

Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej

OES

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057; dalej u.p.p.w.), pod pojęciem inicjatywy lokalnej należy rozumieć formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Jest to mechanizmem włączenia mieszkańców do partycypacji w realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Regulacja odnosząca się do inicjatywy lokalnej obowiązuje od 12.03.2010 r.

I. Zakres przedmiotowy inicjatywy lokalnej

Przedmiotem inicjatywy lokalnej, zgodnie z art. 19b ust. 1 u.p.p.w., jest realizacja zadania publicznego w zakresie:

- 1) 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 oraz obiektów małej architektury;
- 2) działalności charytatywnej;

- 3) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;
- 4) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego;
- 5) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego;
- 6) promocji i organizacji wolontariatu;
- 7) edukacji, oświaty i wychowania;
- 8) działalności w sferze wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i turystyki;
- 9) ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach;
- 10) porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- 11) rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

II. Wnioskodawca

Wniosek o realizację zadania publicznego do jednostki samorządu terytorialnego składają mieszkańcy, którzy mają miejsce zamieszkania na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego (art. 19b ust. 1 u.p.p.w.).

Mieszkańcy mogą złożyć wniosek na dwa sposoby:

- 1) bezpośrednio,
- 2) bądź za pośrednictwem:
 - a) organizacji pozarządowych,

III. Charakter prawny wniosku o realizację zadania publicznego

b) osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;

c) stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego;

d) spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1468), 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.

Wymienione wyżej podmioty muszą mieć siedzibę na terenie jednostki samorządu terytorialnego, do której zgłaszany jest wniosek o realizację zadania publicznego. Grupa mieszkańców może złożyć wniosek samodzielnie lub może zwrócić się do określonej organizacji pozarządowej albo innego uprawnionego podmiotu o wniesienie wniosku w interesie mieszkańców.

Niezależnie od wybranego trybu składania wniosku, inicjatywa należy do mieszkańców. Ustawodawca nie wprowadził wymagań co do minimalnej liczby osób popierających wniosek. Dlatego można przyjąć, że wnioskodawcami muszą być co najmniej dwie osoby fizyczne, działające wspólnie i mające miejsce zamieszkania na terenie jednostki samorządu terytorialnego, do której kierują wniosek.

Zgodnie z art. 19b ust. 2 u.p.p.w. wniosek o realizację zadania publicznego stanowi wniosek w rozumieniu art. 241 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.). W myśl przywołanego przepisu przedmiotem wniosku może być w szczególności lepsze zaspokajanie potrzeb ludności.

Skargi, wnioski i petycje należą do powszechnych środków ochrony prawnej i są elementem społeczeństwa obywatelskiego. Wnoszenie i rozpatrywanie skarg oraz wniosków następuje na podstawie przepisów działu VIII k.p.a. Z kolei zasady składania i rozpatrywania petycji określa ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870). W przeciwieństwie do skargi przedmiotem wniosku nie jest określony zarzut, lecz zamiar poprawienia istniejącego stanu rzeczy. Przepis art. 63 Konstytucji RP z 1997 r. gwarantuje każdemu prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych.

Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych (art. 225 § 1 k.p.a.). Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe są obowiązane przeciwdziałać działaniom ograniczającym prawo do składania wniosków (art. 225 § 2 k.p.a.). Pracownik organu państwowego, pracownik samorządowy winny niewłaściwego i nieterminowego załatwiania wniosków, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej

odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa (art. 223 § 2 k.p.a.).

Z uwagi na to, że wniosek o realizację zadania publicznego może być składany przez mieszkańców bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pozarządowych lub innych podmiotów uprawnionych, dlatego należy zwrócić uwagę na treść art. 221 § 3 k.p.a. Zgodnie ze wskazanym przepisem, wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą. Wobec tego organizacja pozarządowa lub inny uprawniony podmiot będą składały wniosek w interesie mieszkańców i za ich zgodą.

Zatem status wnioskodawcy będą mieli mieszkańcy, którzy samodzielnie i bezpośrednio złożą wniosek do jednostki samorządu terytorialnego. To oni podpisują się pod wnioskiem. Niemniej grupa mieszkańców może zwrócić się do określonej organizacji pozarządowej albo innego uprawnionego podmiotu o wniesienie wniosku w interesie tychże mieszkańców. Wówczas status wnioskodawcy będzie przysługiwał owej organizacji pozarządowej lub innemu uprawnionemu podmiotowi.

IV. Adresat wniosku

Wniosek o realizację zadania publicznego należy złożyć do właściwej jednostki samorządu terytorialnego, czyli do gminy, powiatu lub samorządu województwa. W praktyce adresatem wniosku powinien być organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, czyli odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, bądź zarząd województwa.

O tym, do której jednostki samorządu terytorialnego należy skierować wniosek decyduje rodzaj zadania publicznego planowanego do wykonania.

Na każdym szczeblu samorządu terytorialnego realizowane są inne zadania publiczne, co poniekąd wynika z zasady pomocniczości.

Zgodnie z art. 7 ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. poz. 1372; dalej u.s.g.), zadania własne gminy polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i obejmują w szczególności sprawy:

- 1)** ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2)** gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3)** 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;
- 4)** działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5)** lokalnego transportu zbiorowego;
- 6)** ochrony zdrowia;
- 7)** pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8)** wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9)** gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10)** edukacji publicznej;
- 11)** kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 12)** kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13)** targowisk i hal targowych;
- 14)** zieleni gminnej i zadrzewień;
- 15)** cmentarzy gminnych;
- 16)** porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17)** utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;

20) promocji gminy;

21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.p.p.w.;

22) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Należy zaznaczyć, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1 u.s.g.). Jest to domniemanie o istotnych konsekwencjach. Natomiast powiat i samorząd województwa realizują zadania publiczne, które zostały im wprost wyznaczone w ustawach.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920; dalej u.s.p.), powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

1) edukacji publicznej;

2) promocji i ochrony zdrowia;

3) pomocy społecznej;

4) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;

5) polityki prorodzinnej;

6) wspierania osób niepełnosprawnych;

7) transportu zbiorowego i dróg publicznych;

8) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

9) kultury fizycznej i turystyki;

11) geodezji, kartografii i katastru;

12) gospodarki nieruchomościami;

13) administracji architektoniczno-budowlanej;

14) gospodarki wodnej;

15) ochrony środowiska i przyrody;

16) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;

17) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;

18) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;

19) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;

20) ochrony praw konsumenta;

21) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;

22) obronności;

23) promocji powiatu;

24) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 u.p.p.w.;

25) działalności w zakresie telekomunikacji.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668; dalej u.s.w.), samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego;

2) promocji i ochrony zdrowia;

3) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

4) pomocy społecznej;

5) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;

6) polityki prorodzinnej;

7) modernizacji terenów wiejskich;

8) zagospodarowania przestrzennego;

9) ochrony środowiska;

10) transportu zbiorowego i dróg publicznych;

11) kultury fizycznej i turystyki;

12) ochrony praw konsumentów;

13) obronności;

14) bezpieczeństwa publicznego;

15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy;

16) działalności w zakresie telekomunikacji;

17) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Może się zdarzyć, że określone zadanie publiczne, które mieszkańcy chcą uczynić przedmiotem inicjatywy lokalnej przypisane zostało do każdego szczebla samorządu terytorialnego. Tak przykładowo dzieje się w przypadku zadań z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego. Wówczas mieszkańcy składający wniosek o realizację zadania publicznego w zakresie bezpieczeństwa powinni określić, czy projektowane zadanie ma zasięg gminny, ponadlokalny lub regionalny. Odpowiedź na tak postawione pytanie pozwoli ustalić adresata wniosku.

Zgodnie z art. 242 § 1 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 243 k.p.a.).

W świetle przywołanej regulacji mieszkańcy lub podmiot działający w ich interesie, nie ponoszą ujemnych skutków prawnych skierowania wniosku o realizację zadania publicznego do niewłaściwego organu. Aby organ, do którego wpłynął wniosek mógł dokonać oceny swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, sam wniosek musi zawierać precyzyjny opis zadania publicznego. Dopiero jasno zdefiniowane zadanie publiczne może zostać należycie zakwalifikowane jako zadanie gminy, powiatu lub samorządu województwa.

V. Wymagania formalne wniosku

Wniosek o realizację zadania publicznego ma charakter odformalizowany (art. 222 k.p.a.). Niemniej koniecznym składnikiem wniosku jest stwierdzenie, że wnioskodawca zwraca się z propozycją realizacji konkretnego zadania publicznego. Opis zadania publicznego powinien być możliwie wyczerpujący i dokładny. Co istotne, wnioskodawca musi przedstawić, w jaki sposób będzie partycypował w wykonaniu planowanego zadania publicznego. Wobec tego może zaproponować wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej, bądź zaoferować świadczenia pieniężne lub rzeczowe w określonej postaci.

Drugim elementem koniecznym jest lista mieszkańców popierających wniosek. Przy imieniu i nazwisku należy podać miejsce zamieszkania oraz podpis. Jeżeli wniosek w interesie mieszkańców składa organizacja pozarządowa lub inny uprawniony podmiot, to obok nazwy i siedziby należy wskazać dokument, z którego wynikają zasady reprezentacji tego podmiotu (np. wypis z Krajowego Rejestru Sądowego). W przypadku, gdy dany podmiot składa wniosek w interesie mieszkańców, to musi przedstawić ich zgodę zawierającą imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania wraz z podpisami.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46), wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. W razie zgłoszenia wniosku ustnie, przyjmujący zgłoszenie sporządza protokół, który podpisują wnoszący wniosek i przyjmujący zgłoszenie. W protokole zamieszcza się datę przyjęcia wniosku, imię, nazwisko (nazwę) i adres

zgłaszającego oraz zwięzły opis treści sprawy (§ 6 cyt. rozporządzenia).

VI. Tryb rozpoznania wniosku

Po otrzymaniu wniosku organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje jego wstępnej weryfikacji. Jeżeli z treści wniosku nie można należycie ustalić jego przedmiotu, wzywa się wnoszącego wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (§ 8 ust. 2 cyt. rozporządzenia). Jeżeli rozpatrzenie wniosku wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia wniosku zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień (§ 9 cyt. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 244 § 1 k.p.a. organ właściwy do załatwienia wniosku powinien go rozpoznać bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W razie niemożności załatwienia wniosku we wskazanym terminie właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym nowym terminie załatwienia wniosku (art. 245 k.p.a.). Wnioskodawcy służy prawo wniesienia skargi w przypadku niezakończoności wniosku w ciągu miesiąca albo w nowym terminie wskazanym w zawiadomieniu (art. 246 § 2 k.p.a.). Skargę na beczynność lub przewlekłość należy złożyć odpowiednio do rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.

Istotne jest to, wedle jakich kryteriów organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ocenia złożony wniosek o realizację zadania publicznego. Nie ma tutaj

miejsca na dowolność albo arbitralność. 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 (art. 19c ust. 1 u.p.p.w.). Wobec tego kryteria oceny są z góry wiadome, gdyż określa je odpowiednia uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa.

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. 19c ust. 2 u.p.p.w.). Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa nie może przy ocenie wniosku wyjść poza kryteria wyznaczone w odpowiedniej uchwale organu stanowiącego. Jedyny luz decyzyjny pojawia się przy ocenie celowości wniosku z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa wydają pisemne rozstrzygnięcie o uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu wniosku o realizację zadania publicznego. Zgodnie z art. 244 § 2 k.p.a. o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się wnioskodawcę. Zawiadomienie takie powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób wniosek został załatwiony, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia wniosku. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu wniosku powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 238 § 1 w zw. z art. 247 k.p.a.)

Wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi odpowiednio do rady gminy,

rady powiatu lub sejmiku województwa (art. 229 pkt 3-5 w zw. z art. 246 § 1.k.p.a.). Skarga powinna zostać załatwiona nie później niż w ciągu miesiąca. Organ rozpatrujący skargę uznana ją za bezzasadną, jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa uwzględniły w pełni szczegółowe kryteria oceny wniosków określone w odpowiedniej uchwale, a nadto jasno i logicznie uzasadniły, dlaczego wniosek został uznany za celowy lub niecelowy z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Jeżeli bezzasadność skargi wykazano w odpowiedzi na skargę, a wnioskodawca ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania wnioskodawcy (art. 239 k.p.a.).

Problem pojawia się gdy rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa uznają za zasadną skargę na rozstrzygnięcie o nieuwzględnieniu wniosku o realizację zadania publicznego. Zgodnie z § 12 cyt. rozporządzenia, organ rozpatrujący skargę może, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki, w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. Wydaje się, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może zmienić treści rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu wniosku o realizację zadania publicznego. Może jedynie na przyszłość zalecić usunięcie przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu organu wykonawczego w zakresie rozpatrywania wniosków o realizację zadania publicznego.

Wymaga podkreślenia, że sprawy skarg i wniosków nie podlegają kontroli sądów administracyjnych.

VII. Charakter umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej

Jeżeli organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego wyda zawiadomienie o uwzględnieniu wniosku o realizację zadania publicznego, wówczas organ ten zawiera umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej z wnioskodawcą.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględniając wniosek o realizację zadania publicznego zobowiązuje się do zawarcia stosownej umowy. Zatem wnioskodawca może domagać się zawarcia umowy. Natomiast wątpliwym wydaje się, czy również wnioskodawca jest zobowiązany do zawarcia takiej umowy przez sam fakt złożenia wniosku o realizację zadania publicznego. Jest to wniosek o ulepszenie określonego stanu rzeczy poprzez wspólne działania z jednostką samorządu terytorialnego. Nie jest to jednak oferta zawarcia umowy w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego (dalej k.c.). Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku rozpoczyna się etap negocjacji, w toku których strony powinny porozumieć się co do treści umowy (art. 72 k.c.).

Jak wcześniej wyjaśniono, wniosek o realizację zadania publicznego został zakwalifikowany do powszechnych środków ochrony prawnej, a zatem do instrumentów prawa publicznego. Natomiast uwzględnienie takiego wniosku polega na zawarciu umowy cywilnoprawnej (art. 19h u.p.p.w.). Przechodzimy zatem na grunt stosunków cywilnoprawnych, gdzie obowiązuje zasada równości stron.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca wskazał dwa sposoby realizowania zadań publicznych przez gminę, powiat oraz samorząd województwa. W celu wykonywania zadań publicznych jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć jednostki organizacyjne oraz zawierać umowy z innymi

podmiotami (art. 9 ust. 1 u.s.g.; art. 6 ust. 1 u.s.p.; art. 8 ust. 1 u.s.w.). Zatem umowa jest „normalnym” sposobem realizacji zadań publicznych.

VIII. Strony umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej

Stronami umowy są:

- 1) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa),
- 2) wnioskodawca (art. 19d u.p.p.w.).

Jeśli wniosek został złożony bezpośrednio przez mieszkańców, to każdy z nich reprezentuje stronę społeczną w umowie o wykonanie inicjatywy lokalnej. Pod umową wymagane są podpisy wszystkich wnioskodawców, którzy przyjmują solidarną odpowiedzialność za wykonanie umowy.

Z kolei gdy wniosek został złożony za pośrednictwem organizacji pozarządowej lub innych podmiotów uprawnionych, to stroną umowy będą właśnie owe podmioty. W takim przypadku umowę podpisują osoby umocowane do reprezentowania podmiotu działającego w interesie mieszkańców i z ich inicjatywy. Wydaje się konieczne, aby organizacja pozarządowa lub inny podmiot uprawniony do działania w interesie mieszkańców odebrały od mieszkańców pisemne oświadczenia, że dostarczą oni świadczenia pieniężne, rzeczowe lub osobiste potrzebne do realizacji zadania publicznego objętego przedmiotem umowy.

Drugą stroną umowy jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Można przyjąć, że wykonanie inicjatywy lokalnej nie będzie związane z zarządzeniem gminy, powiatu lub samorządu województwa, dlatego nie znajdują zastosowania przepisy regulujące zasady składania oświadczeń woli w sprawach

majątkowych (art. 46 u.s.g., art. 48 u.s.p., art. 57 u.s.w.). Wobec tego ogólne umocowanie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do podpisania umowy wynika z art. 31 u.s.g. Natomiast tryb pracy zarządu powiatu określa statut powiatu (art. 32 ust. 4 u.s.p.), a tryb działania zarządu województwa określa statut województwa (art. 41 ust. 3 u.s.w.).

IX. Postanowienia umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej

Umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej zawiera się na czas określony. Należy przyjąć, że okres, na który zawarto umowę, koresponduje z planowanym czasem realizacji zadania. Powyższa umowa jest umową cywilnoprawną z elementami swoistymi (art. 19h u.p.p.w.).

Przedmiotem umowy jest realizacja zadania publicznego w zakresie opisanym w art. 19b ust. 1 u.p.p.w. Zadanie to musi zostać nazwane i opatrzone krótką charakterystyką. Poprzez zawarcie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zleca wnioskodawcy wykonanie zadania publicznego z wykorzystaniem pracy społecznej, własnych środków pieniężnych lub świadczeń rzeczowych.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami w formie umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 1, ust. 2 pkt 6, ust. 3 u.p.p.w.). Należy przyjąć, że te same zasady znajdą zastosowanie do umowy zawartej bezpośrednio z grupą mieszkańców.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zawiera umowę z mieszkańcami lub podmiotem niezależnym

od siebie. Współdziałanie w formie umowy charakteryzuje się brakiem organizacyjnego podporządkowania między stronami umowy zmierzającymi do osiągnięcia wspólnego celu. Zatem umowa powinna być tak skonstruowana, aby jej treść urzeczywistniała zasadę suwerenności stron i partnerskich relacji.

Umowa o wykonanie inicjatywy lokalnej musi nadto czynić zadość zasadzie pomocniczości i efektywności realizacji zadań publicznych. Oznacza to, że w ramach omawianej umowy można powierzyć mieszkańcom takie zadania, które są oni w stanie zrealizować w sposób efektywny przy określonym wsparciu władzy lokalnej. Zasada efektywności oznacza najlepszą jakość realizacji zadania publicznego w stosunku do środków, które można przeznaczyć na ten cel, a także najlepszy stosunek nakładów do efektów, w tym efektów ekonomicznych i społecznych.

Każda ze stron umowy podejmuje określone zobowiązanie. Zobowiązanie wnioskodawcy może polegać na świadczeniu pracy społecznej, na świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych (art. 19e u.p.p.w.). Świadczenia pieniężne przeznaczone są na zakup materiałów i narzędzi potrzebnych do wykonania zadania. Z kolei świadczenia rzeczowe mają charakter dość zróżnicowany, bo mogą polegać przykładowo na dostarczeniu dokumentacji budowlanej, raportu, prognozy czy operatu, bądź udostępnieniu samochodu, kserokopiarki lub oprogramowania. Niemniej należy zauważyć, że ustawodawca uznał wkład pracy społecznej jako priorytetowy przy ocenie wniosku (art. 19c ust. 1 u.p.p.w.). Tym samym głównym zobowiązaniem wnioskodawcy powinno być zapewnienie pracy społecznej mieszkańców. Zatem mieszkańcy powinni osobiście zaangażować się w realizację inicjatywy lokalnej w określonym wymiarze godzinowym i dniowym. Opisane środki, które zobowiązał się dostarczyć wnioskodawca muszą

być adekwatne i wystarczające do realizacji inicjatywy lokalnej.

Zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego, jako zleceniodawcy, polega na dostarczeniu stronie społecznej rzeczy koniecznych do wykonania inicjatywy lokalnej. Wnioskodawca jest zobowiązany zwrócić te rzeczy po upływie czasu trwania umowy (art. 19f u.p.p.w.). Pod pojęciem rzeczy należy rozumieć przedmioty materialne (art. 45 k.c.). Użyczone rzeczy powinny być używane tylko w celu wykonania inicjatywy lokalnej. W grę wchodzi użyczenie tylko rzeczy trwałych, a nie materiałów, które podlegają zużyciu lub przetworzeniu.

Jednostka samorządu terytorialnego w ramach umowy o realizację inicjatywy lokalnej nie przekazuje wnioskodawcy dotacji na finansowanie realizacji wnioskowanego zadania. Przekazanie dotacji budżetowej może nastąpić na podstawie umowy o powierzanie wykonywania zadań publicznych oraz umowy o wspieranie wykonywania zadań publicznych (art. 5 ust. 4, art. 16 u.p.p.w.). Dlatego wymaga podkreślenia, że zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego wynikające z umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej nie polega na współfinansowaniu danego przedsięwzięcia. Jednostka samorządu terytorialnego wspiera mieszkańców tylko w formie rzeczowej i organizacyjnej. Wsparcie może polegać na udostępnieniu terenu, infrastruktury lub urządzeń, albo lokalu.

Drugim obowiązkiem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązek wspólnego z wnioskodawcą opracowania dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kosztorysu (art. 19g u.p.p.w.). Jest to obowiązek organizacyjny wynikający z faktu, że pracownicy samorządowi posiadają kwalifikacje i doświadczenie potrzebne do sporządzenia specjalistycznej dokumentacji. Niemniej umowa musi

gwarantować stronie społecznej udział w opracowywaniu dokumentów, zgodnie z zasadą partnerstwa i budowania zaufania. Wnioskodawca powinien mieć dostęp do źródeł danych uwzględnionych w dokumentacji oraz stały wgląd w przebieg prac dokumentacyjnych.

W przypadku, gdy wykonanie zadania publicznego będzie polegało na tzw. działaniach miękkich (np. w zakresie upowszechniania tradycji narodowej, promocji wolontariatu), na ogół nie będą wymagane zgody i decyzje administracyjne. Natomiast w przypadku realizacji zadań publicznych takich, jak budowa kanalizacji i sieci wodociągowej, potrzebne będzie co najmniej pozwolenie na budowę oraz dodatkowe porozumienie z gestorem sieci. Ponieważ w roli inwestora występuje strona społeczna (tj. grupa mieszkańców, organizacja pozarządowa lub inny uprawniony podmiot), dlatego to na niej spoczywa obowiązek uzyskania wymaganych pozwoleń. W takich przypadkach znacznie dogodniej będzie, gdy stroną umowy nie są bezpośrednio mieszkańcy, lecz organizacja pozarządowa.

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania jest strona społeczna, która przyjmuje zlecenie od organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Zleceniodawca powinien zastrzec w umowie uprawnienie do sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego. Nadto należy wprowadzić zapis, że wykonanie umowy nastąpi z dniem zaakceptowania przez zleceniodawcę sprawozdania końcowego, sporządzonego przez wnioskodawcę.

Do umowy należy wprowadzić zapis umożliwiający stronie społecznej odstąpienie od umowy w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie niniejszej umowy, na przykład z powodu siły wyższej. Zleceniobiorca może odstąpić od umowy składając stosowne oświadczenie na piśmie.

W umowie należy zastrzec, że zleceniobiorca ponosi wyłączną odpowiedzialność wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego. Jeśli w trakcie wykonywania inicjatywy lokalnej zleceniobiorca (tj. wnioskodawca) zbierał, przekazywał i przetwarzał dane osobowe, wówczas powinien zobowiązać się do postępowania zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

(ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).

W umowie strony mogą zaznaczyć, że ewentualne spory powstałe w związku z zawarciem i wykonywaniem umowy będą rozstrzygane polubownie. W przypadku braku porozumienia, strony mogą wskazać sąd powszechny właściwy miejscowo do rozstrzygnięcia sporu.

X. Uwagi końcowe

Praktyka pokazuje, że inicjatywa lokalna jest najczęściej stosowana w gminie, a więc tam, gdzie mieszkańcom najbliższej do władzy lokalnej i gdzie koncentrują się ich sprawy życiowe. Zgłaszane przez mieszkańców zadania publiczne są na ogół ewidentnie użyteczne dla wspólnoty lokalnej.

Omawiając umowę o wykonanie inicjatywy lokalnej przyjęto, że jednostka samorządu terytorialnego nie może na podstawie tej umowy dofinansowywać realizację zadania publicznego. Z brzmienia art. 19e u.p.p.w. wynika, że środki pieniężne dostarcza wnioskodawca, natomiast organ wykonawczy zlecający wykonanie zadania publicznego oddaje do dyspozycji stronie społecznej

„rzeczy konieczne do wykonania inicjatywy lokalnej” oraz uczestniczy w opracowaniu dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia inicjatywy lokalnej, w tym harmonogramu i kalkulacji kosztów (art. 19f i 19g u.p.p.w.). Katalog opisanych świadczeń należy uznać za zamknięty.

Za trafnością takiego stanowiska przemawia okoliczność, że inicjatywa lokalna ma charakter samoobsługowy.

Grupa mieszkańców zgłasza wniosek o realizację w kooperacji z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego zadania, które wykonuje własnym nakładem, z niezbędnym wsparciem rzeczowym i organizacyjnym ze strony samorządu terytorialnego. Udział tzw. trzeciego sektora, czyli organizacji pozarządowych nie zastępuje i nie zastania inicjatywy grupy mieszkańców, tylko stanowi wsparcie organizacyjne – upraszcza postępowanie.



**Opracował dr Krzysztof Świdorski,
radca prawny**

Materiał przygotowany przez OBSERWATORIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE

Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne jest niezależnym oraz apolitycznym Think-Tankiem działającym na obszarze Polski, którego prace zostały zapoczątkowane w 2020 roku. Zostało powołane w celu prowadzenia działalności naukowo-badawczej, analitycznej, wydawniczej, popularyzatorskiej, eksperckiej oraz edukacyjnej.

ZAPRASZAMY DO KONTAKTU