



DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-25

**Łukasz Stelmaszczyk\***

Uniwersytet Łódzki

## **SPOŁECZNA INICJATYWA LOKALNA W ZAKRESIE REALIZACJI INWESTYCJI (NA PRZYKŁADZIE POZNANIA I BYDGOSZCZY)**

### **Streszczenie**

Realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych idealnie wpisuje się w potrzeby danej społeczności lokalnej. W związku z tym występuje wysoki priorytet w zakresie podejmowania tego typu zadań przez samorząd terytorialny. Dla przyspieszenia realizacji inwestycji istotne jest zwiększenie w tym zakresie udziału społeczeństwa. W artykule została zaprezentowana inicjatywa lokalna jako jeden ze sposobów uaktywnienia wspólnoty mieszkańców w realizację zadań inwestycyjnych.

**Słowa kluczowe:** inicjatywa lokalna, inwestycje infrastrukturalne, samorząd terytorialny, społeczeństwo.

### **Wprowadzenie**

Inicjatywa lokalna stanowi instytucję prawną uregulowaną przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>1</sup> (dalej zwanej UDPP). Przy czym możliwość skorzystania z niej istnieje od stosunkowo

---

\* E-mail: stelmaszczyk83@o2.pl.

<sup>1</sup> Tekst jednolity: Dz.U.2016.239 ze zm.

niedawna, bowiem dopiero od 2010 roku<sup>2</sup>. Ideą, która przemawiała za wprowadzeniem tego rozwiązania, było pobudzenie działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania z samorządem ważnych spraw społeczności lokalnych. W konsekwencji może to doprowadzić do zwiększenia racjonalności społecznej i ekonomicznej realizacji zadań publicznych służących rozwojowi np. na poziomie lokalnym<sup>3</sup>. Celem niniejszego artykułu jest próba udowodnienia tej racji na podstawie teoretycznej, a następnie praktycznej analizy uwarunkowań inicjatywy lokalnej w realizacji inwestycji jako tych zadań publicznych, które w znaczący sposób wpisują się w rozwój danej społeczności.

## **1. Uwarunkowania prawne inicjatywy lokalnej w celu realizacji inwestycji na poziomie lokalnym**

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4 UDPP inicjatywa lokalna jest: „formą współpracy samorządu terytorialnego z mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”. W tej części opracowania bliżej zostaną zaprezentowane poszczególne elementy warunkujące inicjatywę lokalną ze szczególnym odniesieniem do podejmowanych w tym trybie działań o charakterze inwestycyjnym.

Zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej obejmuje realizację zadania publicznego. W art. 19b ust. 1 pkt 1 UDPP wprost wskazano, że w ramach inicjatywy lokalnej mogą być realizowane zadania publiczne związane ze sferą inwestycyjną wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, obejmujące w szczególności: budowę, rozbudowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowych, budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniony katalog podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych nie ma charakteru zamkniętego. Szukając szerszej listy zadań o charakterze inwestycyjnym, realizowanych przez lokalne jednostki samorządu terytorialnego, należy odnieść się chociażby do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>, gdzie wskazano, że zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy:

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 roku o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2010.28.146).

<sup>3</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.). Pobrane z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druk16ka.nsf/wgdruku/1727>.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U.2016.446.

- 1) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 2) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3) działalności w zakresie telekomunikacji.

Ustawodawca, tworząc w aktach prawnych otwarte katalogi zadań publicznych, odnosi się w większości do tych samych inwestycji, które stanowią podstawowe potrzeby danej społeczności w zakresie jej rozwoju.

Zakres podmiotowy inicjatywy lokalnej został rozwinięty w art. 19b ust. 1 UDPP, gdzie wskazuje się, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów<sup>5</sup>, mogą złożyć wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego, na terenie której mają miejsce zamieszkania lub siedzibę.

Pierwszą stroną inicjatywy lokalnej jest samorząd terytorialny. W tym miejscu należy zastanowić się, w jakim stopniu poszczególne jednostki samorządu mogą być włączone w realizację zadań w tym trybie. Zgodnie z pierwotnymi założeniami projektu nowelizacji UDPP wprowadzającego inicjatywę lokalną, miała ona dotyczyć wyłącznie poziomu gminnego. Jak można przeczytać w uzasadnieniu do tego projektu, na tym szczeblu „więzi między jednostką samorządu terytorialnego a mieszkańcami są najmocniejsze. Samorządowi liderzy często wywodzą się ze społeczności gminnych i posiadają dobry kontakt z mieszkańcami, a także znakomicie rozumieją lokalne potrzeby. W małych, lokalnych społecznościach można również wyróżnić grupy liderów, jednostek aktywnych, które za cel stawiają sobie poprawę warunków życia na terenie gminy lub zaspokojenie bieżących potrzeb społeczności”<sup>6</sup>. Ostatecznie rozszerzono możliwość skorzystania z inicjatywy lokalnej na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Przy czym pozostawienie w nazwie inicjatywy przymiotnika lokalna sugeruje, że będzie się ona odnosić przede wszystkim do działań na niższych szczeblach terytorialnych. „Wynika to z faktu, że realizowane inicjatywy

<sup>5</sup> Warunkiem jest, aby były to podmioty nie działające dla osiągnięcia zysku, realizujące cele statutowe, które mieszczą się w działalności pożytku publicznego.

<sup>6</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 1727 (16 lutego 2009 r.). Pobrane z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1727>.

dotyczą najczęściej spraw mieszczących się właśnie w zakresie zadań publicznych gminy” (Serowaniec, 2013, s. 255).

Podjęcie działań przez samorząd jest uzależnione od inicjatywy drugiej strony, którą są osoby mające miejsce zamieszkania na terenie danego samorządu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zainicjowanie realizacji inwestycji wiąże się z koniecznością zapewnienia przez wnioskodawcę wykonania szeregu zadań o charakterze technicznym, obejmujących przygotowanie i budowę danego przedsięwzięcia, co pociąga za sobą znaczące obciążenie finansowe. W związku z tym należy przypuszczać, że przy mniejszych projektach inwestycyjnych, gdzie skala zakresu przedmiotowego zadania ulega ograniczeniu, chęć zaangażowania społeczeństwa do podjęcia inicjatywy będzie proporcjonalnie większa. Stąd potwierdza się teza, na której bazuje przedmiotowe opracowanie, że realizacja inwestycji w ramach inicjatywy będzie miała szerszy zasięg na poziomie lokalnym.

Trzeci aspekt inicjatywy lokalnej dotyczy charakteru współpracy pomiędzy wnioskodawcą i samorządem terytorialnym. Warunki tej współpracy są określane w sposób szczegółowy w zawartej pomiędzy tymi podmiotami umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej.

W odniesieniu do mieszkańców UDPP w art. 19e wskazuje, że ich współdziałanie może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych. Taka konstrukcja prawna pozostawia w gestii wnioskodawcy możliwość zadeklarowania tylko jednego ze wskazanych rodzajów świadczeń albo ich skumulowanej wersji. W przypadku realizacji inwestycji szczególne znaczenie ma wnoszony przez mieszkańców wkład pieniężny albo rzeczowy. Świadczenia pieniężne polegają na wpłacie określonej sumy pieniężnej przez wnioskodawcę, z kolei świadczenia rzeczowe stanowią określone zobowiązanie niepieniężne, takie jak np. przygotowanie dokumentacji projektowej czy kosztorysów inwestorskich. Oceny zakresu wnoszonego przez wnioskodawcę wkładu dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego<sup>7</sup>, co obok kryterium celowości realizacji danego zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności ma decydujący wpływ na wybór przedsięwzięcia do realizacji.

<sup>7</sup> Przepisy UDPP w art. 19c ust. 2 wskazują ogólnie, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wniosku, bierze pod uwagę szczegółowe kryteria oceny wniosku oraz jego celowość z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Przy czym, jak to zostało wskazane w drugiej części opracowania, przy analizie tych kryteriów brany jest pod uwagę zakres wkładu wnoszonego przez wnioskodawcę.

W związku z tym mieszkańcy muszą mieć świadomość odrzucenia ich inicjatywy z uwagi na niewystarczający stopień ich zaangażowania w realizację danego projektu.

W odniesieniu do współdziałania samorządu terytorialnego, UDPP w art. 19f doprecyzowuje jedynie, że może on przekazać na czas trwania umowy rzeczy niezbędne do realizacji inicjatywy lokalnej. W tym zakresie literatura przedmiotu podkreśla, że są to składniki mienia komunalnego, którymi jednostka samorządu terytorialnego zarządza oraz może dysponować. Przy czym istotne jest zbadanie celowości ich przekazania oraz efektywności wykorzystania, bowiem nie można wykluczyć powrotu tych rzeczy do jednostki samorządu terytorialnego, jeśli ich przydatność do realizacji zadania okaże się zbędna (Kisała, 2013, s. 451).

Ponadto należy wskazać, co zostało podkreślone u innych autorów, że wkład samorządu może mieć również charakter organizacyjny (wsparcie merytoryczne przy opracowywaniu dokumentacji oraz wsparcie informacyjne) oraz finansowy (bezpośrednie wydatkowanie wkładu finansowego na realizowane zadanie publiczne). Co ważne, zobowiązania pieniężne nie polegają jednak na przekazaniu wnioskodawcom bezpośredniej dotacji na realizację wnioskowanego działania, co odróżnia tę formułę współdziałania od otwartych konkursów ofert, w których przyznawane są dotacje na wsparcie lub realizację zadania publicznego (Serowaniec, 2013, s. 255; Kisała, 2013, s. 452). Dla zapewnienia sprawnej realizacji inicjatyw lokalnych władze samorządowe powinny wypracować mechanizm, który umożliwiłaby zaplanowanie środków na ten cel w budżecie jednostki. Literatura wskazuje, że występują dwa podejścia samorządów do finansowania inicjatywy lokalnej (Blicharz, 2012; Talik, Ciągiewicz-Miśta, 2012, s. 164–174):

- 1) wydzielenie puli środków z budżetu samorządu i dedykowanie ich na współfinansowanie zadań w ramach inicjatywy lokalnej (utworzenie rezerwy celowej);
- 2) włączenie przedsięwzięć związanych z inicjatywą lokalną w budżet oraz zadania komórek i jednostek organizacyjnych samorządu jako formy realizacji zadania publicznego przez samorząd.

Pierwsze rozwiązanie wiąże się bardziej z finansowaniem bieżących przedsięwzięć, z kolei drugie, z uwagi na konieczność wcześniejszego zaplanowania danego zadania w budżecie określonej jednostki na dany rok, będzie odnosić się do przedsięwzięć długofalowych, jakimi są inwestycje infrastrukturalne.

Wspólna realizacja zadania oznacza zaangażowanie obydwu stron inicjatywy lokalnej, co w konsekwencji powoduje korzyści dla każdej z tych stron. Z jednej strony tego typu forma wykonywania zadań nie stanowi dla samorządu dodatkowych obciążeń, jedynie ukierunkowuje na udzielenie wsparcia tam, gdzie jest ono najbardziej społecznie pożądane. Z drugiej strony ciężar realizacji nie musi zostać przerzucony na mieszkańców, bowiem przy zaproponowaniu przez nich nieobciążającego ich bezpośrednio udziału w realizację inicjatywy (nawet w przypadku środków finansowych, które mogą być pozyskane od sponsorów) dochodzi do aktywizacji zadań, które inaczej mogłyby nie zostać zrealizowane.

## **2. Inicjatywa lokalna w celu realizacji inwestycji na poziomie lokalnym – studium przypadku**

Jak wynika z danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, współpraca samorządu terytorialnego z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego w najszerszym stopniu jest prowadzona na poziomie miast na prawach powiatu<sup>8</sup>. W poszczególnych tych miastach zakres współpracy realizowanej w ramach inicjatywy lokalnej jest różny. Z informacji publicznej, udostępnianej na stronach internetowych samorządów w ramach propagowania idei inicjatywy lokalnej, można zauważyć, że duży udział przedsięwzięć związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi w ogólnej puli zadań realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej występuje np. w Poznaniu czy Bydgoszczy<sup>9</sup>. Wskazane miasta będą poniżej przedmiotem analizy obowiązujących na ich terenie warunków realizacji inicjatywy lokalnej. Punktem wyjścia do tej analizy było bliższe przyjrzenie się regulacjom dopuszczającym przeprowadzanie przedmiotowych inicjatyw. Chodzi tu, oprócz analizowanych w pierwszej części przepisów ustawo-

<sup>8</sup> W sprawozdaniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za lata 2012 i 2013 podano procentowy udział organów współpracujących z mieszkańcami i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Wynosi on odpowiednio: dla starostwa powiatowego – 3,03%, miast na prawach powiatu – 21,6%, urzędów gminy, urzędów miast i gminy, urzędów miasta, które nie są miastem na prawach powiatu – 6,2%. Pobrane z: <http://www.pozYTEK.gov.pl/download/files/Biblioteka/BPP/Sprawozdanie.pdf> (16.05.2016 r.).

<sup>9</sup> Pobrane z: [www.poznan.pl](http://www.poznan.pl); [www.bydgoszcz.pl](http://www.bydgoszcz.pl) (16.05.2016).

wych, przede wszystkim o uchwały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określające tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

Dla badanych miast są to:

- 1) Uchwała nr VIII/66/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych<sup>10</sup> (dalej Uchwała RM Poznania);
- 2) Uchwała nr XXXIII/692/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 października 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej<sup>11</sup> (dalej Uchwała RM Bydgoszczy).

W wyniku przeglądu tych dokumentów zobrazowano w tabelach 1–3 najważniejsze czynniki związane z realizacją inicjatywy lokalnej, stanowiące doprecyzowanie ustawowych rozwiązań.

Tabela 1. Termin wprowadzenia inicjatyw lokalnych

Poznań	Bydgoszcz
Data wejścia w życie Uchwały RM Poznania, czyli 4 maja 2011 r.	Data wejścia w życie Uchwały RM Bydgoszczy, czyli 27 listopada 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

Tabela 2. Wysokość wkładu pieniężnego wnioskodawcy

Poznań	Bydgoszcz
Świadczenia pieniężne wnioskodawcy w przypadku zadania inwestycyjnego powinny stanowić co najmniej 50% wartości inwestycji; prezydent miasta może obniżyć udział wnioskodawcy do nie mniej niż 25% wartości inwestycji lokalnej.	Ogólna zasada przewiduje, że wkład pieniężny powinien wynosić co najmniej 25%; prezydent miasta może go obniżyć do: 15% – w przypadku udowodnienia przez wnioskodawcę współfinansowania wcześniejszej budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, 20% – gdy budowa dotyczyła tylko jednej z ww. sieci

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

<sup>10</sup> Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2011.108.1822.

<sup>11</sup> Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2012.2682.

Tabela 3. Kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej

Poznań	Bydgoszcz
Kryteria wspólne:	
1) celowość realizacji zadania z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej; 2) możliwości realizacji zadania przez wnioskodawcę; 3) wkład pracy własnej wnioskodawcy w formie pracy społecznej; 4) udział finansowy wnioskodawcy w realizacji zadania; 5) udział rzeczowy wnioskodawcy w realizacji zadania; 6) stopień zaawansowania w przygotowanie zadania; 7) udział finansowy miasta niezbędny do realizacji zadania oraz ewentualne koszty, jakie będzie ponosiło miasto w konsekwencji realizacji zadania; 8) doświadczenie w realizacji zadań objętych wnioskiem; 9) planowany termin zakończenia realizacji zadania	
Kryterium dodatkowe: znaczenie zadania dla realizacji celów miasta Poznania zgodnie ze Strategią Rozwoju Miasta	brak wprost kryterium zastosowanego w Poznaniu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały RM Poznania i Uchwały RM Bydgoszczy.

Na terenie Poznania istniała możliwość wcześniejszego skorzystania z inicjatywy lokalnej. Z kolei samorząd w Bydgoszczy wprowadził możliwości zastosowania większych obniżek wymaganego wkładu pieniężnego wnioskodawcy.

Oceny funkcjonowania inicjatywy lokalnej na obszarze Poznania i Bydgoszczy dokonano na podstawie przeglądu podejmowanych w tym trybie inwestycji (wyniki przedstawiono w tab. 4).

Tabela 4. Inwestycje realizowane w trybie inicjatywy lokalnej

Rok	Samorząd	Liczba zrealizowanych inwestycji <sup>1</sup>	Wartość inwestycji w mln zł (z zaokrągleniem do pełnych dziesiątek)		
			ogółem	prywatne środki	publiczne środki
2013	Poznań	15	4,0	0,9	3,1
	Bydgoszcz	6	1,5	0,4	1,1
2014	Poznań	28	4,4	1,2	3,2
	Bydgoszcz	8	1,5	0,4	1,1

<sup>1</sup> W ramach inicjatywy realizowano głównie inwestycje drogowe, w ramach których prowadzono również określone prace związane z siecią kanalizacyjną i wodociągową.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publicznej udostępnionej na [www.poznan.pl](http://www.poznan.pl) oraz [www.bydgoszcz.pl](http://www.bydgoszcz.pl) (16.05.2016).



Wartości wkładu wnioskodawcy w realizację wszystkich projektów wynosiła 25%, przy zagwarantowaniu przez samorząd w Poznaniu i Bydgoszczy środków pieniężnych w wysokości 75%. Na przestrzeni lat widać zainteresowanie realizacją inwestycji w trybie inicjatywy lokalnej, a nawet tendencje wzrostowe.

## Podsumowanie

Na podstawie doświadczenia obydwu samorządów widać, że inicjatywa lokalna jest skutecznie wykorzystywana do realizacji inwestycji. Przyjęcie tych projektów oznacza, że aktywizacja mieszkańców nie ogranicza się jedynie do przejawiania chęci ich zrealizowania, ale również do brania określonej odpowiedzialności, w tym finansowej, za wykonanie zadania. W związku z tym postuluje się, aby jednostki samorządu tworzyły warunki do podejmowania współpracy w ramach inicjatywy lokalnej, wydając odpowiednie akty prawa miejscowego oraz, co najważniejsze, zabezpieczając wystarczające środki finansowe na realizację tego typu przedsięwzięć.

## Literatura

- Blicharz, J. (2012). *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*. Warszawa.
- Kisała, M. (2013). Realizacja zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym* (s. 445–453). Warszawa.
- Talik, A., Ciągiewicz-Miśta, A. (2012). Finansowanie przez jednostki samorządu terytorialnego działalności pożytku publicznego. W: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* (s. 164–175). Warszawa.
- Serowaniec, M. (2013). Inicjatywa lokalna jako instrument partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym. W: W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Prawo naszych sąsiadów, tom I. Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki* (s. 252–264). Rzeszów–Przemyśl.

**Akty prawne:**

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uchwała nr VIII/66/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatyw lokalnych.

Uchwała nr XXXIII/692/12 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 31 października 2012 r. w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej.

**SOCIAL INITIATIVE AND THE IMPLEMENTATION OF INVESTMENTS  
(BASED ON THE EXAMPLE OF POZNAN AND BYDGOSZCZ)****Abstract**

Investment projects are a perfect vehicle for addressing the needs of local communities. Therefore, it is imperative that local governments undertake such tasks. Increased public participation is essential for speeding up the implementation of investments. This study presents one of the ways of involving a specific community in the implementation of such public tasks as local initiatives.

*Translated by Agencja MAart Sp. z o.o.*

**Keywords:** local initiative, infrastructural investments, local government, society

**Kod JEL:** K23

