowany do organu wykonawczego JST (wójta/burmistrza/prezydenta, zarządu powiatu, zarządu województwa) przez grupę mieszkańców (samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji pozarządowej) o wsparcie realizacji zadania publicznego w zakresie określonym powyżej. Wniosek ma charakter wniosku w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (Dział VIII „Skargi i wnioski”)²⁷, a grupa mieszkańców to co najmniej dwóch mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. **Mieszkańcy we wniosku muszą wykazać swój wkład w realizację inicjatywy**, np. w postaci własnej pracy czy też wkładu rzeczowego lub finansowego.

Organ wykonawczy rozpatruje złożony wniosek, kierując się:

- trybem i kryteriami oceny określonymi w uchwale rady gminy, powiatu, sejmiku województwa, w szczególności uwzględniając wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej,
- celowością wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Jeżeli organ wykonawczy uzna, że inicjatywa spełnia kryteria określone w uchwale organu stanowiącego, to **udziela mieszkańcom wsparcia merytorycznego, rzeczowego oraz bezpośrednio finansuje działania w ramach inicjatywy, nie przekazując mieszkańcom środków**. Podstawą do współpracy jest **umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej** mająca charakter umowy cywilno-prawnej, która jest zawierana między samorządem a mieszkańcami lub organizacją pozarządową, która ich reprezentuje. Umowa jest zawierana na okres realizacji inicjatywy. Umowa określa zobowiązania obu stron, w przypadku mieszkańców jest to zobowiązanie do wkładu w postaci pracy społecznej, wkładu rzeczowego lub finansowego, w przypadku samorządu – zobowiązanie do sfinansowania określonych usług, prac czy też zakupu określonych towarów lub urządzeń.

Umowa musi także określać co najmniej działania, które mają być podjęte w ramach inicjatywy, ich harmonogram i kosztorys. Samorząd dodatkowo może przekazać mieszkańcom rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej, na podstawie oddzielnej umowy, np. umowy użyczenia.

Zastosowanie

Inicjatywa lokalna umożliwia wsparcie finansowe, a także rzeczowe działań grup mieszkańców niezorganizowanych i niemających osobowości prawnej. Stymuluje energię mieszkańców do działania na rzecz społeczności lokalnej, pozwala im rozwiązać wiele drobnych bolączek dnia codziennego.

Mieszkańcy w ramach inicjatywy lokalnej we współpracy z JST mogą w sposób realny zmieniać swoje otoczenie, np. zbudować plac zabaw, parking czy chodnik. Inicjatywa integruje społeczność lokalną wokół wspólnych przedsięwzięć. Daje także możliwość podejmowania wielu różnorodnych działań, od dofinansowania obiadów dla bezdomnych, przez jednorazowe imprezy, cykliczne zajęcia, aż do inwestycji drogowych. Scalenie zasobów obywateli i samorządu pozwala w efekcie na realizację istotnych dla mieszkańców przedsięwzięć, a wkład mieszkańców w ich realizację powoduje, że w większym stopniu poczuwają się oni do odpowiedzialności za ich efekty.

Niewątpliwą zaletą z perspektywy samorządu jest to, że w przypadku inicjatywy lokalnej ma on pełną kontrolę nad wydatkowanymi środkami, bo robi to sam. Wymaga to jednak znalezienia

odpowiednich kategorii i pozycji w budżecie samorządu, z których będą mogły być poniesione koszty wspieranych inicjatyw lokalnych.

Inicjatywę lokalną stosuje wiele samorządów, m.in. Warszawa, Bydgoszcz, Częstochowa, miasto Ława, powiat ławski, gmina Sadki czy gmina Rajcza. Dotychczas rzadziej ten instrument wykorzystywały samorządy regionalne, ale stosuje go od 2016 r. województwo małopolskie. **Trzeba pamiętać, że podstawą do uruchomienia inicjatywy lokalnej jest uchwała rady gminy/powiatu/sejmiku województwa określająca tryb i kryteria oceny wniosków.**

Praktyczne wskazówki dotyczące wdrażania

Punktem wyjścia do wdrożenia inicjatywy lokalnej jest **uchwała organu stanowiącego JST określająca tryb i kryteria oceny wniosków**, jak stanowi UoDPPioW. W praktyce JST stosują w tym zakresie dwa rozwiązania. Pierwsze polega na podjęciu przez organ stanowiący uchwały, która nie tylko określa tryb i kryteria oceny wniosków, lecz także tryb ich składania, nierzadko również wzór wniosku czy też umowy. Drugie rozwiązanie polega na tym, że organ stanowiący podejmuje uchwałę określającą wyłącznie tryb i kryteria oceny wniosków, powierzając ją organowi wykonawczemu. Organ wykonawczy z kolei, realizując uchwałę organu stanowiącego, wydaje zarządzenie, w którym określa tryb składania wniosków oraz ewentualnie wzory dokumentów (wniosku, umowy lub sprawozdania). Wydaje się, że to drugie rozwiązanie, czyli uchwała organu stanowiącego i zarządzenie organu wykonawczego, jest bezpieczniejsze, gdyż niektórzy wojewodowie zaczęli kwestionować zgodność pierwszego rozwiązania z UoDPPioW, która mówi jedynie o trybie i kryteriach oceny wniosków.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie wymaga określania wzorów wniosków czy umów, nie wymaga składania sprawozdań z realizacji inicjatywy lokalnej ani określania ich wzorów. Jednak samorząd może to zrobić, o ile przyjęte rozwiązania nie stoją w sprzeczności z obowiązującym prawem. Określenie wzorów wniosków czy umów z pewnością jest użyteczne zarówno dla samorządu, jak i mieszkańców zainteresowanych składaniem wniosków. W kwestiach nieregulowanych ani w ustawach, ani w uchwale i zarządzeniu zastosowanie ma Kodeks cywilny.

Dobrze jest również, podobnie jak w przypadku trybu pozakonkursowego, aby samorząd określił pulę środków dostępnych na inicjatywy lokalne w danym roku. Samorządy w tym zakresie stosują różne rozwiązania, np. w budżecie JST wydzielają rezerwę przeznaczoną na ten cel. Z reguły jednak środki te będą dostępne w różnych kategoriach i pozycjach budżetu JST, wtedy nie ma możliwości wydzielenia formalnie w budżecie w tych pozycjach puli na inicjatywę lokalną. Dlatego organy stanowiące w niektórych JST podejmują oddzielne uchwały, w których określają wysokość środków przeznaczonych na finansowanie inicjatyw lokalnych.

Najczęściej w ramach inicjatywy lokalnej finansowane są niewielkie przedsięwzięcia, np. ustawienie ławek na miejskim skwerku, zakup strojów dla gminnego zespołu folklorystycznego czy też sfinansowanie cateringu na imprezie integracyjnej mieszkańców. Niektóre samorządy dopuszczają jednak finansowanie w jej ramach dużych, kosztochłonnych inwestycji. Przykładem może być miasto Bydgoszcz, w którym inicjatywa lokalna przybrała formułę Programu 25/75. Program jest sprofilowany na dofinansowanie działań inwestycyjnych, których koszty w 25% pokrywają mieszkańcy, a w 75% miasto. Są to z reguły inwestycje niezwykle potrzebne mieszkańcom, np. budowa drogi dojazdowej do osiedla czy chodnika dla pieszych. Szczegóły tej inicjatywy lokalnej są

dostępne pod adresem internetowym: www.bydgoszcz.pl/inicjatywylokalne/inicjatywy-lokalne-program-25-75.

Ciekawe rozwiązanie przyjęto również w Cieszynie. Tam inicjatywa lokalna została podzielona na dwie ścieżki: projektów „miękkich” i projektów „twardych”, infrastrukturalnych. Chodzi w tym rozwiązaniu o to, aby projekty z obu tych grup miały szansę na realizację, a nie musiały z sobą rywalizować „wrzucone do jednego worka”. Więcej informacji na ten temat można znaleźć pod adresem internetowym: <http://bip.um.cieszyn.pl/?cid=70701>.

Dla sprawnego funkcjonowania inicjatywy lokalnej jest również niezbędne wypromowanie jej wśród mieszkańców, a także pomoc, zwłaszcza na początku stosowania tego instrumentu, mieszkańcom w przygotowaniu wniosków.