

**MGR MACIEJ SEROWANIEC**  
KATEDRA PRAWA KONSTITUCYJNEGO  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIWERSYTET MIKOŁAJA KOPERNIKA  
W TORUNIU

## Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym

W celu uproszczenia procedury aktywizacji środowisk lokalnych oraz umożliwienia im realizacji zadań publicznych, istotnych z punktu widzenia małych społeczności, 22 stycznia 2010 roku wprowadzono do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup> (dalej ustawy) instytucję inicjatywy lokalnej. W założeniu jej twórców instytucja ta stanowić ma jeden z kluczowych instrumentów służących systematycznemu wzmacnianiu roli mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym<sup>2</sup>. Mimo obserwowanego w literaturze przedmiotu ożywionego zainteresowania problematyką partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym (m.in. w ramach instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, budżetu partycypacyjnego czy referendów

---

<sup>1</sup> Zob. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 28, poz. 146).

<sup>2</sup> Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.).

lokalnych)<sup>3</sup>, instytucja inicjatywy lokalnej nie stała się – jak dotychczas – przedmiotem odrębnych studiów czy analiz. Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie tej stosunkowo nowej formuły współpracy społeczeństwa z jednostkami samorządu terytorialnego przy realizacji zadań publicznych.

W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy (organizacje kościelne, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami<sup>4</sup>), mogą złożyć wnioski o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę (art. 19b ust. 1 ustawy). Niewątpliwie zaletą analizowanej formy współpracy jest bezpośrednia dla wspólnoty lokalnej użyteczność celu, leżącego u podstaw tej współpracy, a także jej znaczne odformalizowanie, polegające na zwolnieniu mieszkańców z konieczności tworzenia którejś z przewidzianych prawem form organizacyjnych<sup>5</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się

---

<sup>3</sup> Na temat partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym por. m.in. A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców na poziomie lokalnym* [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. Z. Witkowskiego i A. Bień-Kacały, Toruń 2013; D. R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1; A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 4 działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2010, nr 127, poz. 857 z późn. zm.), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

<sup>5</sup> Por. S. Płazek, *Organizacje samorządowe a samorząd terytorialny* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, pod red. M. Steca i M. Mączyńskiego, Warszawa 2012, s. 138.

jednak niekiedy, że brak ustawowego wymogu powołania komitetu realizującego inicjatywę lokalną (na wzór zwykłego stowarzyszenia społecznego) może stać się niekiedy utrudnieniem. Powiązanie grupy mieszkańców jedynie prywatnoprawnym węzłem obligacyjnym (art. 19h ustawy) nie w każdym przypadku wystarczy bowiem do skutecznej realizacji celów inicjatywy<sup>6</sup>.

Zakres zadań publicznych, które mogą być realizowane w ramach inicjatywy lokalnej został określony w ustawie dość szeroko. W świetle art. 19b ust. 1 pkt 1–6 ustawy obejmuje on bowiem obszar zadań związanych z działalnością wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych w sferach: budowy, rozbudowy lub remontu dróg, kanalizacji, sieci wodociągowych, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; 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; edukacji, oświaty i wychowania; działalności w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach, a także porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W ramach inicjatywy lokalnej mieszkańcy (osoby, które mieszkają na terenie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego i realizują na jej obszarze istotne interesy życiowe) lub w ich imieniu organizacje pozarządowe lub pozostałe podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, występują nie tylko z określonym wnioskiem podjęcia konkretnej inicjatywy lub działania, lecz de-

---

<sup>6</sup> W szczególności problem ten dotyczyć będzie sytuacji, gdy zachodzi potrzeba założenia i prowadzenia rachunku bankowego, udziału w postępowaniu administracyjnym czy podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi wnioskodawcami. Por. *ibidem*, s. 138–139.

klarują przy tym swój udział w proponowanym przedsięwzięciu<sup>7</sup>. Współdział taki może polegać na świadczeniach pieniężnych, rzeczowych<sup>8</sup>, jak również na pracy społecznej (art. 19e ustawy). Przedstawiając projekt przedsięwzięcia, wnioskodawcy muszą zatem zadeklarować co najmniej jedną formę proponowanego współdziałania.

Partnerem obywateli w procesie realizacji inicjatywy lokalnej staje się jednostka samorządu terytorialnego. Z formalnego punktu widzenia każda z jednostek samorządu terytorialnego (gmina, powiat lub województwo) może być stroną inicjatywy. Jak dowodzi jednak dotychczasowa praktyka, inicjatywa lokalna podejmowana jest najczęściej na poziomie gminnym. Wynika to z faktu, że realizowane inicjatywy dotyczą najczęściej spraw mieszczących się właśnie w zakresie zadań publicznych gminy. O ile zobowiązania społeczności lokalnej polegają w szczególności na określonych świadczeniach pieniężnych, rzeczowych lub pracy społecznej, o tyle w przypadku jednostek samorządu terytorialnego zobowiązania te mają najczęściej charakter rzeczowy (jednostka samorządu terytorialnego może udzielić wnioskodawcy na czas trwania umowy rzeczy konieczne do realizacji inicjatywy – art. 19f ustawy), organizacyjny (wsparcie merytoryczne przy opracowywaniu dokumentacji oraz wsparcie informacyjne) oraz finansowy (bezpośrednie wydatkowanie wkładu finansowego na realizowane zadanie publiczne)<sup>9</sup>. W przypadku jednostek samorządu terytorial-

---

<sup>7</sup> Należy pamiętać, że udział organizacji jest tylko formą pośrednictwa, w której dany podmiot składa wniosek w imieniu mieszkańców, którzy nadal są pod nim podpisani jako strona wnioskująca.

<sup>8</sup> Świadczenia pieniężne polegają na wpłacie określonej sumy pieniężnej na rachunek bankowy właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego. Świadczenia rzeczowe stanowią z kolei określone świadczenie niepieniężne, takie jak: dokumentacje projektowe, kosztorysy inwestorskie, usługi transportowe czy materiały niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej.

<sup>9</sup> Zob. załącznik nr 1 do Uchwały nr XXVII/440/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 24 września 2012 r. *Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej*, [http://www.malopolskie.pl/Pliki/2012/Załącznik1douchwałySWMnrXXVII\\_440\\_2](http://www.malopolskie.pl/Pliki/2012/Załącznik1douchwałySWMnrXXVII_440_2)

nego zobowiązania finansowe nie polegają jednak na przekazaniu wnioskodawcom bezpośredniej dotacji na realizację wnioskowanego działania. Na fakt ten zwróciła również uwagę w swoim rozstrzygnięciu<sup>10</sup> Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, podkreślając, że wsparcie realizacji zadania w ramach inicjatywy lokalnej ze strony organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego może przybrać postać użyczenia na czas trwania umowy rzeczy niezbędnych do wykonania inicjatywy; nie należy jednak mylić tego z wnioskiem o dotację na realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego.

Jeżeli w ramach realizacji inicjatywy lokalnej rolą jednostki samorządu terytorialnego będzie zabezpieczenie wkładu finansowego, koszty działań podejmowanych w wyniku realizacji tego zadania ponoszone będą przez konkretną jednostkę w trybie wynikającym z powszechnie obowiązujących przepisów prawa i na ich zasadach, w szczególności zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>11</sup>. Co do zasad, to samorząd ma dwie możliwości finansowania inicjatywy lokalnej. Pierwszy z modeli polega na wydzieleniu w budżecie jednostki samorządu terytorialnego puli środków na zadania, które samorząd będzie realizował w ramach inicjatywy lokalnej. Wydzielone środki trafiają do rezerwy celowej w budżecie, która uruchamiana jest każdorazowo, gdy wniosek zostanie przyjęty do realizacji. Oczywistą zaletą takiego rozwiązania jest możliwość bieżącego realizowania wniosków składanych przez mieszkańców w ciągu trwania roku budżetowego, a właściwe jednostki organizacyjne wiedzą, jaką pulą środków budżetowych dysponuje samorząd. Z kolei wadą takiego rozwiązania jest wydzielenie w ramach

---

012 – Tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadań publicznych.pdf (dostęp: 28 października 2013 r.).

<sup>10</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 roku – sygnatura akt XXIII/4365/10, <http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2010/Uchwała.XXIII.4365.2010.2010-09-21.pdf> (dostęp: 29 października 2013 r.).

<sup>11</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

środków rezerwy celowej *de facto* „nowej puli” pieniędzy na realizację zadań publicznych kosztem pomniejszenia budżetów poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych samorządu. W drugim stosowanym modelu przyjęto, że środki na inicjatywę lokalną alokowane są w budżetach poszczególnych komórek i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że w ramach wydatkowania środków budżetowych danej komórki lub jednostki samorządu będą mogły być realizowane, w ramach inicjatywy lokalnej, zadania publiczne znajdujące się w gestii tychże komórek i jednostek organizacyjnych. Rozwiązanie takie może bezpośrednio przełożyć się zatem na obniżenie kosztów realizacji zadań publicznych, z drugiej zaś strony czyni mieszkańców współodpowiedzialnymi za realizację konkretnych zadań publicznych. W modelu tym kluczowe znaczenie ma jednak moment złożenia wniosku o realizację zadania w trybie inicjatywy lokalnej<sup>12</sup>. Ponadto zwraca się w literaturze uwagę na korzyści płynące z ewentualnego skorelowania inicjatywy lokalnej z instytucją opłat adiacenckich. Przyjęcie ustawowych regulacji w tej materii mogłoby uczynić tę formę współpracy jeszcze bardziej atrakcyjną zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla inicjatorów lokalnej inicjatywy – w przypadku zwolnienia ich z opłat adiacenckich<sup>13</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy, tryb i kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 19c ustawy). Przedmiotowa uchwała organu stanowiącego podlega obowiązkowym konsultacjom z organizacjami pozarządowymi (art. 5 ust. 5 ustawy). W gestii władz samo-

---

<sup>12</sup> Por. szerzej: J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 19b. Por. także: A. Talić, A. Ciągiewicz-Miśta, *Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. nauk. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 164–174.

<sup>13</sup> Por. S. Płazek, *op. cit.*, s. 139.

rządowych pozostawiono doprecyzowanie, jakiego rodzaju świadczenia będą akceptowane jako wkład własny ze strony mieszkańców, oraz określenie terminów składania wniosków. Szczegółowe kryteria oceny wniosku powinny przede wszystkim uwzględniać wkład pracy społecznej w realizację planowanego przedsięwzięcia, jednak i w tym przypadku organ stanowiący ma pewną swobodę w decydowaniu o tym, co konkretnie będzie brane pod uwagę przy ocenie propozycji mieszkańców. Ustawa zezwala zatem na sporą elastyczność w uregulowaniu kwestii dotyczących inicjatywy w poszczególnych samorządach. Pojawia się jednak pytanie, jak daleko sięga swoboda samorządowych organów stanowiących w tym zakresie? Wojewoda Dolnośląski w wydanym 9 lipca br. rozstrzygnięciu nadzorczym<sup>14</sup> (sygn. akt NK-N.4131.124.4.2013.RB) odniósł się do tego właśnie problemu.

Rozstrzygnięcie Wojewody odnosi się do uchwały Rady Gminy Stoszowice<sup>15</sup>, regulującej tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W § 4 uchwały zostały wskazane elementy, jakie powinien zawierać taki wniosek, w § 7 natomiast określono rodzaj powiadamiania o sposobie jego rozpatrzenia, precyzując, że wnioskodawca będzie o tym informowany pisemnie. W opinii organu nadzoru te właśnie postanowienia naruszają przepisy prawa. Wojewoda wskazał, że zawarta w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie delegacja daje organowi stanowiącemu jedynie prawo do dokonania opisu procedury, przy pomocy której następuje ocena złożonego wniosku dotyczącego inicjatywy lokalnej oraz wskazania, jakie kryteria będą miały zastosowanie przy tej ocenie. Zgodnie z art. 19b ust. 2 ustawy, wniosek o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej stanowi wniosek w rozumieniu przepisów

---

<sup>14</sup> Zob. Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 9 lipca 2013 r., poz. 4220.

<sup>15</sup> Zob. uchwała nr XXIX/180/2013 Rady Gminy Stoszowice z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 9 lipca 2013 r., poz. 4219.

kodeksu postępowania administracyjnego. Jeżeli więc k.p.a.<sup>16</sup> nie ustanawia żadnych wymogów, jakie tego rodzaju wnioski powinien spełniać, to również rada gminy nie ma prawa do określania obligatoryjnych elementów jego treści.

Zdaniem Wojewody Rada wykroczyła także poza swoje uprawnienia, regulując formę zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia jego wniosku, ponieważ i te kwestie zostały już unormowane na gruncie przepisów k.p.a. Kodeks stanowi, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego; mogą one też być załatwiane ustnie, jeżeli przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie<sup>17</sup>. W ten sposób powinny zatem być rozpatrywane również wnioski o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Organ nadzoru przypomniał przy tym, że akty prawa miejscowego, jako znajdujące się niżej niż ustawy w hierarchii aktów prawnych, nie mogą ingerować w postanowienia ustawowe ani być z nimi sprzeczne<sup>18</sup>.

Przedłożony wniosek zostaje poddany ocenie przez organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, która bierze pod uwagę kryteria oceny uchwalone przez organ stanowiący tej jednostki, jak też ustawowe kryterium celowości wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Wola samorządu do współpracy przekłada się na rozstrzygnięcia wniosku na realizację zadania w ramach inicjatywy lokalnej. W przypadku podjęcia przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego negatywnego rozstrzygnięcia, spoczywa na nim obowiąz-

---

<sup>16</sup> Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071).

<sup>17</sup> Por. A. Krajewska, *Uchwały w sprawie inicjatywy lokalnej: studia przypadku* [w:] *Prawo a partycypacja publiczna*, pod red. P. Sobiesiak-Penszko, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 79–90.

<sup>18</sup> Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z 15 grudnia 2011 r. (sygn. akt: III SA/Wr 570/11), *Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego* z 2 marca 2012 r., poz. 905. Por. także: A. Krajewska, *Inicjatywa lokalna: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*, tekst informacyjny z 11 kwietnia 2012 roku, <http://www.isp.org.pl/kompas/> (dostęp: 28 października 2013 r.).



zek wskazania obiektywnych przyczyn braku woli współpracy. Negatywne rozpatrzenie przedłożonego wniosku *de facto* zamyka możliwości współpracy. Co prawa wnioskodawcy, zgodnie z postanowieniami k.p.a. przysługuje prawo odwołania się od rozstrzygnięcia organu, ale w tym konkretnym przypadku wydaje się to jednak mało celowe. Przy założeniu, że inicjatywa lokalna jest wspólnym przedsięwzięciem mieszkańców i organów wykonawczych samorządu terytorialnego, wnioskodawcy muszą mieć świadomość, że samorząd nie zawsze wyraża zainteresowanie i gotowość podjęcia z nimi współpracy<sup>19</sup>.

W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, organ wykonawczy samorządu terytorialnego oraz wnioskodawca zawierają na czas określony umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej (art. 19d ustawy), wspólnie rozpoczynają szczegółowe planowanie projektu realizacji zadania publicznego, określają swoje zobowiązania, opracowują zakres działań, harmonogram oraz kosztorys wspólnego przedsięwzięcia (art. 19g ustawy).

Każda ze stron, realizując przypisane jej w umowie działania, zmierza do wykonania zadania publicznego, które jest wspólnym celem stron. Strony umowy samodzielnie rozporządzają środkami przeznaczonymi na wykonanie inicjatywy lokalnej. Wiążą je natomiast zobowiązania wynikające z umowy dotyczące wykonania poszczególnych działań, których suma składa się na wykonanie inicjatywy lokalnej oraz realizację konkretnego zadania publicznego. Umowa o wykonywaniu inicjatywy lokalnej nie tworzy zatem nowego podmiotu i ma wyłącznie charakter przedmiotowy. Opiera się ona bowiem na założeniu, iż u podstaw umowy leżą wcześniejsze relacje między jednostkami samorządu terytorialnego a aktywizującymi się grupami obywateli oraz na dobrej wierze jako fundamencie współpracy. W związku z tym umowa o wykonywaniu inicjatywy lokalnej, wraz z charakteryzującym ją brakiem przyznania dotacji na rzecz wnioskodawcy, odróżnia tę formułę współdziałania od otwartych

---

<sup>19</sup> Por. szerzej: Ł. Waszak, *Inicjatywa lokalna – podstawa prawna* [w:] *Samorząd z inicjatywą lokalną*, Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Kraków 2013, s. 8–17.

konkursów ofert, w których przyznawane są dotacje na wsparcie lub realizację zadania publicznego.

Takie uregulowanie stosunków pomiędzy stronami jest potwierdzeniem idei inicjatywy lokalnej jako narzędzia faktycznej współpracy dwóch stron, w tym wypadku mieszkańców i organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowe odesłanie do *Kodeksu cywilnego*<sup>20</sup> i zasady *pacta sunt servanda* (art. 19h ustawy) daje mieszkańcom i jednostce samorządu terytorialnego możliwość określenia w sposób swobodny poszczególnych praw i obowiązków stron<sup>21</sup>. Jak podkreśla się jednak w literaturze, patrząc na faktyczny cel inicjatywy lokalnej jako narzędzia rozwoju współpracy, w umowie powinny zostać dookreślone przede wszystkim zasady współpracy, zadania stron oraz sposób ich realizacji.

Opierając się na trzyletniej praktyce funkcjonowania inicjatywy lokalnej w Polsce, możemy zauważyć rozwój w społecznościach lokalnych dwóch modeli inicjatywy – jako narzędzia aktywności mieszkańców bądź jako narzędzia aktywizacji mieszkańców. Podejście do inicjatywy lokalnej jako narzędzia aktywności mieszkańców jest faktycznym wyrazem realizacji idei partycypacji społecznej mieszkańców w sprawach publicznych na poziomie lokalnym. W tym przypadku obywatele sami identyfikują konkretny problem lokalny, sami określają propozycje, jak można go rozwiązać i występują z propozycją współpracy do organów jednostki samorządu terytorialnego. Ten sposób podejścia do inicjatywy lokalnej wynika bezpośrednio z postanowień art. 19b ustawy. Aktywność w zakresie zgłoszenia wniosku na realizację inicjatywy lokalnej przejawia się po stronie społecznej. Wsparciem dla mieszkańców mogą być organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Organizacje te mogą z jednej strony stymulować mieszkańców do podjęcia inicjatywy, z drugiej

---

<sup>20</sup> Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>21</sup> P. Staszczuk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 70–75.

strony mogą wziąć na siebie organizacyjne kwestie związane z przygotowaniem wniosku (zbieranie podpisów) oraz realizacyjne (obsługa i koordynacja inicjatywy). Należy jednak podkreślić, że organizacje te nie są wnioskodawcami inicjatywy lokalnej. Kluczem do realizacji tego modelu współpracy jest otwartość administracji na aktywność mieszkańców. Po stronie samorządu pozostaje bowiem dokonanie oceny inicjatywy mieszkańców i uznanie jej za celową lub nie. Samorząd, jako realizator zadania, jest uprawniony do podjęcia decyzji pozytywnej lub negatywnej co do wspólnego przedsięwzięcia z mieszkańcami. Jednak decyzja samorządu musi być oparta na obiektywnych, znanych wszystkim kryteriach oceny. Dlatego ważne jest określenie w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków, jakie złożą mieszkańcy.

Drugi model realizacji inicjatywy lokalnej w Polsce opiera się na założeniu, że inicjatywą lokalną można pobudzić aktywność lokalną. W modelu tym założono, że podstawą do realizacji inicjatywy jest konkretne zadanie publiczne, którego wypełnienie jest obowiązkiem samorządu. Samorząd, realizując je, szuka partnerów do jego wykonania i organizuje nabór wniosków w formie konkursu. Głównie chodzi o zadania, które nie mają charakteru obligatoryjnego, a mieszczą się w katalogu określonym w art. 19b ust. 1 pkt 1–6 ustawy. Samorząd może dzięki inicjatywie lokalnej pobudzać aktywność mieszkańców, wskazując im możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć, które mogą bezpośrednio dotyczyć rozwiązania problemów lub zaspokojenia potrzeb społecznych. W modelu tym samorząd, włączając mieszkańców, chce również uczynić ich współodpowiedzialnymi za efekty realizacji zadania. Takim przykładem mogą być realizowane wspólnie inwestycje lokalne. W Łodzi z wykorzystaniem inicjatywy lokalnej realizowany jest program „Zielone podwórka”. Zakładał on włączenie się mieszkańców, wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta w zagospodarowanie podwórek i współodpowiedzialność

w ich tworzeniu i utrzymaniu<sup>22</sup>. Podejście konkursowe i chęć samorządu do pobudzania aktywności mieszkańców nie wyłącza oczywiście regulacji ustawowych. To, co jest istotą wniosku, a więc konkretne zadanie publiczne, wskazuje jednak samorząd. Rolą samorządu w tym modelu jest zidentyfikowanie problemu oraz wskazanie, kto po jego stronie będzie odpowiadał za realizację jako podmiot organizujący konkurs. Do zadań tego podmiotu należy: przygotowanie ogłoszeń, zbieranie wniosków oraz określanie procedury ich wyboru. Cała procedura musi być jawna i jest najczęściej określona w formie zarządzenia organów wykonawczych samorządu. Jednostka samorządu terytorialnego jest przy tym zobowiązana do przestrzegania w toku postępowania konkursowego zasad jawności, uczciwej konkurencji i efektywności oraz partnerstwa przy realizacji współpracy z mieszkańcami. Zakres uprawnień samorządu, dotyczący przygotowania procedury naboru wniosków, nie może oczywiście wyłączać przepisów ustawowych. Podstawą do określenia procedury powinny być przepisy lokalne, szczególnie uchwała organu stanowiącego opisująca „tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej”. Ogłoszenie konkursowe winno więc wskazywać: przedmiot współpracy w ramach inicjatywy (samorząd jest ograniczony katalogiem zawartym w art. 19b ust. 1) oraz podmioty uprawnione do składania wniosków (zakres podmiotowy może być dookreślony poprzez wskazanie, że nabór wniosków dotyczy mieszkańców konkretnego osiedla bądź dzielnicy). Takie dookreślenie musi jednak wynikać ze specyfiki zadania publicznego, jakie samorząd chce realizować z mieszkańcami. Ponadto ogłoszenie o konkursie powinno określać szczegółowe kryteria oceny wniosków, termin naboru wniosków oraz wskazywać podmiot organizujący konkurs<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Por. szerzej: [http://www.uml.lodz.pl/miasto/zielone\\_podworka\\_2013](http://www.uml.lodz.pl/miasto/zielone_podworka_2013) (dostęp: 28 października 2013 r.).

<sup>23</sup> Por. szerzej Ł. Waszak, *Dwa podejścia do inicjatywy lokalnej* [w:] *Samorząd z inicjatywą lokalną*, Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Kraków 2013, s. 18–31.

Inicjatywa lokalna stanowi zatem najwyższą formę partycypacji społecznej, w której mieszkańcy razem i na równi z samorządem podejmują się realizacji zadań publicznych. W przyjętej formule wykonywania inicjatywy lokalnej należy zatem dopatrywać się wzmocnienia konstytucyjnej zasady pomocniczości poprzez wspieranie aktywności obywateli, a także idei społeczeństwa obywatelskiego. Wykonywanie inicjatyw lokalnych powinno stać się zatem ważnym elementem inkluzji obywatelskiej.