



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

**OBYWATELSKA
INICJATYWA
UCHWAŁODAWCZA
W PROCESIE
STANOWIENIA AKTÓW
PRAWA MIEJSCOWEGO**

Kancelaria Senatu

OBYWATELSKA
INICJATYWA
UCHWAŁODAWCZA
W PROCESIE
STANOWIENIA AKTÓW
PRAWA MIEJSCOWEGO

Redakcja naukowa
Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski
Dr Elżbieta Mreńca

Warszawa 2018

Recenzenci:

Prof. zw. dr hab. Adam Bosiacki – Uniwersytet Warszawski,
Wydział Prawa i Administracji

Prof. nzw. dr hab. Igor Zachariasz – Uczelnia Łazarskiego,
Wydział Prawa i Administracji

Korekta:

Magdalena Narożna

Projekt okładki:

Alicja Nowaczyk

Redakcja techniczna:

Paweł Wojciechowski

ISBN 978-83-65711-27-4

CIP – Biblioteka Narodowa

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie
stanowienia aktów prawa miejscowego / redakcja
naukowa Piotr Benedykt Zientarski, Elżbieta Mreńca
; [Senat Rzeczypospolitej Polskiej]. – Warszawa
: Kancelaria Senatu, 2018

Kancelaria Senatu
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2018 r.
Nakład 100 egz.

Spis treści

Piotr Benedykt Zientarski, Elżbieta Mreńca	
<i>Słowo wstępne</i>	5
Marian Kallas	
<i>Wprowadzenie</i>	9
Hubert Izdebski	
<i>Rozdział I.</i>	
<i>Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.</i>	13
Piotr Benedykt Zientarski	
<i>Rozdział II.</i>	
<i>Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej</i>	
<i>a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza</i>	23
Elżbieta Mreńca	
<i>Rozdział III.</i>	
<i>Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców</i>	
<i>w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności.</i>	41
Arkadiusz Cudak	
<i>Rozdział IV.</i>	
<i>Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych</i>	
<i>w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.</i>	61
Małgorzata Niewiadomska-Cudak	
<i>Rozdział V.</i>	
<i>Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi</i>	83
Inga Oleksiuk, Karol Kostrzębski	
<i>Rozdział VI.</i>	
<i>Rola nowych ruchów miejskich w tworzeniu prawa miejscowego.</i>	101
Karolina Borecka	
<i>Rozdział VII.</i>	
<i>Podstawowe cechy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej</i>	
<i>w gminach miejsko-wiejskich</i>	123

Głosy w dyskusji na temat obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i jej wpływu na lokalną legislację podczas konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Wyższą Szkołą Finansów i Zarządzania w Warszawie w dniu 14 marca 2017 roku	137
Wojciech Góralczyk	139
Marek Wójcik	140
Waldemar Trochimiuk	142
Adam Wasiak	143
Andrzej Dec	145
Tomasz Czuczak	147
Jerzy Korczak	151
Piotr Benedykt Zientarski	156

Słowo wstępne

Akty prawa miejscowego gminy stanowią najczęściej spotykany w praktyce rodzaj aktów prawa miejscowego¹. Specyfika prawa lokalnego sprawia, iż prawo to ma istotny wpływ na kształtowanie sytuacji prawnej obywateli w ich życiu codziennym.

Potrzeba pogłębienia skuteczności i efektywności oddziaływania aktów prawa miejscowego jest związana z zagadnieniem demokracji bezpośredniej. Jedną z jej form jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, polegająca na przyznaniu prawa do przedstawiania projektów uchwał przez mieszkańców pod obrady organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Uprawnienie to jest więc instrumentem służącym uwalnianiu energii społecznej mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, które ma na celu podniesienie autorytetu i wzrost akceptowalności tworzonego prawa. Ponadto stanowi skuteczne narzędzie ułatwiające szybką i adekwatną reakcję prawną na zmieniającą się rzeczywistość.

Problematyka badawcza monografii dotyczy uwarunkowań prawnych w płaszczyźnie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a w szczególności jej roli we wzmacnianiu demokratyzacji procesu prawotwórczego przy stanowieniu prawa lokalnego przez organy samorządu terytorialnego. Istotą podjętego zagadnienia badawczego jest brak w Konstytucji RP oraz ustawodawstwie zwykłym normatywnej legitymacji w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uregulowanie w tym zakresie funkcjonuje w polskim systemie prawnym na poziomie podstawowym. Jest zamieszczone, według uznania, w statutach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – w myśl art. 169 ust. 4 Konstytucji RP – który stanowi, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące. Organy nadzoru kwestionują jednak legalność tego rodzaju uregulowań, co staje się przedmiotem postępowań sądowno-administracyjnych wszczynanych w trybie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru bądź też na skutek wniesionej przez organ nadzoru skargi na uchwałę rady gminy. Na złożoności podjętego tematu wskazuje zarówno roz-

¹ K. Miaskowska-Daszkievicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 110.

bieżność orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i niespójność stanowiska przedstawicieli doktryny prawnej.

Walorem monografii jest przedstawienie różnych poglądów w przedmiotowej problematyce. W szczególności cele badawcze monografii przyjmują następujące kierunki rozważań. Pierwszy to wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda* w zakresie ustawowego uregulowania prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Drugi to przedstawienie argumentacji i kontrargumentacji za utrzymaniem *status quo* w zakresie unormowań prawnych przedmiotowego zagadnienia, tj. wskazaniem art. 169 ust. 4 Konstytucji RP jako wystarczającej podstawy prawnej dla uregulowania prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statutach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Trzeci to wskazanie alternatywnych do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej form partycypacji społecznej.

Inspiracją niniejszej publikacji była konferencja naukowa pt. *Rola obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w stanowieniu prawa miejscowego* zorganizowana w dniu 14 marca 2017 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie. Stąd monografia dotyczy stanu prawnego w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

Konstrukcja publikacji obejmuje słowo wstępne jej redaktorów i krótkie wprowadzenie, siedem rozdziałów merytorycznych oraz głosy w dyskusji. Autorstwo poszczególnych rozdziałów jest oznaczone. Na końcu każdego z rozdziałów zamieszczona jest bibliografia oraz streszczenie i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim.

Rozdział pierwszy zawiera charakterystykę podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W rozdziale drugim przedstawiono problematykę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w kontekście aspektów aksjologicznych partycypacji społecznej. Rozdział trzeci obejmuje problematykę inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności. Rozdział czwarty zawiera analizę prawną orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Rozdział piąty dotyczy funkcjonowania prawa inicjatywy uchwałodawczej w praktyce na przykładzie miasta Łodzi. W kolejnym, szóstym rozdziale omówiono rolę nowych ruchów miejskich w tworzeniu prawa miejscowego. W ostatnim, siódmym rozdziale przedstawiono podstawowe cechy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach miejsko-wiejskich.

Niniejsza monografia jest pierwszym w literaturze przedmiotu całościowym, spójnym tematycznie ujęciem problematyki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zawiera próbę wszechstronnego omówienia tego zagadnienia w sposób oryginalny i twórczy, z punktu widzenia indywidualnych poglądów Autorów.

Autorzy wyrażają nadzieję, że publikacja stanie się użyteczna nie tylko dla doktryny prawa, ale będzie miała również praktyczną doniosłość, zwłaszcza dla obywateli, którzy chcieliby aktywnie uczestniczyć w procesie prawotwórczym w zakresie prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego.

Redaktorzy monografii wyrażają wdzięczność wszystkim Autorom, którzy współtworzyli publikację, jak również osobom, które zabrały głos w dyskusji w trakcie konferencji.

Dr, adv. Piotr Benedykt Zientarski
Dr Elżbieta Mreńca

Wprowadzenie

Zagadnienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ma doniosłe znaczenie dla działalności jednostek samorządu terytorialnego i zdaje się wymagać ustawowej regulacji, o co wielokrotnie zabiegano w minionych dziesięcioleciach.

W następstwie transformacji ustrojowej po 1989 roku nastąpiła konsolidacja demokracji. Polska należała do tych państw Europy Środkowo-Wschodniej, w których następował proces przechodzenia od tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej (wyborczej) do nowoczesnej demokracji partycypacyjnej (deliberacyjnej), traktowanej jako model docelowy, który można uznać za nowe stadium demokracji liberalnej. Jednakże z początkiem obecnego stulecia nastąpiło pogorszenie się jakości demokracji w postaci pewnych ułomności (w latach 2005–2009). Od początku drugiej dekady XXI wieku ujawnił się w wielu państwach kryzys reprezentacji. Od końca 2015 roku mamy w Polsce do czynienia z procesem przechodzenia do demokracji nieoliberalnej w postaci semidemokracji. Obecnie obserwuje się wzmacnianie semiautokracji, co w przyszłości może doprowadzić do ukształtowania się skonsolidowanej autokracji, charakteryzującej się silną pozycją partii dominującej. Jednym z wariantów tego systemu mogą być rządy jednostki obdarzonej szczególnym autorytetem i zarazem traktującej państwo jako najważniejszy środek zapewnienia porządku społecznego. Jednocześnie w Polsce widoczna jest obawa o utratę młodej demokracji wraz z wolnością.

Do podstawowych zasad ustroju zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku należy decentralizacja władzy publicznej i samorząd terytorialny (art. 15 i 16). Naruszenie tych zasad powoduje całkowitą zmianę ustroju.

Powszechnie uznaje się samorząd terytorialny za najważniejszą formę decentralizacji władzy publicznej. Podkreślenia wymaga konstytucyjny nakaz decentralizacji.

Reformy administracji publicznej, a w szczególności przywrócenie samorządu gminnego w 1990 roku są największym osiągnięciem transformacji ustrojowej w Trzeciej Rzeczypospolitej. Występujące obecnie liczne zagrożenia zewnętrzne i – co ważniejsze – wewnętrzne mogą niekorzystnie wpłynąć na rolę samorządu terytorialnego w Polsce poprzez umocnienie etatyzmu i centralizacji. Postanowienia ustawy zasadniczej z 1997 roku zapewniają samodzielność i niezależność samorządu terytorialnego w Polsce. Jednocześnie niezbędne są gwarancje kon-

stytucyjnej zasady adekwatności środków do zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny. Należy też stwierdzić, iż praktyka przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego nowych (innych) zadań bez adekwatnych (wystarczających) środków finansowych (z dochodów samorządu) jest przejawem świadomej dyskredytacji samej instytucji samorządu. Nabiera to szczególnej aktualności po wyborach z 2015 roku. Zarazem jest oczywiste, że ponad ćwierćwiecze funkcjonowania samorządu terytorialnego wymaga sprecyzowania niezbędnych zmian w regulacjach prawnych w tym zakresie na podstawie propozycji zainteresowanych wspólnot. Pojawia się pytanie, czy rządzący będą skłonni realizować ideę wyrażoną w sformułowaniu „możliwie dużo władzy w ręce samorządu”.

Jak wiadomo, ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 roku przewiduje możliwość wykonywania zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 166), co skutkuje ograniczeniem kompetencji administracji rządowej. Brak podstaw konstytucyjnych do odejmowania uprawnień przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego. Odmienne rozwiązanie wymagałoby zmiany ustawy zasadniczej. Pożądanym dążeniem mającym umocowanie w postanowieniach konstytucyjnych jest proces stałego poszerzania kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Ten tok rozumowania znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Według wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku (sygn. akt K 24/82): „Pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny.” Niewątpliwie zasadne jest pytanie o granice decentralizacji. W tym samym wyroku Trybunał podzielił pogląd, iż „nie można traktować sformułowań art. 15 Konstytucji jako oderwanego od zasad racjonalności działania nakazu wyłączności przekazywania zadań «w dół», gdyż w pewnych sytuacjach „scentralizowanie kompetencji i środków finansowych może być konieczne dla właściwej realizacji zadań publicznych”. Należy z naciskiem podkreślić, że jest to wyjątek od zasady. Granice decentralizacji wyznacza także konstytucyjna zasada dobra wspólnego (art. 1), co wymaga zachowania równowagi między interesem lokalnym a interesami ponadlokalnymi. Na podstawie praktyki stosowania tej podstawowej zasady ustrojowej obserwuje się proces jej przekształcania w antywartość wyrażającą partykularne interesy partyjne obozu rządzącego. Świadczy o tym przekazywanie szeregu dotychczasowych uprawnień jednostek samorządu terytorialnego

administracji rządowej. W związku z tym celowym byłoby dokonanie przeglądu regulacji prawnych przyjętych w toku obecnej kadencji Sejmu w celu ustalenia zakresu ograniczeń konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Zarazem aktualności nabiera postulat uzyskania opinii (w formie oświadczenia) co do zgodności z konstytucyjną zasadą decentralizacji i zasadą pomocniczości projektów ustaw w zakresie działania władzy wykonawczej w trybie nowelizacji art. 34 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się, że sytuacja dojrzała do tego, aby określić polski model zdecentralizowanego państwa. Należałoby też zainicjować serię debat publicznych o samorządności w Polsce. Debaty „samorządowe” powinny stać się trwałym składnikiem życia publicznego w Polsce. Przedmiotem dyskusji mogłyby być między innymi niekorzystne dla rządzonych skutki umacniania etatyzmu i centralizacji w administracji publicznej.

Reasumując, dodaję, iż stan obecnej demokracji w Polsce najpełniej wyraża sformułowanie: „jedyna nadzieja w demokracji lokalnej”. Jej pozycja może jednak ulec osłabieniu w wypadku wprowadzania państwa narodowego w Polsce.

Prof. dr hab. Marian Kallas¹

¹ Prof. dr hab. Marian Kallas – dziekan Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Rozdział I.

Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Tytuł *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, w którym używa się liczby mnogiej: „podstawy prawne”, może wskazywać na złożony charakter podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, przez które będzie się rozumieć uprawnienia grupy mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do wniesienia projektu uchwały organu stanowiącego tej jednostki ze skutkiem w postaci obowiązku rozpatrzenia projektu przez ten organ.

Takie zdefiniowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, z jednej strony, oznacza szerokie rozumienie zakresu rozważań – wychodzące poza inicjatywę uchwalenia jedynie aktu prawa miejscowego. Jest tak zarówno ze względu na, powszechnie skonstatowany, brak klarowności samego terminu „akt prawa miejscowego”⁴, jak i na to, że – poza, skądinąd nieprostą, kwestią stosowania w legislacji samorządowej Zasad techniki prawodawczej⁵ – nie ma zasadniczych różnic proceduralnych pomiędzy propozycjami uchwalenia aktu prawa miejscowego a innego aktu organu stanowiącego, w szczególności aktu ze sfery określania polityk publicznych. Z drugiej strony, wyłącza się stanowienie prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej; jest to zresztą o tyle oczywiste, że w odniesieniu do nich nie ma w istocie miejsca na inicjatywę obywatelską (i nie chodzi o uchwały, bo występują organy jednoosobowe). Wyłącza się również, także z oczywistych powodów, tę kategorię aktów prawa miejscowego, które

³ Prof. dr hab. Hubert Izdebski – dyrektor Instytutu Prawa, Wydział Prawa, Uniwersytet SWPS.

⁴ Por. np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3 (8), Warszawa 2014, s. 407 i nast., oraz cytowana tam literatura.

⁵ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

stanowią przepisy porządkowe wydawane w przypadku niecierpiącym zwłoki przez organ wykonawczy gminy⁶ i powiatu⁷.

Tytuł niniejszego opracowania może być jednak o tyle mylący, że w istocie występuje tylko jedna podstawa prawna obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wobec milczenia ustawodawcy w materii tej inicjatywy – braku unormowania zarówno negatywnego, zabraniającego (co mogłoby oznaczać, że w ogóle nie byłoby prawnej podstawy funkcjonowania takiej instytucji, a najwyżej trzeba by było podnieść kwestię konstytucyjności takiego rozwiązania ustawowego), jak i pozytywnego⁸, podstawę prawną stanowi art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.

Oczywiście, przepis art. 169 ust. 4 występuje w określonym kontekście konstytucyjnym, na który składają się, poza podstawową zasadą pomocniczości, *explicite* przywołaną w preambule Konstytucji RP, takie przepisy ustawy zasadniczej jak art. 16 ust. 1, utożsamiający jednostki samorządu terytorialnego ze wspólnotami mieszkańców, art. 16 ust. 2, stwierdzający, iż zadania, stanowiące istotną część zadań publicznych w ogóle, przysługują jednostkom samorządu w ramach ustaw, oraz art. 165 ust. 2, deklarujący samodzielność jednostek samorządu i zapewniający im prawną ochronę samodzielności, jak również art. 8 ust. 2, nakazujący stosować przepisy konstytucji bezpośrednio, chyba że konstytucja nie stanowi inaczej. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w odniesieniu do normy wynikającej z art. 169 ust. 4 konstytucja nie stanowi inaczej w zakresie przedmiotu niniejszego opracowania, to znaczy nie wymaga pośrednictwa ustawy, jak to czyni w odniesieniu do zasad i trybu zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunków ważności wyborów do organów stanowiących, zasad i trybu wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych, jak też zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego.

Tym bardziej, biorąc pod uwagę walor prawny konstytucji jako „praw podstawowych dla państwa” (preambuła Konstytucji RP) i „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) oraz brak unormowania ustawowego, nie ma potrzeby wskazywania jako prawnej podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej odpowiednich postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

⁶ Art. 41 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

⁷ Art. 42 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).

⁸ Wyjątek stanowi pozytywne, bardzo ogólne uregulowanie inicjatywy mieszkańców w sprawie utworzenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Karta, która ma w świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji RP w związku z ust. 1 oraz w związku z art. 241 ust. 1 walor ponadustawowy i wobec tego wiąże ustawodawcę, dostarcza jednak podstawowego materiału służącego interpretacji nie tylko, co oczywiste, ustawodawstwa, ale także, choć pośrednio, konstytucji. Z tego powodu celowe staje się wymienienie takich jej postanowień, które wprost podkreślają partycypacyjny charakter samorządu – niezależnie od tego, że partycypacja obywateli mieści się sama z siebie w pojęciu „samorząd”: „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy” oraz „społeczności lokalne [...] korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do wykonywania ich zadań” (preambuła), jak również „prawo [do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych] jest realizowane przez rady lub zgromadzenia [...]; przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeżeli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie” (art. 3 Karty).

Wskazanie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP jako podstawy prawnej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogłoby oznaczać brak potrzeby kontynuowania rozważań – po dodaniu, że w takim razie w świetle odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych⁹ wspólnoty mieszkańców decydują o tym, czy w danej jednostce ma w ogóle występować taka instytucja, a jeżeli ma występować, jak ma być skonstruowana proceduralnie w szczególnym akcie prawa miejscowego, jakim jest statut jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazanie w aktualnym stanie prawnym jako prawnej podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przepisu art. 169 ust. 4 Konstytucji RP z dalszym, przedstawionym już komentarzem mogłoby oznaczać brak potrzeby kontynuowania rozważań, gdyby nie dwa, niepozostające ze sobą bez związku zjawiska silnie oddziałujące na kwestionowanie prawnej dopuszczalności statutowego normowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej bezpośrednio na podstawie upoważnienia konstytucji: z jednej strony, etatystyczne podchodzenie do samorządu terytorialnego¹⁰, z drugiej strony – dominacja w praktyce poli-

⁹ Art. 3 ust. 1 („O ustroju gminy stanowi jej statut”) i art. 22 ust. 1 („Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”) ustawy o samorządzie gminnym; art. 2 ust. 4 („O ustroju powiatu stanowi jego statut”) i art. 19 („Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut”) ustawy o samorządzie powiatowym; art. 7 ust. 1 („Ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego określa statut województwa uchwalony po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów”) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).

¹⁰ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 259 oraz s. 172–173, 174, 261–262 i 266; na temat pojęcia etatyzmu w tym

tycznej, ale też i prawnej, wprawdzie z różnym natężeniem, ale obecnie bardzo zdecydowanym, tego, co Francuzi nazywają legicentryzmem, ujmując go jako przeciwieństwo konstytucjonalizmu¹¹.

Legicentryzm to traktowanie jako wyrazu woli suwerena – którym do tego okazuje się, także w dyskursie politycznym, nie naród, lecz parlament – ustawy a nie konstytucji, która w tym ujęciu jest w istocie aktem moralno-politycznym, pozbawionym waloru najwyższego prawa. Przy takim podejściu, umocnionym przez tradycję pozytywizmu prawniczego, wręcz nie ma prawnego życia poza ustawą – czego nie ma w ustawie, tego nie ma w prawie. Legicentryzm z reguły przeplata się z etatyzmem – traktowaniem samorządu terytorialnego jako części państwa zawdzięczającej swój byt woli suwerena, dowolnie w istocie decydującego w drodze ustawy o zakresie decentralizacji, o tym, co i jak mogą robić jednostki samorządu terytorialnego oraz ich wyborcy. Tradycyjnym przeciwieństwem tak rozumianego etatyizmu jest naturalizm – przekonanie o tym, że samorząd terytorialny istnieje nie z woli państwa, lecz jest instytucją wynikającą z natury demokracji, do czego dziś dochodzi zasada pomocniczości, a wola ustawodawcy nie jest nieograniczona i musi także w stosunku do samorządu mieścić się w granicach prawa, poczynając od standardów deklarowanych w konstytucji oraz w podstawowych dokumentach międzynarodowych i europejskich.

Etatyzm i naturalizm mogą występować w różnych gradacjach – częściej jednak w postaciach umiarkowanych niż skrajnych (czyli z jednej strony skrajna centralizacja, z drugiej strony przekonanie o tym, że samorząd, przynajmniej gminny, jest starszy od państwa). Z konstytucji oraz z aktów międzynarodowych i europejskich wynika zdecydowane odrzucenie wszelkiego skrajnego etatyizmu oraz zasadnicze oparcie się na koncepcji samorządu umiarkowanie naturalistycznej. Obok źródeł tradycyjnych, przede wszystkim demokracji i decentralizacji (o których mowa w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego), znajduje ona obecnie źródło w zasadzie pomocniczości; przytoczone stwierdzenie art. 16 ust. 2 o istotnej części zadań publicznych **przysługującej** samorządowi w ramach ustaw a nie na podstawie ustawy, lecz także wskazanie w art. 15 ust. 2 materialnoprawnych przesłanek tworzenia jednostek samorządu, w tym tożsamości społecznej, gospodarczej lub kulturowej, mogą być zrozumiałe jedynie w kategoriach umiarkowanego naturalizmu.

Mimo wyrażenia w podstawowych aktach prawnych odnoszących się do samorządu terytorialnego koncepcji umiarkowanego naturalizmu, jak dotąd

znaczeniu – A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej. 1918–1939*, Warszawa 2006.

¹¹ Por. H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6, s. 5 i n.

nie tyle nawet w praktyce tworzenia prawa, ile stosowania i kontroli prawa¹², występują wyraźne, do tego dominujące wątki etatystyczne. Najdobitniej chyba wydobyl je, pisząc nie tylko o stanowisku doktryny, Michał Kulesza w głośnym, krytycznym artykule pod znamienym tytułem *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*¹³. Mimo wyraźnego brzmienia odpowiednich przepisów konstytucji, w których mowa o działaniu organów stanowiących samorządu w granicach ustaw a nie tylko na podstawie ustaw (dotyczy to także sformułowania zasady legalizmu w art. 7 konstytucji), i przy konstytucyjnym domniemaniu zadań samorządu terytorialnego, a w jego ramach zadań gmin¹⁴, przy kierowaniu się koncepcją etatyzmu poszukuje się każdorazowo ustawowej podstawy prawnej dla każdej formuły działalności samorządu.

Myślenie w kategoriach etatyzmu i legicentryzmu znalazło również określony wyraz w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W 2006 i 2008 roku wojewódzkie sądy administracyjne, odpowiednio we Wrocławiu i w Olsztynie¹⁵, uznały, że postanowienia statutu jednostki samorządu terytorialnego dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej *eo ipso* są nieważne – bowiem, wobec milczenia ustawodawcy, statut nie może normować tej kwestii, jako że przyznawałby mieszkańcom prawa większe niż zapewnia im to ustawa. Wyroki stały się prawomocne wskutek braku zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powołując się na te wyroki, Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie tylko wydał w 2012 roku rozstrzygnięcia nadzorcze w sprawie uchwał o wprowadzającej inicjatywę obywatelską zmianie statutów dwóch gmin, w tym Olsztyna, ale wezwał wszystkie rady gmin i powiatów województwa do wykreślenia odpowiednich postanowień z funkcjonujących już, czasem od kilku lat statutów. Dziesięć rad dokonało żądanej zmiany, trzy odmówiło – i ich uchwały statutowe wojewoda zaskarżył w tym zakresie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

¹² O potrzebie rozróżniania tych pojęć – I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, zwłaszcza s. 186 i n.

¹³ „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.

¹⁴ Przy oczywistej konieczności ostrożnego traktowania tego domniemania jako bezpośredniego kompetencyjnego umocowania poszczególnych jednostek samorządu – por. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69 i n.

¹⁵ Wyroki: z dnia 3 kwietnia 2006 r. (III SA/Wr 584/05) i z dnia 28 października 2008 r. (II SA/OI 737/08). Te i następne wyroki są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W dniu 14 maja 2013 roku WSA w Olsztynie wydał, w sprawie statutu Ełku z 2008 roku, wyrok, w którym szczęśliwie zajął stanowisko odmienne niż w 2008 roku¹⁶, a stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 listopada 2013 roku¹⁷; był to, co też należy zauważyć, pierwszy wyrok NSA w przedmiotowej materii. Podstawowe dla obydwu sądów znaczenie miała analiza treści i wniosków z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten został uznany za generalne upoważnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do swobodnego kształtowania treści statutu – o ile ustawodawca nie skorzystał z możliwości ograniczenia tej swobody w granicach swojego konstytucyjnego umocowania, w tym nie naruszając zasady proporcjonalności.

Od tego czasu prawną dopuszczalność statutowego wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można uznać za przyjętą. Co więcej, przewidują ją statuty ponad 1/3 jednostek samorządu, choć w praktyce instytucja, stanowiąca przedmiot zainteresowania przedstawicieli już różnych dyscyplin naukowych, jest rzadko wykorzystywana¹⁸. Nie oznacza to jednak, że całą kwestię można uznać za w pełni prawnie rozstrzygniętą – i to niezależnie od tego, że zawsze mogą wystąpić problemy dotyczące przedmiotu inicjatywy obywatelskiej, podlegającego ograniczeniom zarówno faktycznym, jak i prawnym¹⁹.

Z jednej strony, uznanie ogólnej dopuszczalności unormowania ustawowego nie oznacza, przy zachowaniu postawy etatystycznej i legicentrycznej, wyciągnięcia z niego wszystkich niezbędnych wniosków. Świadczy o tym rozstrzygnięcie nadzorcze tym razem Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 19 lipca 2016 roku w sprawie uchwały Rady Miejskiej w Mirosławcu, wprowadzającej statut zawierający postanowienie określające szczegóły formalne listy osób popierających wniosek obywatelski; zdaniem wojewody, do unormowania takiej kwestii proceduralnej nie było umocowania ustawowego²⁰. Ponieważ rada nie zdecydowała się

¹⁶ II SA/OI 196/13 – glosa H. Izdebski, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 163 i n.

¹⁷ OSK 1887/13.

¹⁸ Por. np. Ł. Brodziak, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji w kondycji kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 131 i n.; J. Kuśniercz-Chmiel, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 63 i n.; G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.), Warszawa 2012, s. 288 i n.; M. Rachwał, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1, s. 21 i n.; A. Widera, *Statut Rady: Inicjatywa uchwałodawcza rzadko w rękach mieszkańców*, www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/statut-rady-inicjatywa-uchwalodawcza-rzadko-w-rekach-mieszkancow.68241.html (dostęp: 1 marca 2017 r.).

¹⁹ W kategoriach ogólnych kwestię tę podnosi A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 18 i n.

²⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 3011.

na zaskarżenie rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, lecz uchwaliła nowy statut już bez tego (i innego jeszcze) zaskarżonego postanowienia, problem już nie czy, ale jaki jest dopuszczalny statutowy zakres unormowania materii inicjatywy, nie został rozstrzygnięty.

Z drugiej strony, w sytuacji zdekcentrowania rozstrzygnięć w sprawie inicjatywy uchwałodawczej, obywatele większości jednostek samorządu terytorialnego nie mają nadal możliwości skorzystania z tej instytucji demokracji partycypacyjnej. Zasada równości wobec prawa nakazywałaby uczynienie jej instytucją powszechną w skali całego kraju, choć unormowaną co do szczegółów w aktach statutowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W rezultacie, mimo że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza ma wystarczającą do zaistnienia konstytucyjną podstawę prawną, należy uznać za potrzebne uchwalenie przepisów ustawowych nie tylko upoważniających do statutowego unormowania instytucji, ale i zawierających przepisy dyspozytywne przeznaczone do zastosowania w razie braku w ogóle czy w danej kwestii bardziej szczegółowej postanowień statutowych.

Odpowiednie przepisy, trzeba podkreślić, znajdowały się w, obejmującym jednak także wiele innych materii, projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw²¹, złożonym w Sejmie przez Prezydenta RP w sierpniu 2013 roku. Projekt, który nie stał się przedmiotem intensywniejszych prac Sejmu, po z górą dwóch latach padł ofiarą zasady dyskontynuacji. Powrót do treści wyrażonych w nim w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uznać tym samym trzeba za wskazane, a podjęcie nowej inicjatywy ustawodawczej, podejmującej wszelkie kwestie wymagające rozstrzygnięcia, w tym określenie przedmiotowego zakresu inicjatywy – za nie tylko zasadne, ale i konieczne.

²¹ Druki Sejmu VII kadencji nr 1699 i 3796.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

Literatura:

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej. 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brodziak Ł., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji w kondycji kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3.
- Haładaj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.
- Izdabski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 3, Warszawa 2015.
- Izdabski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Izdabski H., *głosa do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Izdabski H., *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6.
- Izdabski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3 (8), Warszawa 2014.
- Kuśnierz-Chmiel J., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.), Warszawa 2012.
- Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1.
- Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.

Orzecznictwo:

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08, CBOSA.

Streszczenie

O ile instytucja inicjatywy obywatelskiej prowadzącej do referendum lokalnego jest w RP przedmiotem wyraźnego unormowania konstytucyjnego i ustawowego (ustawa o referendum lokalnym z 2000 roku), obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w postaci wystąpienia grupy mieszkańców do właściwego organu stanowiącego jednostki samorządu lokalnego albo regionalnego o podjęcie uchwały o określonej treści ma jedynie ogólną podstawę prawną w art. 169 ust. 4 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Przepis powinien być rozumiany również jako prawo rady (sejmiku) do unormowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie danej jednostki samorządu. Niektóre sądy administracyjne i wojewodowie jako organy nadzoru wyrażały jednakże stanowisko etatystyczne i centralistyczne, kwestionując jakiegokolwiek prawo do statutowego wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej. Choć nowsze orzeczenia wyrażają stanowisko odmienne, uznać należy potrzebę ustawowego rozwiązania problemu – poprzez wyraźne ustawowe unormowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Słowa kluczowe: inicjatywa obywatelska, inicjatywa uchwałodawcza, jednostka samorządu terytorialnego, statut, demokracja partycypacyjna.

Summary

Legal bases of local citizens' agenda-setting initiatives

Whereas, in the Republic of Poland, the institution of citizens' initiative, leading to place a proposed solution to the ballot, is an object of constitutional and statutory regulation (the 2000 Law on local referendum), for the citizens' agenda-setting initiative, submitted by a group of residents to the competent local or regional council for the implementation of the measure requested within it, there can be only a general basis, i.e. Article 169 item 4 of the Constitution. It stipulates that the internal organizational structure of units of territorial self-government shall be specified, within the limits fixed by the state legislation, by their councils. It should mean that councils may decide, adopting respective local/regional charters, on introducing such initiative, and on its precise shape. Nevertheless, some administrative courts and territorial representatives of the government were expressing a pro-centralization approach, questioning thus

any right of the councils to introduce the institution of citizens' agenda-setting initiative. Though such approach has been broken with in some more recent judicial decisions, there is a need to solve the problem in the legislative way – to pass legislation expressly providing for the citizens' agenda-setting initiative.

Key words: citizens' initiative, agenda-setting initiative, unit of territorial self-government, charter (statute), participatory democracy.

Rozdział II.

Aspekty aksjologiczne partycypacji społecznej a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

1. Wstęp

Nurt partycypacyjny nie jest zjawiskiem nowym, bowiem ma swoje korzenie już w starożytnej Grecji²³. Perykles w *Mowie ku czci bohaterów poległych w pierwszym roku wojny peloponeskiej* stwierdził, że obywatel niebiorący czynnego udziału w życiu *polis* nie jest jednostką bierną lecz nieużyteczną²⁴.

Deficyt demokracji partycypacyjnej jest wciąż odczuwalny, mimo upływu 28 lat od transformacji ustrojowej. Ustalenia Okrągłego Stołu, które zapoczątkowały reformy społeczne i gospodarcze, zogniskowane były wokół idei demokratycznego państwa opartego na modelu demokracji obywatelskiej. Dążenia te znalazły wyraz w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²⁵ „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród

²² Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski – adwokat, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, przewodniczący senackiej Komisji Ustawodawczej w latach 2009–2015.

²³ J. Rokicki, *Partycypacja społeczna (pojęcie aspekty teoretyczne)*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016, s. 13.

²⁴ R. Piekarski, *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, Kraków 2001, s. 57.

²⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (...)”.

W literaturze przedmiotu wskazano następujące regulacje konstytucyjne, które mogą stanowić podstawę partycypacji społecznej: art. 1–4, art. 15 i 16 oraz art. 169 ust. 1 Konstytucji RP²⁶.

Zgodnie z art. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Artykuł 2 mówi o zasadzie demokratycznego państwa prawnego. W art. 3 i 4 wyrażona została zasada państwa jednolitego i suwerenność narodu. W myśl art. 4 władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją bądź to przez przedstawicieli wybieranych w wyborach powszechnych, bądź to bezpośrednio. Konsekwencją prawną zawartej w preambule zasady subsydiarności (pomocniczości) jest zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 Konstytucji RP, zaś art. 16 zawiera zasadę samorządu terytorialnego. Z tych dwóch ostatnich zasad wynika uprawnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego, które potwierdza autonomiczny charakter samorządu terytorialnego. Z kolei art. 169 ust. 1 stanowi, iż wspólnoty samorządowe działają poprzez dwa rodzaje organów: stanowiące i wykonawcze²⁷.

Problematyka opracowania skoncentrowana jest na aspektach aksjologicznych partycypacji społecznej w odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – będącej lokalnym odpowiednikiem występującej na poziomie krajowym obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej²⁸. W szczególności chodzi tutaj o przedstawienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako instrumentu uspołecznienia procesu prawotwórczego na szczeblu lokalnym w myśl idei *good governance*.

Publikacja stanowi kontynuację cyklu moich publikacji poświęconych prawnym zagadnieniom funkcjonowania samorządu terytorialnego, który będzie miał dalszy ciąg.

²⁶ W. Federczyk, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, [w:] K. Głąbicka, P. Świtła (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016, s. 13.

²⁷ Tamże, s. 13.

²⁸ G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.), Warszawa 2012, s. 288.

2. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element społecznego typu tworzenia prawa

Spółeczny typ tworzenia prawa najlepiej oddaje istotę partycypacji deliberycyjnej²⁹. Problematyka inicjatywy uchwałodawczej, opiniowanie, uzgadnianie i konsultowanie projektów aktów normatywnych wiąże się ściśle z ogólniejszymi zagadnieniami aksjologii społeczno-politycznej kształtującej model państwa, z zasadami ustrojowymi państwa prawnego oraz z ilością i jakością demokratycznych elementów struktury państwa i społeczeństwa³⁰.

Jednostka oczekuje od państwa uważności i poszanowania własnej podmiotowości³¹. Rozwój świadomości obywatelskiej i wzrost uczestnictwa w życiu publicznym stanowi jeden z ważniejszych celów współczesnego państwa demokratycznego, gdyż od aktywności i współdziałania obywateli i administracji publicznej zależy rozwój tzw. małych ojczyzn, a przede wszystkim całego państwa. W związku z tym wciąż potrzebny jest dalszy rozwój kapitału społecznego, który pozwoli na pogłębienie i utrwalenie partycypacji społecznej, między innymi przez zwiększenie udziału obywateli w procesie stanowienia prawa. Jeśli chodzi o udział obywateli w tym procesie na szczeblu krajowym, to mechanizmy partycypacyjne, zwłaszcza w obszarze obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, nie budzą zastrzeżeń, w przeciwieństwie do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ramach działalności prawotwórczej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie wzrost rozwoju społecznego, zaangażowania w sprawy publiczne można osiągnąć między innymi poprzez wprowadzenie odpowiednich warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla wzmacniania postaw związanych z otwartością i aktywnością społeczną. Przykładem takiego rozwiązania prawnego byłoby z pewnością ustawowe uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, które pozwoliłoby na rozszerzenie zakresu swobody działalności obywatelskiej przez czynne włączenie się w działalność administracji publicznej. Ponadto wprowadzenie takiego uregulowania byłoby

²⁹ J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 54; zob. też. E. Kustra, *Rozwojowy model tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1996, z. 307, s. 12.

³⁰ H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 139.

³¹ Z. Kmieciak, *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym – w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 12.

zachętą do zachowań prospołecznych i kreatywnych³², co ma znaczenie dla akceptowalności i skuteczności tworzonego prawa przez jego adresatów³³. Stąd zagadnienie rozszerzenia kręgu podmiotów uczestniczących w procesie inicjowania i projektowania projektów aktów normatywnych ma doniosłe znaczenie dla demokratyzacji procesu prawotwórczego, a zwłaszcza udziału mieszkańców w decyzjach publicznych oraz wpływu obywateli na działalność organów państwowych i samorządowych³⁴. W szczególności, że chodzi tutaj o proces prawotwórczy (uchwałodawczy) dotyczący istotnych zagadnień społecznych, gospodarczych i kulturalnych szerokich kręgów mieszkańców³⁵.

Pojęcie „partycypacja” – według *Słownika języka polskiego*³⁶ – oznacza „branie w czymś udziału, udział, uczestnictwo”. Partycypacja społeczna jest zatem uźwężnieniem uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. W ustawodawstwie polskim pojęcie „demokracja partycypacyjna” (uczestnicząca) nie zostało zdefiniowane. Postrzegane jest jako trend polegający na udziale obywateli w planowaniu i realizacji polityk publicznych na poziomie państwa, regionu, powiatu lub gminy³⁷. W znaczeniu ogólnym sens partycypacji społecznej polega na budowaniu partnerskich relacji między władzą a grupą mieszkańców, co stanowi przeciwieństwo modelu myślenia: „my – rządzeni” i „oni – rządzący”³⁸.

Zdaniem I. Niżnik-Dobosz, partycypację społeczną w samorządzie terytorialnym można rozumieć po pierwsze, jako partycypację w znaczeniu praw i wolności politycznych składających się na ustrój demokratyczny państwa i zasadę oraz prawo człowieka do samorządu terytorialnego, w tym samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi, to jest:

- samodzielne uczestniczenie przez obywateli (ogół społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym,
- legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych.

³² Por. np. A. Dawydzik, *Paliwo rozwoju. Jak fundusze UE 2014–2020 mogą wspomóc rozwój lokalnych wspólnot?*, [w:] *Polska lokalna – jak się rozwija?*, publikacja po X Kongresie Obywatelskim Wolność i Solidarność, nr 69, Gdańsk 2016, s. 43, www.kongres.obywatelski.pl

³³ S. Wronkowska, *Na czyn polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 14.

³⁴ Por. K. Działocha, *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1985, t. XVIII, s. 7–28; R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 34–64, 198–216.

³⁵ J. Wróblewski, *Proceduralne wartości tworzenia prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. XXVII, s. 53.

³⁶ *Słownik języka polskiego PWN* (wersja online), <http://www.sjp.pl/partycypacja>.

³⁷ M. Kalisiak-Mędelcka, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym – jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 143.

³⁸ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 2

Po drugie, jako metodę, styl, politykę administrowania przez legitymizowane organy samorządu terytorialnego, która polega na udziale obywateli, podmiotów/ aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć lub/i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej³⁹.

Powyższa dwupostaciowa definicja partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, w mojej ocenie, nie jest trafna w tym względzie, iż to drugie jej ujęcie mieści się już w zakresie pojęcia *good governance*.

Katalog form partycypacji społecznej nie ma charakteru zamkniętego i obejmuje następujące formy:

- partycypacja wyborcza,
- referendum lokalne,
- konsultacje społeczne,
- dostęp do informacji publicznej,
- inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców,
- budżet obywatelski,
- podział pomocniczy w ramach samorządu terytorialnego (np. rady sołeckie, osiedlowe, dzielnicowe),
- instytucje dialogu obywatelskiego (rady pożytku publicznego, rady konsultacyjne),
- współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi.

W literaturze przedmiotu prezentowane są propozycje rozszerzenia powyższego katalogu o następujące formy:

- sondaż deliberatywny,
- panele obywatelskie,
- wspólnotowe grupy problemowe,
- konferencje konsensusu,
- otwarta przestrzeń,
- demokracja elektroniczna,
- konferencje programujące,
- komórki planistyczne,

³⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.) *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014, s. 28–29.

- obywatelskie ławy przysięgłych,
- obywatelski dialog deliberatywny,
- lokalne fora obywatelskie.⁴⁰

Zatem postęp cywilizacyjny generuje nowy wachlarz narzędzi partycypacyjnych. Podobnie jak E. Kustra uważam, że procedura stanowienia prawa, w tym prawa lokalnego, powinna ewoluować z modelu dyskursywnego do modelu negocjacyjnego⁴¹. Mam tutaj na myśli rozszerzenie uprawnień obywateli w procesie prawotwórczym, na przykład w kierunku zgłaszania autopoprawek do przedłożonego projektu uchwały, a nawet w kierunku zgłaszania poprawek do projektów uchwał przedkładanych przez inne uprawnione podmioty.

Międzynarodowe standardy partycypacji społecznej na poziomie samorządowym wynikają między innymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała w 1994 roku, jako jeden z nielicznych krajów w całości⁴². Jednym z celów karty jest – zgodnie z jej preambułą – „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, które jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. W art. 3 w ust. 1 karty została wyrażona koncepcja samorządu lokalnego, którego istotą jest prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Doprecyzowanie tej koncepcji jest zawarte w art. 3 w ust. 2 karty, zgodnie z którym prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych oraz które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotne znaczenie ma drugie zdanie tego przepisu, które mówi, iż przepis ten (art. 3 ust. 2 karty) nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie. W mojej ocenie z powołanego wyżej przepisu Europejskiej

⁴⁰ A. Konopelka, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 92.

⁴¹ Por. E. Kustra, *Rozwojowy model tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1996, z. 307, s. 17.

⁴² Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607). W 1994 roku Karta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i tak jest w wielu publikacjach naukowych nazywana. Jednak w 2006 roku ówczesna Minister Spraw Zagranicznych Anna Fotyga sprostowała nazwę na obecnie obowiązującą – Europejska Karta Samorządu Lokalnego (zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów (Dz.U. 2006 nr 154, poz. 1107).

Karty Samorządu Lokalnego jasno wynika, iż prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców powinno zostać uregulowane na poziomie ustawowym.

W związku z tym uważam za zasadne znowelizowanie ustaw ustrojowych dotyczących samorządu gminnego⁴³, powiatowego⁴⁴ i wojewódzkiego⁴⁵, które polegałoby na ogólnym zagwarantowaniu mieszkańcom prawa inicjowania uchwał. Kwestie szczegółowe w zakresie tego uprawnienia powinny zostać unormowane w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Należy mieć jednak na uwadze, że ze względu na wielkość i odmienną specyfikę gmin (miejskie, miejsko-wiejskie, wiejskie) uregulowania statutowe będą się różnić. Statuty przede wszystkim powinny określać:

- minimalną liczebność grupy mieszkańców mogącej wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą,
- tryb postępowania z projektem uchwały wniesionym jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza,
- uprawnienia wnioskodawców na etapie prac właściwego organu stanowiącego nad projektem uchwały.

Istota tego rozwiązania polegałaby na ustawowym zagwarantowaniu prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, co miałoby znaczenie szczególnie dla mieszkańców tych jednostek samorządu terytorialnego, których statuty obecnie takiego prawa nie przewidują.

Podobne rozwiązanie przewidywał prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699) zainicjowany w 2013 roku w okresie VII kadencji Sejmu, który w swej zasadniczej części koncentrował się na znalezieniu różnych form zwiększenia partycypacji społecznej w decyzjach samorządu. Proces legislacyjny odnośnie do tego projektu nie został zakończony z uwagi na upływ kadencji Sejmu.

Niewątpliwie, od właściwego skonstruowania przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będzie zależało, czy uprawnienie to nie będzie miało charakteru iluzorycznego. Jestem natomiast przeciwnikiem poglądu prezentowanego w literaturze przedmiotu jako postulat *de lege ferenda* przez M. Augustyniak⁴⁶, która opowiada się za wprowadzeniem takich unormowań

⁴³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).

⁴⁶ M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014, s. 378.

prawnych, które dałyby inicjatorom projektu wnoszonego w imieniu mieszkańców możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność organu stanowiącego w przedmiocie tej inicjatywy (np. gdy upłynie bezskutecznie maksymalny termin głosowania nad projektem zgłoszonym przez mieszkańców). Uruchomienie w tym przedmiocie kontroli sądowej uważam za bezzasadne, gdyż, biorąc pod uwagę chociażby liczbę gmin, takie uprawnienie mogłoby skutecznie sparaliżować działalność sądów administracyjnych oraz generować ogromne koszty. Ponadto unormowanie to mogłoby przynieść odwrotny do zamierzonego skutek, gdyż organy stanowiące, w obawie przed zaskarżeniem ze strony inicjatorów projektu, mogłyby rozpatrywać projekt w pośpiechu lub z góry nastawiać się na jego odrzucenie.

3. Idea *good governance* a obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Z perspektywy 28 lat od przemian ustrojowych trudno wyobrazić sobie rodzimy system rządzenia funkcjonujący w oderwaniu od istniejących form partycypacji społecznej. Zgodnie z Europejskim Kodeksem Dobrej Praktyki Administracyjnej przez „rządzenie” rozumie się proces podejmowania i wprowadzania w życie określonych decyzji. Dobre rządzenie oznacza podejmowanie decyzji oraz działań charakteryzujących się: zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa.⁴⁷

Idee *good governance* (tłumaczone jako dobre rządzenie) wyrażają zasady liberalnej demokracji, w której społeczeństwo powinno być źródłem wszelkiej władzy politycznej. W ocenie H. Izdebskiego *governance* powinno się traktować jako poszukiwanie rzeczywistego podporządkowania administracji – na różnych jej szczeblach: ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym, lokalnym – pluralistycznemu społeczeństwu. W konsekwencji, w koncepcji tej można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną”⁴⁸. Zatem wszyscy obywatele powinni mieć możliwość współuczestniczenia w procesie rządzenia, co pozwoli na zidentyfikowanie celów istotnych dla społeczeństwa jako całości. Powyższy model

⁴⁷ Por. R.E. Goodin (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1998, s. 538.

⁴⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 43.

rządzenia w doktrynie politycznej odpowiada modelowi demokracji deliberytywnej (dyskursywnej), którego zasadą jest dyskusja, dialog, deliberacja będące sposobem kształtowania woli i opinii publicznej⁴⁹. W ten sposób społeczeństwo ma szansę świadomie ukształtować swoje poglądy dotyczące zagadnienia będącego przedmiotem dyskusji, z kolei władza państwowa otrzymuje szerszą wiedzę o oczekiwaniach obywateli. Zatem właściwe zarządzanie publiczne wymaga odpowiedniego zrównoważenia aspektów proefektywnościowych i partycypacyjnych. W sposób szczególny dotyczy to rozwoju lokalnego i regionalnego. Działania podejmowane na jego rzecz mają na celu interes konkretnej wspólnoty lokalnej (regionalnej), więc nie mogą być ani planowane, ani realizowane w oderwaniu od społeczności, której mają służyć⁵⁰.

Pojęcie *good governance* po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych Bank Światowy na początku lat 90., co było związane z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych. W początkowym okresie podstawowym odniesieniem dla *good governance* były kwestie sprawnego funkcjonowania administracji, zwłaszcza w zakresie efektywnej absorpcji środków finansowych. Istotna była poprawa jakości zarządzania w instytucjach oraz rozwój ich potencjału administracyjnego (*state capacity*). Stopniowo przedmiotowe pojęcie obejmowało coraz to nowe elementy, takie jak:

- warunki polityczne, związane z demokratyzacją państwa, poszanowaniem praw człowieka, swobodą funkcjonowania organizacji pozarządowych i tym podobne,
- dodatkowe warunki ekonomiczne, związane najczęściej z oczekiwaniami zagranicznych inwestorów⁵¹.

W programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) *governance* jest określone jako sprawowanie władzy w sprawach gospodarczych, politycznych i administracyjnych na wszystkich szczeblach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, przez które obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować

⁴⁹ Tamże, s. 43.

⁵⁰ Uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 1699) zainicjowanego w 2013 roku w okresie VII kadencji Sejmu, s. 117.

⁵¹ Dokument *Koncepcja good governance – Refleksje do dyskusji*, opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, http://www.cnz.eurokreator.eu/dokumenty/Koncepcja_Good_Governance.pdf; por. A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i „public governance” w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.

w kwestiach spornych. Z kolei Agencja Stanów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju Międzynarodowego (United States Agency for International Development: USAID) definiuje *governance* jako zdolność rządu do efektywnego, wydajnego i rozliczalnego procesu zarządzania politykami publicznymi, który jest otwarty na partycypację obywateli i zmierza do wzmocnienia systemu demokratycznego.⁵²

Komisja Europejska w Białej Księdze European Governance z 25 lipca 2001 roku zaproponowała kilka głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich:

- otwartość, polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej;
- partycypacja, jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multi-level partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (to jest w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tak zwany dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tak zwany dialog społeczny);
- rozliczalność, co oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą, efektywność dotyczącą poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (to jest bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny, po drugie zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują;
- koherencja, jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia: *multi-level governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych⁵³.

⁵² Tamże.

⁵³ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf; zobacz też. Dokument: *Koncepcja good...*, s. 7.

Również w Polsce podjęto działania w kierunku zdefiniowania i dookreślenia pojęcia dobrego rządzenia. W tym celu opracowywane są dokumenty, które wyznaczają kierunki działań państwa i administracji w obszarach stanowiących domenę dobrego rządzenia. Ponadto prowadzone są działania mające na celu implementację postulatów stojących za koncepcją dobrego rządzenia do praktyki administracyjnej. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013⁵⁴ wskazano, że *good governance* to sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności. Rozumienie *good governance* i jego elementy zaprezentowano w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki, gdzie zakres tego pojęcia był determinowany operacyjnym charakterem dokumentu oraz rodzajem wsparcia udzielanego w ramach V osi priorytetowej Dobre rządzenie. W dokumencie tym wskazano, że dobre rządzenie polega na rozwijaniu zdolności administracyjnych instytucji publicznych, w tym podniesieniu jakości kadr administracji w celu poprawy jakości usług publicznych i modernizacji funkcjonowania administracji oraz wzmacnianiu mechanizmów partnerstwa i współpracy z trzecim sektorem. Zatem należy przyjąć, że „dobre rządzenie to sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością”⁵⁵.

Powyższa definicja uwzględnia uczestnictwo w sprawowaniu władzy trzech grup podmiotów: rządu, administracji oraz społeczeństwa, gdyż tylko ich zgodne współdziałanie może zapewnić efektywną realizację funkcji państwa. Wskazanie rządu, administracji i społeczeństwa jednocześnie pozwala uwzględnić w definicji dobrego rządzenia stojące za nimi role – odpowiednio decyzyjną, wykonawczą oraz uczestnictwa i współdziałania przy sprawowaniu władzy. Tylko poprawnie kształtowane relacje, bazujące na wskazanych w definicji zasadach są w stanie zapewnić sprawną realizację zadań państwa. Wspomniane zasady, które powinny organizować proces sprawowania władzy, to:

- otwartość, polegająca na jak najszerszym dostępie do informacji publicznej oraz informacji na temat działań planowanych, wyników podjętych inicjatyw (przede wszystkim rządu i administracji), a także mechanizmy antykorupcyjne wspomagające transparentność administracji;
- partnerstwo, rozumiane jako współuczestnictwo społeczeństwa w procesie sprawowania władzy, czemu służy budowa potencjału instytucji działa-

⁵⁴ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa, maj 2007 r.

⁵⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 14 stycznia 2015 r., <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/dokumenty-programowe/program-kapital-ludzki/>.

jących na rzecz tworzenia mechanizmów partnerstwa, rozwijanie kompetencji administracji do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych oraz stymulowanie potencjału podmiotów społecznych do współdziałania i kooperacji z administracją i rządem;

- rozliczalność, odnosząca się do odpowiedzialności politycznej za prowadzenie polityk publicznych, co umożliwią ugruntowane i funkcjonujące mechanizmy demokratyczne, jak również możliwość dokonywania obiektywnej oceny skuteczności i efektywności działania, co gwarantuje czytelny podział kompetencji przy realizacji zadań państwa;
- skuteczność i efektywność, oznaczające budowę i wzmacnianie potencjału państwa na każdym poziomie realizacji jego funkcji, a więc rządu, administracji i społeczeństwa;
- spójność realizowanych zadań państwa, wymagająca budowy mechanizmów koordynacji we wszystkich wymiarach, w których funkcje państwa są wykonywane.⁵⁶

Zatem *good governance*, czyli dobre rządzenie w państwie, wymaga prowadzenia partnerskiego dialogu z obywatelami oraz tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych w celu urzeczywistnienia tego dialogu. Instrumentem takim niewątpliwie jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Diagnoza dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce, w szczególności w zakresie udziału obywateli w tworzeniu prawa miejscowego przez organy stanowiące samorządu terytorialnego, wskazuje na konieczność podjęcia stosownych prac ustawodawczych w kierunku rzeczywistego zagwarantowania obywatelom prawa inicjatywy uchwałodawczej. Uregulowania w tym przedmiocie powinny być zawarte, jak wcześniej wskazano, w ustawie oraz doprecyzowane w statutach.

4. Wnioski

Polska przeszła wielką przemianę, która wynika z dokonanej transformacji ustrojowej, związanej z budową ustroju demokratycznego i zachodzącymi w kraju przeobrażeniami społecznymi, gospodarczymi i technologicznymi. Przemiana ta wynika również ze zmian w skali globalnej, europejskiej i światowej, które wymagają dostosowania do nich sposobu funkcjonowania państwa i realizacji zadań publicznych. W tych warunkach decentralizacja i rozwój samorządności mają kluczowe znaczenie. Siłą napędową rozwoju naszego państwa w coraz większym stopniu jest także aktywność obywateli i przedsiębiorstw a nie działalność

⁵⁶ Tamże.

państwa i jego administracji. Zatem, aby sprostać nowym wyzwaniom, konieczny jest dalszy rozwój elementów społecznych funkcjonujących w państwie.⁵⁷

Wprawdzie w wyniku reform ustrojowych z 1990 i 1999 roku w Polsce nastąpiła duża decentralizacja zadań administracji publicznej, to jednak można odnieść wrażenie, że procesy decentralizacyjne nie zostały zakończone. Polski system funkcjonowania administracji publicznej nadal nie uwolnił się od mentalnych i organizacyjnych naleciałości minionego ustroju. Istnieje więc ciągła potrzeba wzmacniania mechanizmów partycypacyjnych angażujących społeczeństwo – począwszy od szczebla lokalnego – w realizację zadań publicznych. Posunięcia obecnego rządu wskazują na niepokojące tendencje zmierzające w kierunku centralizacji państwa, czyli przywrócenia modelu, jaki funkcjonował przed zmianą ustroju, to jest państwa zcentralizowanego, charakteryzującego się biurokratycznym, sektorowym i hierarchicznym podejściem do realizacji zadań publicznych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam, że po 28 latach funkcjonowania samorządów gminnych i 19 latach – powiatowych i wojewódzkich istnieje potrzeba szerokiej diagnozy w zakresie funkcjonowania wzmacniania idei samorządności i partycypacji społecznej oraz konieczność rewizji przepisów prawa ustrojowego. Wprowadzanie do systemu prawa samorządu terytorialnego jedynie zmian doraźnych, wycinkowych jest niewystarczające. Jestem zwolennikiem poglądu, iż konieczne jest rozpoczęcie debaty publicznej, a w dalszej kolejności (co sugerują eksperci) przeprowadzenie „trzeciego etapu reformy samorządowej”.⁵⁸

W ramach wymienionej reformy konieczne będzie również wzmocnienie mechanizmów współdecydowania społeczeństwa. Obowiązujące obecnie przepisy w sposób niewystarczający uwzględniają udział mieszkańców w procesach decyzyjnych w ramach działalności organów jednostek samorządu terytorialnego lub są niefunkcjonalne. Wprawdzie ustawy ustrojowe przewidują możliwość przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego (odpowiednio art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10a ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), jednakże ustawy te nie precyzują form i metod konsultacji, nie regulują sposobu ich prowadzenia, terminów czy wymogów uczestnictwa w nich. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami określa organ stanowiący w drodze uchwały. W tych jednostkach samorządu terytorialnego, w których uchwała taka nie została podjęta, zablokowany jest mechanizm konsultacji społecznych.

⁵⁷ Uzasadnienie do prezydenckiego projektu..., s. 2.

⁵⁸ Por. J. Hausner, *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Kraków 2014.

Jestem także, jak wyżej wspomniano, zwolennikiem ustawowego zagwarantowania mieszkańcom prawa inicjowania uchwał, bowiem przemawiają za tym względy natury konstytucyjnej. W obecnym stanie prawnym większa część gmin nie daje mieszkańcom możliwość wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą, co w mojej ocenie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa i równości w prawie (art. 32 Konstytucji RP).

Reasumując, demokratyzacja procesu prawotwórczego polegająca na rozszerzaniu wachlarza narzędzi partycypacyjnych wpływa na racjonalizację tego procesu, a tym samym na optymalizację prawodawstwa. Grupę obywateli inicjujących uchwałę należy uznać za miarodajnych wyrazicieli opinii społecznej. Z tych względów rozwój świadomości obywatelskiej i wzrost uczestnictwa w życiu publicznym stanowi jeden z ważniejszych celów współczesnego państwa demokratycznego.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486, z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 607).

Literatura:

- Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014.
- Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i „public governance” w Polsce i w Europie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- Dawydzik A., *Paliwo rozwoju. Jak fundusze UE 2014–2020 mogą wspomóc rozwój lokalnych wspólnot?*, [w:] *Polska lokalna – jak się rozwijać?*, publikacja po X Kongresie Obywatelskim Wolność i Solidarność, nr 69, Gdańsk 2016.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014.
- Działocha K., *Udział czynnika społecznego w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1985, t. XVIII.
- Federczyk W., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – perspektywa aksjologiczna*, [w:] K. Głąbicka, P. Świtala (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym – aspekty prawne, ekonomiczne, społeczne*, Radom 2016.
- Goodin R.E. (red.), *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Książka i Wiedza, Warszawa 1998.
- Hausner J., *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Kraków 2014.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym – jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Kmieciak Z., *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym – w kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Konopelka A., *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.
- Kustra E., *Rozwojowy model tworzenia prawa*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici” 1996, z. 307.

- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.), Warszawa 2012.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014.
- Piekarski R., *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, Kraków 2001.
- Piotrowski R., *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988.
- Rokicki J., *Partycypacja społeczna (pojęcie aspekty teoretyczne)*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- Rot H., Siarkiewicz K., *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
- Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Wronkowska S., *Na czyn polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1.
- Wróblewski J., *Proceduralne wartości tworzenia prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1981, t. XXVII.

Streszczenie

Przedmiotem podjętych rozważań jest dokonanie analizy obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej z punktu widzenia tejże inicjatywy, jako efektywnej formy demokracji partycypacyjnej. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż podjęta problematyka ma charakter złożony i powinna być rozpatrywana w szerszym kontekście. Istnieje bowiem potrzeba gruntownej rewizji przepisów dotyczących ustroju samorządu terytorialnego, a nawet przeprowadzenia trzeciego etapu reformy samorządowej. W jej ramach konieczne będzie wzmocnienie mechanizmów współdecydowania społeczeństwa.

Słowa kluczowe: demokracja partycypacyjna, inicjatywa obywatelska, inicjatywa uchwałodawcza, jednostka samorządu terytorialnego, zasada decentralizacji, dobre rządzenie.

Summary

Citizens' Agenda-Setting Initiative as a Form of Participatory Democracy

The subject matter of the discussion having been started is the analysis of the current legal regulations applicable to citizens' agenda-setting initiative in terms of the abovementioned initiative, as an effective form of participatory democracy. The analysis having been made leads us to a conclusion that the nature of the problems discussed is very complex, and they should be looked into in a wider context. As a matter of fact, fundamental review and revision of the regulations applicable to a political system at the level of a local government is really necessary. Moreover, there is even a need to initiate and to carry out the third stage of local government system reform.

One of necessary key elements of that reform will be reinforcement of mechanisms for co-decision making by a society.

Key words: participatory democracy, citizens' initiative, agenda-setting initiative, unit of territorial self-government, the principle of decentralization, good governance.

Rozdział III.

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności

1. Wstęp

Wolność jednostki oraz jej upodmiotowienie w zakresie kształtowania własnych warunków życia stanowi istotę społeczeństwa obywatelskiego.⁶⁰ Dylematem jest tutaj zastosowanie adekwatnych i efektywnych narzędzi prawnych sprzyjających temu upodmiotowieniu. Zakłada się, iż jednym z takich narzędzi prawnych powinna być inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, określana też jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – na wzór „obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej”. W mojej ocenie pierwszy z wyżej wymienionych terminów jest bardziej adekwatny, jeśli chodzi o legislację lokalną na szczeblu gminy, z uwagi na zakres przedmiotowy i podmiotowy pojęcia „gmina”. W rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶¹, zwanej dalej u.s.g., mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

⁵⁹ Dr Elżbieta Mreńca – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie, ekspert ds. legislacji.

⁶⁰ P. Buczkowski, „Społeczeństwo obywatelskie” i zasada subsydiarności, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 158.

⁶¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.; analogicznie w przypadku powiatu.

Zatem pojęcie „mieszkańcy” odpowiedniego terytorium (w tym przypadku gminy) jest pojęciem węższym od pojęcia „obywatele” (w domyśle państwa). Teza ta znajduje potwierdzenie w doktrynie i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego, gdzie używa się pojęcia „mieszkańcy gminy” a nie „obywatele gminy”. Z tych względów w niniejszym opracowaniu konsekwentnie posługuję się pojęciem „inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców”.

Istotą podjętego zagadnienia badawczego jest ustalenie, jakie są determinanty realizacji zasady subsydiarności w procesie prawotwórczym gminy na przykładzie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, czyli uprawnienia polegającego na wniesieniu projektu uchwały pod obrady organu stanowiącego gminy przez grupę jej mieszkańców. Opracowanie obejmuje także omówienie problematyki inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców na szczeblu gminy w ujęciu podmiotowym.

Niniejsza analiza została dokonana na podstawie aktów normatywnych, literatury naukowej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych oraz przeprowadzonego w 2015 roku z mojej inspiracji badania naukowego, którego przedmiotem było funkcjonowanie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców na szczeblu gminy. Badanie zostało przeprowadzone w ramach działalności Katedry Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie. Zaznaczam, iż badanie to nie miało charakteru wyczerpującego i polegało na wysłaniu do blisko dwóch tysięcy gmin (za pośrednictwem poczty internetowej) wniosku, w trybie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej⁶², o udostępnienie następujących informacji dotyczących:

- określenia specyfiki gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska)⁶³,
- wskazania, czy i ewentualnie od kiedy statut gminy lub odrębna uchwała przewidują prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców,
- czy i ewentualnie jakie uchwały zostały zainicjowane przez mieszkańców,
- jakie kryteria formalne i merytoryczne muszą spełniać projekty uchwał inicjowane przez mieszkańców,
- jakie wsparcie mieszkańcy mogą uzyskać od władz gminy przy sporządzaniu projektu uchwały.

Badanie, z uwagi na niepełny zakres, brak wszystkich odpowiedzi lub odmowę ich udzielenia (łącznie wpłynęło około 900 odpowiedzi) oraz upływ czasu, nie jest miarodajne. W swoich zamierzeniach stanowiło jedynie zwiastun komplek-

⁶² Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.

⁶³ Podzielam pogląd funkcjonujący w literaturze przedmiotu, iż brak kategoryzacji gmin utrudnia funkcjonowanie zwłaszcza dużych organizmów miejskich; por. P. Buczkowski, „Społeczeństwo obywatelskie” i..., s. 68 i 158.

sowego badania w przedmiotowym zakresie, którego podjęcie, z zastosowaniem „udoskonalonej” metodologii badawczej, rozważam.

Jednakże, badanie to pozwala na wysnucie wstępnej tezy, iż prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest mało upowszechnionym w Polsce – a tym samym mało skutecznym instrumentem realizacji zasady subsydiarności w płaszczyźnie wpływania mieszkańców na kształt legislacji lokalnej na szczeblu gminy. Składa się na to wiele czynników, na co wskazuje poniższa analiza, która obejmuje również problematykę wskazania alternatywnego do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i efektywniejszego instrumentu inicjowania przez mieszkańców procesu prawotwórczego w gminie.

Jednocześnie nadmieniam, iż traktuję niniejsze opracowanie jako otwarcie cyklu artykułów na temat aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

2. Pojęcie „mieszkańcy” jako personalny substrat jednostki samorządowej

W literaturze przedmiotu obecny jest pogląd, iż każdy obywatel funkcjonuje równocześnie w kilku podstawowych układach społecznych. Przede wszystkim w układzie politycznym, pracowniczym i terytorialnym.⁶⁴ Wyznacznikiem jakości życia mieszkańców danej wspólnoty jest poziom świadomości obywatelskiej.⁶⁵ W teorii socjologii „wspólnota miejsca” została zdefiniowana jako proces wchodzenia w świat, w ramach którego ludzie poznają wartość, ale też granice bezpośredniej relacji, miejsca przygotowywania się do życia, nabywania umiejętności komunikacji z ludźmi, wchodzenia z nimi w różnorodne relacje.⁶⁶ Wspólnota miejsca jest nieodłącznym elementem legislacji lokalnej i stanowi dla niej istotną wartość, bowiem umożliwia trafną identyfikację potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej i adekwatną reakcję prawną na jej potrzeby.⁶⁷

⁶⁴ Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 67; J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 55.

⁶⁵ Por. np. B. Krawiec, *Wspólnota miejsca, [w:] Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015, s. 68.

⁶⁶ R. Sennet, *Razem, Rezultaty, zalety i zasady współpracy*, tłum. J. Dzierżowski, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2013, s. 354

⁶⁷ B. Krawiec, *Wspólnota...*, s. 61; zobacz też: Z. Bauman, *Socjalizm. Utopia w działaniu*, tłum. J. Hu-
nia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012; Z. Bauman, *Wspólnota. W poszukiwaniu*

Jak wcześniej wspomniano, wspólnotę samorządową – w myśl art. 16 ust. 1 Konstytucji RP – tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a zgodnie z art. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową i ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.⁶⁸ Państwo, przekazując, w konsekwencji decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), zadania publiczne do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, czyli wyodrębnionym na podstawie kryterium zamieszkania grupom społecznym, jest zobowiązane do zagwarantowania im skutecznej realizacji tych zadań.⁶⁹

Pojęcie „inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców” stanowi splot dwóch pojęć, to jest pojęcia „inicjatywa uchwałodawcza”, rozumianego jako uprawnienie do przedłożenia projektu uchwały organowi stanowiącemu (radzie gminy, powiatu lub sejmikowi województwa), oraz pojęcia „mieszkańcy”.

Wątpliwości terminologicznych nie budzi pierwsze z pojęć, natomiast pojęcie „mieszkańcy” ma charakter nieostry. Chociaż z u.s.g. wynika wprost, iż członkiem wspólnoty gminnej jest każdy mieszkaniec gminy z mocy prawa, to jednak zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa administracyjnego funkcjonuje pogląd, iż użyte przez ustawodawcę pojęcie wspólnoty na oznaczenie wszystkich mieszkańców terytorium wyodrębnionego prawnie jako gmina ma walor kwalifikujący, którego nie można brać dosłownie, a użycie pojęcia wspólnota jest raczej wyrazem pewnej idei osobności gminy niż wartością, z którą można by wiązać jakiegokolwiek skutki prawne.⁷⁰

W celu uszczegółowienia zakresu pojęcia „mieszkańcy” gminy należy posiłkować się uregulowaniami zawartymi w innych niż u.s.g. aktach normatywnych

bezpieczeństwa w niepewnym świecie, tłum. J. Margański, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2008.

⁶⁸ Wspólnota samorządowa zastąpiła funkcjonujący w poprzednim ustroju samorząd mieszkańców miast i wsi – por. art. 150 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185). Na mocy art. 28 i 29 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.) samorzady te miały funkcjonować nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 1990 roku. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, obecna u.s.g., weszła w życie z dniem 27 maja 1990 roku.

⁶⁹ P. Rączka, *Partycypacja mieszkańców w organach jednostek samorządu terytorialnego – uwagi de lege lata i wnioski de lege ferenda*, [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), Bydgoszcz 2015, s. 201.

⁷⁰ Zob. J. Boć, M. Miemiec, [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 2004, s. 197–198; podobnie J. Boć, *Administracja publiczna w postanowieniach Konstytucji*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, S. Dolata (red.), Opole 1997, s. 42; W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 43.

oraz orzecznictwem.⁷¹ Wynika z nich bowiem, iż do jego zakresu należy nie tylko miejsce zamieszkania, ale także miejsce pobytu.

Na szczeblu konstytucyjnym przepis art. 52 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia każdemu wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Z kolei, ustalona na gruncie doktryny prawa cywilnego wykładnia terminu „miejsce zamieszkania” zdefiniowanego w art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷², zwanego dalej „k.c.”, wskazuje, iż miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.⁷³ Wykładnia ta opiera się na kumulatywności dwóch przesłanek:

- przebywania w sensie fizycznym w określonej miejscowości (element obiektywny) oraz
- zamiaru stałego przebywania w tejże miejscowości (element subiektywny).⁷⁴

Podobnie, w myśl art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności⁷⁵, pobytym stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Ponadto zgodnie z art. 27 powołanej ustawy obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek zameldować się w miejscu pobytu stałego lub czasowego najpóźniej w 30. dniu, licząc od dnia przybycia do tego miejsca⁷⁶. Przepis ten wskazuje również, że równocześnie można mieć jedno miejsce pobytu stałego i jedno miejsce pobytu czasowego. Podobne uregulowanie przewiduje art. 28 k.c., na podstawie którego można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania.

Zatem można wnioskować, iż status mieszkańca gminy przysługuje osobie, której pobytym stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości położonej na terenie gminy, pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania (pobytu). Powyższy wniosek nasuwa jednak pewne wątpliwości, a mianowicie

⁷¹ P. Rączka, *Gmina, powiat, województwo – charakter prawny*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego*, Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, s. 61–65.

⁷² Dz.U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.

⁷³ Definicja „stałe zamieszkanie” jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu zawarta jest w art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 15, z późn. zm.).

⁷⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 1991 r. w sprawie wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 364).

⁷⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 657.

⁷⁶ Pewne wątpliwości budzi tutaj kwestia obowiązku meldunkowego, który na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności (Dz.U. poz. 1337) ma być zniesiony 1 stycznia 2018 roku, choć z zapowiedzi obecnego rządu wynika, iż obowiązek meldunkowy zostanie zachowany.

czy z punktu widzenia istoty prawa inicjowania uchwał przez mieszkańców za-
przestanie stałego przebywania na terytorium gminy i utrata stałej więzi z jej
terytorium powinno wykluczać danego mieszkańca (mieszkańców) z możliwo-
ści skorzystania z prawa inicjatywy uchwałodawczej. W moim przekonaniu nie
powinno, z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, każdorazowe ustalanie,
czy mieszkaniec (należący do grupy inicjującej projekt uchwały) utracił więź z te-
rytorium gminy, jest trudne do zrealizowania, gdyż zależy od ustalenia pewnych
stwierdzalnych empirycznie okoliczności. Po drugie, utrata więzi z terytorium
nie wyklucza tego, że dany mieszkaniec gminy posiada na jej obszarze centrum
interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych). Zatem
utrata fizycznej więzi z terytorium gminy przez jej mieszkańca nie powinna sta-
nowić przesłanki pozbawiającej go możliwości korzystania z prawa inicjatywy
uchwałodawczej mieszkańców.

Obecnie w przepisach statutowych gmin kryterium podmiotowe w zakresie
inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest zasadniczo ustalone pod kątem
minimalnej liczby mieszkańców określonej liczbowo lub procentowo oraz czynne-
go prawa wyborczego do organów gminy. Liczba ta jest uzależniona od specyfiki
gminy, to znaczy tego, czy jest to gmina miejska, czy wiejska, oraz od jej wielko-
ści, to jest im większa gmina, tym większa minimalna liczba osób, które mogą
zainicjować projekt uchwały, i na odwrót. W niektórych gminach mieszkańcy
w celu wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą muszą utworzyć komitety. Przy-
kładowo, zgodnie z § 29 ust. 2 pkt 6 Statutu m.st. Warszawy⁷⁷, projekt uchwały
może zgłosić co najmniej 1 procent osób posiadających czynne prawo wyborcze
do organów miasta. Szczegółowe zasady i tryb występowania przez wyżej wy-
mienioną grupę osób, posiadających czynne prawo wyborcze do organów m.st.
Warszawy, określony został w odrębnej uchwale. Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały
nr XX/495/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 listopada 2015 roku
w sprawie zasad i trybu występowania przez grupę osób posiadających czynne
prawo wyborcze do organów m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały
lub stanowiska przez Radę m.st. Warszawy⁷⁸, w celu wystąpienia z inicjatywą
podjęcia uchwały przez Radę m.st. Warszawy grupa pięciu osób posiadających
czynne prawo wyborcze do organów m.st. Warszawy musi utworzyć komitet
inicjatywy. Na pisemny wniosek komitetu o podanie liczby mieszkańców m.st.

⁷⁷ Statut Miasta Stołecznego Warszawy, stanowiący załącznik do uchwały nr XII/223/2015 Ra-
dy Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego
uchwały w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Urzędowy Woje-
wództwa Mazowieckiego z 18 czerwca 2015 r., poz. 5569).

⁷⁸ [http://www.radawarszawy.um.warszawa.pl/akty_prawne/inicjatywa/Strony/Inicjatywa-
chwa%C5%82odawczaobywateli.aspx](http://www.radawarszawy.um.warszawa.pl/akty_prawne/inicjatywa/Strony/Inicjatywa-
chwa%C5%82odawczaobywateli.aspx).

Warszawy albo dzielnicy m.st. Warszawy posiadających czynne prawo wyborcze do organów m.st. Warszawy Prezydent m.st. Warszawy w terminie 7 dni od otrzymania wniosku powiadamia o tej liczbie komitet w formie pisemnej.

Z kolei w Radzynie Podlaskim, na podstawie § 56 ust. 2 Statutu Miasta Radzyń Podlaski projekt uchwały może zgłosić grupa co najmniej 300 mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze.⁷⁹ W myśl § 30 ust. 1 Statutu Gminy Olszanka, projekt uchwały może zgłosić grupa co najmniej 50 mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze. W przypadku inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców gminy projekt uchwały przygotowuje komitet inicjatywy uchwałodawczej (§ 31 ust. 1 statutu)⁸⁰. Na podstawie § 51¹ ust. 1 Statutu Miasta Wodzisław Śląski, w celu wystąpienia z inicjatywą podjęcia uchwały przez Radę Miejską grupa trzech osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów miasta również ma obowiązek utworzenia komitetu inicjatywnego. Oświadczenie o utworzeniu komitetu przedkłada się w Biurze Rady Miejskiej przed rozpoczęciem zbierania podpisów, celem uzyskania stosownego potwierdzenia komisji Rady Miejskiej.⁸¹

Jak wyżej wskazano, statuty poszczególnych gmin w zróżnicowany sposób określają kryterium podmiotowe w przedmiotowym zakresie. W obecnej kadencji Sejmu procedowany był posełski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1500)⁸², który przewidywał między innymi wprowadzenie nowego rozdziału w u.s.g. po rozdziale 4, to jest rozdziału 4a zatytułowanego „Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców gminy”. W myśl art. 42a ust. 1 projektu grupa mieszkańców gminy mających prawo wybierania radnych do rady gminy mogłaby wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą przez złożenie podpisów pod projektem uchwały. Liczebność grupy mieszkańców inicjujących projekt uchwały miałaby być uzależniona od liczebności mieszkańców gminy i miałaby wynosić:

- 100 mieszkańców w gminach do 5000 mieszkańców,
- 200 mieszkańców w gminach do 20 000 mieszkańców,
- 300 mieszkańców w gminach powyżej 20 000 mieszkańców.

⁷⁹ Statut Miasta Radzyń Podlaski, stanowiący załącznik do uchwały nr XI/69/23 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 2 października 2003 r. w sprawie uchwalenia statutu Miasta Radzyń Podlaski; <http://umradzynpodlaski.bip.lubelskie.pl/dokp/1190.pdf>.

⁸⁰ Statut Gminy Olszanka, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXVI/222/2013 Rady Gminy Olszanka z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olszanka (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z dnia 14 czerwca 2013 r., poz 1439).

⁸¹ Załącznik do uchwały nr XXIV/233/12 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego; https://wodzislaw-slaski.pl/_files/articles/do-pobrania/Statut%20Miasta%20Wodzislawia%20Slaskiego.pdf.

⁸² <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1500>.

Ogólna liczebność mieszkańców gminy miałyby być ustalana na podstawie ostatniego spisu powszechnego.

W mojej ocenie zaproponowane rozwiązanie nie jest rozwiązaniem optymalnym. Wydaje się, iż w stosunku do gmin do 5000 mieszkańców liczba 100 osób uprawnionych do wniesienia projektu uchwały jest zbyt wysoka, co może zablokować inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców w małych gminach. Z kolei w przypadku gmin powyżej 20 000 mieszkańców (biorąc pod uwagę duże metropolie) liczba 300 mieszkańców inicjujących projekt uchwały nie będzie reprezentatywna. Ponadto projektodawca niekonsekwentnie posługuje się pojęciem „mieszkańcy”, stosując je zamiennie z pojęciem „obywatele”. Projekt został odrzucony w pierwszym czytaniu na 42. posiedzeniu Sejmu RP dnia 25 maja 2017 roku.

Ponadto rozważyć należy, czy przy uregulowaniach ustawowych przedmiotowej kwestii do katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania projektu uchwały powinno się także włączyć cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Argumentem przemawiającym za takim uregulowaniem jest przyznane cudzoziemcom na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach⁸³ uprawnienie, zgodnie z którym cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach – zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. W mojej ocenie wymienionej grupie cudzoziemców powinno także przysługiwać prawo inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców – zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. Uregulowanie to ma sens z uwagi na stosunkowo dużą liczbę cudzoziemców osiedlających się na terenie naszego państwa. Powyższe kwestie wymagają jednak dogłębnej analizy.

3. Zasada subsydiarności a inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma realizacji zadań publicznych

Zasada subsydiarności jest symptomem demokratyzacji życia społecznego. Jej urzeczywistnienie sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego oraz świadczy o przyjaznym obywatelowi charakterze państwa.⁸⁴ W jej myśl zadania związane z dobrem wspólnym są sprawą wszystkich. Najistotniejszą konsekwencją wynikającą z zasady subsydiarności jest przekształcenie społeczeństwa

⁸³ Dz.U. z 2017 r. poz. 210.

⁸⁴ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsidiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 155–156.

składającego się z obywateli klientów w społeczeństwo obywatelskie.⁸⁵ Jednak zasada ta skłania do refleksji nad zakresem samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych w różnych sferach funkcjonowania państwa.⁸⁶

U podstaw idei subsydiarności leży filozofia człowieka i społeczeństwa, w szczególności zagadnienie roli i statusu osoby ludzkiej w społeczeństwie.⁸⁷ Poszukując źródeł tej idei, należy sięgnąć do arystotelesowskiej nauki politycznej (polityka jako sztuka rządzenia wolnym człowiekiem) oraz filozofii i doktryny św. Tomasza z Akwinu (rola rządu, polegająca na zapewnieniu jednostkom, za które jest odpowiedzialny, możliwości dążenia do coraz większej doskonałości oraz na zaspokajaniu potrzeb poddanych przy pełnym respektowaniu ich osobowości).⁸⁸ Zasada pomocniczości wywodzi się także z nauki społecznej Kościoła katolickiego, zgodnie z którą pierwszeństwo działania powinny mieć zawsze wspólnoty bliższe jednostce, czyli rodzina, wspólnota sąsiedzka, organizacje pozarządowe, a wreszcie samorząd terytorialny i państwo.⁸⁹

Jurydyzacja idei pomocniczości ma wymiar międzynarodowy i powinna być uwzględniana we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Jej definicja została zawarta w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Zatem subsydiarność jest zasadą podziału władzy, od dołu do góry, zgodnie z którą nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Istotą zasady subsydiarności jest więc dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.⁹⁰

Miejsce zasady pomocniczości w prawie konstytucyjnym wynika z wyprowadzonych z niej zasad organizacji życia społeczno-politycznego takich jak: zasada pluralizmu państwowego, zasada decentralizacji władzy państwowej oraz zasada

⁸⁵ Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 39; zobacz też: A. Wawrzyński, *Samopomoc i samoorganizacja Polaków od XIX do XXI wieku*, Dom Wydawniczy „Duet”, 2008, s. 36.

⁸⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 23.

⁸⁷ Ch. Millon-Delson, *Zasada subsydiarności...*, s. 42–43.

⁸⁸ E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 191.

⁸⁹ T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015, s. 5.

⁹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 25.

demokracji, wyrażająca się faktycznym udziałem społeczeństwa w rządzeniu państwem.⁹¹ M. Kulesza postrzegał zasadę subsydiarności przede wszystkim jako zasadę „w ruchu”, jako zasadę dynamiczną oraz jako regułę postępowania, regułę wykładni i regułę celu, a niekoniecznie jako regułę normatywną, z której wynika jednoznacznie i „na zawsze” taki lub inny podział odpowiedzialności między szczeblami władzy publicznej. Istotą zasady pomocniczości, w jego ocenie, był jej relatywizm, bowiem sama w sobie zakłada, że inni mają się zajmować naszymi sprawami tylko wtedy, gdy my – pomimo naszych wysiłków – nie dajemy sobie rady.⁹²

W Polsce zasada subsydiarności ma rangę zasady konstytucyjnej na mocy ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku, choć jej ujęcie w Konstytucji RP ogranicza się do jej wymienienia w preambule, bez określenia jej treści w postanowieniach samej konstytucji.⁹³ Z treści preambuły wynika, iż na tej zasadzie ma się opierać cały system prawny państwa, z konstytucją na czele. W tym kontekście zasadę tę wymieniono na równi z poszanowaniem wolności i sprawiedliwości, współdziałaniem władz oraz dialogiem społecznym.⁹⁴ Uznanie zasady subsydiarności w Konstytucji RP za pryncypium ustawowe uznawane jest za zjawisko wyjątkowe w skali światowej.⁹⁵

Istotą niniejszej analizy, której przedmiotem jest inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności, jest ustalenie, czy w myśl tej zasady inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest właściwą formą realizacji zadań publicznych na szczeblu gminy.

Niewątpliwie upodmiotowienie prawne społeczności lokalnych w aspekcie aksjologicznym ma zasadnicze znaczenie, gdyż stwarza mieszkańcom możliwość bycia „katalizatorem i współtwórcą lokalnego rozwoju”⁹⁶. Z tych względów, aby nie wypaczyć sensu omawianego uprawnienia, należy likwidować bariery, które sprawiają, iż obecnie – jak wspomniano na wstępie – jest ono mało efektywnym narzędziem oddziaływania na legislację lokalną.

⁹¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada...*, s. 54–65.

⁹² M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 126.

⁹³ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117.

⁹⁴ Tamże, s. 196.

⁹⁵ H. Zięba-Załużka, *Konstytucjonalizacja zasady subsydiarności w polskiej konstytucji a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Pawłowska, S. Grabowska, *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 67.

⁹⁶ Por. np. A. Piekara, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 58; zobacz też: P. Buczkowski, „Społeczeństwo obywatelskie” i zasada subsydiarności, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum..., s. 167–168.

Największą barierą jest tutaj „mętlik” prawny w zakresie wskazania podstawy prawnej do inicjowania przez mieszkańców uchwał, gdyż uprawnienie to nie jest *expressis verbis* przewidziane nie tylko w konstytucji, ale również w przepisach ustaw samorządowych. W przedmiotowym zakresie wstępują fakultatywne uregulowania o charakterze podustawowym – zawarte w statutach jednostek samorządu terytorialnego – w myśl art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym artykułem, ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Uregulowania statutowe przedmiotowej kwestii są kwestionowane w trybie nadzoru, co staje się przedmiotem postępowań sędowoadministracyjnych. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, które nie jest na dodatek spójne, co pogłębia istniejący chaos.

Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 października 2008 roku (sygn. akt II SA/OI 737/08)⁹⁷ wskazał, że „skoro ustawodawca zaliczył do materii ustawowej przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami gminy i powierzył gminie określenie ich zasad, to trudno przyjąć, aby tak ważna materia jak inicjatywa uchwałodawcza (bez wątplenia uprawnienie dalej idące niż prawo do konsultacji w ważnych sprawach gminy) i sposób jej wykonywania mogła być samoistnie uregulowana w statucie gminy”. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2006 roku (sygn. III SA/Wr 584/05)⁹⁸ stwierdził, iż „brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy”.

Odmienny pogląd w przedmiotowym zakresie przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 8 lutego 2005 roku (sygn. akt OSK 1122/04)⁹⁹ stwierdził, że „statut może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z przepisami ustawowymi. Wniosek taki wynika z samorządowego charakteru gmin, które w miarę samodzielnie winny normować swą strukturę”. W kolejnym wyroku, z 21 listopada 2013 roku (sygn. akt II OSK 1887/13)¹⁰⁰ Naczelny Sąd Administracyjny przyjął podobne stanowisko, zgodnie z którym uznał, że „przyznanie grupom

⁹⁷ www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6910230A5D.

⁹⁸ www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5D8E8D407B.

⁹⁹ www.orzeczenia.nsa.gov.pl/wyrok/osk-1122-04/statut_rozstrzygnięcia_nadzorcze_dotyczące_gminy_skargi_organów_na_czynności_samorząd_terytorialny/1504c5e.html.

¹⁰⁰ www.orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/469F3F3669.

mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej (...) mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza”.

Analogiczne stanowisko zajął w wyroku z dnia 8 maja 2012 roku (sygn. akt III SA/Kr 329/12)¹⁰¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, potwierdzając, że „Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym wyraźnie przyznaje prawo inicjatywy uchwałodawczej jedynie organowi wykonawczemu (art. 20 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym), jednakże nie oznacza to zasady wyłączności jego prawa inicjatywy uchwałodawczej. W doktrynie przyjmuje się, że inicjatywa uchwałodawcza może być powierzana także innym podmiotom (na przykład grupie mieszkańców czy grupie radnych)”.

W moim przekonaniu za trafną należy uznać linię orzeczniczą, zgodnie z którą brak w Konstytucji RP i u.s.g. regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady organu stanowiącego projektów uchwał jest świadomym wyborem ustrojodawcy i ustawodawcy. Pominięcie to uważam za zamierzone, zwłaszcza iż na mocy art. 118 ust. 2 Konstytucji RP grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Powołany przepis zawiera także delegację do określenia trybu tej inicjatywy w drodze ustawy. Tryb ten określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁰².

W tym świetle wskazywanie art. 169 ust. 4 Konstytucji RP jako generalnego uprawnienia do uregulowania w statutach kwestii przyznania mieszkańcom prawa inicjatywy uchwałodawczej uważam za nadinterpretację wymienionego przepisu przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w powołanym przepisie konstytucyjnym, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, iż kompetencje organów administracji publicznej powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest bowiem dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej – w tym przypadku uregulowania prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie.¹⁰³ Pogląd, że nie można przyjmować zasady domniemania kompetencji publicznoprawnej, jeżeli przepisy ustawowe w tym względzie milczą, znalazł odzwierciedlenie

¹⁰¹ www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-kr-329-radni-skargi-na-uchwaly-rady-gminy-w-przedmiocie-art-i-a-ustawy-o-samorzadzcie-gminnym-samorzad/1b12f8a.html 12.

¹⁰² Dz.U. nr 62, poz. 688, z późn. zm.

¹⁰³ B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 121.

w orzecznictwie.¹⁰⁴ Ponadto w mojej ocenie kwestia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wykracza poza zakres przywołanego art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, bowiem uprawnienie to powinno być wywodzone z konstytucyjnej zasady subsydiarności a nie z przywołanego przepisu konstytucji. Stąd, zakładając racjonalność ustrojodawcy i ustawodawcy, uważam, że prawidłowe uregulowanie kwestii inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców wymaga dokonania zmiany na poziomie konstytucyjnym polegającej na zamieszczeniu w Konstytucji RP delegacji do określenia trybu inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w drodze ustawy, a w konsekwencji uregulowania tego trybu w ustawie.

Ponadto w mojej ocenie inicjowanie uchwał w pewnym względzie jest zagadnieniem bardziej złożonym niż inicjowanie przez obywateli ustaw. Przyczyną tego jest brak jednoznaczności pojęcia „akty prawa miejscowego”. Teza ta znajduje potwierdzenie w uregulowaniach statutowych, które nie precyzują, czy przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej są tylko uchwały zaliczane do aktów prawa miejscowego, czy także uchwały innego rodzaju. W mojej ocenie w tym względzie potrzebna jest także rewizja przepisów Konstytucji RP w kierunku redefinicji pojęcia „akty prawa miejscowego”.

Niejednoznaczność definicji „aktów prawa miejscowego” znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 6 października 2004 roku (sygn. akt SK 42/02) stwierdził, że samo nazwanie jakiegoś aktu administracji rządowej rozporządzeniem a aktu organu samorządu terytorialnego uchwałą nie wystarcza do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne jest każdorazowo ustalenie, czy dany akt mimo swojej specyfiki przedmiotowej lub podmiotowej i takiego a nie innego stopnia konkretyzacji jest lub nie jest aktem prawa miejscowego. Tak zróżnicowana wewnętrznie sfera prawotwórstwa wymaga też traktowania w sposób odrębny każdego rodzaju aktu prawa miejscowego przy badaniu, czy mieści się on w wymogach związanych z aktami normatywnym i określonym w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 konstytucji. Zatem z samego tylko faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego.

Kolejnym przykładem trudności w urzeczywistnianiu zasady subsydiarności są skomplikowane zasady sporządzania projektów uchwał. Sama konstrukcja zasad techniki prawodawczej odnoszących się do opracowywania projektów

¹⁰⁴ Por. uchwała 7 sędziów NSA z 15 grudnia 2004 r., FPS 2/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., U 1/86, OTK 1986, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 1 czerwca 2004 r., U 2/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 54; uchwała SN z 22 kwietnia 1997 r., III ZP 1/97, OSNAP 1997, nr 23, poz. 453.

prawa miejscowego, które zamieszczone zostały w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰⁵, w literaturze przedmiotu oceniana jest jako nieprecyzyjna, mało czytelna i budząca wątpliwości natury prawnej. W tym względzie istnieje szereg wątpliwości natury interpretacyjnej¹⁰⁶, bowiem zasady te mają konstrukcję hybrydową i mają zastosowanie zarówno do opracowywania projektów aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Ponadto prawodawca, określając sposób (metodę) stosowania tych zasad, posługuje się formułą „odpowiedniego stosowania”¹⁰⁷, która utrudnia stosowanie tych zasad. Z tych powodów uchwały inicjowane przez mieszkańców często są nieuskuteczniane z powodu dyskwalifikujących je błędów formalnych.

Kolejna bariera to niezrozumienie istoty zasady subsydiarności przez samych samorządowców, którzy postrzegają przyznanie mieszkańcom prawa inicjowania uchwał jako wyraz niskiej oceny pełnionego przez nich mandatu lub nieuzasadnioną chęć ich wyręczenia. Taki argument pojawił się nawet w trakcie dyskusji przy okazji zorganizowanej w marcu br. w Senacie konferencji naukowej pt. *Rola obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w stanowieniu prawa miejscowego*¹⁰⁸.

Ponadto czynnikami negatywnie wpływającymi na brak energii społecznej w zakresie korzystania z prawa inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców są: niski poziom świadomości społecznej i edukacji obywatelskiej, względy merytoryczne, a także obawa, iż projekt nie zostanie zrealizowany.

4. Wnioski

W konkluzji swych wywodów stwierdzam, iż zasada subsydiarności w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego powinna być istotnym instrumentem regulującym relacje między mieszkańcami a organami danej jednostki samorządu terytorialnego. Najistotniejszym czynnikiem wpływającym na urzeczywistnienie tej zasady w zakresie zaangażowania obywateli we współtwo-

¹⁰⁵ Dz.U. 2016 poz. 283.

¹⁰⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2007, s. 206.

¹⁰⁷ Por. np. *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, D. Szafrąński (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 17–19.

¹⁰⁸ www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/konferencja,2,9502,konferencja-rola-obywatelskiej-inicjatywy-uchwalodawczej-w-stanowieniu-prawa-miejscowego.html – Retransmisja z konferencji, cz. 2.

zenie legislacji lokalnej jest uporządkowanie chaosu prawnego i podniesienie poziomu świadomości obywatelskiej w przedmiotowym zakresie, zarówno po stronie mieszkańców, jak i samorządowców. Ponadto myślę, że unormowanie prawa inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu konstytucyjnym i ustawowym przyczyniłoby się do podniesienia rangi tego uprawnienia. Obecne umocowanie prawne inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców na poziomie statutu jednostki samorządu terytorialnego ma wpływ na niską efektywność inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jako narzędzia wpływu na prawo miejscowe. Uważam, że w obecnej sytuacji uprawnienie to ma charakter fasadowy, bowiem zazwyczaj uchwały inicjowane przez mieszkańców nie uzyskują akceptacji organu stanowiącego. Powyższa sytuacja wpływa nie tylko na osłabienie zasady subsydiarności w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego, ale także godzi w ideę samorządności.

Perspektywa zmiany Konstytucji RP wydaje się być odległa, a według mnie konieczna, gdyż uregulowanie kwestii inicjatywy uchwałodawczej tylko na poziomie ustawy jest niewystarczające. W związku z tym uważam, że należy uświadamiać mieszkańcom, aby korzystali również z alternatywnych i zarazem efektywniejszych instrumentów wpływu na legislację lokalną. W mojej ocenie jest nim prawo petycji, które w przeciwieństwie do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców ma silne i klarowne umocowanie prawne. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP petycje może składać „każdy”, zaś jej adresatem mogą być „organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”. Wymowne znaczenie ma umiejscowienie wymienionego przepisu w rozdziale drugim konstytucji dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Tryb rozpatrywania petycji, skarg i wniosków określa ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach¹⁰⁹. Tryb ten jest mniej skomplikowany niż tryb przewidziany w statutach gmin w przedmiocie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Przedmiotem petycji może być żądanie, między innymi zmiany przepisów prawa. Zatem, przyjmując spektrum lokalne, petycja może zawierać postulat zmiany istniejącej czy zainicjowania nowej uchwały rady miasta lub gminy. W tym względzie petycja jest w pewnym sensie substytutem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. W jej ramach, między innymi, mieszkańcy gminy mogą występować z „inicjatywą uchwałodawczą wyartykułowaną”, czyli w formie załączonego do petycji projektu uchwały, bądź z „inicjatywą uchwałodawczą niewyartykułowaną”, polegającą na wyrażeniu w petycji jedynie kwestii problemowej. W mojej

¹⁰⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1123.

ocenie ta „uproszczona” forma inicjowania uchwał w drodze petycji jest dogodna dla mieszkańców, którzy z powodów merytorycznych nie są w stanie opracować projektu uchwały, więc występuje tutaj *in plus* czynnik antydyskryminacyjny.

Należy zaznaczyć, iż choć z przepisów ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach nie wynika *expressis verbis*, iż projekt aktu normatywnego może być załącznikiem do petycji, jednak w tym względzie ukształtowała się praktyka (zwłaszcza w odniesieniu do projektów ustaw), iż załącznik ten jest traktowany jako integralna część petycji. Za przykład może tu posłużyć petycja Sojuszu Lewicy Demokratycznej w sprawie zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, która zawiera postulat wprowadzenia możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, załącznikiem do petycji jest projekt ustawy¹¹⁰.

Z powyższych względów uważam, że petycja, w świetle zasady subsydiarności, jest bardzo dogodną dla mieszkańców formą wpływu na kształt prawa lokalnego. Niewątpliwą jej zaletą jest stosunkowo nieskomplikowana procedura jej złożenia, przejrzystość zasad jej rozpatrywania, możliwość składania jej w imieniu własnym, a przede wszystkim stabilność i niepodważalność jej konstrukcji prawnej.

¹¹⁰ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-223/17>.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2017 r. poz. 657).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 15, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1123).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 607).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016 poz. 283).
- Uchwała nr XII/223/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 18 czerwca 2015 r., poz. 5569).
- Uchwała nr XXXVI/222/2013 Rady Gminy Olszanka z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olszanka (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego z dnia 14 czerwca 2013 r. poz. 1439).
- Uchwała nr XXIV/233/12 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 26 września 2012 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Statutu Miasta Wodzisławia Śląskiego; https://wodzislaw-slaski.pl/_files/articles/do-pobrania/Statut%20Miasta%20Wodzislawia%20Slaskiego.pdf.
- Uchwała nr XX/495/2015 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie zasad i trybu występowania przez grupę osób posiadających czynne prawo wyborcze do organów m.st. Warszawy z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska przez Radę m.st. Warszawy, http://www.radawarszawy.um.warszawa.pl/akty_prawne/inicjatywa/Strony/Inicjatywauchwa%C5%82odawczaobywateli.aspx.

Literatura:

- Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.

- Bauman Z., *Socjalizm. Utopia w działaniu*, tłum. J. Hunia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
- Bauman Z., *Wspólnota. W poszukiwaniu bezpieczeństwa w niepewnym świecie*, tłum. J. Margański, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2008.
- Boć J., *Administracja publiczna w postanowieniach Konstytucji*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, S. Dolata (red.), Opole 1997.
- Brodziak Ł., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji w kondycji kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2016, nr 3.
- Buczowski P., „*Spółceństwo obywatelskie*” i zasada subsydiarności a samorząd terytorialny w Polsce, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2007, s. 206.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2012.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, LEX a Wolters Kluwer business*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości)*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Krawiec B., *Wspólnota miejsca*, [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, M. Adamczyk, W. Olszewski (red.), Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2015.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Kuśnierz-Chmiel J., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców województwa*, „*Samorząd Terytorialny*” 2016, nr 1–2.
- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, A. Olech (red.), Warszawa 2012.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1994.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*, [w:] *Subsydiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Pawłowska A., Grabowska S. (red.), *Zasada subsydiarności. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „*Samorząd Terytorialny*” 1995, nr 5.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

- Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsidiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Rachwał M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce w świetle prawa – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 1.
- Radwan-Röhrenscheff M., *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Subsidiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Rączka P., *Partycypacja mieszkańców w organach jednostek samorządu terytorialnego – uwagi de lege lata i wnioski de lege ferenda*, [w:] *Samorząd terytorialny: wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), Bydgoszcz 2015.
- Sarnecki P., *Samorząd terytorialny w Polsce. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.
- Sennet R., *Razem, Rezultaty, zalety i zasady współpracy*, tłum. J. Dzierzgowski, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2013.
- Szafrański D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szewc A., Szewc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Wawrzyński A., *Samopomoc i samoorganizacja Polaków od XIX do XXI wieku*, Dom Wydawniczy „Duet”, 2008.
- Winczorek P., *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsidiarność*, D. Milczarek (red.), Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
- Zięba-Załucka H., *Konstytucjonalizacja zasady subsydiarności w polskiej konstytucji a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] A. Pawłowska, S. Grabowska, *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.

Orzecznictwo:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1 poz. 9.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, ONSA i WSA z 2015 r. nr 3 poz. 53.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 329/12, CBOSA.

Streszczenie

Subsydiarność jest zasadą podziału władzy, zgodnie z którą nie należy powierzać jednostce większego tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Zatem w świetle zasady subsydiarności inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców powinna być instrumentem służącym do oddolnego pobudzania ich uczestnictwa w sprawowaniu władzy. Istotą podjętego zagadnienia badawczego jest ustalenie, czy brak w ustawodawstwie zwykłym normatywnej legitymacji w obrębie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest barierą w realizacji konstytucyjnej zasady subsydiarności w przedmiotowym zakresie.

Słowa kluczowe: zasada subsydiarności, inicjatywa uchwałodawcza, jednostka samorządu terytorialnego, statut.

Summary

Agenda-setting initiative of residents in light of the constitutional principle of subsidiarity

Subsidiarity is a principle of separation of powers according to which the tasks shall not be assigned to a larger unit, when a smaller unit is able to accomplish them as effectively as the larger one. Therefore, in light of the principle of subsidiarity, citizens' agenda-setting initiative should be an instrument for bottom-up stimulation of citizens to become actively involved in the process of power exercise. The essence of the research issue at stake is to find out whether deficiency of normative legitimization in ordinary laws, within residents' agenda-setting initiative, is indeed a barrier to effective implementation of the constitutional principle of subsidiarity in this particular area.

Key words: the principle of subsidiarity, agenda-setting initiative, unit of territorial self-government, charter (statute).

Rozdział IV.

Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Problematyka obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej¹¹² w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się wówczas, gdy organ nadzoru kwestionuje legalność uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego dotyczących tych kwestii. Podstawy prawne uchwałodawczych inicjatyw mieszkańców zawarte są w uchwałach ustanawiających nowy statut danej jednostki samorządu terytorialnego, jego nowelizacji lub uchwalenia załącznika do obowiązującego statutu. Postępowania sądowoadministracyjne inicjowane były w wyniku złożonej przez radę gminy skargi w trybie art. 92a ustawy o samorządzie gminnym¹¹³ na rozstrzygnięcie nadzorcze organu nadzoru, podjęte w trybie art. 91 ust. 1 u.s.g., bądź też na skutek wniesionej przez organ nadzoru skargi na uchwa-

¹¹¹ Dr Arkadiusz Cudak – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

¹¹² W zakresie problematyki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zob. B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2012, s. 113 i n.; J. Korczak, *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2004, nr 3, s. 26; A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 31 i n.

¹¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016, poz. 466, z późn. zm., dalej jako u.s.g.

łę rady gminy, przewidzianej w art. 93 ust. 1 u.s.g. Następuje to, gdy organ nadzoru w terminie zakreślonym przez przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Organ nadzoru, realizując swe kompetencje na podstawie powyższej regulacji, nie jest bowiem krępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi.¹¹⁴ Ponadto zgodnie z art. 102a u.s.g. w sprawach, o których mowa w rozdziale 10, nie stosuje się przepisów art. 52 § 3 i 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej p.p.s.a. Co oznacza, iż wojewoda nie jest zobowiązany do uprzedniego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do zaskarżonej uchwały.¹¹⁵

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP¹¹⁶, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Konstytucja RP w art. 177 określa, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Unormowanie to zatem zakłada konstytucyjną zasadę domniemania kompetencji sądów powszechnych.¹¹⁷ Jednakże należy się zgodzić z R. Hauserem, że z art. 184 Konstytucji RP wynika wyłączenie z zakresu domniemania właściwości sądów powszechnych zagadnień kontroli administracji publicznej. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w zakresie działalności administracji publicznej należy do właściwości sądów administracyjnych.¹¹⁸

Zgodnie z art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych¹¹⁹ kryterium sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej jest zgodność z prawem. W zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej brak jest wyraźnej i jednoznacznej regulacji prawnej. Konstytucja RP w art. 118 ust. 2 przyznaje jedynie inicjatywę ustawodawczą grupie co najmniej 100 000

¹¹⁴ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2005 r., II OSK 513/05, baza internetowa CBOSA.

¹¹⁵ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2006 r., I OSK 152/06, CBOSA, na tle identycznej regulacji zawartej w art. 90a ustawy o samorządzie powiatowym.

¹¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹¹⁷ Zob. A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 25; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., III CKN 53/02, OSNC 2003, nr 3, poz. 31; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

¹¹⁸ Zob. R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 144; T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 291.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2016, poz. 1066.

obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.¹²⁰

Prawo unijne przewiduje natomiast europejską inicjatywę obywatelską. Przepis art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹²¹ zawiera delegację dla Parlamentu Europejskiego i Rady do przyjęcia przepisów dotyczących procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej¹²², „inicjatywa obywatelska” oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z tym aktem prawnym, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Inicjatywa taka musi otrzymać poparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich.

Ustawy o samorządzie gminnym¹²³, o samorządzie powiatowym¹²⁴ oraz o samorządzie województwa¹²⁵ nie zawierają regulacji odnoszącej się do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Jedynie ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 ust. 2 przewiduje inicjatywę mieszkańców w zakresie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej gminy. Jednakże brak jest szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców z taką inicjatywą. Żaden z przepisów nie rozstrzyga kwestii, w jakiej formie i w jakiej liczbie mieszkańcy mogą wyrazić swoją wolę.¹²⁶ Przyjmuje się, że w związku z tym, iż ustawa nie precyzuje, co należy uznać za inicjatywę mieszkańców, zagadnienie to powinno zostać rozstrzygnięte w statucie gminy, w rozdziale poświęconym zasadom tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych.¹²⁷

¹²⁰ Dz.U. nr 62, poz. 688, z późn. zm.

¹²¹ Dz.U. z 2004, nr 90, poz. 844, z późn. zm.

¹²² Dz.U.UE.L.2011.65.1, z późn. zm.

¹²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016, poz. 446, z późn. zm.

¹²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2016, poz. 814, z późn. zm.

¹²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2016, poz. 486, z późn. zm.

¹²⁶ Zob. H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy – między organami gminy a obywatelami*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 100; A. Bohdan, *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację*, P.A. Suwaj, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2013, s. 399.

¹²⁷ Zob. A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławceki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 79; S. Serafin, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiwicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 172.

W prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹²⁸ przewidziano unormowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W ustawie o samorządzie gminnym projektowano dodać art. 12a przyznający mieszkańcom gminy, którzy mają prawo wybierania do rady gminy, prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Inicjatywa ta nie mogła dotyczyć uchwał, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały, w szczególności budżetu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian. Zasady i tryb wykonywania prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej miał określać statut gminy, w szczególności: minimalną liczebność grupy mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady gminy mogącej wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, nie większą niż 15% uprawnionych; tryb postępowania z projektem uchwały wniesionym jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – mając na względzie jego rozpatrzenie przez radę gminy bez zbędnej zwłoki, oraz uprawnienia wnioskodawców na etapie prac rady gminy nad projektem uchwały.¹²⁹ Podobnie proponowano uregulować obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 10a tej ustawy) oraz w ustawie o samorządzie województwa (art. 5a). Z tym że na szczeblu województwa zaproponowano obniżenie minimalnej liczby inicjatorów do 5% ogółu mieszkańców. Niestety prace nad tymi rozwiązaniami legislacyjnymi nie zakończyły się uchwaleniem ustawy z uwagi na zakończenie kadencji Sejmu.

Na gruncie takiego stanu prawnego poszczególne organy jednostek samorządu terytorialnego podejmowały uchwały wprowadzające do swych statutów regulacje prawne odnoszące się do obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. Wojewodowie jako organy nadzoru, należy dodać, że nieliczni, kwestionowali legalność wielu tych uchwał.

Pierwszy rozstrzygnięcie nadzorcze, będące przedmiotem kontroli sądowej, podjął Wojewoda Dolnośląski w dniu 18 października 2005 roku. Organ ten stwierdził nieważność uchwały z dnia 16 września 2005 roku Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki zmieniającej uchwałę z dnia 7 lipca 2004 roku w sprawie Statutu Gminy. W zakwestionowanych przepisach postanowiono, że inicjatywa uchwałodawcza – oprócz radnych, komisji, klubów radnych i wójta – przysługiwać będzie również grupie co najmniej 100 osób mających prawo wybierania rady. W zmienionym § 54 ust. 5 statutu rada wyjaśniła, że „Przez inicjatywę uchwałodawczą należy rozumieć złożenie projektu uchwały, zgłoszenie wniosku o zmianę treści

¹²⁸ Zob. projekt ustawy druk sejmowy VII kadencji nr 1669, www.sejm.gov.pl.

¹²⁹ Tamże.

uchwały lub zgłoszenie na piśmie wniosku o przygotowanie projektu uchwały. Wniosek taki powinien określać tezy uchwały oraz uzasadnienie”.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wojewoda podkreślił, że przyznanie inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców gminy nie znajdowało uzasadnienia prawnego. Zauważył, że art. 11 ust. 1 u.s.g. wyraźnie oddziela osobisty udział mieszkańców gminy w stanowieniu prawa obowiązującego na terenie gminy w drodze wyborów i referendum od udziału tych mieszkańców w stanowieniu prawa za pośrednictwem organów gminy.

Wojewoda zaznaczył, że inicjatywa uchwałodawcza przysługuje radnym, organom wymienionym w ustawie o samorządzie gminnym oraz organom określonym w statucie gminy i w jego ocenie brak było podstaw prawnych do przyznania tej inicjatywy grupie co najmniej 100 mieszkańców gminy. Zwrócił następnie uwagę na to, że zgodnie z art. 23 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy uprawnieni są do zgłaszania radnym postulatów celem przedstawienia ich organom gminy do rozpatrzenia, przy czym statut gminy może także wskazywać na uprawnienia mieszkańców oraz ich organizacji w zakresie kierowania do rady wniosków o podejmowanie uchwał w przedmiocie niezastrzeżonym do właściwości innych organów i podmiotów. W opinii wojewody powyższe regulacje nie nadawały jednak mieszkańcom gminy prawa do inicjatywy uchwałodawczej.

To rozstrzygnięcie nadzorcze zaskarżyła skargą gmina. W uzasadnieniu wskazano, że obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia inicjatywy uchwałodawczej i nie precyzują kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo wystąpienia z taką inicjatywą. W jej ocenie, w tej sytuacji należało przez analogię zastosować regulacje dotyczące inicjatywy ustawodawczej zamieszczone w art. 118 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Według gminy przyznanie prawa inicjatywy uchwałodawczej nie tylko organom gminy, ale także większej grupie mieszkańców gminy, nie naruszało obowiązującego prawa, w szczególności zaś art. 15 ust. 1 u.s.g., w myśl którego, z zastrzeżeniem art. 12 tej ustawy, organem stanowiącym w gminie jest rada gminy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 2 u.s.g. obowiązkiem radnych jest bowiem przyjmowanie postulatów zgłaszanych przez mieszkańców gminy i przedstawianie ich organom gminy do rozpatrzenia. Postulaty takie mogą przybierać różną formę, w tym także wniosków o podjęcie uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2006 roku oddalił skargę gminy.¹³⁰ W pisemnym uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia sąd ten zdefiniował istotę powstałego w sprawie sporu do wyjaśnienia, czy mieszkańcom gminy przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, rozumiana

¹³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, orzeczenie dostępne w bazie internetowej CBOSA.

jako prawo do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał. Podkreślono, że w obowiązującym ustawodawstwie brak jest regulacji prawnych przyznających mieszkańcom tworzącym wspólnotę samorządową prawo do inicjatywy uchwałodawczej. Prawa do takiej inicjatywy nie można wyprowadzić w drodze domniemania wypływającego z art. 3 ust. 1 u.s.g., wedle którego „O ustroju gminy stanowi jej statut”, oraz z treści art. 22 ust. 1 tej ustawy, który stanowi, że „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”. WSA uznał, że w statucie rada gminy może regulować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy pod warunkiem jednak, iż nie naruszają one przepisów ustaw. Zasada ta, zdaniem sądu, wynika wprost z unormowań zawartych w art. 169 ust. 4 konstytucji. Użyty w treści tego przepisu zwrot „w granicach ustaw” oznacza, że swoboda rady w kształtowaniu ustroju gminy jest ograniczona i powoduje, że rada nie może przyznać mieszkańcom gminy uprawnień dalej idących niż uprawnienia wynikające z ustawy zwykłej. W przepisach konstytucji oraz w ustawie o samorządzie gminnym – jak to zostało wyżej powiedziane – brak jest unormowań przyznających mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawo do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał. Zdaniem WSA we Wrocławiu w odniesieniu do wspólnoty samorządowej ustawodawca wyraźnie opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. W pozostałych wypadkach mieszkańcy wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia „za pośrednictwem organów gminy”, co wyłącza ich bezpośredni udział w stanowieniu prawa miejscowego.¹³¹

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym wypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gminy. Pominięcie przez ustawodawcę tak silnego środka oddziaływania przez mieszkańców na organ gminy nie powinno być traktowane jako pozostawienie wolnego pola regulacjom statutowym, lecz jako świadome wyłączenie tej instytucji z uprawnień przysługujących mieszkańcom gminy. Przywołano treść art. 5a ustawy o samorządzie terytorialnym, dotyczący konsultacji z mieszkańcami. Podkreślono, że skoro ustawodawca zaliczył do materii ustawowej przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami gminy i powierzył gminie określenie ich zasad, to trudno przyjąć, aby tak ważna materia jak inicjatywa uchwałodawcza i sposób jej wykonywania

¹³¹ Tamże.

mogła być samoistnie uregulowana w statucie gminy. Również w ocenie sądu prawa do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie można wyprowadzić z treści art. 23 ust. 1 u.s.g. „Zgłaszanie postulatów”, ponieważ nie jest ono równoznaczne z inicjatywą uchwałodawczą.

Reasumując swoje rozważania, WSA stwierdził, że rada gminy nie może w statucie gminy określić, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa uchwałodawcza polegająca na złożeniu projektu uchwały lub zgłoszeniu wniosku o zmianę treści uchwały.¹³²

Wyżej wskazany wyrok niestety nie został zaskarżony przez gminę skargą kasacyjną. W związku z tym Naczelny Sąd Administracyjny nie miał sposobności się w tamtym okresie wypowiedzieć. Natomiast ocena prawna wyrażona w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu oddziaływała na kolejne orzeczenia sądów administracyjnych, które orzekały w tej tematyce.

Szczególną aktywność w zakresie omawianej problematyki przejawiał Wojewoda Warmińsko-Mazurski.¹³³ Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 lipca 2008 roku stwierdził on nieważność uchwały Rady Miejskiej w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 11 czerwca 2008 roku, zmieniającej statut poprzez dodanie § 18a, określającego zasady zgłaszania radnemu, przez mieszkańców miasta, wniosków dotyczących podjęcia inicjatywy uchwałodawczej oraz tryb przekazywania przez radnego zgłoszonych wniosków do przewodniczącego rady. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis rażąco narusza art. 22 ust. 1 i art. 23 u.s.g. Radny bowiem nie jest organem gminy, a ponadto nie jest związany instrukcjami wyborców. Podniósł, iż brak jest w ustawie o samorządzie gminnym przepisów, które umożliwiałyby nałożenie na radnego w statucie gminy obowiązku, o którym mówi zakwestionowana zmiana statutu.

Wyrokiem z dnia 28 października 2008 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie¹³⁴ oddalił skargę gminy na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze. W piśmennych motywach wskazano, że organ nadzoru słusznie przyjął, że kontrolowana uchwała rady miejskiej dokonująca zmian w statucie gminy została podjęta

¹³² Tamże.

¹³³ Na tę szczególną aktywność Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zwrócił uwagę H. Izdebski w głosie do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., II SA/OI 196/13, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 163 i n. Autor ten wskazał, że wojewoda wezwał jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa do wykreślenia już istniejących i niezakwestionowanych odpowiednich postanowień ich statutów. Dziesięć jednostek (w tym Łąwa, Kętrzyn, Biskupiec i Reszel) w wyniku tej interwencji, dla której trudno znaleźć podstawę prawną, dokonało takiej zmiany; trzy jednostki: miasto Pieniężno, gmina Jonkowo oraz miasto Ełk, zmiany odmówiło.

¹³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08, CBOSA.

z naruszeniem art. 22 i art. 23 u.s.g. Podkreślono, że nie można mieć wątpliwości co do tego, że radny organem gminy nie jest. Brak jest wobec tego podstaw, aby w statucie wprowadzać regulacje dotyczące trybu pracy radnych, obejmujące działania poza radą. W ocenie sądu, zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze było zasadne także z innych, bardziej ważkich powodów, na które wojewoda się nie powoływał. Zdaniem sądu rada miejska w istocie unormowała zasady występowania przez mieszkańców miasta z inicjatywą uchwałodawczą, rozumianą jako prawo do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał.¹³⁵ W ocenie sądu przyjęcie takiej regulacji nastąpiło nie tylko z naruszeniem wskazanych przez wojewodę przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ale było również niezgodne z obowiązującymi ustaleniami statutu gminy. Stosownie bowiem do zapisu § 18 ust. 2 tego statutu, inicjatywa uchwałodawcza przysługuje burmistrzowi, komisjom rady, klubom radnych lub co najmniej trzem radnym. Zatem, zgodnie ze statutem, tylko te podmioty mogą występować z inicjatywą uchwałodawczą. Natomiast sporną uchwałą rada miejska przyznała prawo przedkładania projektów uchwał mieszkańcom miasta. Chociaż zredagowano to w ten sposób, że „mieszkańcy miasta mogą zgłaszać radnym wnioski dotyczące podjęcia inicjatywy uchwałodawczej”, to wobec jednoznacznej treści przepisów wskazanego § 18a nie budzi wątpliwości, iż rola radnego ograniczona byłaby w tym względzie tylko do pośredniczenia w nadaniu biegu projektowi uchwały zgłoszonemu przez mieszkańców miasta. W swych rozważaniach prawnych WSA w Olsztynie odwołał się i zacytował ocenę prawną wyrażoną we wcześniej omówionym wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku.¹³⁶ Również i ten wyrok WSA w Olsztynie nie został zaskarżony skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Powołując się na wyżej wskazane prawomocne wyroki, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 17 października 2013 roku¹³⁷ uwzględnił

¹³⁵ Z treści przepisu § 18 a, który miał zostać dodany zakwestionowaną przez wojewodę uchwałą do statutu Gminy Nowe Miasto Lubawskie, wynika, że mieszkańcy miasta mogliby zgłaszać radnym wnioski dotyczące podjęcia inicjatywy uchwałodawczej. Przy czym wniosek w tym przedmiocie miał zawierać projekt uchwały, uzasadnienie, listę co najmniej 150 osób popierających wniosek, wskazanie osoby reprezentującej mieszkańców, która miała przedstawić projekt uchwały na posiedzeniach komisji i sesji rady. Ponadto ustalono wymóg, aby projekt uchwały został zredagowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. Taki wniosek miał być zgłaszany radnemu, który zobowiązany byłby przekazać go przewodniczącemu rady. Następnie przedłożony projekt uchwały, po spełnieniu wskazanych wymogów oraz pozytywnym zaopiniowaniu przez radcę prawnego, mógłby stanąć pod obrady rady, która mogłaby go przyjąć bez poprawek, z poprawkami po wyrażeniu zgody przez wnioskodawców, odrzucić go lub skierować do wnioskodawców w celu uzupełnienia.

¹³⁶ Tamże.

¹³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 października 2013 r., II SA/OI 171/13, CBOSA.

skargę wojewody na uchwałę z dnia 19 maja 2005 roku zmieniającą Statut Gminy Pieniężno. Tą uchwałą dodano m.in. ustęp 1a w § 48 w brzmieniu: „Inicjatywę uchwałodawczą może zgłosić grupa co najmniej 200 mieszkańców gminy zgodnie z procedurami stanowiącymi załącznik do niniejszej uchwały” oraz dodano załącznik „Procedury zgłaszania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Gminy Pieniężno”. Sąd zaakceptował stanowisko wojewody, że zapisy te uchwalone zostały bez podstawy prawnej.¹³⁸ Znow to orzeczenie uzyskało przymiot prawomocności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wydał takie orzeczenie pomimo tego, że ten sam sąd kilka miesięcy wcześniej wyraził całkowicie odmienny pogląd.

Należy bowiem podkreślić, że wcześniej wydany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 roku¹³⁹ stanowił przełom w dotychczasowym orzecznictwie. Wojewoda w dniu 18 lutego 2013 roku złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, na podstawie art. 93 ust. 1 i 2 u.s.g., skargę na uchwałę Rady Miasta Ełku z dnia 29 stycznia 2008 roku w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ełku, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 42 ust. 1 pkt 5 załącznika wskazanej uchwały. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że na podstawie tych przepisów rada przyznała inicjatywę uchwałodawczą grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców Ełku posiadających czynne prawo wyborcze, obliczony na dzień 31 grudnia roku ubiegłego. Zdaniem wojewody powyższy zapis uchwalony został bez podstawy prawnej. Swoje stanowisko podparł poglądami judykatury, wyrażonymi m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Wr 584/05, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 roku, sygn. akt II SA/OI 737/08.

Sąd, oddalając skargę wojewody, w uzasadnieniu tego wyroku podkreślił, że kwestią sporną pozostaje zakres dopuszczalnego uregulowania inicjatywny uchwałodawczej w ramach statutu tej gminy. Punktem wyjścia dla oceny zakwestionowanego zapisu statutu, zdaniem sądu, są dwie normy prawne zawarte w art. 169 ust. 4 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszą z tych regulacji ustroj wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, zaś z przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie

¹³⁸ Skarga wojewody była konsekwencją niezastosowania się przez Radę Gminy Pieniężno do wezwania przez organ nadzoru jednostek samorządu terytorialnego do zmian postanowień statutów w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Stąd też skarga wojewody, która dotyczyła uchwały podjętej ponad 7 lat wcześniej (zob. H. Izdebski, glosa do wyroku...).

¹³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/OI 196/13 z glosą aprobującą H. Izdebskiego, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 163–168.

sądowej. Nadto z art. 3 u.s.g. wynika, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Na gruncie tej regulacji pojawia się jednakże zasadnicza wątpliwość co do zawartego w tym przepisie upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego zawartego w pojęciu „w granicach ustaw”. Rozważenia wymaga, czy na gruncie takiego zapisu konstytucyjnego materia statutowa jednostki samorządu terytorialnego musi być kazuistycznie umocowana w regulacji ustawowej, czy też należy przyjąć, że pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne a nie kazuistyczne. Wskazano na wypracowanie w nauce prawa oraz orzecznictwie sądowym dwóch przeciwstawnych poglądów. Według jednego z nich, głoszącego zawężającą interpretację, akceptowane są tylko takie zapisy statutowe, które wyraźnie zostały w ustawie przewidziane, zatem każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać szczegółowej, wyraźnej podstawy prawnej, jest nieważny. Pogląd oparty na takim założeniu legł u podstaw skargi wniesionej przez wojewodę. Natomiast zgodnie z drugim, przeciwstawnym stanowiskiem prezentowanym w doktrynie¹⁴⁰ oraz w orzecznictwie sądowym¹⁴¹ konstruuującym tzw. samodzielność statutową gminy, a zatem zasadę samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, należy przyjąć, że brak ustawowego uregulowania określonych kwestii ustrojowych, tzw. milczenie ustawodawcy nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie. Zgodnie z tym stanowiskiem ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, powinno zatem wynikać wprost z ustawy. To oznacza, że musiałby istnieć konkretny przepis rangi ustawowej, który ograniczałby lub też pozbawiał możliwości inicjatywny uchwałodawczej mieszkańców danej wspólnoty samorządowej¹⁴².

¹⁴⁰ Sąd powołał się na Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod redakcją P. Chmielnickiego, Warszawa 2007, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 65 i n., oraz Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod redakcją R. Hausera oraz Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, Wydawnictwo C.H. Beck, s. 18 i n.

¹⁴¹ Wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 56/95, OSNAPiUS 1996, nr 18, poz. 257, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07.

¹⁴² Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1, poz. 9, wypowiedział pogląd, że kwestionowanie zapisów statutowych jedynie na tej podstawie, że nie mają one wiernego i szczegółowego pierwowzoru ustawowego, jest błędem w sztuce prawniczej, albowiem błędem jest wytykanie gminie braku szczegółowej podstawy oddzielnie dla każdego przepisu statutowego z jednoczesnym pominięciem generalnej podstawy wszystkich przepisów statutowych zawartych w powołanych przepisach konstytucji – art. 164 ust. 4 konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym – art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1. Statut gminy może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z jej przepisami. Wniosek taki wynika z samego charakteru

Podkreślono, że przepis art. 22 ust. 1 u.s.g. określa jedynie minimalny zakres regulacji statutowej. Stąd też zapis załącznika zaskarżonej uchwały, przyznający inicjatywę uchwałodawczą również grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców miasta Ełku posiadających czynne prawo wyborcze, obliczone na dzień 31 grudnia roku ubiegłego, nie narusza w sposób istotny prawa, jak to wskazuje organ nadzoru, gdyż zawarta w tym zapisie kompetencja dla inicjatywny obywatelskiej pozostaje „w granicach prawa” wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu. Skoro wprowadzone uprawnienie nie narusza żadnego z zapisów ustawy o samorządzie gminnym, Konstytucji RP lub też innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem „w granicach ustaw”.

Sąd wskazał, że znane jest stanowisko przeciwne wypowiedziane w tym zakresie przez WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Wr 584/05, oraz wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 roku, sygn. akt II SA/OI 737/08, lecz skład orzekający w niniejszej sprawie tego poglądu nie podzielił. Stanowiska wyrażonego w powyższym wyroku nie zaakceptował organ nadzoru, który to orzeczenie zaskarżył skargą kasacyjną. W wyniku tego środka odwoławczego Naczelny Sąd Administracyjny miał po raz pierwszy możliwość wypowiedzenia się w zakresie analizowanej problematyki.

W wyroku z dnia 21 listopada 2013 roku¹⁴³ Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wojewody. W uzasadnieniu tego orzeczenia podkreślono, że podstawowym i najważniejszym źródłem prawotwórczej kompetencji rady gminy do uchwalenia statutu gminy jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Stosownie do tego przepisu ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Jakikolwiek zatem ograniczenia w tym zakresie powinny wynikać z ustaw. Szereg wskazówek odnoszących się do kształtowania treści statutu poszukiwać należy w ustawie o samorządzie gminnym. Przede wszystkim więc należy zwrócić uwagę na art. 22 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy. Przepis ten należy odczytywać łącznie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, wskazującym, że o ustroju gminy stanowi jej statut. Takie podejście pozwala na pełne ujęcie zagadnień, jakie mogą być w statucie gminy zawarte.

gmin, które powinny samodzielnie normować swą strukturę. Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a w szczególności w regule, że samorządowi należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom.

¹⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, z aprobowaną glosą B. Jaworskiej-Dębskiej, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 87–94.

Zdaniem NSA uprawnienie do przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców wiązać należy z podmiotowym aspektem definicji wspólnoty samorządowej zawartej w art. 1 ust. 1 u.s.g. W świetle tego przepisu wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Ten korporacyjny charakter samorządu, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pozwala na przyznanie inicjatywy uchwałodawczej tworzącej ją społeczności. Powyższe uprawnienie wywodzić przede wszystkim trzeba z Artykułu 15 (dawny Artykuł 255) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴⁴, który stanowi, że w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości. Również w Traktacie o Unii Europejskiej¹⁴⁵ w Artykule 10 wskazano, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Pośrednio zasady te odnoszą się także do polskiego samorządu terytorialnego. Zwrócono także uwagę na wspólnotową materię ściśle samorządową, tj. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku.¹⁴⁶ Już w preambule tego aktu stwierdzono, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Wyrażono również przekonanie, że uprawnienie to w sposób najbardziej bezpośredni może być realizowane właśnie na szczeblu lokalnym, jako że właśnie tam istniejąca społeczność lokalna wyposażona jest w rzeczywiste uprawnienia. Choć wprost akt ten nie mówi o inicjatywie uchwałodawczej, niemniej wyposażenie obywateli w takie uprawnienie zawiera się w przewidzianej w Artykule 3(5) możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli.

W świetle powyższego NSA stwierdził, że przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza. Podkreślono, że w podobny sposób wypowiada się doktryna i piśmiennictwo. Podniesiono, że wyposażenie obywateli w inicjatywę uchwałodawczą powinno być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy. Zatem polski ustawodaw-

¹⁴⁴ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 83/54 z 30 marca 2010 r.

¹⁴⁵ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326/15 z 26 października 2012 r.

¹⁴⁶ Dz.U. nr 124, poz. 607.

ca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie.

Wyżej omówiony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 roku w istocie zakończył wszelkie wątpliwości występujące w orzecznictwie w zakresie dopuszczalności uregulowania w statucie gminy zapisów odnoszących się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wprawdzie nie wydano w tym przedmiocie uchwały, która by posiadała moc ogólnie wiążącą wynikającą¹⁴⁷ z art. 269 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴⁸, jednak z uwagi na autorytet Naczelnego Sądu Administracyjnego i wagę zaprezentowanej argumentacji ten prawomocny wyrok ukształtował późniejsze orzecznictwo sądów administracyjnych, a także rzutował na poglądy prawne organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego¹⁴⁹. Po 21 listopada 2013 roku w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma już wątpliwości w zakresie dopuszczalności w statutach gmin regulacji w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

W kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych, które zapadły po wydaniu powyższego wyroku, przedmiotem analizy prawnej jest już przede wszystkim kwestia szczegółowych zapisów regulujących ową inicjatywę uchwałodawczą. Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 roku¹⁵⁰. Tenże sąd rozpoznawał skargę Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 maja 2013 roku (a więc jeszcze sprzed dnia wydania przez NSA wyroku z dnia 21 listopada 2013 roku) na uchwałę Rady Miasta Olsztyna z dnia 27 marca 2013 roku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny, powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 roku, sygn. akt II OSK 1887/13, opowiedział się za legalnością postanowień statutu odnoszących się do przyznania mieszkańcom gminy inicjatywy uchwałodawczej.

¹⁴⁷ Zob. szerzej A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004; A. Cudak, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski i P. Suwaj (red.), t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetka (red.), Warszawa 201, s. 110 i n.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2016, poz. 718, z późn. zm.

¹⁴⁹ Przykładem może być cofnięcie na rozprawie w dniu 5 czerwca 2014 r. skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, wniesionej w dniu 20 lutego 2013 r. na uchwałę Rady Gminy Jonkowo z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy w zakresie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/OI 307/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie umorzył postępowanie sądowoadministracyjne.

¹⁵⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/OI 535/13, CBOSA.

Natomiast WSA zakwestionował pozostałe zapisy zaskarżonego aktu, które regulowały postępowanie co do inicjatywy uchwałodawczej w zakresie tzw. grupy inicjatywnej, składającej się z liczby od 3 do 15 osób i wprowadzającej swoistą dwuetapowość ukształtowania procedury poprzedzającej poddanie pod obrady rady projektu uchwały z inicjatywy mieszkańców. Zdaniem organu mieści się to w sferze autonomii statutowej gminy. W ocenie sądu stanowisko to pomija konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i zasadę racjonalności prawa. Rada Miasta w Olsztynie wskazaną dwuetapowość postępowania przyjęła na wzór procedury przyjętej w ustawie z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, dotyczącej przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców. W ocenie sądu zasady te nie mogą mieć jednak prostego przełożenia w postępowaniu w sprawie inicjatywy uchwałodawczej, która ma dotyczyć konkretnego zamierzenia, popartego od razu wymaganą liczbą osób. Skoro lokalny prawodawca zdecydował się przyznać prawo inicjatywy uchwałodawczej określonej grupie mieszkańców – co najmniej 150 osób, to projekt tej konkretnie grupy powinien wszczynać postępowanie w sprawie tego projektu, którego przebieg, poza uwzględnieniem właściwych cech, charakterystycznych dla podmiotu inicjującego postępowanie, takich jak np. reprezentacja lub sprawdzenie posiadania czynnego prawa wyborczego przez osoby podpisujące projekt, nie powinien odbiegać zasadniczo od procedury nadania biegu projektom uchwał przygotowanych przez pozostałe uprawnione podmioty. Nie ma więc podstaw do wyodrębniania grupy inicjatywnej i określania procedury, której wyczerpanie dopiero warunkuje nadanie biegu projektowi uchwały pochodzącej od grupy co najmniej 150 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze, którym we wcześniejszym zapisie (§ 45 ust. 1 pkt 5) przyznano bezwarunkową (niezależną od wcześniejszej rejestracji jakichkolwiek „grup inicjatywnych”) inicjatywę uchwałodawczą.

Wyrok ten został zaskarżony przez Gminę Olsztyn. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 maja 2014 roku¹⁵¹ oddalił skargę kasacyjną. Sąd drugiej instancji nie zgodził się z autorem środka odwoławczego, że sąd pierwszej instancji zawęził zakres swobody kształtowania ustroju wewnętrznego gminy, wynikający z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.

Podobny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 listopada 2016 roku.¹⁵² Tenże sąd oddalił skargę Gminy Manowo na rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 15 lipca 2016 roku Wojewody Za-

¹⁵¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1009/14, CBOSA.

¹⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1034/16, CBOSA.

chodniopomorskiego, stwierdzające nieważność § 1 pkt 2 uchwały Rady Gminy Manowo z dnia 24 czerwca 2016 roku w sprawie zmiany statutu gminy. Zdaniem organu nadzoru, przyznanie określonej grupie mieszkańców gminy prawa inicjatywy uchwałodawczej nie jest sprzeczne z prawem, niemniej nie należy do rady gminy normowanie w statucie gminy kwestii dotyczących sposobu realizacji przyznanego mieszkańcom uprawnienia w tym względzie, w tym nakładanie na nich jakichkolwiek obowiązków.

WSA w Szczecinie podzielił stanowisko wojewody. Zdaniem sądu nie ma podstaw do wyodrębnienia spośród grupy inicjatywnej „komitetu” i określenia procedury, której wyczerpanie dopiero warunkuje nadanie biegu projektowi uchwały pochodzącej od grupy co najmniej 50 mieszkańców, którym wcześniej przyznano bezwarunkową (niezależną od wcześniejszego zorganizowania się „komitetu”) inicjatywę uchwałodawczą¹⁵³.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 roku¹⁵⁴ analizowano zapisy uchwały Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 27 kwietnia 2016 roku w części zobowiązującej mieszkańców występujących z inicjatywą uchwałodawczą do wskazania numeru PESEL. Zdaniem skarżącego Wojewody Lubuskiego taki przepis statutu jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP, a także z art. 1 ust. 1 u.s.g. W opinii skarżącego określenie w statucie wymogu dołączenia do projektu uchwały numerów ewidencyjnych PESEL wnioskodawców wykracza poza granice przyznanego radzie upoważnienia ustawowego. Numer PESEL nie stanowi bowiem warunku ani przesłanki pojęcia „mieszkaniec”. Skarżący zwrócił uwagę, że numer ten, występując nawet bez zestawienia z innymi informacjami o osobie, stanowi dane osobowe, których przetwarzanie podlega wszelkim rygorom przewidzianym w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych¹⁵⁵. Podanie numeru PESEL nie jest niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, a brak tego elementu w przedmiotowej uchwale nie będzie stanowił przeszkody uniemożliwiającej złożenia przez mieszkańców projektu uchwały.

Te argumenty nie znalazły akceptacji sądu. Przywołano regulacje zawarte w art. 18 § 1 Kodeksu wyborczego, według którego stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania. Rejestr ten obejmuje m.in. numer PESEL (art. 18 § 7 Kodeksu wyborczego). Stąd wpisywanie na liście poparcia inicjatywy uchwałodawczej numeru

¹⁵³ Tamże.

¹⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, CBOSA.

¹⁵⁵ Dz.U. z 2015, poz. 2135, z późn. zm.

PESEL, który jest jedynym z elementów identyfikujących osobę posiadającą prawo wyborcze, nie stanowi naruszenia prawa. Zwrócono również uwagę, iż powyższe postanowienia są zbieżne z regulacjami przewidzianymi w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. W przepisie tym również przewidziano konieczność umieszczenia numeru PESEL na wykazie zawierającym poparcie dla projektu ustawodawczego.

Reasumując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że poglądy sądów administracyjnych w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w sposób istotny ewoluowały. Można wyróżnić trzy okresy.

Początkowo w judykaturze przyjmowano, że jest brak podstaw prawnych do regulacji tej kwestii w statutach gminy. Powoływano się na art. 169 ust. 4 konstytucji i użyty w treści tego przepisu zwrot „w granicach ustaw”. Wywodzono, że swoboda rady w kształtowaniu ustroju gminy jest ograniczona i powoduje, że rada nie może przyznać mieszkańcom gminy uprawnień dalej idących niż uprawnienia wynikające z ustawy zwykłej. W przepisach konstytucji oraz w ustawie o samorządzie gminnym brak jest zaś unormowań przyznających mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał. Stanowisko to było prezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Wr 584/05, oraz w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 roku, sygn. akt II SA/OI 737/08, oraz z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 171/13.

W drugim okresie, zapoczątkowanym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 roku, sygn. akt II SA/OI 196/13, oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 roku, sygn. akt II OSK 1887/13, w orzecznictwie nie ma już wątpliwości co do tego, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być uregulowana w statucie gminy. Uzasadniając ten pogląd, powołano się na samodzielność statutową gminy, a zatem zasadę samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów. Podkreślono, że ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, powinno wynikać wprost z ustawy. To oznacza, że musiałby istnieć konkretny przepis rangi ustawowej, który ograniczałby lub też pozbawiał możliwości inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

Aktualnie w orzecznictwie przedmiotem analizy są jedynie kwestie szczegółowych zapisów regulujących inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców. Przyjmuje się, że zapisy statutowe dotyczące tej inicjatywy nie mogą nakładać nadmiernych obowiązków, większych niż te nałożone na pozostałe podmioty posiadające prawo inicjatywy uchwałodawczej.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych w zakresie prawnych regulacji odnoszących się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można wysnuć następujące wnioski. Po pierwsze, jednostki samorządu terytorialnego uprawnione są do wprowadzenia w swych statutach zapisów odnoszących się do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uzależnione jest to oczywiście od woli organów stanowiących. Po drugie, samorządy w ramach przysługującej swobody statutowej mogą określić zasady realizacji tej inicjatywy. Przy czym projekty grupy mieszkańców powinny wszczynać postępowanie, którego przebieg, poza uwzględnieniem właściwych cech, charakterystycznych dla podmiotu inicjującego postępowanie, takich jak np. reprezentacja lub sprawdzenie posiadania czynnego prawa wyborczego przez osoby podpisujące projekt, nie powinien odbiegać zasadniczo od procedury nadania biegu projektom uchwał przygotowanych przez pozostałe uprawnione podmioty. Sądy administracyjne wyraźnie opowiedziały się za tym, że nie ma podstaw do wyodrębniania grupy inicjatywnej i określania dwuetapowych procedur, których wyczerpanie dopiero warunkuje nadanie biegu projektowi uchwały. Po trzecie, w judykaturze potwierdzono, że wpisywanie na liście poparcia inicjatywy uchwałodawczej numeru PESEL, który jest jedynym z elementów identyfikujących osobę posiadającą prawa wyborcze, nie stanowi naruszenia prawa.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 486, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 400).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1066).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.).
- Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U.UE.L.2011.65.1 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 56/95, OSNAPiUS 1996, nr 18, poz. 257.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt III CKN 53/02, OSNC 2003, nr 3, poz. 31.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1 poz. 9.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt II OSK 513/05, baza internetowa CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 152/06, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, CBOSA.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 171/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/OI 535/13, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1009/14, CBOSA.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/OI 307/14, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1034/16, CBOSA.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 56/95, OSNAPIUS 1996, nr 18, poz. 257.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt III CKN 53/02, OSNC 2003, nr 3, poz. 31.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1, poz. 9.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt II OSK 513/05, baza internetowa CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 152/06, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/OI 737/08, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 171/13, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/OI 535/13, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1009/14, CBOSA.

Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 307/14, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2016 r., sygn. akt II SA/Go 705/16, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1034/16, CBOSA.

Literatura:

Bohdan A., *Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?*, [w:] *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację*, P.A. Suwaj, J. Zimmermann (red.), Warszawa 2013.

Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2007.

Cudak A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego jako miernik jakości prawa administracyjnego*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski i P. Suwaj, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Warszawa 2012.

Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2012.

Hauser R., *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.

Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2011.

Izdabski H., *Jednostki pomocnicze gminy – między organami gminy a obywatelami*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12.

Izdabski H., *głos do wyroku WSA z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 196/13*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.

Jaworska-Dębska B., *głos do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.

Korczak J., *Uczestnictwo mieszkańców gminy w inicjatywie uchwałodawczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2004, nr 3.

Kuczyński T., *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

Serafin S., *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiwicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.

Skoczylas A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004.

Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Poglądy sądów administracyjnych w tym zakresie w sposób istotny ewoluowały. Początkowo w judykaturze przyjmowano, że jest brak podstaw prawnych do regulacji tej kwestii w statutach gminy. Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 roku, sygn. akt II OSK 1887/13, w orzecznictwie nie ma już sporów co do tego, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być uregulowana w statucie gminy. Aktualnie w orzecznictwie przedmiotem analizy są jedynie kwestie szczegółowych zapisów regulujących tę inicjatywę.

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, statuty gminy.

Summary

Legal analysis of the administrative court's judicial decisions in terms of the citizen resolution-passing initiative regulation

The article is dedicated to analyzing judicature of administrative courts in terms of regulating the civil legislative initiative. The views of administrative courts evolved significantly. Initially, judicature assumed that there is no legal basis for regulating this issue in the common's statutes. After the decision of General Administration Court from 21st November 2013, II OSK 1887/13 in judicature there is not disagreement as for the fact that civil legislative may be regulated in common's statute. Currently in judicature the subject of analysis are only issues of detailed records regulating this initiative.

Key words: administrative courts, civil legislative initiative, common's statutes.

Rozdział V.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi

1. Wstęp

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest tematem szeroko dyskutowanym i wzbudzającym wiele emocji. Tocząca się dyskusja o udziale mieszkańców w kreowaniu rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego trwa od dłuższego czasu. Przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego zostały także podjęte próby, aby w formie projektu ustawy powszechnie wprowadzić obywatelską inicjatywę uchwałodawczą¹⁵⁷. Projekt ten miał unormować stan

¹⁵⁶ Prof. nzw. dr hab. Małgorzata Niewiadomska-Cudak – Wydział Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie, wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej w Łodzi.

¹⁵⁷ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, wychodzący z założenia, iż „istotą samorządu terytorialnego jest samodzielność, wypływająca z urzeczywistnienia zasady pomocniczości”, wniesiony został do Sejmu 30 sierpnia 2013 r. przez Prezydenta RP. W przedmiotowym projekcie proponowano nowelizację ustawy o samorządzie gminnym, po art. 12 dodano art. 12a w brzmieniu: „Mieszkańcom gminy mającym prawo wybierania do rady gminy przysługuje prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”. Projekt przedmiotowej ustawy zawierał również zapis, iż „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć uchwał, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały”. Chodziło tutaj w szczególności o budżet gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany. W przedmiotowym projekcie zapisano, że to statut gminy określa zasady i tryb wykonania prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz minimalną liczbę mieszkańców mogących wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, która nie może być większa niż 15%. Analogiczne zmiany przewidywano w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, przy czym w tym ostatnim liczba mieszkańców mogących wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą nie mogła być większa niż 5%. Zob. art. 12 ust 2 i 3, druk Sejmu VII kadencji nr 1699.

prawny co do uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządowej, a tym samym rozwiązać wątpliwości dotyczące podstaw prawnych uregulowania tej instytucji w owych statutach. Prezydencki projekt ustawy nie został jednak uchwalony.

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie prób wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej podejmowanych w Łodzi jako bezpośredniego udziału społeczności samorządowej w podejmowaniu decyzji, przyjmowaniu rozstrzygnięć. Zostaną omówione prace nad zmianami w statucie miasta ułatwiającymi korzystanie z mechanizmu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz zostaną poddane analizie złożone do tej pory przez łodzian projekty uchwałodawcze.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest urzeczywistnieniem fazy inicjatorskiej tworzenia aktów prawa miejscowego przez wspólnotę samorządową. W wielu jednostkach samorządu terytorialnego bezpośredni udział społeczności lokalnej w podejmowaniu rozstrzygnięć za pośrednictwem organów stanowiących stał się faktem. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest więc ważnym elementem zaangażowanej demokracji bezpośredniej realizowanej jako podmiotowy udział obywateli w sprawowaniu władzy. Należy jednak zaznaczyć, iż nie ma ona unormowania wprost w ustawach ustrojowych. Jediną jej podstawą prawną stanowią konkretne zapisy w statutach poszczególnych gmin. Statuty tych gmin określają tryb, sposób, liczbę osób mogących wystąpić z taką inicjatywą, a także wzory formularzy do wypełnienia przez inicjatorów. Zapisy, jakie proponowano w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw..., rozwiązałyby nie tylko dylematy praktyczne, ale i prawne. Wspomniany projekt ustawy wskazywał również liczbę osób mogących wystąpić z ową inicjatywą, która nie mogła być większa niż 15% mieszkańców zamieszkujących daną gminę i powiat (lub 5% – województwo) posiadających czynne prawo wyborcze. Ta liczba różni się obecnie w poszczególnych gminach. W Łodzi wymagane poparcie dla obywatelskiego projektu uchwały wynosiło po wprowadzeniu zapisów w statucie w 2008 roku 0,83% liczby mieszkańców, czyli 6000 osób. Jedyne w Warszawie i Płocku poparcie dla obywatelskiego projektu uchwały było większe. W stolicy na ponad 1,7 mln mieszkańców należało zebrać 15 000 podpisów (0,87%), a w Płocku niezbędne stało się zebranie 3000 podpisów (2,43%) na 126 000 mieszkańców¹⁵⁸. Z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujmy razem” wynika, iż w swoich statutach kwestię obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zapisało tylko 41%

¹⁵⁸ Zob. Fundacja Normalne Miasto Fenomen, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – drugie podejście*, <http://fundacjafenomen.pl/aktualnosci/183-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-drugie-podejscie>, 23.05.2014 r.

gmin¹⁵⁹. Fundacja Centrum Inicjatyw na Rzecz Społeczeństwa przeprowadziła analizę treści statutów 619 jednostek samorządu terytorialnego (wszystkie powiaty i gminy miejskie) pod kątem regulacji odnoszących się do zasady jawności funkcjonowania organów stanowiących. Z analiz statutów wynika, że średnio w całej Polsce możliwość występowania przez podmioty zewnętrzne przewidziano w ponad 29% samorządów¹⁶⁰. Nie wszędzie też sami mieszkańcy wiedzą, że mają taką możliwość. Ustawowe uregulowanie tej kwestii usystematyzowałoby więc sprawę reprezentatywności określonej na poziomie procentowym w stosunku do liczby mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze.

2. Prace nad obywatelską inicjatywą uchwałodawczą i ich efekt końcowy zapisany w Statucie Miasta Łodzi

Uprawnienie dotyczące wyposażenia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddania ich pod głosowanie zostało określone w statutach jednostek samorządu terytorialnego (lub w ich załącznikach) albo w statucjach jednostek pomocniczych (sołectwa, osiedla). Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że o „ustroju gminy decyduje jej statut”, a kwestię inicjatywy uchwałodawczej można traktować jako *stricte* ustrojową. Wyposażenie mieszkańców w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddania ich pod głosowanie określone w statucie danej gminy zapewnia jak najszerszy udział mieszkańców w całej procedurze uchwałodawczej.

Zanim taką możliwość dano mieszkańcom Łodzi, Komisja Statutowa Rady Miejskiej podczas posiedzenia w dniu 7 lipca 2008 roku rozpatrzyła projekt uchwały autorstwa jednego z radnych, dotyczący zmiany Statutu Miasta Łodzi¹⁶¹. Chodziło w tym projekcie o zapisanie w statucie możliwości występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą przez mieszkańców posiadających czynne prawo wybor-

¹⁵⁹ „Mieszkańcy tworzą uchwałę”, zob. http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/mieszkanicy_tworza_uchwale.html.

Należy także wspomnieć o badaniach przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Akcja Konin, które wysłało ankiety do 1400 urzędów dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wynika z nich, że takie rozwiązanie wprowadziło jedynie 21% samorządów. Zob. *Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza – szansa czy kłopot?*, www.wiadomosci.ngo.pl, 17.10.2016 r.

¹⁶⁰ „Statut rady: inicjatywa uchwałodawcza rzadko w rękach mieszkańców”, zob. <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/statut-rady-inicjatywa-uchwalodawcza-rzadko-w-rekach-mieszkancow,68241.html>, 10.03.2015 r.

¹⁶¹ Posiedzenie nr 21 Komisji Statutowej Rady Miejskiej w Łodzi, 7 lipca 2008 r., projekt uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie projektu zmiany statutu (druk BRM nr 50/2008), http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=13871&PHPSESSID=ec9642bfo4a85b147e53f99cacbaabao.

cze i wpisanych do stałego rejestru wyborców. Kontrowersje budziła zaproponowana w projekcie liczba osób, którym przysługiwałaby inicjatywa uchwałodawcza. Pierwotnie miało to być 600 osób, co wzbudziło sprzeciw ze strony wiceprezydenta miasta Łodzi Włodzimierza Tomaszewskiego. Uważał on bowiem, że jest ona zbyt niska. W swoim stanowisku przesłanym komisji wiceprezydent podnosił kwestię podniesienia poziomu poparcia do wysokości około 1% uprawnionych do głosowania. Podkreślał, że powyższa forma samorządności stosowana jest w innych miastach Polski¹⁶². Przewodniczący komisji zaproponował, by podwyższyć liczbę do 6000 mieszkańców, na co przystał projektodawca uchwały Sławomir Worach¹⁶³.

Komisja przyjęła tę propozycję i jednomyślnie zagłosowała nad całym projektem uchwały. W przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 grudnia 2008 roku wprowadzono zmiany w Statucie Miasta Łodzi polegające na wprowadzeniu w § 10 ust. 2 zapisu mówiącego o tym, że z inicjatywą podjęcia uchwały przez radę mogą wystąpić nie tylko przewodniczący rady, komisje rady, radni, Prezydent Miasta Łodzi, ale także grupa co najmniej 6000 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do stałego rejestru wyborców. Określono także, jakie wymogi formalne powinien spełnić projekt uchwały i co konkretnie powinien zawierać¹⁶⁴.

¹⁶² W województwie łódzkim rozwiązania dotyczące przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców zapisano w statutach takich miast jak: Tomaszów Mazowiecki, Piotrków Trybunalski, Pabianice, Skierniewice, Brzeziny i Bełchatów. Zgodnie z § 37 Regulaminu Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego (stanowiącego załącznik do Statutu Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, uchwała nr XXIV/185/08 Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego z 27.02.2008 r.) inicjatywę uchwałodawczą ma grupa 50 mieszkańców gminy posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego, zob. więcej: A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.

W Piotrkowie Trybunalskim wprowadzono poziom 1000 podpisów, co zapisano w Regulaminie Rady Miasta, Załączniku nr 1 do Statutu Miasta, w § 31 ust. 1, pkt 6. W tymże regulaminie w § 31 ust. 2 pkt 2 wpisano również, że grupa inicjatywna powinna liczyć nie mniej niż 30 mieszkańców. W § 32 określono całą procedurę z uwzględnieniem terminów, a w pkt 5 § 32 zapisano, że „Wnoszenie poprawek do projektu uchwały przez grupę inicjatywną lub wycofanie go wymaga zgody co najmniej 2/3 członków grupy inicjatywnej”, zob. Uchwała nr XXVIII/386/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, <http://dziennik.lodzkie.eu/GetActPdf.ashx?year=2016&book=0&position=5718>. Próbowano podjąć takie starania w Opocznie i Zgierzu, ale jak na razie bez rezultatów. Należy zauważyć, że stosunek liczby podpisów pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do liczby mieszkańców wynosi w Piotrkowie Trybunalskim 1,3% (75 608 mieszkańców) i jest wyższy niż w Łodzi i Tomaszowie Mazowieckim, gdzie jest on jak na razie najniższy, jeśli chodzi o województwo łódzkie.

¹⁶³ Posiedzenie nr 21 Komisji Statutowej Rady Miejskiej w Łodzi, 7 lipca 2008 r., projekt uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie projektu zmiany statutu (druk BRM nr 50/2008), http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=13871&PHPSESSID=ec9642bfo4a85b147e53f99cacbaabao.

¹⁶⁴ Projekt uchwały złożony przez grupę mieszkańców powinien spełniać wymogi formalne określone w § 19 ust. 1 pkt 1–7 Regulaminu Pracy Rady Miejskiej w Łodzi, stanowiącego załącznik nr 7 do Statutu Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=21381.

W zapisach podkreślono, że projektodawcy powinni wskazać osobę upoważnioną do kontaktów i prezentowania projektu uchwały¹⁶⁵. Po spełnieniu tych wymogów przewodniczący rady kieruje projekt uchwały złożony przez grupę mieszkańców do Prezydenta Miasta Łodzi w celu przeprowadzenia weryfikacji listy pod kątem zgodności z rejestrem wyborców i poddania projektu uchwały analizie prawnej¹⁶⁶. Jeżeli projekt będzie niezgodny z prawem lub przedmiot regulacji nie pozostaje w kompetencji rady, przewodniczący rady nie nadaje biegu takiemu projektowi. Podczas sesji 27 sierpnia 2008 roku, na której ów projekt uchwały był omawiany¹⁶⁷, wskazywano także na problem wprowadzenia autopoprawek przez osobę upoważnioną do kontaktów z urzędem i prezentowania projektu uchwały. Podkreślano, że mogłaby ona zmienić dany projekt uchwały na tyle, iż różniłby się od pierwotnej wersji, i część osób, która go poparła, mogłaby wycofać swój głos¹⁶⁸. Zdaniem projektodawcy to grupa inicjatywna powinna upoważnić taką osobę do wprowadzenia autopoprawki, gdyż zawsze mogą się zdarzyć omyłki pisarskie. Podkreślano także, że projekt musi zawierać pozytywną opinię przygotowaną przez Biuro Prawne Urzędu Miasta Łodzi, gdyż inaczej nie będzie mógł być dalej analizowany. W zaproponowanym projekcie nie określono terminu, do którego mogłyby być zbierane podpisy. Dlatego wywnioskowano, żeby podpisy zbierać do skutku. Po burzliwej dyskusji Rada Miejska w Łodzi podjęła jednogłośnie uchwałę w sprawie projektu zmiany Statutu Miasta Łodzi.

Rozwiązania przyjęte przez radnych nie do końca znalazły akceptację u organizacji pozarządowych, które postanowiły zabiegać o zmniejszenie liczby osób popierających projekt uchwałodawczej inicjatywy obywatelskiej. Podnosiły

Projekt uchwały powinien zawierać:

- 1) datę, tytuł uchwały i projektodawcę,
- 2) podstawę prawną podjęcia uchwały,
- 3) merytoryczną regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały,
- 4) określenie organu odpowiedzialnego za wykonywanie uchwały i źródła pokrycia wydatków związanych z jej realizacją, jeżeli wynika to z treści uchwały,
- 5) rozstrzygnięcie dotyczące daty ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa,
- 6) przepisy przejściowe i derogacyjne, jeżeli wynika to z treści uchwały,
- 7) uzasadnienie.

§ 10 ust. 2 pkt 2 mówi, że projekt uchwały ponadto powinien zawierać: listę co najmniej 6000 mieszkańców popierających przedkładany projekt, która winna zawierać imię i nazwisko, adres, numer PESEL i podpis każdego z projektodawców oraz informację o projekcie uchwały, której podpisy na liście dotyczą.

Zob. § 10.1 pkt 2–4, uchwała nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2009/20/201/Akt.pdf.

¹⁶⁵ Uchwała nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, § 10.2, pkt 2, http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2009/20/201/Akt.pdf.

¹⁶⁶ Tamże § 10.4, pkt 1–2.

¹⁶⁷ Protokół nr XXXVIII/08 z XXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 27 sierpnia 2008 r., http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=14803&PHPSESSID=.

¹⁶⁸ Protokół nr XXXVIII/08 z XXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 27 sierpnia 2008 r., s. 16, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=14803&PHPSESSID=.

one argument, że poziom 6000 podpisów to jeden z najwyższych wymogów w Polsce, jeżeli chodzi o poparcie dla obywatelskiej inicjatywy, i podawały przykłady miast, gdzie ten poziom jest znacznie niższy¹⁶⁹.

Część mieszkańców przystąpiła prężnie do pracy nad zmianami ułatwiającymi korzystanie z mechanizmu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Osoby zgromadzone wokół grupy „Łodzianie decydują” próbowali w 2010 roku podjąć działania mające na celu zmianę obowiązujących przepisów w statucie miasta dotyczących obywatelskich projektów uchwał. Rozpoczęto zbiórkę 6000 podpisów pod projektem uchwały zakładającej zmniejszenie progu podpisów pod projektami obywatelskimi do 1000. Podpisy zbierano od listopada 2009 roku do maja 2010 roku. Następnie złożono przedmiotowy projekt uchwały. Jednak Biuro Prawne UMŁ negatywnie go zaopiniowało, gdyż miał szereg błędów formalnoprawnych (nie zawierał daty, tytułu uchwały, projektodawcy, a zamiast Rada Miejska w Łodzi wpisano Rada Miasta Łodzi)¹⁷⁰. W 2014 roku grupa „Łodzianie decydują” wspólnie z członkami Komisji Statutowej Rady Miejskiej w Łodzi stworzyła zespół roboczy do spraw zmian w statucie miasta. W toku prac tego zespołu, przy wsparciu pracowników Biura Prawnego UMŁ przygotowano nowy projekt uchwały zawierający nie tylko postulat obniżenia progu wymaganych podpisów, ale wprowadzono do procedury uchwałodawczej wymóg analizy prawnej projektów obywatelskich przed rozpoczęciem zbiórki podpisów. Narzucono także urzędnikom i radnym rady miejskiej ścisłe terminy procedowania projektów¹⁷¹. Ograniczono możliwość odrzucenia projektów obywatelskich bez podjęcia nad nimi dyskusji¹⁷².

Proponowane zapisy zostały sfinalizowane w projekcie uchwały dotyczącym zmian w Statucie Miasta Łodzi przedstawionym podczas kilku posiedzeń komisji

¹⁶⁹ Porównywano inne miasta, obliczając stosunek liczby podpisów do liczby mieszkańców. W Tomaszowie Mazowieckim ukształtował się on na poziomie 0,7%, a w Łodzi – 0,87%, co czyniło Łódź jednym z najbardziej „zaporowych” dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej miast w kraju. Zob. <http://fundacjafenomen.pl/obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-drugie-podejscie>, 23.05.2014 r.

¹⁷⁰ Rafał Górski, *Długi marsz*, [w:] *Obywatele decydują. Poradnik działaczy obywatelskich*, www.projektyobywatelskie.pl, s. 7.

¹⁷¹ Brak bowiem było zapisów mówiących o terminach dotyczących przekazania projektu uchwały przez przewodniczącego rady miejskiej do prezydenta miasta, limitu czasowego dotyczącego zbiórki podpisów oraz ich weryfikacji. Nie uwzględniono także terminu poddania go pod obrady sesji po spełnieniu wszystkich wymogów. Podnoszono także kwestię modyfikacji projektu uchwały obywatelskiej zanim zostanie on wprowadzony do porządku obrad sesji rady. Według istniejących zapisów jakiegokolwiek propozycje zmian w projekcie wymagały ponownego zebrania wymaganej liczby 6000 podpisów.

¹⁷² Rafał Górski, *Długi...*, s. 9.

statutowej.¹⁷³ Projekt ten nie tylko zmniejszał liczbę podpisów do 1000, ale także dokładnie określił kwestie związane z pracami nad obywatelskim projektem uchwały. W myśl nowych unormowań mieszkańcy mogą liczyć na pomoc Biura Prawnego UMŁ już w fazie początkowej opracowania projektu. Określono także dokładnie ramy czasowe. W uchwale nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 roku w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi dokonano więc ważnych zmian polegających na wprowadzeniu zapisu dotyczącego „grupy inicjatywnej” złożonej z co najmniej 15 mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do rejestru wyborców oraz wskazania pełnomocnika grupy inicjatywnej oraz jego dwóch zastępców, upoważnionych do kontaktów oraz prezentowania projektu uchwały¹⁷⁴. Po złożeniu zawiadomienia zawierającego projekt uchwały spełniający wymogi formalne przewodniczący rady w ciągu 7 dni kieruje go do Prezydenta Miasta Łodzi w celu poddania go analizie co do zgodności z zasadami techniki prawodawczej i wydania opinii w terminie 14 dni.¹⁷⁵ Projektodawcy mają trzy miesiące od dnia otrzymania opinii na zebranie 1000 podpisów i przedłożenie projektu uchwały wraz z podpisami przewodniczącemu rady. W ciągu trzech dni roboczych przewodniczący rady kieruje dany projekt do prezydenta miasta w celu weryfikacji podpisów i poddania projektu uchwały opinii prawnej. Jeżeli projektodawcy nie uwzględnią wniosków dotyczących zgodności projektu z zasadami techniki prawodawczej wydanych przez Biuro Prawne UMŁ w toku wcześniejszych prac, to przewodniczący rady nie nadaje biegu takiemu projektowi uchwały.¹⁷⁶

Należy zatem zauważyć, że po wprowadzonych zmianach w Statucie Miasta Łodzi dokładnie sprecyzowano tryb i zasady wnoszenia projektu uchwały obywatelskiej. Wszystkie tego typu projekty kierowane są do przewodniczącego rady, który przekazuje je prezydentowi, a on koordynuje działania związane z akceptacją formalnoprawną uchwały. Biuro Prawne bada wnoszone przez mieszkańców projekty uchwał pod kątem zgodności z zasadami techniki prawodawczej oraz sprawdza, czy dany projekt zawiera regulacje mieszczące się

¹⁷³ Tym projektem zajmowała się komisja na posiedzeniach w dniu 9 maja 2014 r. (Protokół nr 58/V/2014), 19 maja 2014 r. (Protokół nr 59/V/2014), 2 i 4 czerwca 2014 r. (Protokół nr 60/V/2014), 16 i 18 czerwca 2014 r. (Protokół nr 61/VI/2014), 22 września 2014 r. (Protokół nr 64/XI/2014), http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=27250&PHPSESSID=.

¹⁷⁴ W uchwale nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zmian Statutu Miasta Łodzi z dnia 17 grudnia 2008 roku w § 10.3 pkt 2 wspomniano tylko o wskazaniu osoby upoważnionej przez projektodawców do kontaktów i prezentowania projektu uchwały.

¹⁷⁵ Zob. § 10.3 i 4 uchwały nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/rm/06_1964.PDF.

¹⁷⁶ Jeżeli weryfikacja listy wykaże, że projekt nie uzyskał poparcia co najmniej 1000 mieszkańców, również nie nadaje się mu biegu. Tamże, § 10 ust. 9 pkt 1 i 2.

w kompetencjach rady miejskiej. Może swoje sugestie zawrzeć w opinii, którą otrzymuje grupa inicjatywna. Tym samym dostaje ona czytelny sygnał, iż na dalszym etapie procedowania projektu mogą pojawić się problemy z uzyskaniem pozytywnej opinii prawnej¹⁷⁷. W statucie zastrzeżono także termin dotyczący brakowania list mieszkańców popierających wnoszone projekty uchwał. Zaletą tego rozwiązania jest to, że statut miasta jest prawem powszechnie obowiązującym i osoby podpisujące się pod danym projektem uchwały mają możliwość dowiedzenia się, jak długo dana lista, pod którą złożyły swoje podpisy, będzie przechowywana¹⁷⁸. Dokładne określenie terminów dotyczących prac nad tego typu projektami spowodowało, że nie będą one mogły być odkładane w nieskończoność i w momencie, gdy spełniają wszelkie wymogi, przewodniczący rady wprowadza je do porządku obrad najbliższej sesji.

3. Obywatelskie projekty uchwałodawcze zaproponowane przez mieszkańców Łodzi

W kadencji VI obejmującej lata 2010–2014 wpłynęło 7 projektów uchwał obywatelskich. Pierwszy z nich dotyczył uchylenia uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zamiaru likwidacji szkół oraz Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego nr 2 w Łodzi, a także zamiaru przekształcenia Centrum Zajęć Pozaszkolnych nr 2 w Łodzi i Centrum Zajęć Pozaszkolnych nr 3 w Łodzi¹⁷⁹. Projekt uchwały obywatelskiej do biura rady wpłynął 30 marca 2011 roku, a pod obrady sesji został wprowadzony w dniu 18 maja 2011 roku. Przy 16 głosach za, 26 przeciwnych i braku głosów wstrzymujących się rada miejska nie podjęła projektu w powyższej sprawie.

¹⁷⁷ Załącznik nr 7 do Statutu Miasta Łodzi, Regulamin Pracy Rady Miejskiej w Łodzi w § 19 ust. 2 i 3 regulują kwestie dotyczące pomocy merytorycznej, prawnej i organizacyjnej świadczonej uprawnionym podmiotom przez jednostki organizacyjne podległe prezydentowi, przy udziale Biura Rady Miejskiej oraz w przypadku wydania przez Biuro Prawne negatywnej opinii do projektu uchwały, projektodawca może wnieść o umieszczenie projektu uchwały w porządku dziennym pod warunkiem wydania innej pozytywnej opinii prawnej.

¹⁷⁸ Zob. § 10 ust. 11 uchwały nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, który mówi, że po upływie 2 miesięcy od rozpatrzenia projektu uchwały lista mieszkańców, którzy się pod nim podpisali, podlega brakowaniu, zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

¹⁷⁹ Druk BRM nr 55/2011. Lista zawierała 20 430 podpisów, przy czym 17 294 osób było wpisanych do stałego rejestru wyborców, w tym liczba osób z błędami lub brakami w danych wynosiła 1973, liczba osób niewpisanych do stałego rejestru – 3019, dokumenty udostępnione w Biurze Rady Miejskiej w Łodzi.

Wiele kontrowersji wzbudził pomysł Prezydent Miasta Łodzi Hanny Zdanowskiej dotyczący zamiaru przekazania Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. prywatnemu operatorowi. Mieszkańcy stanowczo sprzeciwili się tym planom, dając temu wyraz w obywatelskim projekcie uchwały¹⁸⁰. Pod projektem podpisało się 47 000 łodzian¹⁸¹, chociaż brak jest danych co do weryfikacji listy. Obywatelski projekt uchwały był procedowany podczas sesji nadzwyczajnej, którą przewodniczący rady zwołał na dzień 27 marca 2012 roku. W podsumowaniu dyskusji głos zabrała Urszula Smolarczyk, jedna z dwóch osób będących wnioskodawcami obywatelskiego projektu uchwały, która podkreśliła, że sprawa prywatyzacji ZWiK „wyzwoliła potencjał społeczny i uruchomiła społeczną aktywność, która oznacza przejście przez obywateli pieczy nad tym, co ich dotyka zgodnie z polskim przysłowiem, że «każdy jest kowalem własnego losu», gdy mechanizm demokratyczny jest zbyt słaby, aby los swój powierzyć w ręce władzy, zwłaszcza takiej, której wydaje się, że jak ma przewagę 3 głosów, to ma monopol na mądrość i może pogardzać zdaniem innych. To już było i to nie tak dawno. Dlatego 47 tysięcy mieszkańców przypomina, że zgodnie z art. 4 Konstytucji RP «Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu». Kto tego nie rozumie, piastując władzę, doczeka się stosownej zapłaty”¹⁸². Uchwała została przyjęta w głosowaniu (32 głosy za, brak głosów przeciw, 7 głosów wstrzymujących się).

Kolejny projekt uchwały obywatelskiej dotyczący rozwiązania Straży Miejskiej nie został wprowadzony pod obrady rady miejskiej, gdyż Biuro Prawne UMŁ zaopiniowało go negatywnie¹⁸³.

Podobnie było w stosunku do projektu uchwały obywatelskiej dotyczącej zmiany w budżecie Miasta Łodzi na rok 2013 – tj. w sprawie przesunięcia środków przeznaczonych na Program wykorzystania obszarów rekreacyjnych Łodzi w celu stworzenia Regionalnego Centrum Rekreacyjno-Sportowo-Konferencyjnego – etap II „Przebudowa Stadionu Miejskiego przy al. Unii” do Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi na wynagrodzenia dla pracowników administracji i obsługi¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Projekt uchwały sprzeciwiającej się planom prywatyzacji Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. – druk BRM nr 196/2011.

¹⁸¹ Zob. Protokół nr XXXVI/12 z XXXVI/nadzwyczajnej/ sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 27 marca 2012 r., http://bip.um.lodz.pl/_plik.php?id=30242&PHPESSID=d1c362830c1296862afedc59da96b664.

¹⁸² Tamże.

¹⁸³ Zgodnie z art. 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 706, z późn. zm.), rada gminy może utworzyć i rozwiązać straż po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii, rada gminy może utworzyć straż po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971230779>.

¹⁸⁴ Zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały m.in. o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu tery-

Natomiast projekt uchwały obywatelskiej stanowisko – apel do Prezydenta Miasta Łodzi o zaniechanie działań zmierzających do podwyższania podatków i opłat¹⁸⁵ poddany pod obrady sesji Rady Miejskiej w Łodzi został przyjęty w głosowaniu.

Kolejny projekt uchwały obywatelskiej dotyczył uchylecia uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 lutego 2014 roku w sprawie nadania skwerowi nazwy imienia Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego oraz uchwalenia uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 lutego 2014 roku w sprawie wyrażenia zgody na wzniesienie pomnika Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego i został przyjęty w głosowaniu¹⁸⁶. Podobnie było z projektem uchwały obywatelskiej Stanowisko – sprzeciw wobec budowy ul. Konstytucyjnej, który został podjęty w głosowaniu¹⁸⁷.

Należy zaznaczyć, że to właśnie pod koniec VII kadencji Rady Miejskiej w Łodzi wprowadzono zmiany w statucie dotyczące projektów obywatelskich. Wszystkie opisane powyżej projekty uchwał przechodziły procedurę ustaloną w uchwale z 17 grudnia 2008 roku, która wymagała 6000 podpisów pod tego typu projektami. Okazuje się, że w sprawach istotnych dla mieszkańców, takich jak likwidacja placówek oświatowych, prywatyzacja Zakładu Wodociągów i Kanalizacji lub zaniechanie podwyżek podatków i opłat, zebrana liczba podpisów znacznie przewyższała wymagany limit. Na siedem tego typu projektów dwa uzyskały negatywną opinię biura prawnego i nie mogły być procedowane przez radnych, mimo że uzyskały wymaganą liczbę podpisów. Względny formalnoprawny odgrywający istotną rolę przy nadaniu dalszego biegu projektom legislacyjnym stały się, w toku późniejszych zmian w statucie, istotnym elementem prac komisji

torialnego – rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych). Oznacza to, że zmiany w uchwale budżetowej mogą nastąpić wyłącznie z inicjatywy organu wykonawczego, zob. <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU20091571240>.

¹⁸⁵ Druk BRM nr 196/2013. Lista zawierała 19 163 podpisów, z czego zweryfikowano 8845. Lista osób wpisanych do stałego rejestru wyborców – 7786, liczba osób niewpisanych – 959. Do Biura Rady wpłynął 5 listopada 2013 r. Wprowadzony pod obrady LXXVII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 11 grudnia 2013 r. (25 głosów za, brak głosów przeciw, 1 głos wstrzymujący się). Zob. http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=35668&PHPSESSID=f71c3f6ba426e9beecd285249b8f21b8.

¹⁸⁶ Druk BRM nr 75/2014. Do Biura Rady wpłynął 8 kwietnia 2014 r. Wprowadzony pod obrady LXXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 4 czerwca 2014 r. – przyjęty w głosowaniu – uchwała nr LXXXIII/1814/14 (26 głosów za, 13 głosów przeciw, brak głosów wstrzymujących się).

¹⁸⁷ Druk BRM nr 65/2014. Weryfikacji poddano 7136 podpisów mieszkańców. Lista osób wpisanych do stałego rejestru wyborców – 6557, w tym liczba osób z błędami – 324, liczba osób niewpisanych do stałego rejestru wyborców – 579, brak podpisów – 7. Do Biura Rady Miejskiej wpłynął 14 kwietnia 2014 r. – przyjęty w głosowaniu – uchwała nr LXXXVIII/1815/14 (35 głosów za, brak głosów przeciw, brak głosów wstrzymujących się). Zob. Druk nr 79a/2014 Porządek Obrad LXXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 4 czerwca 2014 r. http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=37363&PHPSESSID=ed2d48956c2ad3f6a3306ca779449759.

statutowej. Oferowanie pomocy merytorycznej, prawnej i organizacyjnej przez jednostki organizacyjne podległe Prezydentowi mogło wyeliminować błędy powstające w takcie pracy nad projektami obywatelskimi.

Kadencja VIII, przypadająca na lata 2014–2018 przyniosła nieco więcej projektów uchwał obywatelskich. Do tej pory wpłynęło ich 9, jednak żaden z nich nie został poddany pod głosowanie. Warto wspomnieć, że od początku tej kadencji zmniejszyła się liczba wymaganych podpisów do 1000 pod tego typu aktami legislacyjnymi, co w konsekwencji powinno zaowocować większą aktywnością mieszkańców w tym zakresie.

Zgodnie z nowymi przepisami projekt uchwały obywatelskiej dotyczący lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, który wpłynął do biura rady 16 stycznia 2015 roku, został poddany opinii prawnej. Opinia taka w zakresie zgodności z zasadami techniki prawodawczej projektu została przekazana projektodawcy 29 stycznia 2015 roku, czyli w wymaganym w statucie miasta terminie. Pełnomocnik grupy nie nadał jednak powyższemu projektowi dalszego biegu. Podobna sytuacja zaistniała z projektem dotyczącym wycofania z przetargu nieruchomości stanowiącej własność miasta Łodzi, położonej w Łodzi przy ul. Przyszkole, w wypadku którego dotychczas brak odpowiedzi ze strony pełnomocnika grupy inicjatywnej. W wypadku kolejnych dwóch projektów, w sprawie nadania ulicom konkretnych nazw oraz nadania terenowi w obrębie opisanych działek nazwy Rynku Włókniarek Łódzkich, sytuacja jest podobna. Natomiast w kwestii projektu w sprawie nadania nazwy parkowi im. Tadeusza Mazowieckiego, który poddano analizie pod kątem weryfikacji podpisów i wydania opinii prawnej, stwierdzono, że zweryfikowana lista podpisów spełnia wymogi prawne, natomiast biuro prawne wydało negatywną opinię prawną, którą przekazano pełnomocnikowi 16 stycznia 2017 roku. Dotychczas brak odpowiedzi z jego strony. Szósty projekt, w sprawie określenia kierunków działania Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie odstąpienia od sprzedaży działki zlokalizowanej przy ul. Strażackiej, po wydaniu negatywnej opinii prawnej dotyczącej jego zgodności z zasadami techniki prawodawczej również pozostał bez odpowiedzi ze strony pełnomocnika grupy. Odnośnie do projektu uchwały w sprawie uchylecia uchwały w sprawie sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości położonej przy ul. Strażackiej, po weryfikacji zgodności podpisów okazało się, że nie został spełniony warunek wymaganej ich liczby, gdyż 64 osoby z 1021 podpisanych na liście nie zostały wpisane do stałego rejestru wyborców. Z tego powodu wydano negatywną opinię prawną. 21 grudnia 2017 roku do biura rady wpłynął projekt w sprawie nadania drogom wewnętrznym nazwy Rynku Włókniarek Łódzkich. Po wydaniu opinii w zakresie zgodności z zasadami techniki prawodawczej inicjatorzy rozpoczęli zbiórkę podpisów. Złożony 1 lutego 2017 roku projekt obywatelski wraz z listą podpisów poddano analizie pod kątem weryfikacji zgodności podpisów i wydania opinii prawnej. Okazało się, że

lista podpisów spełnia wymogi prawne¹⁸⁸. Wydano także opinię prawną z uwagami dotyczącymi podmiotów wyrażających zgodę na nadanie nazwy, którą przekazano pełnomocnikowi 24 lutego 2017 roku. 9 listopada 2016 roku do biura rady wpłynął projekt uchwały w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi. Po przekazaniu opinii w zakresie zgodności z zasadami techniki projektodawczej inicjatorzy rozpoczęli zbórkę podpisów. 20 lutego 2017 roku złożyli listę podpisów, którą poddano weryfikacji. Projekt uchwały dotyczył bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską dla dzieci i młodzieży od urodzenia do zakończenia nauki w szkole podstawowej. Projekt spełnił wymogi określone w § 10 ust. 2 Statutu Miasta Łodzi, to znaczy, że został poparty przez grupę co najmniej 1000 mieszkańców. W uzasadnieniu opinii prawnej zapisano, że projekt przedmiotowej uchwały po wejściu w życie uchwały nr XL/1108/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 22 lutego 2017 r. stanie się bezprzedmiotowy, ponieważ będzie dotyczył aktu legislacyjnego nieistniejącego w obrocie prawnym.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wyżej wymienione projekty uchwał dotyczyły w większości nadania ulicom lub skwerom konkretnych nazw oraz wycofania się ze sprzedaży konkretnych nieruchomości. Choć została zmniejszona wymagana liczba podpisów pod tego typu projektami z 6000 do 1000, okazuje się, że dla wielu jest to bariera trudna do pokonania. Weryfikacja ujawnia, że nie wszystkie podpisane osoby są wpisane do stałego rejestru mieszkańców. Warto zwrócić także uwagę na dotrzymanie określonych w statucie terminów co do wydania opinii w zakresie zgodności z zasadami techniki prawodawczej, które we wszystkich wypadkach nie zostały przekroczone. Sami inicjatorzy również dotrzytywali wyznaczonego czasu.

5. Wnioski

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to bardzo ważny instrument aktywności obywatelskiej mieszkańców dający im możliwość większego działania na rzecz swojej małej ojczyzny. Zaczynają oni aktywnie uczestniczyć w życiu danej jednostki samorządowej, na której terenie zamieszkują. W każdym mieście lub gminie szczegółowe rozwiązania dotyczące inicjatywy uchwałodawczej ustala się lokalnie, a następnie zapisuje w statucach gmin, miast i jednostek pomocniczych. Te zapisy mogą różnić się od siebie, gdyż do tej pory brak ogólnych regulacji w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzenie takiego przepisu

¹⁸⁸ Weryfikacji poddano 2005 podpisów mieszkańców. Lista osób wpisanych do stałego rejestru wyborców – 1684, liczba osób niewpisanych do stałego rejestru wyborców – 321.

w ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku¹⁸⁹ rozwiązałyby zarówno dylematy praktyczne, jak i prawne. Brak takiej regulacji sprawia, że pojawiają się wątpliwości, czy statut gmin powinien być jedynym źródłem owej regulacji prawnej. Na brak podstawy prawnej do umieszczenia takich przepisów w statutach wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 3 kwietnia 2006 roku, w którym stwierdził, że rada gminy nie może w statucie określić, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługiwać będzie inicjatywa uchwałodawcza¹⁹⁰. Niektórzy wojewodowie także kwestionują taką możliwość. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie nie podzielił argumentacji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, stwierdzając w uzasadnieniu wyroku, że Rada Miasta Ełku nie naruszyła prawa, wprowadzając zapis dotyczący przyznania inicjatywy uchwałodawczej również grupie osób stanowiących co najmniej 1% mieszkańców Ełku posiadających czynne prawo wyborcze¹⁹¹.

Naczelny Sąd Administracyjny w tezie do wyroku sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 roku, sygn. akt II SA/OI¹⁹², napisał, że „Przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza”¹⁹³. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił w uzasadnieniu wyroku, że „samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech (określanych także jako «wartości») zalicza się m.in. samodzielność i wspólnotowy, społecznościowy charakter. Wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy”¹⁹⁴.

Wychodząc z tego założenia, już w 2008 roku wprowadzono w Łodzi zmiany w statucie, dotyczące korzystania z możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej przez grupę mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do stałego rejestru mieszkańców. Dopiero jednak w 2014 roku dopre-

¹⁸⁹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. 2016, poz. 446 , z późn. zm.).

¹⁹⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA, <http://orzeczenia.nas.gov.pl/doc/5D8E8D407B>.

¹⁹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36BBA0140A>.

¹⁹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/469F3F3669>.

¹⁹³ Tamże.

¹⁹⁴ Tamże.

cyzowano te zapisy. Nie tylko obniżono próg wymaganych podpisów, ale wprowadzono do procedury uchwałodawczej wymóg analizy prawnej projektów obywatelskich przed rozpoczęciem zbiórki podpisów. Narzucono także urzędnikom i radnym rady miejskiej ścisłe terminy procedowania projektów oraz określono liczbę osób tworzących tzw. grupę inicjatywną oraz wyłonienie z niej pełnomocnika i dwóch zastępców. Ważne jest to, aby mieszkańcy znali pomysłodawcę projektu uchwały, pod którym zbierane będą podpisy. Należy jednak podkreślić, że zmniejszenie wymaganej liczby podpisów w Łodzi z 6000 do 1000 nie przyniosło znacznego zwiększenia ilości projektów tego typu uchwał. Być może problem nie tkwi tu tylko w samej liczbie, ale w ważności tematu podejmowanego przez projekt obywatelski. Istotne dla mieszkańców kwestie, zawarte w projektach uchwał obywatelskich, wzbudzające dużo emocje, czego przykładem może być prywatyzacja Zakładu Wodociągów i Kanalizacji lub likwidacja placówek oświatowych, były popierane przez znacznie większą liczbę mieszkańców niż wymagane 6000 podpisów. Istotnym czynnikiem jest zaoferowanie mieszkańcom pomocy merytorycznej i prawnej przez jednostki organizacyjne. Braki formalnoprawne już w początkowej fazie składania projektu będzie można w ten sposób wyeliminować i przejść do fazy zbierania podpisów. Określenie czasu zbierania podpisów, biegnącego od dnia otrzymania opinii dotyczącej zgodności z zasadami techniki prawodawczej, jest również dobrym elementem. Wiadomo bowiem, że jest wyznaczony konkretny okres, w którym należy tego dokonać. Cały proces tworzenia projektu uchwały obywatelskiej jest bardzo produktywny i twórczy, gdyż trzeba napisać taki projekt, lobbować na jego rzecz, zbierać podpisy. Istotne jest tu budowanie wspólnoty wokół określonego celu. Tym celem może być prywatyzacja zakładu lub budowa nowej ulicy, której mieszkańcy nie chcą. Z pięciu projektów uchwał obywatelskich procedowanych podczas sesji przez Radę Miejską w Łodzi nie podjęto tylko jednego, dotyczącego odstąpienia od zamiaru likwidacji placówek oświatowych, bardzo istotnego dla nauczycieli i uczniów uczęszczających do tych placówek oraz ich rodziców. Przeważył czynnik ekonomiczny a nie społeczny, dlatego postanowiono zlikwidować lub połączyć niektóre placówki edukacyjne.

Istotne jest także to, że w uchwale z dnia 24 września 2014 roku w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi w § 10 pkt 11 zapisano, że po upływie dwóch miesięcy od rozpatrzenia uchwały zgłoszonej przez grupę co najmniej 1000 mieszkańców miasta Łodzi lista mieszkańców popierających ten projekt podlega brakowaniu zgodnie z przepisami o narodowych zasobie archiwalnym i archiwach¹⁹⁵. Osoby podpisujące się pod danym projektem uchwały mają możliwość dowiedzenia się,

¹⁹⁵ Zob. uchwała NR XCIII /1964/14 z dnia 24 września 2014 r.

jak długo dana lista, pod którą złożyły swoje podpisy, będzie przechowywana. W ten sposób rozwiano wątpliwości co do ochrony danych osobowych.

Warto podkreślić, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza mobilizuje mieszkańców do udziału w życiu wspólnoty samorządowej, jest urzeczywistnieniem fazy inicjatorskiej tworzenia aktów prawa miejscowego. Na jej przykładzie możemy poznać, jaki został wypracowany, w ciągu 27 lat od czasu powstania samorządu terytorialnego w Polsce, stan demokracji lokalnej na poziomie polskich miast i gmin.

Bibliografia:

Akty prawne:

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 706, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

Uchwała nr XLVI/905/08 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, http://dziennik.lodzkie.eu/WDU_E/2009/20/201/Akt.pdf.

Posiedzenie nr 21 Komisji Statutowej Rady Miejskiej w Łodzi, 7 lipca 2008 r., projekt uchwały Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie projektu zmiany statutu (druk BRM nr 50/2008), http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=13871&PHPSESSID=ec9642bf04a85b147e53f99cacaabao.

Załącznik nr 7 do Statutu Miasta Łodzi, Regulamin Pracy Rady Miejskiej w Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=21381.

Protokół nr XXXVIII/08 z XXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 27 sierpnia 2008 r., http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=14803&PHPSESSID=.

Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego, Łódź, dnia 20 grudnia 2016 r. poz 5718.

Uchwała NR XXVIII/386/16 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, <http://dziennik.lodzkie.eu/GetActPdf.ashx?year=2016&book=0&position=5718>.

Uchwała nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi, http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?plik=uchwaly/rm/06_1964.PDF.

Protokół nr XXXVI/12 z XXXVI nadzwyczajnej sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 27 marca 2012 r., http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=30242&PHPSESSID=d1c362830c1296862afedc59da96b664.

Druk BRM nr 198a/2013. Porządek Obrad LXXVII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 11 grudnia 2013 r., http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=35668&PHPSESSID=f71c3f6ba426e9beecd285249b8f21b8.

Druk nr 79a/2014. Porządek Obrad LXXXVIII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 4 czerwca 2014 r., http://bip.uml.lodz.pl/_plik.php?id=37363&PHPSESSID=ed2d48956c2ad3f6a3306ca779449759.

Orzecznictwo:

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 584/05, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13, CBOSA.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13 CBOSA.

Literatura:

- Dudkiewicz I., *Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza – szansa czy kłopot?*, www.wiadomosci.ngo.pl.
- Górski R., *Długi marsz*, [w:] *Obywatele decydują. Poradnik działaczy obywatelskich*, www.projektyobywatelskie.pl.
- Kubel-Grabau A., *Mieszkańcy tworzą uchwałę*, http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/mieszkanicy_tworza_uchwale.html.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- Widera A., *Statut rady: inicjatywa uchwałodawcza rzadko w rękach mieszkańców*, <http://www.portalsamorządowy.pl/komunikacja-spoeczna/statut-rady-inicjatywa-uchwalodawcza-rzadko-w-rekach-mieszkanow,68241.html>.
- Fundacja Normalne Miasto Fenomen, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – drugie podejście*, <http://fundacijafenomen.pl/aktualnosci/183-obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-drugie-podejscie>.

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problemowi obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ma na celu przedstawienie podejmowanych prób wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w Łodzi jako bezpośredniego udziału społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji. W artykule omówiono prace nad zmianami w statucie miasta ułatwiające korzystanie z tej formy aktywności obywatelskiej oraz przeanalizowano złożone do tej pory projekty uchwał obywatelskich.

Słowa kluczowe: obywatelska, uchwałodawczy, inicjatywa, władza lokalna, rada miasta.

Summary

Civil legislative on the example of Łódź

The article is dedicated to civil legislative initiative. It aims at presenting efforts made to introduce civil legislative initiative in Lodz as a direct participation of the local community in making decisions. This article discusses works on changes in the city's statute which will make using this form of civil activity easier and analyzes drafts of civil laws.

Key words: civil, legislative, initiative, participation, local government, city council.

Rozdział VI.

Rola nowych ruchów miejskich w tworzeniu prawa miejscowego

1. Wstęp

Pierwotnym, głównym motywem podjęcia studiów przedstawionych w niniejszym artykule był wzrost efektywności inicjatywy uchwałodawczej jako jednego z instrumentów partycypacji obywateli w procesach stanowienia prawa. Z ideą partycypacji społecznej wiąże się zjawisko nowych ruchów miejskich. Cechuje je szczególna dynamika funkcjonowania, istotnie różna od dotychczasowych doświadczeń partii politycznych i komitetów lokalnych działających w wielkich miastach, jak i na nowo zdefiniowane systemy wartości.

Mając powyższe na uwadze, przedmiotem studiów opisanych w niniejszym artykule jest stosowanie przepisów regulujących różne formy uczestnictwa obywatelskiego na poziomie lokalnym. Podstawowym celem niniejszych rozważań jest krytyczna analiza praktyki korzystania przez obywateli z procedur zapewniających im udział w procesach tworzenia prawa miejscowego. W szczególności interesuje nas aktywność obywatelska w formie nowych ruchów miejskich. W tym kontekście nasze rozważania dotyczą też wpływu ruchów na funkcjonowanie demokracji bezpośredniej w wielkich miastach. Wskazany wyżej cel realizujemy poprzez próbę odpowiedzi na następujące pytania:

¹⁹⁶ Dr Inga Oleksiuk – adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

¹⁹⁷ Dr Karol Kostrzębski – adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

- jakie są cechy konstytutywne nowych ruchów miejskich i co przesądza o ich specyfice,
- wokół jakich wartości kształtuje się aksjologia nowych ruchów miejskich,
- jakie są główne formy uczestnictwa, partycypacji nowych ruchów miejskich i innych interesariuszy w procesie tworzenia prawa miejscowego,
- czy instytucje prawne zapewniające uczestnictwo aktorów społecznych w tworzeniu prawa spełniają zakładane przez ustawodawcę cele (*ratio legis*).

Nakreślona tematyka wykracza poza analizę językową definicji legalnych. Pożądane wydaje się wykorzystanie narzędzi analizy systemowej i funkcjonalnej. Przemawia za tym złożony, wielowymiarowy charakter zagadnień związanych z udziałem nowych ruchów miejskich w stanowieniu prawa. Ocena prawa w działaniu wraz z potraktowaniem określonych zjawisk prawnych jako elementu większej całości – systemu społecznego wymaga zastosowania komparatystyki zewnętrznej (kontekstualizmu), odnoszącej się do bogatego dorobku nauk humanistycznych i społecznych. Realizacja zakładanego celu wiąże się zatem z ukazaniem dynamiki procesów społecznych na tle analizy treści badanych praw, zarówno z perspektywy funkcji, jakie pełnią, jak i wartości, jakim służą w bieżącym stosowaniu.

2. Cechy konstytutywne nowych ruchów miejskich, ich specyfika oraz system wartości

Ruchy miejskie stanowią przedmiot zainteresowania rozmaitych dyscyplin naukowych analizujących procesy zachodzące w ramach obszarów silnie zurbanizowanych, przede wszystkim socjologii miasta¹⁹⁸, politologii¹⁹⁹, psychologii społecznej²⁰⁰ oraz nauk prawnych²⁰¹. Wśród wielkiej różnorodności istniejących płasz-

¹⁹⁸ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002 (2006); A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Warszawa 2010; I. Borowik, K. Szpalta, *Współczesna socjologia miasta. Wielość ogłędów i kierunków badawczych dyscypliny*, Wrocław 2007.

¹⁹⁹ P. Kubicki, *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011; B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządziłi światem*, Warszawa 2014.

²⁰⁰ M. Lewicka, *Miasto jako przedmiot badań psychologii*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 114–131.

²⁰¹ B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014; J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7, s. 42; A. Barczewska-Dziobek, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2, s. 48–62; K. Mojkowski, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*,

czynn badawczych ruchów miejskich, jak i ich konkretnych definicji, chcielibyśmy wyróżnić podejście funkcjonalne, które określa te zjawiska jako ruchy społeczne mieszkańców wielkich miast (szczególnie metropolii), egzekwujących prawo do decydowania o przestrzeni, w której żyją.²⁰² Słusznie zwraca się w literaturze przedmiotu uwagę na zróżnicowanie wewnętrzne badanych ruchów²⁰³, można jednak wskazać szereg ich cech konstytutywnych, które wyróżniają je spośród innych form działalności obywatelskiej i pozwalają nam określić daną aktywność zbiorową mieszkańców miast jako ruch miejski. Po pierwsze: to ich antysystemowy, kontestacyjny i reformatorski charakter. Protest jest pierwotną formą i czynnikiem sprawczym ich funkcjonowania. Po drugie: postulowany przez nie model demokracji miejskiej, zakładający stosowanie różnych form bezpośredniego uczestnictwa mieszkańców w życiu publicznym. Po trzecie: progresywny, antymodernistyczny, postmaterialny program, którego celem jest zasadnicza zmiana kierunków rozwoju i funkcjonowania współczesnych miast. Ważnym elementem aksjologii politycznej jest solidaryzm społeczny, który może mieć swoje źródła zarówno w nauce społecznej Kościoła, jak i poglądach europejskiej laickiej lewicy.²⁰⁴

Ruchy miejskie w Europie Zachodniej pojawiły się po II wojnie światowej, w szczególności w latach 70. XX wieku, zdaniem wielu socjologów stanowiąc pokłosie antyautorytarnej rewolty z okresu poprzedniej dekady.²⁰⁵ Formą działania tych ruchów była na początku radykalna konfrontacja z władzami

X, 2016; Referenda lokalne. Podstawowe problemy i pozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie lokalnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw, raport Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa 2013.

²⁰² D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012. W ten sposób określają się również sami aktywiści tych ruchów, por. <http://kongresruchowmiejskich.pl/o-nas/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

²⁰³ Szerzej na temat genezy tych ruchów i wartości politycznych głoszonych przez ruchy wiodące w KRM. Zob. m.in. L. Mergler, P. Pobłocki, M. Wudarski, *Anty-Bezradanik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*, I. Mirowicz, Ł. Medeksza, *Nowe modele zarządzania terytorialnego*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk nr 257 s. 61–96, <http://journals.pan.pl/dlibra/journal/95413>.

²⁰⁴ I. Mirowicz i Ł. Medeksza zwracają uwagę, że ruchy miejskie „różnią się nie tylko wielkością i skutecznością działania, ale też podejściem do zinstytucjonalizowanej polityki” i tradycyjnemu wyróżnianym nurtów politycznych. Jak wskazują przywołani autorzy „jednym (aktywistom) wyraźnie bliżej do lewicy, inni bez problemu dogadują się z partiami centrowymi, prawicowymi czy liberalnymi”. I. Mirowicz, Ł. Medeksza, *Nowe modele...*, s. 86.

²⁰⁵ Por. M. Castells, *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982; M. Mayer, *Staedtische soziale Bewegungen*, [w:] Ansgar Klein i in., *Neue soziale Bewegungen – Impulse, Bilanzen, Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1998, s. 257–271; M. Mayer, *Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt*, [w:] „Sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung”, z. 1/2013, s. 155–168, <http://www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/13/93> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

miast, dopiero od lat 80. XX wieku zastępowana stopniowo zróżnicowanymi strategiami negocjacji i kooperacji. Z powodu kontestacyjnego nastawienia do rzeczywistości zjawiskom tym jest zdecydowanie bliżej do spontanicznych ruchów społecznych niż do tradycyjnych partii politycznych. Niemniej aktywiści miejscy zwykle działają wspólnie, jednocześnie starając się przekonać innych mieszkańców do aktywnej partycypacji obywatelskiej. Zatem realizując swoje cele w określonych przez prawo ramach instytucjonalnych, sięgają po rozwiązania najlepiej odpowiadające na ich specyficzne potrzeby. Najczęściej powołują stowarzyszenia oraz fundacje,²⁰⁶ ale funkcjonują także jako związki zawodowe, spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe a nawet komitety wyborcze. Choć aktywiści miejscy działają często w sposób zorganizowany, to specyfika ich funkcjonowania lokuje je wśród organizacji o cechach quasi-rewolucyjnych, podkreśla się przy tym, że zbieżność celów i form działania aktywistów miejskich i członków radykalnych organizacji Trzeciego Sektora (NGO), takich jak Greenpeace, Pracownia na rzecz wszystkich istot lub Amnesty International. Z tego powodu od końca lat 90. XX wieku stosowane wcześniej pojęcie miejskich ruchów społecznych zaczęto zastępować określeniem „nowe ruchy miejskie”, które zdaje się bardziej adekwatne przy opisie zjawiska. *Primo*, wskazuje na postmaterializm, kontestację i progresywność idei jako cechy wpisane w istotę ich działalności oraz, *secundo*, wyraża wzrastającą dynamikę procesów ich formowania.

Ruchy miejskie w Polsce pojawiły się po przełomie 1989 roku jako krytyczna reakcja na proces intensywnych zmian w przestrzeni miejskiej, związany z przemianami wolnorynkowymi, napływem kapitału i strategią zarządzania, w której władze miejskie wykazywały z zasady większą podatność na potrzeby inwestorów niż na głosy mieszkańców. W Polsce lat 90. XX wieku samoświadomość i aksjologia aktywistów miejskich nie były jeszcze jasno zdefiniowane, za to można przywołać wartości znamienne dla ruchów ekologicznych, będących forpocztą nowych ruchów miejskich. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na kontestacyjną, antysystemową genezę formujących się wówczas ideologii, których założenia wyrażały sprzeciw wobec aksjologii związanej „z tak zwanym rozwojem cywilizacyjnym”.²⁰⁷ P. Gliński trafnie przypisuje im

²⁰⁶ Zob. dla przykładu: Stowarzyszenie Fabrykancka, Łódzkie Stowarzyszenie Inicjatyw Miejskich „Topografie”, Ruch Społeczny „Szacunek dla Łodzi”, Prawo do miasta (Poznań), Ludzie dla Miasta (Gorzów Wielkopolski), Miasto jest nasze (Warszawa) lub Fundacja Miejski Kolektyw, założona w 2013 roku przez aktywistów miejskich związanych z różnymi organizacjami pozarządowymi oraz sieciami obywatelskimi – zarówno lokalnymi, jak i ogólnopolskimi.

²⁰⁷ P. Gliński, *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996, s. 94.

odrzućenie „fetyszy wzrostu ekonomicznego, komercjalizacji, kultury masowej, konsumpcjonizmu” oraz ogólne skierowanie się w stronę wartości postmateriaalnych.²⁰⁸

Pomimo znacznego zapóźnienia w rozwoju polskich miast na tle ich zachodnich odpowiedników²⁰⁹ tylko do końca 2004 roku Warszawa była areną aż 351 opisanych i sklasyfikowanych protestów lokalnych.²¹⁰ Głównym powodem ich powstawania był sprzeciw wobec dużych inwestycji na obszarze miasta (m.in. wielkich centrów handlowych, nowych tras komunikacyjnych, agresywnie projektowanych budynków powstających w obrębie istniejącej zabudowy). W toku drugiej dekady XXI wieku w największych miastach Polski kluczowymi obszarami problemów aktywizującymi ruchy miejskie stały się proces reprivatyzacji miejskich nieruchomości i ochrona lokatorów (przede wszystkim w Warszawie i Krakowie), założenia rozwoju transportu miejskiego, rewitalizacja przestrzeni miejskiej, ekologia miejska oraz dostępność i jakość usług publicznych.²¹¹

Od 2009 roku datuje się ogólnopolska współpraca nowych ruchów miejskich, czego pierwszym przykładem był zjazd inicjatywy Wspólna Przestrzeń w Łodzi, a następnie cyklicznie organizowane od 2011 roku w różnych polskich miastach Kongresy Ruchów Miejskich. Na IV Kongresie Ruchów Miejskich w 2015 roku sformułowano 15 *tez o mieście*²¹², określających wartości konstytutywne dla nowych ruchów miejskich w Polsce. Można je uporządkować w następujące cztery grupy postulowanych zasad ładu politycznego i społecznego: 1. demokracja bezpośrednia, inkluzyjność; 2. urzeczywistnienie zasady subsydiarności – decentralizacja władzy; 3. solidaryzm społeczny, wspólnotowość; 4. antysystemowość, poszukiwania „trzeciej drogi” rozwoju społecznego i gospodarczego.

²⁰⁸ Takich jak: indywidualizm, prawo do własnego wyboru, pacyfizm, ochrona środowiska naturalnego, zrównoważony rozwój, zorientowanie się na sprawy publiczne, otwartość, inkluzyjność, wspólnotowość, autonomia lokalna.

²⁰⁹ B. Jałowiecki sklasyfikował Warszawę w peryferyjnej grupie najstąbiej rozwiniętych metropolii regionalnych o przewadze funkcji krajowych. Por. B. Jałowiecki, *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 1999.

²¹⁰ Por. bazę danych warszawskich konfliktów społecznych stworzoną przez Stowarzyszenie Przyjazne Miasto – ruch miejski działający w latach 2001–2008 w Warszawie.

²¹¹ Nowe ruchy miejskie stają się aktywnym interesariuszem polityki publicznej zarówno w największych polskich miastach, jak i w miastach o średniej wielkości, np.: *Prawo do miasta* (Poznań), *Kraków przeciw igrzyskom* (Kraków), *Czas mieszkańców* (Toruń), *Ludzie dla Miasta* (Gorzów Wielkopolski), *Miasto jest nasze* (Warszawa), *Stowarzyszenie Fabrykancka*, *Łódzkie Stowarzyszenie Inicjatyw Miejskich „Topografie”*, *Ruch Społeczny „Szacunek dla Łodzi”* (Łódź).

²¹² 15 *tez o mieście* Kongresu Ruchów Miejskich, opublikowano: 20.09.2015 r., <https://kongresruchowmiejskich.pl/15-tez-o-mieście-kongresu-ruchow-miejskich/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

3. Uczestnictwo nowych ruchów miejskich w procesie tworzenia prawa. Założenia aksjologiczne

Podstawowym założeniem aksjologicznym 15 *tez o mieście*²¹³ jest odwrócenie tradycyjnej piramidy władzy i przekonanie, że „biznes, władza i polityka winny służyć nam (mieszkańcom) i miastu” a nie odwrotnie.²¹⁴ Kierując się konstytucyjną zasadą subsydiarności, dokument ten formułuje podstawy partycypacyjnej demokracji miejskiej, zapewniającej mieszkańcom większą podmiotowość, a zarazem chroniącej prawa człowieka i prawa mniejszości. Postulowana forma demokracji miałaby się opierać na zasadach „społecznej solidarności”, która ma „strzec równości szans, sprawiedliwych relacji społecznych i gwarantować słabszym wsparcie miejskiej społeczności”.²¹⁵

Decentralizacja władzy wiąże się z alternatywną wizją ładu przestrzennego, która neguje jego powstawanie „w wyniku niezależnych, jednostkowych decyzji inwestycyjnych konkurujących podmiotów biznesowych”, jako prowadzące wprost do „zdegradowania przestrzeni miejskiej na dużą skalę”. Zakładany pozytywny ład przestrzenny przedstawiany jest idealistycznie jako „efekt kompleksowej, świadomej polityki przestrzennej, miejskiej i krajowej, minimalizującej konflikty interesów w przestrzeni”.²¹⁶ Tworzone na bazie takich przesłanek prawo miejscowe miałyby się opierać na następujących założeniach ideowych: negocjowaniu czynników rynkowych w procesach kształtowania ładu przestrzennego w mieście; subwencjonowaniu ze środków publicznych na wielką skalę procesów rewitalizacji miasta, intensywnej walce ze zjawiskiem suburbanizacji²¹⁷.

Żądanie większego solidaryzmu społecznego oraz dążenie do uzyskania realnej wspólnotowości mieszkańców miast przybierają postać licznych postulatów prosocjalnych, które nawiązują do przeciwdziałania biedzie, wykluczeniu, bezdomności i dyskryminacji. 15 *tez o mieście* zakłada upowszechnienie w polityce miejskiej takich szczegółowych rozwiązań jak: rezygnacja z umów śmieciowych na wszelkich stanowiskach pracy finansowanej ze środków miejskich; wspieranie

²¹³ Tamże.

²¹⁴ Trzecią edycję Kongresu „Czyje Jest Miasto?” pod patronatem Stowarzyszenia Miasto jest nasze i z udziałem Barcelona En Comú, ruchu miejskiego współzrządzającego Barcelonę (stolicą Katalonii), <http://kongres.miastojestnasze.org/> (dostęp: 15 czerwca 2017 r.).

²¹⁵ Tamże.

²¹⁶ 15 *tez...* Dla przykładu por. Statut Centrum Zrównoważonego Rozwoju (Łódź), <http://www.czr.org.pl/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

²¹⁷ W szczególności niekontrolowanego rozlewania się strefy zurbanizowanej poza miasto, w niekończącą się pajęczynę przedmieść, osiedli i ośrodków podmiejskich.

lokalnego biznesu w kontrze do wielkich korporacji²¹⁸ lub oferowanie wysokiej jakości usług publicznych.

Ostatnią grupę zasad ładu społecznego według aktywistów nowych ruchów miejskich można określić jako dążenia antysystemowe, nakierowane na poszukiwania „trzeciej drogi” rozwoju społecznego i gospodarczego.²¹⁹ Zakłada się tu radykalną zmianę dominujących zachowań mieszkańców miast oraz form ich życiowej aktywności, m.in. poprzez zmniejszenie roli transportu samochodowego na rzecz komunikacji publicznej, rowerowej i pieszej oraz intensywną ochronę środowiska w ramach tzw. miejskiej ekologii.

4. Podstawowe formy uczestnictwa nowych ruchów miejskich w procesie tworzenia prawa

Z przedstawionymi wyżej założeniami aksjologicznymi korespondują postulaty wprowadzenia w miastach instytucji permanentnej demokracji bezpośredniej, umożliwiającej ich mieszkańcom współudział w tworzeniu prawa miejscowego oraz w procesach decyzyjnych zarządzania miastem. Jako konkretne mechanizmy wymienia się: referenda lokalne, inicjatywę lokalną i uchwałodawczą mieszkańców, panele i sądy obywatelskie, planowanie partycypacyjne, konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny tak w skali mikro (osiedla, dzielnice), jak i makro (budżet ogólnomiejski).

Jakkolwiek wykorzystanie wszystkich wskazanych wyżej instrumentów pozostaje w sferze postulatów, to należy podkreślić, że w ramach obowiązującego porządku prawnego aktorzy społeczni mają do dyspozycji stosunkowo obszerny katalog instrumentów, które (w zamierzeniu ustawodawcy) powinny zapewniać im znaczący wpływ na przebieg i rezultat procesów tworzenia prawa miejscowego²²⁰.

Mając na uwadze główny motyw rozważań (to jest wzrost efektywności inicjatywy uchwałodawczej jako jednego z instrumentów partycypacji społecznej w procesach stanowienia prawa), przedstawimy poniżej instytucje, które w ogra-

²¹⁸ Por. działania warszawskiej Kooperatywy Dobrze w kampanii edukacyjnej „Dlaczego nie kupuję w supermarkecie”, www.niekupujewsupermarkecie.worldpress.com (dostęp: 15 maja 2017 r.).

²¹⁹ Por. postulaty działającej w Warszawie Kooperatywy Dobrze, <http://www.dobrze.waw.pl/> (dostęp: 10 maja 2017 r.).

²²⁰ Są to prawa regulujące: referendum lokalne, budżet partycypacyjny, inicjatywę lokalną i lokalną inicjatywę uchwałodawczą, konsultacje społeczne oraz procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Regulują one też zasady dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

niczonym stopniu realizują swoje funkcje, oraz te, których wykorzystanie jest znaczące²²¹. Do pierwszej grypy należą referendum lokalne, inicjatywa lokalna oraz lokalna inicjatywa uchwałodawcza, a do drugiej – konsultacje społeczne i budżet partycypacyjny.

Referendum lokalne to pierwszy i najważniejszy instrument oddolnej aktywności obywatelskiej. Referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub – na szczeblu miejskim na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Referendum lokalne jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, a w przypadku referendum mającego na celu odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze tego organu. Jak zostało wskazane, referendum to pierwszy i najważniejszy instrument oddolnej aktywności obywatelskiej. Jednak realia jego stosowania na poziomie lokalnym są mało satysfakcjonujące. Referenda lokalne służą przede wszystkim do realizacji krótkoterminowych celów politycznych, w tym lokalnej polityce personalnej. W świetle dotychczasowych doświadczeń należy wnosić, że dominującym ilościowo przedmiotem referendów była decyzja o odwołaniu urzędującego prezydenta miasta lub wójta gminy. Referendum lokalne w zasadzie nie jest wykorzystywane jako instrument udziału wspólnoty w procesie stanowienia prawa miejscowego. W tym celach organizuje się je sporadycznie, co więcej decyzje wspólnoty mają często charakter komplementarny, na przykład gdy jako przedmiot głosowania wskazuje się ocenę projektu zmiany jednostek podziału terytorialnego²²².

Problemem jest także niezadowalający poziom wiedzy mieszkańców o roli referendum jako instrumentu decydowania o sprawach wspólnoty, co przekłada się na niską ocenę jego wartości jako narzędzia udziału obywateli w procesie stanowienia prawa, a w praktyce społecznej skutkuje fiaskiem inicjatyw podejmowanych przez aktywistów. Jak bowiem wskazano, przy niskiej frekwencji wyniki referendum lokalnego mają tylko rolę opiniodawczą. W tym kontekście należy wskazać, że ruchy miejskie angażowały się w szereg inicjatyw o charak-

²²¹ *Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2013 rok*, Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pozytek.gov.pl/download/files/ankieta_2013_wersja_pdf. Por. cele wskazane w Programie współpracy Ministra Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2015–2017, https://www.mpips.gov.pl/.../Program%20wspolpracy%20Synergia_3.10.2014.doc.

²²² Por. diagnozę narzędzia przedstawionego przez Kancelarię Prezydenta RP B. Komorowskiego w dniu 6.04.2013 r., [w:] *Referenda lokalne...*, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf.

terze kontestacyjnym. Tematem dyskursu publicznego były zarówno udane, jak i nieudane przedsięwzięcia ruchów miejskich, przedmiotem zainteresowania szerokiej opinii publicznej stało się w szczególności zaangażowanie aktywistów warszawskich w nieudane referendum w sprawie odwołania Prezydenta miasta stołecznego Warszawy²²³ oraz udane referendum krakowskie, zorganizowane z inicjatywy ruchu miejskiego Kraków przeciwko Igrzyskom. Na uwagę zasługuje fakt, że w przywołanym referendum małopolskim aktywistom udało się zaangażować mieszkańców w dyskusję nad priorytetami polityki miejskiej. W rezultacie tej dyskusji mieszkańcy zanegowali decyzje demokratycznie wybranych przedstawicieli i wstrzymali organizację w ich mieście olimpiady zimowej.

Inicjatywa lokalna jest stosunkowo nowym instrumentem partycypacji obywatelskiej. Wprowadzono ją do naszego porządku prawnego w 2010 roku, nowelizując ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²²⁴. Zgodnie z art. 2 pkt 4 przywołanej ustawy inicjatywa lokalna to „forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej”²²⁵. W imieniu mieszkańców z inicjatywą lokalną mogą występować osoby fizyczne, organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego. Inicjatywa lokalna może dotyczyć wyłącznie zadań publicznych, które należą do kompetencji samorządu, przy czym katalog zadań kwalifikujących się do tej formy współpracy ma charakter zamknięty. W myśl zapisów art. 19 przywołanej ustawy chodzi tu przede wszystkim o współpracę na rzecz rozbudowy infrastruktury wykorzystywanej przez społeczność lokalną, na przykład budowę lub remont dróg, kanalizacji, sieci wodociągowej budynków oraz obiektów architektury stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

Celem tego narzędzia jest też zaangażowanie władz samorządowych i przedstawicieli trzeciego sektora we wspólną działalność w obszarach pożytku publicznego związanego z systemem wartości i interesów ponadindywidualnych w sferze kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego²²⁶, w szczególności działań

²²³ Por. debatę publiczną w sprawie finansowania referendum o odwołanie prezydenta Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz w 2013 r. Referendum było nieważne z powodu zbyt niskiej frekwencji, która wyniosła 25,66%.

²²⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873, z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=wdu20030960873>.

²²⁵ Tamże.

²²⁶ Zakres przedmiotowy przywołanych punktów ustawy obejmuje następujące obszary pożytku publicznego: działalność charytatywną; podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalność na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; kulturę, sztukę, ochronę dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; promocję i organizację wolontariatu.

na rzecz podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; a także w działalność charytatywną oraz promocję i organizację wolontariatu. Innymi obszarami wskazanymi przez ustawodawcę są edukacja, oświata i wychowanie, kultura fizyczna i turystyka, ochrona przyrody, w tym zieleni miejskiej, oraz porządek i bezpieczeństwo publiczne na poziomie lokalnym.

Wdrożenie inicjatywy lokalnej następuje w formie uchwały organu stanowiącego, która ma formę aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 19c ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa tryb i szczegółowe kryteria oceny wniosków o realizację zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej. Przywołane kryteria powinny uwzględniać przede wszystkim wkład pracy społecznej w realizację inicjatywy lokalnej.

Z perspektywy działalności nowych ruchów miejskich znaczenie inicjatywy lokalnej jest bardzo perspektywiczne. Niemniej zamknięty katalog zadań kwalifikujących się do tej formy współpracy mieszkańców i jednostek samorządu terytorialnego wyłącza jej ocenę w kategoriach instrumentu bezpośredniej partycypacji obywatelskiej w tworzeniu prawa miejscowego.

Ocena praktyki stosowania lokalnej inicjatywy uchwałodawczej to kluczowa przesłanka zrozumienia procesów formowania się partycypacyjnej demokracji miejskiej. Istotą instytucji lokalnej inicjatywy uchwałodawczej jest uprawnienie mieszkańców do przedkładania władzy samorządowej projektów uchwał. Jest to konstruktywna i perspektywicznie ważna procedura partycypacji obywatelskiej w procesach decyzyjnych zarządzania miastem – umożliwia mieszkańcom współudział w tworzeniu prawa miejscowego. W przypadku miast o wprowadzeniu w życie omawianego narzędzia decyduje rada miejska, regulując ogólne zasady jej stosowania w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. Podstawę prawną podjęcia przez radę miejską stosownej uchwały stanowią przepisy ustawy o samorządzie gminnym²²⁷, w szczególności art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 22 i art. 40 ust. 1 przywołanej ustawy.

W tym kontekście warto przywołać głosy aktywistów miejskich, którzy na V Kongresie Ruchów Miejskich, który obradował w 2017 roku, ogłosili, że tylko w około 20% miejskich samorządów²²⁸ w Polsce mieszkańcy mają prawo przedłożenia radzie miasta swojego projektu uchwały, przy czym procent społeczności miejskich, które mają realny dostęp do tego mechanizmu, jest w praktyce

²²⁷ Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

²²⁸ <https://kongresruchowmiejskich.pl/prace-krm/> (dostęp: 20 maja 2017 r.).

znacząco mniejszy z uwagi na określone przez władze poszczególnych miast rygorystyczne warunki stosowania omawianej procedury. W tym kontekście wskazuje się, że wymagana liczba głosów poparcia dla projektu ogranicza dostęp obywateli do tego instrumentu²²⁹.

Wprowadzenie omawianego instrumentu partycypacyjnego do polskiego systemu prawnego należy uznać za duży sukces w dostosowywaniu prawa do przeobrażeń społecznych. Niemniej jego wykorzystanie w praktyce jest marginalne. Dla zobrazowania problemów praktyki rozważmy przykład Warszawy. W mieście stołecznym inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców została uregulowana zarówno na poziomie miasta, jak i na poziomie dzielnic. Niemniej o możliwościach zastosowania tego instrumentu władze nie informują, ani na głównym portalu, ani na stronie dedykowanej inicjatywom mieszkańców²³⁰. Przegląd głównych form i kanałów komunikowania publicznego samorządu miejskiego prowadzi do wniosku, że kwestia upowszechnienia omawianego instrumentu nie należy do priorytetów władz Warszawy. Odpowiednio, zainteresowanie głównych interesariuszy partycypacji ma raczej incydentalny charakter. Nie oznacza to jednak, że lokalna inicjatywa uchwałodawcza jest instytucją zupełnie martwą. Dla przykładu można przywołać dwa przypadki jej zastosowania w dwóch różnych dzielnicach Warszawy. W obu z nich mieszkańców reprezentowały nowe ruchy miejskie. Na Woli było to stowarzyszenie Wola Zmian, które złożyło lokalną inicjatywę uchwałodawczą w sprawie rejestrowania i transmisji sesji rady dzielnicy (radni przychyliłi się do niej stosunkiem głosów 20 za, 2 wstrzymujące się i 1 przeciw)²³¹, na Białołęce reprezentantem mieszkańców było stowarzyszenie Inicjatywa Mieszkańców Białołęki, które domagało się od rady dzielnicy podjęcia uchwały w sprawie budowy szpitala²³².

Jak już podkreślono, lokalną inicjatywę uchwałodawczą należy uznać za konstruktywne i perspektywiczne narzędzie partycypacji obywatelskiej. Dłate-

²²⁹ Kwota ta może być wyrażona kwotowo (np. w Poznaniu wynosi 5000 podpisów) lub procentowo (od kilku do 10% liczby wyborców), <https://kongresruchowmiejskich.pl/program-v-krm/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

²³⁰ Portal <http://inicjatywa.um.warszawa.pl/> dotyczy w szczególności inicjatywy lokalnej jako formy współdziałania mieszkańców z miastem. W tym zakresie stanowi przejrzyste i rozbudowane narzędzie komunikacji miast ze społecznością warszawską. Natomiast nie odnosi się do kwestii inicjatywy uchwałodawczej.

²³¹ Por. opinie aktywistów. „Kilka miesięcy przygotowaliśmy, niełatwe akcje zbierania podpisów oraz burzliwa finałowa dyskusja wolskich włodarzy. Chociaż nie obyło się bez problemów i wątpliwości, radni dzielnicy przychyliłi się do projektu stowarzyszenia Wola Zmian w sprawie rejestracji i transmisji sesji rady. W ten sposób pierwsza w historii dzielnicowa inicjatywa uchwałodawcza stała się faktem.” „Polityka warszawska”, <http://politykawarszawska.pl/a/897> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

²³² <http://politykawarszawska.pl/a/953> (dostęp: 8 maja 2017 r.).

go w pełni uzasadniona wydaje się refleksja wynikająca z pytania: dlaczego jej wykorzystanie jest obecnie ograniczone? Jako pierwszy istotny powód podaje się brak jego uregulowania na poziomie samorządów miejskich, po drugie jako barierę dostępu obywateli do przewidzianych prawem procedur wskazuje się kryterium dotyczące liczby mieszkańców popierających projekt, na przykład w Poznaniu przedstawiciele ruchów miejskich uznali wymóg złożenia 5000 tysięcy podpisów pod projektem za istotne ograniczenie dostępu obywateli do omawianego instrumentu i zaproponowali obniżenie obowiązującego progu. Kolejnym problemem praktycznym jest uzyskanie przez inicjatorów projektu pozytywnej opinii prawników miejskich oraz brak wsparcia merytorycznego miejskich aktywistów inicjujących procedurę. Należy podkreślić, że w praktyce korzystanie z instrumentu lokalnej inicjatywy uchwałodawczej wymaga od mieszkańców miast znacznego wysiłku organizacyjnego, różnorodnych kompetencji, nakładu czasu i środków finansowych. Bez wsparcia (co najmniej informacyjnego) ze strony miasta nie będzie można liczyć na upowszechnienie się tego instrumentu, a inicjatywa uchwałodawcza może stać się narzędziem oddziaływania tylko tych podmiotów, które będą dysponowały znacznymi zasobami i przygotowaniem merytorycznym. Takie zagrożenie dotyczy przede wszystkim jej zastosowania w procesach stanowienia prawa w zakresie planowania przestrzennego.

Należy tu podkreślić, że najważniejszym aktem normatywnym w tym obszarze jest plan zagospodarowania przestrzennego. To na jego podstawie wydawane są decyzje administracyjne w sprawie konkretnych inwestycji. Ustanawiając plan miejscowy dla danego obszaru, władze samorządowe określają formy korzystania z określonej przestrzeni miejskiej, tym samym podejmują decyzje o determinującym znaczeniu dla dobrostanu jego mieszkańców. Udział czynnika społecznego w planowaniu przestrzennym jest przedmiotem szczególnego unormowania ustawowego. Obowiązująca regulacja (w szczególności ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³³) precyzyjnie określa złożony wieloetapowy proces tworzenia planów zagospodarowania. Jednym z głównych obszarów regulacji jest udział czynnika społecznego w procedurze stanowienia planów zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście należy przywołać z art. 17 u.p.z.p., zgodnie z którym procedura stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) przewiduje partycypację społeczną w postaci możliwości składania wniosków do planu – w terminie 21 dni od daty jego ogłoszenia. W kolejnym etapie organ władzy opracowuje projekt m.p.z.p. wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, rozpatrując powyższe

²³³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).

wnioski. Niestety, wzięcie pod uwagę wniosków nie stanowi odrębnej czynności. Sposób rozpatrzenia wniosków nie może być przy tym przedmiotem odwołania (wyjątkiem są plany miejscowe, w stosunku do których uchwałę o przystąpieniu do ich sporządzania organ podjął przed 21 października 2010 roku; w takim wypadku rozpatrzenie wniosków następuje razem ze sporządzeniem projektu planu miejscowego, będąc niejako „skonsumowane” przez tę czynność).

Na uwagę zasługują też unormowania realizujące ideę partycypacji społecznej w sferze ochrony praw człowieka i obywatela oraz ochrony środowiska²³⁴. Bezpośredni wpływ na stosowane w Polsce rozwiązania miała ratyfikacja międzynarodowej konwencji w Aarhus²³⁵. Ważnym osiągnięciem było też przyjęcie pierwszej regulacji ustawowej, która określała procedury dostępu obywateli do informacji o środowisku oraz stosowanie mechanizmu oceny oddziaływania na środowisko. Kolejnym kamieniem milowym było wprowadzenie w życie nowego Prawa ochrony środowiska²³⁶. Obecnie obowiązująca ustawa to regulacja o kompleksowym charakterze, precyzuje zasady dostępu do informacji o stanie środowiska i partycypacji społecznej w procedurze ocen wybranych projektów aktów prawa miejscowego pod kątem ich oddziaływania na środowisko. Stwarza też możliwość składania uwag do projektów planów zagospodarowania przestrzennego i prognoz zmian środowiska związanych z realizacją tych planów.

Jednak praktyka stosowania wskazanych wyżej przepisów jest bardzo różna od ich założeń. Pomimo licznych, przewidzianych przez ustawodawcę procedur partycypacji obywatelskiej realny udział obywateli w obszarze planowania przestrzennym jest bardzo ograniczony. Krytycy zwracają uwagę, że praktyka

²³⁴ Por. obowiązujący w Polsce akt prawny dot. udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska art. 31–38 to dział V ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).

²³⁵ Podstawowym celem przyjętych zobowiązań było stworzenie warunków dla polityki zrównoważonego rozwoju i szeroko zakreślonej partycypacji społecznej. Zgodnie z przywołaną konwencją „Każda osoba ma prawo do życia w środowisku korzystnym dla zdrowia i godnej egzystencji oraz ma obowiązek, zarówno indywidualnie, jak również w stowarzyszeniu z innymi, chronić i ulepszać środowisko, mając na uwadze korzyści dla współczesnych i przyszłych generacji. W celu umożliwienia zapewnienia tego prawa oraz przestrzegania tego obowiązku, mieszkańcy muszą mieć dostęp do informacji, mieć możliwość wzięcia udziału w podejmowaniu decyzji oraz posiadać dostęp do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach środowiskowych. Ponadto należy uznać, że mieszkańcy mogą potrzebować wsparcia przy egzekwowaniu swoich praw.”, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. 2003 nr 78, poz. 706 (weszła w życie 30 października 2001 r.). Podstawowym celem przyjętych zobowiązań było stworzenie warunków dla polityki zrównoważonego rozwoju i szeroko zakreślonej partycypacji społecznej.

²³⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).

stosowania przepisów przez władze miejskie w zasadzie nie narusza litery prawa (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Kodeksu Postępowania Administracyjnego), natomiast jest całkowicie sprzeczna z jego duchem, a *de facto* z podstawowymi założeniami aksjologicznymi ustawodawstwa regulującego udział obywateli w planowaniu przestrzennym.

W tym kontekście należy dodać, że kluczową przesłanką korzystania przez obywateli z prawa inicjatywy uchwałodawczej w badanym obszarze nie jest ich wola partycypacji, ale ich zdolność stworzenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze określone w prawie wymogi, należy przyjąć, że opracowanie takiego planu jest długotrwałym, złożonym i kosztownym procesem, który wymaga od jego uczestników wysoce wyspecjalizowanej wiedzy, znacznego kapitału i wysiłku organizacyjnego. Powyższy wywód skłania do wniosku, że w obszarze planowania przestrzennego ograniczenie aktywności normatywnej państwa do formalnego zagwarantowania mieszkańcom prawa inicjatywy uchwałodawczej należy uznać za rozwiązanie mało funkcjonalne – nieuwzględniające realiów planowania przestrzennego.

Konsultacje społeczne są instrumentem partycypacji społecznej związanym z tworzeniem prawa miejscowego, pełnią też ważną rolę w aktywizacji obywateli na potrzeby stosowania wcześniej wymienionych instytucji, w tym inicjatywy uchwałodawczej. Przedmiotem konsultacji społecznych mogą być wszelkie sprawy (należące do kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego). Ponadto, w kilku wypadkach – *expressis verbis* wskazanych w ustawie – samorządy mają obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych. Jest to mechanizm o obligatoryjnym charakterze w procesach decyzyjnych dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, a także zmiany granic lub nazwy jednostki samorządu terytorialnego. Specyficzną formą konsultacji jest budżet partycypacyjny (BP).

W praktyce BP to złożony proces, w trakcie którego mieszkańcy miasta decydują o wydatkowaniu części środków z budżetu miasta²³⁷, poprzez zgłaszanie projektów, dyskusję nad nimi, a finalnie oddanie na nie swojego głosu²³⁸. Projekty, które uzyskają największe poparcie mieszkańców, są przedmiotem uchwały organu stanowiącego. Pod względem formalnoprawnym BP to proces konsultacji a nie instrument bezpośredniej partycypacji obywateli w procesie tworzenia prawa.

²³⁷ Może być to zarówno budżet ogólnomiejski, jak i budżet jednostek pomocniczych, takich jak osiedla lub dzielnice.

²³⁸ Kolejne etapy procesu budżetu partycypacyjnego to: zgłaszanie propozycji wydatkowych z budżetu miasta lub dzielnicy, weryfikacja wniosków, promocja propozycji, dyskusja publiczna, wybór zgłoszonych projektów w drodze głosowania mieszkańców. Głosowanie może mieć formę korespondencyjną, w tym przez Internet.

Co prawda decyzja określająca przychody i wydatki miasta podejmowana jest w formie aktu prawa miejscowego, ale to nie mieszkańcy, tylko radni stanowią o uwzględnieniu kosztów danego projektu w wydatkach budżetu miasta (osiedla, dzielnicy) oraz warunkach jego realizacji w najbliższym roku budżetowym²³⁹.

W Europie budżet partycypacyjny stosuje ponad 100 miast, w Polsce wszystkie stolice województw²⁴⁰. Sopot jako pierwsze polskie miasto w 2013 roku wprowadził w życie ideę BP. Przywołany mechanizm jest zatem stosunkowo nowy, niemniej jego prosta formuła sprawiła, że w krótkim czasie stał się przedmiotem zainteresowania szerokiego grona interesariuszy, co pozwala przypuszczać, że szybko stanie się powszechną formą partycypacji mieszkańców miast w życiu wspólnoty. Poziom zaangażowania w proces tworzenia i realizacji BP jest aktualnie na tyle wysoki – i to zarówno wśród przedstawicieli ruchów miejskich, jak i organów władz publicznej – że należy go uznać za najbardziej efektywne narzędzie aktywizacji obywatelskiej²⁴¹. Znaczące zainteresowanie nowych ruchów miejskich opisywanym mechanizmem nie oznacza jednak powszechnej akceptacji całej procedury i zakresu jego wykorzystania. Przedmiotem krytyki jest między innymi wysokość środków przeznaczonych na budżet partycypacyjny. Ograniczone finansowanie sprawia, że jego znaczenie z reguły nie wykracza poza drobne inwestycje (siłownie plenerowe, dodatkowe przejścia dla pieszych, ścieżki rowerowe itp.). Najbardziej krytyczni aktywiści miejscy formułują pogląd, że „budżet partycypacyjny służy władzom miasta w celach czysto wizerunkowych – ma pokazywać otwarcie na głos mieszkańców, będąc w istocie działaniem pozornym”²⁴².

²³⁹ Por. <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/co-to-jest-bud-et-partycypacyjny>.

²⁴⁰ Omawiane zjawisko ma wymiar globalny. Por. K. Ward, „Policies in Motion”, *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2006, vol. 30, No. 1, s. 68; E. Ganuza, G. Baiocchi, *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 44, No. 2

²⁴¹ Por. Raport Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”: *O partycypacji, Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, K. Starzyk-Durbacz, D. Jaworek, Z. Komorowska, E. Stokłuska, K. Witkowska, K. Wygnański, Warszawa, 2016. W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*. Warszawa, 2014. <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf> (dostęp: 8 maja 2017 r.). Zob. też: Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej, Raport z badania GUS 2015.

²⁴² Zob. m.in. stanowisko Stowarzyszenia Miasto jest Nasze (Warszawa), <http://miastojestnasze.org/budzet-partycypacyjny/> (dostęp: 8 maja 2017 r.); J. Makowski, P. Filar, *Jak „zamordować” budżet obywatelski*, Instytut Obywatelski, <http://www.institutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski> (dostęp: 8 maja 2017 r.). Por. E. Glińska, *Budowanie marki miasta. Koncepcje, warunki, modele*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, *passim*.

Powracając do rozważań dotyczących podstawowej formy konsultacji społecznych, należy pokreślić, że wartością omawianego instrumentu (zarówno jego wersji obligatoryjnej, jak i fakultatywnej) jest antycypowanie potrzeb i możliwych konfliktów społecznych, w szczególności przy podejmowaniu inwestycji miejskich w obszarze polityki komunikacyjnej, mieszkaniowej i szeroko pojętych usług publicznych.

Na dalszą refleksję zasługuje fakt, że w latach 2011–2015 w największych miastach Polski (powyżej 500 000 mieszkańców) odnotowano aż pięciokrotny wzrost odsetku osób biorących udział w procesach konsultacji społecznych²⁴³.

Przywołując główny motyw rozważań (to jest wzrost efektywności inicjatywy uchwałodawczej jako jednego z instrumentów partycypacji społecznej w procesach stanowienia prawa), warto zauważyć, że regulacje ustawowe w omawianej materii nie uległy istotnej zmianie, natomiast podjęto liczne, różnorodne inicjatywy, których cele koncentrowały się na formowaniu solidnego systemu gwarancji materialnych. Były to zarówno projekty realizowane na poziomie centralnym, jak i lokalnym, działania odgórne, jak i oddolne, szeroko zakrojone, jak i spontaniczne. Pojawienie się tych ruchów wywołało zwiększoną aktywność obywatelską mieszkańców miast, dla których uczestnictwo w ich działaniach było niejednokrotnie pierwszym doświadczeniem zaangażowania się w sprawy publiczne (np. poprzez zgłoszenie wniosku lub współtworzenie procedury)²⁴⁴.

Innym ważkim czynnikiem było ustalenie standardów stosowania wybranych mechanizmów partycypacji społecznej oraz sprecyzowanie reguł warunkujących efektywność procedur. Pozytywny wpływ obu tych czynników na jakość procesu konsultacyjnego został dodatkowo wzmocniony w wyniku ich sformalizowania. Zarówno standardy, jak i reguły procedowania znajdują przełożenie w zapisach regulaminów konsultacji społecznych, przyjmowanych coraz powszechniej przez władze polskich miast. Tendencję do stanowienia regulaminów konsultacji w formie aktu prawa miejscowego należy uznać za korzystną. Na wzrost poziomu zainteresowania interesariuszy konsultacji społecznych ma też wpływ postęp teleinformatyczny i związany z nim dostęp do różnorodnych form udziału w konsultacjach oraz zdolność administracji publicznej i partnerów społecznych do wykorzystania potencjału nowych mediów.

²⁴³ K. Starzyk, D. Jaworek, Z. Komorowska i in., *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych w Polsce*, Warszawa 2016, s. 19.

²⁴⁴ Tworzenie możliwie wielu okazji do włączania obywateli w procesy decyzyjne jest skuteczną metodą rozwoju partycypacji społecznej. Wraz z doświadczeniem zwiększa się grupa osób pozytywnie oceniających rolę mieszkańców w procesach decyzyjnych – model rządzenia, s. 28.

5. Wnioski

W świetle powyższych refleksji należy zwrócić uwagę na rosnące znaczenie nowych ruchów miejskich w procesach stanowienia i stosowania prawa miejscowego. Aktywiści miejscy są jakościowo nowym elementem w polityce lokalnej i jednym z głównych aktorów w procesach demokracji bezpośredniej na poziomie miast. Konsekwencją działalności tych ruchów jest wprowadzenie nowych tematów do dyskursu publicznego, a także – choć w ograniczonym wymiarze – rzeczywista zmiana w wykorzystaniu dostępnych instytucji prawnych zapewniających uczestnictwo społeczeństwa w tworzeniu prawa. Zakres tej zmiany jest niejednorodny, ponieważ istniejące procedury są wykorzystywane z różną intensywnością. Za istotną można uznać ich aktywność w konsultacjach społecznych, w tym w tworzeniu budżetów partycypacyjnych. Natomiast za dalece niewystarczające należy uznać wykorzystanie dostępnej instytucji inicjatywy uchwałodawczej, zarówno w wymiarze nikłego uwzględnienia jej w statutach poszczególnych miast, jak i skąpego stosowania w praktyce. Przyczyny takiego stanu rzeczy leżą zarówno w niewiedzy mieszkańców co do istnienia takiej możliwości, jak i w braku przekonania zarówno obywateli, jak i organów władzy lokalnej, co do funkcjonalności tego mechanizmu dla wypracowania dobrostanu społeczności lokalnej. Mając powyżej na uwadze, należy podkreślić, że warunkiem upowszechnienia wykorzystania instrumentu inicjatywy uchwałodawczej byłoby zapisanie *expressis verbis* w ustawie konieczności obligatoryjnego wprowadzenia takiego mechanizmu do statutów jednostek samorządu terytorialnego na poziomie miast. Szczegółowe zasady stosowania tej instytucji należałoby jednak – zgodnie z zasadą subsydiarności – pozostawić władzy lokalnej.

Jako barierę szerszej partycypacji społecznej wskazuje się też brak skutecznej komunikacji między organami władzy, administracją publiczną a mieszkańcami metropolii. Dotyczy to również ruchów miejskich. Publiczny przekaz informacji ma ograniczony zasięg, ponieważ dociera przede wszystkim do podmiotów dysponujących znacznymi zasobami i mającymi przygotowanie merytoryczne, tymczasem komunikat powinien być adresowany do licznego, zróżnicowanego grona interesariuszy (także tych, którzy dysponują skromnymi zasobami). Mając powyższe na uwadze, postuluje się zdecentralizowany proces wprowadzania przez samorządy miejskie regulaminów precyzujących sposób korzystania z każdego z omawianych mechanizmów partycypacji obywatelskiej, w szczególności określającego zasady, tryb i formy stosowania procedur właściwych dla danego instrumentu. Dotyczy to w równym stopniu inicjatywy uchwałodawczej, co innych instrumentów udziału społeczności lokalnej w życiu publicznym. Za wartościowe rozwiązanie należy też uznać wyodrębnienie w urzędach miejskich

jednostki wyspecjalizowanej w kontaktach z partnerami społecznymi w zakresie ich udziału w procesach decyzyjnych – to postulowane działania na rzecz podniesienia jakości.

Jednocześnie należy jednak zwrócić uwagę na rozwój edukacji obywatelskiej jako instrumentu wspomagającego procesy aktywizacji lokalnych społeczności miejskich, co przekłada się na zauważalny wzrost udziału mieszkańców w procesach podejmowania decyzji przez władze miast. Dotychczasowa dynamika zmian pozwala przewidywać w najbliższych latach upowszechnienie również i tych instrumentów prawnych, których dzisiejsze wykorzystanie jawi się jako dalece niezadowolające.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607).
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706).
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (Dz.U. 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. (Dz.U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.).

Dokumenty, druki urzędowe, raporty:

- 15 tez o mieście Kongresu Ruchów Miejskich, opublikowano 20.09.2015 r. przez KRM, <https://kongresruchowmiejskich.pl/15-tez-o-miescie-kongresu-ruchow-miejskich/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).
- Budżet partycypacyjny. Ewaluacja, W. Kłębowski, Warszawa, 2014, <http://www.instituto-bywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf> (dostęp: 8 maja 2017 r.).
- Pozyskanie nowych wskaźników dotyczących realizacji usług publicznych z zakresu partycypacji społecznej, Raport z badania GUS 2015.
- Statut Centrum Zrównoważonego Rozwoju (Łódź), <http://www.czr.org.pl/> (dostęp: 8 maja 2017 r.).
- Raport Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, *Monitoring współpracy Urzędów i ich jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym za 2013*, pozytek.gov.pl/download/files/ankieta_2013_wersja_pdf, https://www.mpips.gov.pl/.../Program%20wspolpracy%20Synergia_3.10.2014.doc.
- Raport Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, *O partycypacji, Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, K. Starzyk-Durbacz, D. Jaworek, Z. Komorowska, E. Stokłuska, K. Witkowska, K. Wygnański, Warszawa, 2016.
- Referenda lokalne. Podstawowe problemy i pozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie lokalnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw, raport Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa, 6 kwietnia 2013 r., http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf.

Literatura:

- Barber B., *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa 2014.
- Barczewska-Dziobek A., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – geneza rozwiązań*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 1–2.
- Borowik I., Szpalta K., *Współczesna socjologia miasta. Wielość oglądów i kierunków badawczych dyscypliny*, Wrocław 2007.
- Castells M., *Kwestia miejska*, PWN, Warszawa 1982.
- Dolnicki B. (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2014.
- Izdebski H., *Gospodarka komunalna a zasada pomocniczości*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002 (2006).
- Ganuza E., Baiocchi G., *The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe*, „Journal of Public Deliberation” 2012, vol. 44, No. 2.
- Gliński P., *Polscy Zieloni. Ruch społeczny w okresie przemian*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1996.
- Glińska E., *Budowanie marki miasta. Koncepcje, warunki, modele*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7.
- Harvey D., *Bunt Miast. Prawo do miasta i Miejska Rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Kipta E., *Czy stać nas na bylejakość przestrzeni? Propozycje z głębi kryzysu*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Kubicki P., *Nowi mieszkańcy w nowej Polsce*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011.
- Lewicka M., *Miasto jako przedmiot badań psychologii*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Warszawa 2008.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Warszawa 2010.
- Mayer M., *Staedtische soziale Bewegungen*, [w:] Ansgar Klein i in., *Neue soziale Bewegungen – Impulse, Bilanzen, Perspektiven*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1998.
- Mayer M., *Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt*, [w:] „Sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung”, z. 1/2013, <http://www.zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/13/93> (dostęp: 8 maja 2017 r.).
- Mergler L., Pobłocki P., Wudarski M., *Anty-Bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*, <http://publica.pl/teksty/anty-bezradnik-wydany-38793.html>.
- Mirowicz I., Medeksza Ł., *Nowe modele zarządzania terytorialnego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, nr 257, Polska Akademia Nauk, s. 61–96, <http://journals.pan.pl/dlibra/journal/95413>.
- Mojkowski K., *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania w latach 2010–2014*, X, 2016.
- Mreńca E., *Procedura przygotowywania rządowych projektów ustaw w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2016.

- Radziszewski M., *Wybrane instrumenty wykorzystywane w budowie społeczeństwa obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6.
- Starzyk K., Jaworek D., Komorowska Z. i in., *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych w Polsce, Warszawa 2016.
- Ward K., „Policies in Motion”, *Urban Management and State Restructuring: The Trans-Local Expansion of Business Improvement Districts*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2006, vol. 30, No. 1.

Streszczenie

Nowe ruchy miejskie stanowią jedną z najważniejszych sił politycznych działających na rzecz partycypacji obywateli w procesach tworzenia prawa miejscowego. Innowacyjny charakter ich inicjatyw zwrócił już uwagę szerokiej opinii publicznej oraz spowodował istotne zmiany w procesach komunikacji politycznej i zaangażowania obywatelskiego mieszkańców miast. Jakkolwiek aktywizm miejski to nowe zjawisko polityczne odgrywające coraz ważniejszą rolę w życiu publicznym, to brak jego pogłębionej analizy w polskiej literaturze nauk politycznych. Autorzy zwracają też uwagę na rosnącą rozbieżność pomiędzy innowacyjnym charakterem inicjatyw miejskich, praktyką uczestnictwa obywatelskiego i właściwą w tym zakresie regulacją prawną.

Mając powyższe na uwadze, celem projektu badawczego przedstawionego w niniejszym artykule była odpowiedź na potrzebę pogłębionej refleksji naukowej we wskazanym obszarze. Autorzy prezentują przekrojową, interdyscyplinarną ocenę procedur prawnych praktyk związanych z partycypacją obywatelską, w tym działania podejmowane przez ruchy miejskie. Dlatego głównym obszarem rozważań są te inicjatywy miejskie, które przyczyniają się do wzmocnienia roli obywateli w procesach decyzyjnych dotyczących wspólnoty lokalnej, a w szczególności do wdrażania przepisów umożliwiających obywatelom uczestnictwo w tworzeniu prawa miejscowego.

Słowa kluczowe: nowe ruchy miejskie, partycypacja obywatelska, komunikowanie polityczne, prawo miejscowe.

Summary

The role of new urban movements in the local laws making process

The new urban movements are one of the most significant political powers to promote citizens' participation in the law-making process. The innovative nature of their initiatives has already gained prompt attention of the general public and has caused relevant changes in the processes of political communication and civic engagement of urban residents. Although urban activism represents a new political phenomena and plays an increasingly important role in the public life of Polish cities it has not yet been analysed in depth in the Polish political theory literature. The authors also notice a growing discrepancy between progressive urban initiatives, social participation practices and the respective legal framework.

Consequently, the research project outlined in this article responds to the needs of an in-depth conceptual reflection on the matter and provides a cross-cutting interdisciplinary evaluation of procedures and practices related to citizens' participations, including the activities undertaken by urban movements. In this context, special significance has been attached to the urban activities that result in the reinforcement of the citizen's role in decision making processes and, to be more precise, in the implementation of rules that enable the citizens to participate in the legislative procedure.

Key words: new urban movements, civic participation, political communication, local law.

Rozdział VII.

Podstawowe cechy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach miejsko-wiejskich

1. Wstęp

Aktualnie obowiązujące prawo samorządowe nie zawiera bezpośredniej regulacji dotyczącej możliwości zgłaszania przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Mimo to po wyroku NSA z 21 listopada 2013 roku, sygn. akt II OSK 1887/13, nie budzi już wątpliwości, że takie uprawnienie mieszkańcom przysługuje.²⁴⁶ NSA w swoim orzeczeniu uznał wyposażenie obywateli w inicjatywę uchwałodawczą za „istotny instrument aktywności obywatelskiej mieszkańców, dający możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy”. To stanowisko wyraźnie wpisuje się w widoczny od kilku lat w samorządach lokalnych trend polegający na zwiększaniu zaangażowania mieszkańców w sprawy ich wspól-

²⁴⁵ Mgr Karolina Borecka – Wydział Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

²⁴⁶ NSA wyraził stanowisko, iż prawo do przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców należy łączyć z definicją wspólnoty samorządowej zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.). Z treści przepisu wynika, iż wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Powołują oni w drodze wyborów organy kolegialne. Przy pomocy tych organów gmina zobowiązana jest zaspokajać zbiorowe potrzeby tworzącej ten związek społeczności. Ten korporacyjny charakter samorządu, zdaniem sądu, pozwala na przyznanie mieszkańcom inicjatywy uchwałodawczej.

not samorządowych.²⁴⁷ W szczególności, idea partycypacji społecznej legła u podstaw cieszących się dziś dużą popularnością takich instytucji jak: budżet obywatelski, fundusz sołecki lub osiedlowy, inicjatywa lokalna lub konsultacje społeczne.²⁴⁸ Te ostatnie są już stałym elementem procesów decyzyjnych w wielu lokalnych samorządach. Także doktryna prawa samorządowego sporo miejsca poświęca analizie prawnych form współuczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu sprawami lokalnymi.²⁴⁹ Co jednak zaskakujące, niemal nie mówi się w tym kontekście o inicjatywie uchwałodawczej mieszkańców, mimo że chyba najpełniej urzeczywistnia ona ideę samorządności, którą jest upodmiotowienie społeczności lokalnej w tak istotnej sferze jak stanowienie prawa miejscowego.

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców nie jest obecnie standardowym mechanizmem partycypacji na poziomie lokalnym. Może ona, lecz nie musi być wprowadzona do ustroju konkretnej gminy. Decyzję w tym względzie podejmuje dany samorząd. Trudno zatem bez zbadania praktyki ocenić, w jakiej skali i na jakich zasadach społeczność lokalna uczestniczy dziś w procesie uchwałodawczym jako podmiot dysponujący inicjatywą uchwałodawczą.

Na wstępie chcę podkreślić, że pojęcie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (inaczej: obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) rozumiem wąsko, to jest wyłącznie jako uregulowane w statucie prawo mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego do przedłożenia organowi stanowiącemu samorządu projektu uchwały. W moim przekonaniu bowiem tylko w ten sposób możliwe jest zagwarantowanie mieszkańcom bezpośredniego i czynnego udziału w całym procesie uchwałodawczym, który dotyczy zaproponowanych przez nich projektów uchwał (poza zakresem omawianego pojęcia pozostawiam zatem możliwość przedkładania przez mieszkańców projektów uchwał poprzez złożenie

²⁴⁷ Por. T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.

²⁴⁸ Wskazuje to na wyraźną chęć mieszkańców wywierania bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane przez organy wspólnot lokalnych i tym samym aktywne włączanie się w rozwiązywanie miejscowych problemów. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że zjawisko partycypacji społecznej, polegające najogólniej mówiąc na udziale mieszkańców i ich organizacji w realizacji różnych zadań publicznych, nabiera coraz większej wagi jako czynnik determinujący nowe znaczenie pojęcia demokracji (por. m.in. nowe pojęcia: demokracja partycypacyjna, demokracja uczestnicząca).

²⁴⁹ Więcej na ten temat zob. m.in. T. Kaźmierczak, A. Olech, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, A. Olech (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; H. Gawroński, *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1/2015; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Instytut Badań Społecznych, Gdańsk 2009; Ł. Krzyżanowska, Ł. Facjajew, *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009.

wniosku w trybie KPA²⁵⁰ oraz występowanie z własnymi projektami uchwał przez jednostki pomocnicze gminy na przykład sołectwa lub osiedla).

Determinantą charakterystyki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest brak bezpośredniej regulacji prawnej w tym względzie na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym²⁵¹ ani inne ustawy nie zawierają żadnych regulacji odnoszących się do pojęcia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, w szczególności nie definiują one tego pojęcia. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest objęcie omawianej instytucji zakresem samodzielności statutowej gminy. To rada gminy będzie decydować o włączeniu mieszkańców w krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z projektem uchwały i poddania go pod głosowanie rady oraz o zakresie i zasadach tego uczestnictwa. Swoboda, którą mają samorządy w tworzeniu regulacji dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, generuje wielość rozwiązań. Zwłaszcza gminy miejskie i miejsko-wiejskie wykazują się tutaj ogromną kreatywnością, choć analizując poszczególne przykłady, można również wyodrębnić pewne podstawowe cechy wspólne²⁵², na które będą chciała przede wszystkim zwrócić uwagę, odnosząc się do praktyki gmin miejsko-wiejskich w Polsce.²⁵³

2. Charakterystyka inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w gminach miejsko-wiejskich

Inicjatywę uchwałodawczą przyznają mieszkańcom statuty gmin. Jest to zasada, od której nie znalazłam wyjątku. Wśród badanych gmin miejsko-wiejskich nie było przypadku, aby inicjatywa uchwałodawcza została przyznana mieszkańcom inną uchwałą niż statut.

Zasadniczo zatem w statucie powinny być sprecyzowane podmiot i przedmiot inicjatywy uchwałodawczej, a także zasady i tryb jej wykonywania. Trzeba podkreślić raz jeszcze, że brak narzuconych ustawowo standardów dotyczących inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców umożliwił gminom wypracowanie oryginalnych rozwiązań w tym zakresie. O ile podmiot inicjatywy uchwałodawczej

²⁵⁰ Postępowanie wnioskowe unormowane w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).

²⁵¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.

²⁵² Częściową analizę w tym względzie przeprowadził już G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 59–67.

²⁵³ Analiza dokonana w ramach badania, o którym mowa na s. 41 i 42.

jest niemal zawsze wskazywany przez główny tekst statutu, to kwestie proceduralne regulowane są przez gminy miejsko-wiejskie w bardzo różny sposób: bądź bezpośrednio w głównym tekście statutu, bądź w odrębnym załączniku (zwykle jest to tzw. regulamin pracy rady) lub wręcz w odrębnej uchwale.

Podmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, na mocy przepisów prawa miejscowego, są grupy mieszkańców. W niektórych gminach spotkamy się jeszcze ze wskazaniem zameldowanych obywateli jako grupy uprawnionej (na przykład gmina Brzostek²⁵⁴). Częstym rozwiązaniem statutowym jest również uzależnienie prawa do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą od posiadania czynnego prawa wyborczego do rady gminy. Ponadto, wiele gmin, jak na przykład gmina Międzyzdroje²⁵⁵, oczekuje od grupy inicjatywnej wpisania do stałego rejestru wyborców. Zwykle jednak w gminach miejsko-wiejskich sprawa tego typu dodatkowych ograniczeń pozostaje niedopowiedziana i teoretycznie z inicjatywą uchwałodawczą może wystąpić każdy, kto przebywa na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego. Widać wyraźnie, że tutaj ponownie – w obliczu braku standardowych rozwiązań, które byłyby uregulowane ustawowo – spotkamy się ze sporą różnorodnością.

Zasadą jest, iż statuty gmin wprowadzają wymóg określonej liczebności grupy mieszkańców występujących wspólnie z inicjatywą podjęcia uchwały przez organ stanowiący gminy. Najczęstszym rozwiązaniem przyjmowanym przez badane gminy miejsko-wiejskie jest ilościowe określenie minimalnej liczebności tej grupy. W tym celu używa się zwrotów takich jak na przykład: „grupa co najmniej 150 mieszkańców”²⁵⁶, „mieszkańcy w liczbie nie mniejszej niż 100”²⁵⁷. Niejednokrotnie zdarzają się wypadki, gdy wskazana zostaje konkretna liczba mieszkańców gminy uprawniona do złożenia wniosku o podjęcie uchwały przez radę. Dla przykładu w gminie Milicz²⁵⁸ inicjatywa uchwałodawcza przysługuje dokładnie 50 mieszkańcom, a w gminie Kluczbork²⁵⁹ dokładnie 200. Inne rozwiązanie przyjęto między

²⁵⁴ Zob. Uchwała nr XXVI/177/2009 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Brzostek.

²⁵⁵ Zob. Uchwała nr XLVI/441/13 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Międzyzdroje.

²⁵⁶ Takiej formuły użyto m.in. w Statucie Gminy Nowy Tomyśl, zob. § 58 Uchwały nr XLVIII/465/2014 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 24 października 2014 r. w sprawie Statutu Gminy Nowy Tomyśl.

²⁵⁷ Takiej formuły użyto m.in. w Statucie Gminy Barwice, zob. § 52 Uchwały nr IX/47/2003 Rady Miejskiej w Barwicach z 30 maja 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Barwice (z późn. zm.).

²⁵⁸ Zob. Uchwała nr XXVI/116/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Gminy Milicz.

²⁵⁹ Zob. Uchwała nr IX/57/03 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kluczbork.

innymi w gminie Debrzno²⁶⁰. Tamtejszy statut stanowi, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przysługuje 1/10 mieszkańców gminy. W gminie Parzyce²⁶¹ jest to minimum 10% mieszkańców. Z tym że procentowe lub ułamkowe określenie liczebności grupy mieszkańców jest rozwiązaniem stosunkowo rzadko spotykanym. Natomiast sama liczba uprawnionych mieszkańców ustalana jest z reguły względem globalnej liczby mieszkańców gminy. Rada gminy dysponuje tutaj dużą swobodą, limitując w ten sposób dostęp mieszkańców do procesu tworzenia prawa lokalnego w mniej lub bardziej restrykcyjny sposób (minimalna liczebność grupy inicjatywnej w badanych gminach mieści się w przedziale od co najmniej 20 do nawet 1000 mieszkańców). Projekt uchwały, który nie uzyskał poparcia wymaganej liczby mieszkańców, nie podlega rozpatrzeniu.

Niezwykle istotną kwestią jest ustalenie zakresu przedmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Trzeba przypomnieć, że w ustawie o samorządzie gminnym ustawodawca jedynie wyznaczył określone rodzaje zagadnień, z inicjatywą podjęcia których mogą wystąpić określone podmioty. Inicjatywa uchwałodawcza w najważniejszych dla funkcjonowania gminy i społeczności lokalnej sprawach (np. projekt uchwały budżetowej) zostaje zastrzeżona przez ustawę dla odpowiednich, ze względu na posiadane uprawnienia lub też wykonywane obowiązki, podmiotów, to jest dla organu stanowiącego lub wykonawczego gminy. Poza tym obszarem wyznaczenie zakresu przedmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej ustawodawca pozostawił radom gmin.

Praktyka polskich gmin miejsko-wiejskich wskazuje tu dwie metody: pierwsza z nich polega na określeniu zakresu przedmiotowego inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców poprzez wskazanie, jakich spraw ta inicjatywa dotyczy. Druga, przeciwnie, polega na wskazaniu rodzajów spraw, których obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy. W tym kontekście wymaga podkreślenia, że wykonywanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie zawsze oznacza, że mieszkańcy biorą udział w stanowieniu prawa miejscowego. Aktem prawa miejscowego jest bowiem tylko taka uchwała, która ma charakter ogólny i abstrakcyjny.²⁶² Teoretycznie możliwe jest uregulowanie w statucie gminy prawa

²⁶⁰ Zob. Uchwała nr VIII/52/2003 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 13 czerwca 2003 r., w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Debrzno.

²⁶¹ Zob. Uchwałę nr XI/74/03 Rady Miejskiej w Parzycach z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Parzyce.

²⁶² Zob. więcej na temat charakteru prawnego aktów prawa miejscowego m.in.: E. Ochendowski, *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*, Z. Rybicki (red.), Polska Akademia Nauk, Komitet Nauk Przyrodniczych, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 161; E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2/1991; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*,

do wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie do tych uchwał, które stanowią akty prawa miejscowego lub na odwrót. Dotychczas jednak nie udało się znaleźć gminy, która zdecydowałaby się zastosować podobne rozwiązanie, co akurat moim zdaniem należy ocenić pozytywnie, bo w obu wypadkach oznaczałoby to istotne ograniczenie w zastosowaniu omawianej instytucji.²⁶³

Statuty gmin miejsko-wiejskich w ogóle bardzo rzadko prezentują w kwestii zakresu przedmiotowego inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców precyzyjną, wyczerpującą regulację. Zwykle ograniczają się one do ogólnych i nieczytelnych dla przeciętnego mieszkańca zapisów. Najczęściej spotykany zapis statutu to stwierdzenie, że przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców mogą być „sprawy, które nie zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji rady i burmistrza”.

Często stosowany jest również dość enigmatyczny zapis, iż uchwały podejmowane z inicjatywy mieszkańców powinny dotyczyć „spraw istotnych dla społeczności lokalnych” (tak między innymi w gminie Nowe Miasto nad Pilicą²⁶⁴ i w gminie Głuszycza²⁶⁵). W konkluzji należy stwierdzić, iż badane statuty gmin miejsko-wiejskich zawierają istotne niedopowiedzenia, jeśli chodzi o sposób wyznaczenia zakresu spraw mogących być przedmiotem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Kilka słów o aspektach formalnych obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach miejsko-wiejskich. Zasadą jest, że mieszkańcy wykonują swoje uprawnienie do inicjatywy uchwałodawczej w formie pisemnego wniosku zawierającego projekt uchwały, listę osób popierających oraz wskazanie osób upoważnionych do reprezentowania wnioskodawców. Charakterystyczne jest, że procedura gromadzenia podpisów pod obywatelskimi projektami uchwał nie jest zinstytucjonalizowana.

Warto też zwrócić uwagę na częste wymogi odnoszące się do formy projektu uchwały. Po pierwsze należy wymienić wymóg, który nie pozwala na wnoszenie przez mieszkańców projektów uchwał nieodpowiadających stan-

Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 236 i n. Zob. też. J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 88. B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 11.

²⁶³ Szerzej na ten temat G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, A. Olech (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 293 i 294.

²⁶⁴ Zob. Uchwała nr L/313/2014 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie zmian w Statucie Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą.

²⁶⁵ Zob. Uchwałę nr XXXVIII/212/2010 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie Statutu Gminy Głuszycza.

dardom poprawnej legislacji. Po drugie, na ogół żąda się od mieszkańców, aby projekt uchwały zawierał uzasadnienie. Zwykle gminy wprowadzają przy tym szczegółowe oczekiwania co do treści takiego uzasadnienia. Wśród wymagań, o których mowa, można przykładowo wymienić: konieczność wskazania przez obywateli potrzeby podjęcia uchwały oraz informacje o skutkach jej realizacji (np. gmina Strzegom²⁶⁶). Często, co trzeba zauważyć, wymaga się jednak od mieszkańców przedstawienia danych bardzo szczegółowych, na przykład informacji o skutkach prawnych, społecznych i organizacyjnych wynikających z podjęcia lub niepodjęcia uchwały (tak w gminie Debrzno) lub dołączenia innych, dodatkowych dokumentów przemawiających za rozstrzygnięciem wskazanym w projektowanej uchwale. Chodzi o analizy, opinie i inne tego typu dokumenty (tak w gminie Myślenice²⁶⁷). Sprostanie wyżej wymienionym wymaganiom niejednokrotnie może stanowić duże wyzwanie dla mieszkańców gminy i być jednym z powodów, dla których rzadko korzystają oni z przysługującego im uprawnienia do wystąpienia z projektem uchwały.

Konstrukcje procedur dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej są w gminach miejsko-wiejskich bardzo zróżnicowane. Ogólnie rzecz biorąc, uchwały z inicjatywy mieszkańców są procedowane w taki sam sposób jak te z inicjatywy radnych i burmistrza. Prace nad nimi toczą się na forum rad oraz w komisjach problemowych. Dokładniejsza analiza treści statutów ujawnia jednak różnice, które mogą mieć wpływ na możliwość uchwalenia obywatelskiego projektu uchwały i na udział mieszkańców w pracach nad nim. Dla przykładu, można wskazać na różne terminy, w których obywatelski projekt uchwały powinien być rozpatrzony. W jednych gminach są to trzy miesiące, w innych będzie to nawet sześć miesięcy. Istnieją też pewne różnice co do ścieżki, którą przechodzą projekty uchwał zgłoszone przez mieszkańców. Przykładowo, w różny sposób gminy kształtują obowiązek uzyskania merytorycznych opinii określonych podmiotów, to jest radcy prawnego lub adwokata oraz skarbnika gminy, a nawet burmistrza. Opiniowane są w pierwszej kolejności zgodność projektu uchwały mieszkańców z prawem, czasem również zgodność z zadaniami samorządu gminnego. Zwykle pojawiają się również opinie mające na celu wskazanie źródeł finansowania, jeżeli podjęcie uchwały wywołuje skutki finansowe, oraz konse-

²⁶⁶ Zob. Załącznik do Obwieszczenie Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Uchwały nr 103/02 r. Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Strzegom.

²⁶⁷ Zob. Uchwała nr 455/LII/2014 Rady Miejskiej w Myślenicach z dnia 29 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Myślenice.

kwencji dla budżetu gminy. O kręgu podmiotów opiniujących oraz o zakresie opinii przesądza w statucie rada gminy.

Warto zauważyć, że gminy miejsko-wiejskie rzadko przewidują w swoich statutach mechanizmy weryfikujące poprawność projektów uchwał przedkładanych przez obywateli pod kątem wymagań formalnoprawnych, wraz z trybem odwoławczym i możliwością uzupełniania braków. Zwykle też statuty nie zawierają przepisów przesądających o tym, że do obywatelskich projektów uchwał nie znajduje zastosowania zasada dyskontynuacji (to znaczy, że nie przepadają one wraz z końcem kadencji organu stanowiącego).

Wszystkich wariantów oraz mniej lub bardziej istotnych różnic, jeśli chodzi o tryb wykonywania inicjatywy uchwałodawczej, nie sposób byłoby tutaj omówić. Należy jednak zwrócić uwagę, że jedynie nieliczne gminy miejsko-wiejskie mają rozbudowaną i, co szczególnie ważne z punktu widzenia dostępności dla mieszkańców, skomplikowaną procedurę.

W praktyce w badanych przez mnie gminach miejsko-wiejskich wśród ogółu podejmowanych przez rady gmin uchwał największą część stanowiły uchwały podejmowane z inicjatywy burmistrza. Uchwały podejmowane z inicjatywy innych podmiotów stanowiły tylko niewielką część. W ramach tej części uchwały, których inicjatorami byli mieszkańcy, bądź w ogóle nie występowały (tak było w zdecydowanej większości wypadków), bądź pojawiały się incydentalnie (jeden, maksymalnie dwa przypadki na cały okres funkcjonowania omawianej instytucji w statucie) i finalnie na ogół nie wchodziły do obrotu prawnego.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że statuty badanych gmin miejsko-wiejskich nie przewidywały właściwie żadnego wsparcia, które mogłoby uzyskać obywatele przy sporządzaniu projektu uchwały, choć nie raz, jak np. w gminie Nowy Tomyśl, wsparcie takie statut przewidywał dla radnych i komisji radnych. Zapytane o ten stan rzeczy samorządy bądź pomijały sprawę milczeniem (np. gminy Szydłowiec i Oborniki), bądź solennie deklarowały, że mieszkańcy mogą uzyskać każdy rodzaj potrzebnego wsparcia lub przynajmniej mogą liczyć na konsultacje z radcą prawnym urzędu. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to jedynie deklaracja a nie gwarancja statutowa realizacji obywatelskiego prawa do inicjatywy uchwałodawczej.

W ramach samodzielności statutowej gminy, które nie przewidywały bezpośrednio inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, w różny sposób reglamentowały dostęp członków społeczności lokalnej do procesu tworzenia prawa miejscowego.

W wielu wypadkach statuty badanych gmin dawały mieszkańcom możliwość wystąpienia z inspiracją wykonania inicjatywy uchwałodawczej do uprawnionych

w tym zakresie podmiotów, to jest w drodze postulatów zgłaszanych do radnych lub do burmistrza (tak między innymi w gminie Sokołów Małopolski²⁶⁸, gminie Strzyżów²⁶⁹ i w gminie Górzno²⁷⁰).

Niejednokrotnie jednak inicjatywa uchwałodawcza przysługiwała formalnie wyłącznie burmistrzowi i radnym (w różnych konfiguracjach: przewodniczący rady lub radni, radny, grupa radnych, kluby radnych lub komisje rady – tak między innymi w gminie Sulejów²⁷¹). Niewyartykułowanie wprost w statucie uprawnienia do co najmniej inspirowania inicjatywy uchwałodawczej nie wykluczało oczywiście faktycznej możliwości występowania do rady lub burmistrza z wnioskiem o wykonanie inicjatywy uchwałodawczej w określonej sprawie.

Statuty niektórych gmin, choć nie przewidywały bezpośredniej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, to jednak już wyraźnie przybliżyły tę instytucję do członków lokalnej społeczności. Mowa o rozwiązaniu, które lokowało inicjatywę uchwałodawczą poza wąskim gronem organów gminy – na poziomie jednostek pomocniczych gminy. Statuty dawały możliwość wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez radę uchwały sołtysom i przewodniczącym zarządów osiedli lub radom jednostek pomocniczych (tak między innymi gmina Kazimierza Wielka²⁷² i gmina Nowy Staw²⁷³).

3. Wnioski

Analiza praktyki polskich gmin miejsko-wiejskich w przedmiocie funkcjonowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pozwala na wysnucie pewnych wniosków natury ogólnej. Po pierwsze, pełne upodmiotowienie mieszkańców w sferze stanowienia prawa miejscowego, przejawiające się w przyznaniu im uprawnienia do wystąpienia z projektem uchwały i poddania go pod głosowanie, jest rozwiązaniem rzadko spotykanym. W 2015 roku na 611 gmin miejsko-wiejskich

²⁶⁸ Zob. § 17 Uchwała nr XX/213/2004 Rady Miejskiej w Sokołowie Młp. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy i Miasta Sokołów Młp.

²⁶⁹ Zob. § 47 Uchwały nr VI/36/03 Rady Miejskiej w Strzyżowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Gminy i Miasta Strzyżów.

²⁷⁰ Zob. § 17 Uchwały nr XL/222/2014 Rady Gminy w Górznie z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Górzno.

²⁷¹ Zob. § 26 Uchwały nr VI/29/2003 Rady Gminy Sulejów w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sulejów.

²⁷² Zob. § 52 Uchwały nr X/61/2007 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kazimierza Wielka.

²⁷³ Zob. § 22 Uchwały nr 37/VI/2015 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Staw.

mniej niż 30% przewidziało w statucie takie rozwiązanie. Nadto widać wyraźnie, że podmioty inne niż burmistrz w niezadowalający sposób korzystają z przysługującego im prawa inicjatywy uchwałodawczej. Zdecydowanie zbyt małe jest ich zaangażowanie w proces tworzenia prawa lokalnego. Najbardziej niepokoi fakt, że w wielu gminach czynna, decyzyjna rola mieszkańców ogranicza się do udziału w wyborach samorządowych. Wyraźnie brak jest uchwał podejmowanych z inicjatywy mieszkańców.

Z pewnością w jakiejś mierze jest to efekt widocznego głębokiego przywiązania samorządów lokalnych do przedstawicielskiej koncepcji sprawowania władzy lokalnej, z silną pozycją organu wykonawczego oraz dużej rezerwy władz gminnych wobec czynnego udziału mieszkańców w procesie stanowienia prawa miejscowego, tradycyjnej domeny organów gminy. Jest to ważny aspekt sprawy, szczególnie że obecnie nie ma podstaw, by twierdzić, że określenie w statucie jednostki samorządu terytorialnego prawa jej mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej w jakiś sposób może zagrażać organizacji lub działaniu wspólnoty gminnej. Rzetelna odpowiedź na pytanie o przyczyny opisanej wyżej sytuacji wymaga jednak z pewnością dodatkowych, pogłębionych badań diagnostycznych.

Niewątpliwie urzeczywistniająca realizację zasady pomocniczości inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców stanowi istotne uprawnienie obywateli, które pozwala mieszkańcom kształtować prawo lokalne tak, aby odpowiadało ich potrzebom. Póki co obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie jest standardowym narzędziem partycypacji na poziomie lokalnym. Brak ustawowych standardów regulacji tej instytucji jest przyczyną bardzo dużej różnorodności sposobów uregulowania omawianej instytucji w prawie miejscowym, a co za tym idzie – również jej funkcjonowania. Wskazanie cech obywatelskiej inicjatywy mieszkańców możliwe jest, w moim przekonaniu, jedynie na poziomie wysokiej ogólności. Wobec skąpej praktyki otwartą kwestią pozostaje, w jakim stopniu tak określone w statucie wzorce regulacji są uniwersalne.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5, poz. 46).
- Uchwała nr XXVI/177/2009 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Brzostek, http://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/WDU_R/2009/15/359/Staut%20Jednostki.pdf, dostęp: 12.11.2015 r.
- Uchwała nr XLVI/441/13 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Międzyzdroje, <http://bip.miedzyzdroje.pl/strony/menu/28.dhtml>, dostęp: 19.11.2015 r.
- Uchwały nr XLVIII/465/2014 Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu z dnia 24 października 2014 r. w sprawie statutu Gminy Nowy Tomysł; <http://www.infor.pl/akt-prawny/U84.2014.212.0006161,uchwala-nr-xlviii-465-2014-rady-miejskiej-w-nowym-tomyslu-w-sprawie-statutu-gminy-nowy-tomysl.html>, dostęp: 20.11.2015.
- Uchwała nr XXVI/116/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie nadania Statutu Gminy Milicz, <http://www.infor.pl/dzienniki-urzedowe/wojewodztwa-dolnoslaskiego/r2012/99/>, dostęp: 19.11.2015 r.
- Uchwała nr IX/57/03 Rady Miejskiej w Kluczborku z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kluczbork, <https://www.bip.kluczbork.eu/plik,393,statut-gminy-kluczbork-2012-rtf>, dostęp: 12.11.2015 r.
- Uchwała nr VIII/52/2003 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 13 czerwca 2003 r., w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Debrzno, <https://bip.debrzno.pl/199.html?file=10907>, dostęp: 12.11.2015 r.
- Uchwała nr X/74/03 Rady Miejskiej w Parzycach z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Parzyce, <https://bip.pyrzyce.um.gov.pl/pobierz/143>, dostęp: 20.11.2015 r.
- Uchwała nr L/313/2014 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie zmian w Statucie Miasta i Gminy Nowe Miasto nad Pilicą, <https://www.edziennik.mazowieckie.pl/GetActPdf.ashx?year=2014&book=0&position...>, dostęp: 19.11.2015 r.
- Uchwała nr XXXVIII/212/2010 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie Statutu Gminy Głuszycza, <https://www.bip.gluszycza.pl/pliki/3821210.pdf>, dostęp: 19.11.2015 r.
- Załącznik do Obwieszczenie Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Uchwały nr 103/02 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Strzegom, https://bip.strzegom.pl/public/get_document.php?id=43093&id_contents=47082, dostęp: 12.11.2015 r.
- Uchwała nr 455/LII/2014 Rady Miejskiej w Myślenicach z dnia 29 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Myślenice, <https://bip.malopolska.pl/e,pobierz,get.html?id=1231575>, dostęp: 20.11.2015 r.
- Uchwała nr XX/213/2004 Rady Miejskiej w Sokołowie Młp. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy i Miasta Sokołów Młp., www.bip.sokolow-mlp.pl/index.php?m=15, dostęp: 19.11.2015 r.
- Uchwała nr VI/36/03 Rady Miejskiej w Strzyżowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie Statutu Gminy i Miasta Strzyżów, https://dziennikarch.rzeszow.uw.gov.pl/wp.../2007-12-11_2389_tt48vnyuzi.pdf, dostęp: 20.11.2015 r.

Uchwała nr XL/222/2014 Rady Gminy w Górznie z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Górzno, <http://www.infor.pl/akt-prawny/U76.2014.079.0001625,uchwala-nr-nr-nr-xl2222014-rady-gminy-w-gorznie-w-sprawie-uchwalenia-statutu-miasta-igminy-gorzno.html>, dostęp: 20.11.2015 r.

Uchwała nr VI/29/2003 Rady Gminy Sulejów w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Sulejów, <http://www.biuletyn.net/ntbin/start.asp?podmiot=sulejow/&strona=14&typ=podmenu&menu=144&id=145&str=1>, dostęp: 20.11.2015 r.

Uchwała nr X/61/2007 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Kazimierza Wielka; https://www.biuletyn.net/nt-bin/_private/kazimierzawielka/2106.pdf, dostęp: 20.11.2015 r.

Uchwała nr 37/VII/2015 Rady Miejskiej w Nowym Stawie z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Nowy Staw, https://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU-_G/2015/1464/Oryginal/akt.pdf, dostęp: 20.11.2015 r.

Orzecznictwo:

Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, ONSA i WSA z 2015 r. nr 3, poz. 53.

Literatura:

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz–Kraków 2003.

Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.

Gawroński H., *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1/2015.

Kaźmierczak T., Olech A., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, A. Olech (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Krzyżanowska Ł., Facjajew Ł., *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2009.

Makowski G., *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, [w:] *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, G. Makowski, P. Sobiesiak (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, [w:] *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 1, A. Olech (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Ochendowski E., *Pojęcie prawa miejscowego i kompetencje do jego stanowienia*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych poświęcony pamięci Profesora Jerzego Starościanka*, Z. Rybicki (red.), Polska Akademia Nauk, Komitet Nauk Przyrodniczych, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.

Ochendowski E., *Prawotwórcza funkcja gminy*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” z. 2/1991.

Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2015.

Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Instytut Badań Społecznych, Gdańsk 2009.

Streszczenie

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców wciąż nie jest standardowym mechanizmem partycypacji na poziomie lokalnym. Małe zainteresowanie tematem nie tylko doktryny prawa samorządowego, ale przede wszystkim samych samorządowców, oraz fakultatywność obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stały się przyczyną podjęcia badań nad rzeczywistym funkcjonowaniem omawianej instytucji w polskim prawie lokalnym. Zaowocowało to próbą wskazania podstawowych cech inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jako instytucji prawa samorządowego. Tylko bowiem analiza praktyki polskich gmin, dokonana w tym artykule na przykładzie gmin miejsko-wiejskich, pozwala ocenić, w jakiej skali i na jakich zasadach społeczność lokalna uczestniczy dziś w procesie uchwałodawczym jako podmiot dysponujący inicjatywą uchwałodawczą.

Słowa kluczowe: inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, gmina, gmina miejsko-wiejska, mieszkańcy, statut gminy, rada gminy, projekt uchwały, uchwała.

Summary

Characteristic of the citizens' legislative initiative in urban-rural communes

The citizens' legislative initiative is still not a standard mechanism for participation at local level. Little interest in the topic of the doctrine of self-government law, the local self-governments and also the optionality of this initiative, have led to research the actual functioning of this institution in Polish local law. It resulted an attempt to identify the basic features of the legislative initiative of the citizens as an institution of local self-government law. Only the analysis of the practice of Polish municipalities, allows to answer in what scale and on what basis the local community participates in the legislative process.

Key words: citizens' legislative initiative, municipality, community, urban-rural community, residents, community statute, community council, draft resolution, resolution.

Głosy w dyskusji na temat obywatelskiej inicjatywy
ustawodawczej i jej wpływu na lokalną legislację
podczas konferencji zorganizowanej
przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP
we współpracy z Wyższą Szkołą Finansów
i Zarządzania w Warszawie
w dniu 14 marca 2017 roku

Prof. Wojciech Góralczyk

Konferencja jest niezwykle praktyczna i bardzo dużo z niej skorzystałem, dlatego że moje pewne przemyślenia zostały skonfrontowane z przemyśleniami, a zwłaszcza badaniami empirycznymi wielu osób, i to zaczyna nabierać kształtu.

Chciałem zacząć moją wypowiedź od tego, czego zabrakło mi właściwie we wszystkich wystąpieniach, poza krótką wzmianką w wystąpieniu o ruchach miejskich. Mianowicie nikt nie nawiązał do zasady pomocniczości, zasady subsydiarności, a przecież zaczęliśmy tutaj – nawiązując do wystąpienia pana profesora Kallasa – od postawienia kwestii, od wpisania całej tej problematyki w relacje pomiędzy państwem a samorządem, zwłaszcza na płaszczyźnie kompetencyjnej i zadaniowej. I moim zdaniem bardzo dobrym rozwiązaniem jest właśnie zasada subsydiarności, zasada pomocniczości – ten pogląd głoszę od kilkunastu lat – przy czym tę zasadę, która ma bardzo wiele aspektów, rozumiem przede wszystkim jako pewną technologię myślenia. To znaczy, jeżeli jest do rozwiązania jakiś problem społeczny, to powinno się myśleć od dołu, czyli przyjmować, że on powinien być rozwiązany na najniższym szczeblu, a dopiero jeśli to da wynik negatywny, okaże się, że tego się nie da zrobić, dopiero przenosić na szczebel wyższy, aż do Unii Europejskiej włącznie.

Przechodząc teraz do kwestii inicjatywy uchwałodawczej, sądzę, że wzmocnienie tej inicjatywy wymagałoby pewnej – tu się boję powiedzieć – interwencji w konstytucję. Ale nie trzeba się tego bać, konstytucja się starzeje, ma już 20 lat, więc najwyższa pora, żeby zacząć mówić o jej modernizacji. Sądzę, że gdyby zasada pomocniczości, która jest ledwo wspomniana w preambule do konstytucji, znalazła szerszy wyraz w tym akcie prawnym, to wiele problemów by odpadło i wiele kwestii, z którymi sądy się borykały, też myślę, że byłoby inaczej rozwiązane, bo sądy by znalazły bardzo mocne oparcie.

Druga płaszczyzna to kwestia, czy wprowadzać do ustaw samorządowych sprawy związane z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, czy nie. Ja byłbym tutaj bardzo ostrożny. To znaczy warto w ustawach to zaznaczyć, ale jestem wielkim zwolennikiem zasady minimalizmu legislacyjnego. Jestem przekonany, że w Polsce powstaje za dużo ustaw. To jest proces, który zachodzi od chyba około 20 lat; w zasadzie nic się nie da zrobić, jeżeli się nie wyda ustawy, a już najgorszą rzeczą jest specustawa (to jest dla mnie brzydkie słowo, więc już go nie będę powtarzał). Dlatego gdybym był ustawodawcą, gdybym miał coś doradzać ustawodawcy – a w tym gmachu mam prawo to uczynić – to bym powiedział, że w ustawach samorządowych trzeba napisać, że jest taka inicjatywa i że jej szczegóły zostaną określone w statutach. Odesłałbym tutaj do statutów i nie bałbym się tego, co zostało podniesione w ostatnim, niezwykle ciekawym,

praktycznym referacie, że rozwiązania będą odmienne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego. Nie ma osób o dwóch identycznych twarzach i tak samo nie ma dwóch identycznych jednostek samorządu terytorialnego. I tak jest dobrze. Dziękuję bardzo.

Marek Wójcik

Przedstawiciel Związku Miast Polskich,
były wiceminister administracji i cyfryzacji

Panie Przewodniczący! Państwo Parlamentarzyści! Szanowni Państwo!

Na początek dwie uwagi natury ogólnej. My dzisiaj doskonale wiemy, że sposobem na rozwój społeczno-gospodarczy kraju będzie zarządzanie uczestniczące, czyli włączanie mieszkańców w zarządzanie wspólnotami. *De facto* jako kraj wciąż na dorobku, z punktu widzenia ekonomicznego, nie mamy wyjścia i wiele dobrych praktyk w tym zakresie na świecie wskazuje, że to jest dobry kierunek.

Druga sprawa to jest kwestia przekazywania zadań obywatelom. Bardzo się cieszę z poprzedniego głosu, dlatego że nie dotykałbym konstytucji, która jest pewną wartością, i wydaje mi się, że powinniśmy podchodzić do tego z ostrożnością, ale, Panie Profesorze, przypominam art. 15 konstytucji, który bardzo wyraźnie mówi o zasadzie decentralizacji władzy publicznej, jest ona tam bardzo jednoznacznie i precyzyjnie opisana. Ośmielę się zaproponować rozwiązanie, które być może państwa zdziwi: sądzę, że w kształtowaniu demokracji lokalnej dotarliśmy do momentu, w którym decentralizację należy rozumieć w ten sposób, że część zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego na trwałe przekazywać organizacjom obywatelskim, jednostkom pomocniczym, nawet grupom nieformalnym nie na zasadzie uznaniowości, tylko na zasadzie systemowych rozwiązań. Budujemy samorządność i zasadę pomocniczości powinniśmy w ten sposób rozumieć, że przekazujemy zadania ciągle w dół.

To wiąże się oczywiście ze zmianami świadomościowymi. Ja uważam za ogromną zdobycz ostatniego ćwierćwiecza, że terminy, które tu wielokrotnie się pojawiły, takie jak: budżet zadaniowy, partycypacja, obowiązki samorządu w zakresie przekazywania zadań organizacjom pozarządowym, są dzisiaj codziennością.

Inicjatywy uchwałodawcze pojawiają się tak naprawdę z inicjatywy oddolnej i odgórnjej. Oddolnej, bo grupa obywateli próbuje podjąć jakąś inicjatywę, ale także odgórnjej, o czym tu nikt nie mówił, że jest to wola prezydentów, burmistrzów, organów wykonawczych, także szczebla powiatowego czy wojewódzkiego, zachęcających do stosowania tych mechanizmów. Bronię w ten sposób środowisk samorządowych. My mamy mnóstwo dobrych praktyk w tym zakresie. To nie

jest tylko tak, że gniewni obywatele próbują wychodzić z jakąś inicjatywą, bo mają pustkę. Bardzo często bywa odwrotnie, to z góry decydenci samorządowi się na to decydują. Z tym że mówimy wówczas o tym, że to człowiek decyduje albo ludzie decydują. Są – to pojawia się inicjatywa, nie ma ich – to nie.

I tu pierwsze pytanie do panelistów: czy to dobrze, czy nie dorobiśmy do tego, aby pojawiły się systemowe rozwiązania, takie przepisy, które będą tę inicjatywę wprowadzały nie na zasadzie dobrowolności, tylko systemowo?

Pytanie drugie – tu też będę trochę rozbieżny z poglądami niektórych przedmówców. Otóż uważam, iż ogromną wartością jest to, że mamy dzisiaj w samorządach swobodę decydowania o tym, w jaki sposób inicjatywy uchwałodawcze będą się pojawiać, na jakich zasadach, nawet czysto technicznych. To jest, moim zdaniem, wartość a nie przeszkoda. Natomiast wydaje mi się, że dobrze byłoby niektóre terminy co najwyżej doprecyzować, bo mamy problem z niektórymi z nich. Jednak uważam, iż nie powinniśmy wdrażać takiego modelu, jedynego słusznego modelu opisanego szczegółowo, który będzie obowiązywał wszystkie samorządy. Stąd kolejne pytanie: czy uważamy podobnie, jak ja się ośmielam sądzić, że ta swoboda samorządów w realizacji, w kształtowaniu wewnętrznych aktów przesądających o tym, jak ta inicjatywa ma być uruchamiana i potem wdrażana, jest pewną wartością a nie odwrotnie?

Kolejne pytanie dotyczy pewnego pomysłu, który wiąże się z tą inicjatywą i ma nieco sformalizowany kształt, mianowicie bardzo często inicjatywy uchwałodawcze – i powiem to bardzo odważnie – wynikają także z pewnego zamazywania kompetencji albo pewnej luki w działaniach organu stanowiącego.

Mamy niewiele uchwał, które są inicjatywą radnych, samych radnych. Być może to, że pojawiają się propozycje obywatelskie, jest dowodem – przepraszam, że użyję dobitnego sformułowania – pewnej słabości organu stanowiącego. Natomiast z drugiej strony nie powinniśmy doprowadzać do zamazywania kompetencji. Często te inicjatywy chcą wkraczać w kompetencje organu stanowiącego, to należałoby uregulować, raczej nie zamazywać tych kompetencji a precyzyjnie je określić. W tym kontekście mam wnioski do panelistów o ocenę pomysłu, aby jednostki pomocnicze miały w większym stopniu niż dzisiaj inicjatywę uchwałodawczą. Dlatego że to byłoby też takie zejście, decentralizacja kompetencji w dół, do jednostki pomocniczej, upoważnienie w tym zakresie, które być może by też tę aktywność obywatelską mogło wówczas w większym wymiarze niż do tej pory skonsumować.

Na koniec uwaga do przedstawicieli ruchów miejskich. Ja chcę powiedzieć, że co do planów miejscowym, to 1/4 Polski jest nimi objęta – to bardzo dużo i ja bym nie przesadzał w oczekiwaniach, że będzie 100%. Druga rzecz. To, że czasem wygrywa w budżecie partycypacyjnym inicjatywa zgłoszona przez

władze samorządu, to nie oznacza porażki. To nie jest tak, że prawdziwe konsultacje są tylko wtedy, kiedy zwyciężyła nasza obywatelska inicjatywa, a jeżeli zwyciężyła inicjatywa przedstawiona przez władze samorządowe, to jest niewłaściwe. To jest złe myślenie i ośmielam się w tej drobnej sprawie zabrać głos. Bardzo dziękuję.

Waldemar Trochimiuk

Burmistrz Przasnysza

Proszę państwa, Przasnysz jest to siedemnastotysięczne miasteczko, piękne miasteczko położone najdalej na północ na Mazowszu. W tym roku obchodzimy 590-lecie uzyskania praw miejskich. Był czas, że byliśmy jednym z trzech największych miast na Mazowszu: Płock, Warszawa i Przasnysz. Tak było, w takiej kolejności. Obecnie jesteśmy liderem w pozyskiwaniu środków unijnych na Mazowszu w kategorii miast do 20 tysięcy mieszkańców.

Proszę państwa, jestem burmistrzem trzecią kadencję, 11 lat. Nie miałem przypadku typowej inicjatywy obywatelskiej uchwałodawczej ani ze strony radych, ani ze strony mieszkańców. Czy to źle? Ja uważam, że nie do końca źle, bo czy działanie mieszkańców, na podstawie którego podjęta została uchwała przez radę miasta, jest inicjatywą uchwałodawczą? Ja uważam, że tak, zgadzam się tutaj z moimi przedmówcami, którzy prezentowali podobne stanowisko. Oczywiście, bo tu nie chodzi o to, żeby zachować pewne procedury, żeby była ustawa, która nam pozwala lub nie wystąpić z uchwałą, którą i tak podejmuje rada miasta, czy obywatel przygotowuje, czy nie przygotowuje.

W każdym razie ja uważam, że tu nie chodzi o to, żeby przepisy były takie lub inne, może w dużych miastach tak, natomiast u nas, w miasteczkach do 20 tysięcy mieszkańców wystarczy inicjatywa mieszkańca, wystarczy, że mieszkaniec przyjdzie, złoży petycję – dwie już mam przez 11 lat petycje – i wystarczy. Rada się do tego ustosunkowuje i zatwierdzamy budżet, jest inicjatywa. Tym bardziej, że w Przasnyszu od 4 czy 5 lat jest powołane, działa centrum animacji, tam się spotykają organizacje pozarządowe, młodzieżowa rada miasta, już trzy kadencje, czwarty rok działa rada seniorów. To jest nasze źródło sukcesów. Bo, jak wspominałem, środki unijne nie przyszły do nas same, one przyszły również z inicjatywy między innymi mieszkańców.

Jeszcze tylko uwaga do doktora Kostrzebskiego. Niech się pan mocno nie stresuje, bo inicjatywa społeczna jest taka, że było na mnie 11 doniesień do prokuratury i dziesiątki skarg. Jakoś żyję, dobrze sobie radzę i mam nadzieję, że rozliczę się z miastem bardzo pozytywnie na koniec mojej ostatniej kadencji. Bardzo serdecznie dziękuję, Panie Senatorze, i dziękuję państwu, że mnie wysłuchaliście.

Adam Wasiak
Radny Przasnysza

Szanowni Państwo Parlamentarzyści! Szanowni Profesorowie! Szanowni Zaproszeni Goście!

Jestem radnym miasta Przasnysz, małego powiatowego miasteczka w województwie mazowieckim. Jest mi niezmiernie miło, że zostałem zaproszony na tę konferencję, i cieszy mnie możliwość wystąpienia przed tak dostojnym gremium, że nie wspomnę tutaj marszałków – czy byłych, czy obecnych – Senatu, parlamentarzystów oraz uznanych autorytetów z dziedziny prawa, administracji, zarządzania i finansów.

Szanowni Państwo!

Dużo się mówiło na tej konferencji o podstawach prawnych, trybach, zasadach realizacji inicjatywy uchwałodawczej. Chciałbym podzielić się z państwem krótką refleksją na temat praktyki wdrażania i kreowania inicjatywy uchwałodawczej. I myślę, że tchnę tutaj trochę optymizmu, bo dotykałem tych problemów przez dwa lata. Chciałbym się podzielić na gorąco pewnymi uwagami. Posłużę się przykładem z własnego osiedla mieszkaniowego, jak rozwijała się na nim inicjatywa obywatelska podczas konsultacji do budżetu partycypacyjnego.

W 2015 roku w Przasnyszu po raz pierwszy uchwaliliśmy projekt budżetu obywatelskiego, na 2016 roku. Szeroki odzew i zainteresowanie mieszkańców tą formą dysponowania budżetem zaskoczyła nawet największych optymistów. W konsultacjach wzięło udział 2200 mieszkańców, co stanowi około 12% wszystkich obywateli miasta. Zgłoszono 50 projektów, a wymogi spełniło 29 z nich. Finalnie najbardziej popularne projekty otrzymały po 700 głosów. Pośród tych 29 projektów w 2016 roku był też projekt z mojego osiedla, doposażenia placu zabaw. Projekt zgłosiła młoda wolontariuszka, która mocno zaangażowała się w jego promocję. Była to młoda mama po studiach prawniczych, bardzo energiczna osoba. Rozprowadziła po osiedlu kilkaset ulotek, kilkaset plakatów. Niestety, pomimo ogromnej promocji okazało się, że ten projekt dostał tylko połowę z liczby wymaganych głosów, bodajże 330 czy 350. Było to wielkim rozczarowaniem dla tej wolontariuszki i wszystkich innych młodych ludzi zaangażowanych w to przedsięwzięcie.

Podczas konsultacji nad budżetem na 2017 rok niestety nie udało mi się już namówić tej młodej osoby na to, aby zgłosiła ponownie swój projekt. Podsunąłem więc go kilku młodym rodzicom z mojej ulicy i tym razem postanowiliśmy grupowo, grupą prawie piętnastoosobową, podejść do problemu kompleksowo, niemal jak do kampanii wyborczej. Młodzieńki doktorant marketingu politycznego, kolega mojego syna, opracował hasła promocyjne.

Zmieniliśmy również nazwę projektu, zamiast prozaicznej nazwy „Doposażenie placu zabaw” wpisaliśmy nazwę „Integracyjny plac zabaw. Szczęśliwe dziecko i aktywny rodzic”.

Zaprzyjaźniony grafik komputerowy opracował plakaty i ulotki. Mnóstwo ulotek. Zrobił również foldery, bo została stworzona wizualizacja tego placu zabaw. Z tym ruszyliśmy do domów, do obywateli. Po prostu chodziliśmy po domach, już nie szło o to, żeby namawiać szczególnie do naszego projektu, chodziło o to, żeby pomóc również wypełnić formularz zgłoszeniowy, który jest dość trudny. Osoba, która jest po prawie administracyjnym lub po prawie, nie ma problemu z wypełnieniem dokumentów, natomiast dla niektórych osób obwarowania prawne typu: ochrona danych osobowych, zgoda na udzielenie tych danych osobowych, a po prostu jest konieczność wypełnienia pewnych rubryk, może być barierą. To rzeczywiście nas dotyka przy budżetach partycypacyjnych i przy konsultacjach.

Jak już mówiłem, rozprawdzaliśmy również foldery i wizualizacje placu zabaw, żeby pokazywać, jak to będzie wyglądać, żeby ludzie nie głosowali na jakieś napisy czy nic nieznaczące deklaracje, po prostu pokazywaliśmy to, co chcemy zrobić. Nie było to łatwe, ale jednak projekt wygrał. Wygraliśmy w ogóle ze wszystkimi pozostałymi projektami. Na 30 projektów w drugim roku zdobyliśmy pierwsze miejsce, przebiliśmy o 200 głosów kolejny projekt. Jakże z tego wnioski? Otóż potrzeba bardzo dużo zabiegów i determinacji, i starań, aby w naszym młodym społeczeństwie obywatelskim i młodej, nieskonsolidowanej demokracji pobudzić oddolne inicjatywy i zachęcić do kreatywnego działania. To nowe społeczeństwo Y i Z, jak nazywają je socjologowie, powinno szczególnie mobilizować do społecznej aktywności i my powinniśmy je mobilizować. To pokolenie właśnie wchodzi w dorosłe życie. Nie jest to pokolenie stracone, jak niektórzy wyrokuje, jest ono nowoczesne i na pewno inne niż nasze, bardzo szybko się zniechęca, jeśli nie ma sukcesów. Tak było w przypadku przywołanego projektu. Są to jednak ludzie pracowici, kreatywni, asertywni i empatyczni, choć pracę bezwzględnie potrzebują godzić z rozrywką i wypoczynkiem.

Z moich obserwacji podczas konsultacji nad budżetem największe obawy budzą jednak postawy starszych grup społecznych. Potwierdzają to również badania naukowe. Polska spośród państw postkomunistycznych zajmuje ostatnie miejsce pod względem partycypacji obywateli, bo w sumie wynosi ona tylko 45%. Dla przykładu Słowacja – 81%, Czechy – 78%. Czasami obserwując bezskuteczne zmagania naszych wolontariuszy usiłujących przekonać i zachęcić starsze grupy do udziału w konsultacjach, wielu z nas traciło nadzieję. Ktoś powiedział: „Nawet najlepszy człowiek zmęczy się z czasem, przesuając góry dla kogoś, kto nie wysiła się, by przesunąć dla niego choćby jeden mały kamień”.

Warto by jednak zakończyć moją wypowiedź optymistycznie. Jestem politologiem. W swojej obecnej pracy naukowej zajmuję się komunikowaniem politycznym i jego wpływem na młode pokolenie X, Y i Alfa, które wejdzie w dorosłe życie po 2020 roku. Obserwacje i zdobyty materiał badawczy podpowiadają mi, że nie jest to pokolenie stracone, nie jest to pokolenie złe. Będą to dobrzy obywatele i ich partycypacja w życiu społecznym i politycznym będzie wzrastać.

Tu właśnie chcę nawiązać do referatu doktor Oleksiuk i doktora Kostrzębskiego. Nowe ruchy miejskie to głównie ludzie młodzi. Musimy jednak rozpocząć dialog z tym młodym pokoleniem, dialog, który musimy prowadzić ich językiem, ich narzędziami i ich technologią komunikacji. Zachęcam więc wszystkich do przeglądania stron internetowych, zakładania stron internetowych, otwierania swoich kont na Facebooku i Twitterze. Dziękuję bardzo.

Andrzej Dec

Radny Rzeszowa

Szanowni Państwo!

Jestem radnym Rzeszowa od 1990 roku, a przez ostatnich kilka lat przewodniczącym rady.

Moja obecność tutaj bierze się z tego, że wprawdzie nie mam wykształcenia prawniczego, ale matematyczne, jednakże przez wiele lat byłem i jestem członkiem komisji regulaminowo-statutowej, więc jakby regulamin rzeszowskiej rady mam w jednym palcu. Nie twierdzę, że jest doskonały, wprost przeciwnie, może dlatego, że prawnicy za mało biorą udział w jego kształtowaniu.

To, co tutaj usłyszałem – dziękuję za zaproszenie, to bardzo ciekawa konferencja – zainspirowało mnie do pewnych modyfikacji naszego statutu dotyczących właśnie kwestii, o której tutaj rozmawiamy. Ale także zainspirowało mnie do zgłoszenia kilku uwag, które być może państwu, którzy macie wpływ na stanowienie prawa, mogą się przydać, mogą być inspiracją do jego modyfikacji.

Otóż myślę, że rzeczywiście sprawa inicjatywy uchwałodawczej, budżetu obywatelskiego powinna pewnie być uregulowana lub zasygnalizowana w ustawie samorządowej, ale należy starać się o to, żeby nie była to regulacja zbyt szczegółowa. Różnorodność, o której tu już była mowa, jest wartością samorządu, więc nie warto jej psuć.

Tu zrobię dygresję. Jest znane powiedzenie świętej pamięci profesora Michała Kuleszy, pewnie z pewną przesadą, że w samorządach tak naprawdę rządzą organy nadzoru. Wymienił je wszystkie. Wiecie państwo, ile ich jest. W związku z tym, powiedział profesor Kulesza, król jest nagi. Bo w rzeczywistości za mało władzy jest w samorządach. Ktoś inny, niestety nie pamiętam już, kto to był,

powiedział, że jak tak dalej pójdzie, to za chwilę urzędnik będzie się bał pójść do toalety bez podstawy prawnej. Oczywiście trochę przesadził.

Wracam do stanowienia szczegółowego prawa. Otóż praktyka, która polega na zbyt szczegółowym jego regulowaniu, powoduje, że sądy administracyjne w niektórych wypadkach orzekają o braku podstaw do podejmowania pewnych działań przez samorządy, ponieważ nie ma stosownego zapisu ustawowego. Ale to się bierze także z tego, że niektóre rozwiązania są zbyt szczegółowe, a więc sędziowie, jak miemam, sądzą, że w sprawach, które właśnie rozpatrują, nie ma innej podstawy prawnej. Tymczasem mnie się zdaje, niefachowo oczywiście, że ustawy powinny mówić co, natomiast to jak, to już powinny samorządy mieć prawo regulować same i żaden nadzór nie powinien w to ingerować.

Mieliśmy na przykład ostatnio takie zjawisko, że gdzieś ktoś rozstrzygnął, a nasz wojewoda skwapliwie z tego skorzystał i powiedział, że w konsultacjach, które chcemy, musimy przeprowadzić w związku z potencjalnym rozszerzeniem miasta, nie wolno nam zapisać numeru PESEL. Wojewoda nie uchylił naszej uchwały, tylko nam życzliwie poradził, więc szybko ją poprawiliśmy, bo zależało nam na czasie, żeby konsultacje szybko przeprowadzić. Tutaj dzisiaj słyszę, że już jednak to jest dopuszczalne. A my, idąc śladem poprzedniej myśli, również w konsultacjach przeprowadzamy głosowanie do budżetu obywatelskiego i też wykreśliliśmy PESEL, co powoduje, że weryfikacja uprawnienia do głosowania staje się znacznie trudniejsza, bo przecież ten numer doskonale nam do tego służył.

Na marginesie powiem, że konsultacje w sprawie poszerzenia miasta, jeśli to my je chcemy poszerzać, to zajęcie w istocie rzeczy dość proste, bo przecież wiadomo, że mieszkańcy będą za. Tak więc prezydent robi wszystko, co może, żeby zachęcić do udziału w konsultacjach, przede wszystkim osoby, które mu w jakiś sposób podlegają.

Ja rozumiem, że w wypadku gminy, która ma utracić swoje terytorium, konsultacje powinny być zrobione. Moim zdaniem dużo lepiej, gdyby odbywało się to w postaci referendum, wtedy jest pewne, że wynik jest rzetelny a nie taki, jak to się czasem u nas zdarza, bo my mamy duże doświadczenie w poszerzaniu miasta, że urzędnicy chodzą po domach, przychodzą z listą i mówią: podpisz się, czy jesteś za, czy przeciw.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, partycypacja społeczna przewidziana jest w ustawie, ale dla mnie fundamentalnym brakiem tych rozstrzygnięć albo praktyką jest to, że jest tam zapis, że o tym, iż przystępujemy do przygotowywania planu lub potem ogłaszamy rozpoczęcie dyskusji publicznej, mówi się, że informujemy mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty, co w praktyce oznacza, że w ratuszu, wśród setek ogłoszeń, wisi jedno i w prasie przewija się przez jeden dzień ogłoszenie o tym, że będą takie konsultacje.

Ja mówię o tym, jak to jest w moim mieście. Miałem okazję być służbowo w Stanach Zjednoczonych, zauważyłem w zaprzyjaźnionej gminie, na trawniku żółtą tablicę, na której było ogłoszenie, że odnośnie do tego terenu będą konsultacje lub spotkania dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego. Ale, proszę państwa, organy wykonawcze niekoniecznie są zainteresowane zbyt szerokimi konsultacjami, bo przecież przygotowały projekt i chcą, żeby jak najszybciej przeszedł, bo inwestorzy czekają.

Wracając jeszcze do poprzedniej myśli, to domniemanie kompetencji, czy raczej inaczej, klauzula generalna, której niestety nie udało się przeforsować w minionej kadencji w ustawie, którą przygotował prezydent, czeka na uchwalenie. Być może trzeba by to zrobić tak, żeby to było elementem ustawy nie tak ambitnej. Tamta, moim zdaniem, przepadła dlatego, że była za szeroka i suma niezadowolonych z poszczególnych, drobnych zapisów spowodowała, że brakło poparcia.

Jeszcze o inicjatywie uchwałodawczej. W Rzeszowie 500 osób wystarczy, żeby taką inicjatywę wygenerować, ale doświadczenia mamy skromne, delikatnie mówiąc – dwa razy skorzystano z tej możliwości. To są inicjatywy zainicjowane przez radnych, wzięły się z tego, że oni mieli poczucie, iż ani rada, ani prezydent nie poprą tego wniosku, jak to będzie inicjatywa samych radnych, klubu radnych lub jakiejś grupy, a jak za tym jest 500 podpisów, to już trochę inaczej. Obie uchwały szczęśliwie przeszły, aczkolwiek nie miały jakiegoś fundamentalnego znaczenia dla naszego miasta. Dziękuję bardzo.

Tomasz Czuczak
Sekretarz miasta Koszalina

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, a sprawy związane z zarządzaniem gminą, wspólnotą powierzane są w drodze wyborów wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) oraz radzie gminy. Praktyka samorządowa jednoznacznie wskazuje, że to organy wykonawcze gminy w przeważającej większości przypadków są inicjatorami uchwał stanowiących przez rady. Rady gmin, jak wskazuje praktyka, inicjują uchwały głównie dotyczące ich ustroju, spraw personalnych dotyczących działających w radzie komisji, skarg i tym podobne.

Do wyjątków należą gminy, które inicjatywę uchwałodawczą przyznają także mieszkańcom gminy. Ważną kwestią w tej materii jest swoboda działania gminy. To rada gminy powinna zdecydować o tym, czy mieszkańcy takie prawo powinni otrzymać. Polskie prawodawstwo administracyjne, samorządowe nie reguluje tych kwestii, najczęściej uregulowania dotyczące uprawnień mieszkańców

w zakresie inicjatywy uchwałodawczej pojawiają się w statutach gmin, a następnie w uchwałach dookreślających procedurę wykonywania tej inicjatywy. Rada Miejska w Koszalinie w czerwcu 2005 roku dokonała zmian w statucie miasta, nadając mieszkańcom miasta prawo inicjatywy uchwałodawczej. W tym samym czasie przyjęta została uchwała Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 30 czerwca 2005 roku w sprawie procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez grupę mieszkańców. Zgodnie z przepisami ustanowionymi uchwałą, inicjatywa przysługuje grupie 1000 mieszkańców Koszalina. Wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu uchwały, jego rozpowszechnianiem, a także organizacją zbierania podpisów wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej składający się z 5 mieszkańców Koszalina. W imieniu komitetu występuje pełnomocnik lub jego zastępca. Uchwała także określa obowiązek wyłożenia projektu uchwały w miejscu zbierania podpisów. Uprawnionym do złożenia podpisu pod projektem uchwały jest mieszkaniec Koszalina mający ukończone 18 lat i zamieszkujący na stałe na jego terenie. Zgodnie z uchwałą proceduralną projekt musi spełniać wszystkie wymogi stawiane projektom uchwał określone w Statucie Miasta Koszalina. Jeżeli projekt jest kompletny, podlega opiniowaniu przez prezydenta miasta i następnie zostaje przedłożony radzie miasta do rozpatrzenia.

W obecnie obowiązującej procedurze wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców nie ma terminów na zbieranie podpisów ani formalnego obowiązku rejestracji komitetu. Może to rodzić różnego rodzaju sytuacje niepożądane, zbieranie danych osobowych w celu ich wykorzystania w innym celu niż przedłożenie projektu uchwały, zbieranie podpisów przez bardzo długi czas i tym podobne. Praktyka także pokazuje, że jest problem związany z definiowaniem mieszkańca. Paragraf 4 procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej określa, że uprawnionym jest mieszkaniec Koszalina mający ukończone 18 lat i zamieszkujący na stałe na jego terenie. O ile nie jest problemem określenie wieku, o tyle trudno jest jednoznacznie udowodnić, że ktoś jest mieszkańcem lub nie. Wszyscy doskonale wiedzą, że bycie mieszkańcem danej gminy nie oznacza posiadania meldunku w danej gminie. Takie nieostre sformułowania mogą rodzić wiele niepotrzebnych sporów, zwłaszcza w przypadku uchwał, które przedkładane są wraz z liczbą podpisów minimalnie przekraczającą wymagane tysiąc. W tym celu obecnie toczą się prace zmierzające do zmiany procedury wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Koszalina. W proponowanej nowej uchwale niezmienna pozostaje liczba uprawnionych mieszkańców, czyli 1000 osób. Dużą większą rolę proponuje się nadać kwestiom formalnym związanym z rejestracją komitetu oraz terminami związanymi z poszczególnymi etapami

realizacji inicjatywy. Zasadniczą zmianą jest określenie osób uprawnionych do wykonywania inicjatywy uchwałodawczej. Zgodnie z nowymi propozycjami prawo to mają otrzymać osoby posiadające czynne prawo wyborcze do organów Gminy Miasto Koszalin i wpisane do stałego rejestru wyborców miasta Koszalina. Taki zapis pozwoli jednoznacznie określić, czy dana osoba była uprawniona do złożenia podpisu pod projektem uchwały, czy też nie. Pozwala to również na aktywność obywatelską tym wszystkim osobom, które z różnych względów nie są w Koszalinie zameldowane na stałe, ale przebywają z zamiarem stałego zamieszkania. Wracając do kwestii inicjowania procedury uchwałodawczej, w proponowanej uchwale komitet zobowiązany zostanie do poinformowania przewodniczącego rady miejskiej o wszczęciu inicjatywy, składając stosowny wniosek. Do wniosku należy dołączyć projekt uchwały spełniający wymogi określone w statucie miasta oraz oświadczenie o utworzeniu komitetu ze wskazaniem pełnomocnika oraz zastępcy. Przewodniczący rady miejskiej przekazuje zgodnie z określonymi terminami wnioski do prezydenta miasta w celu zaopiniowania pod względem spełniania wymogów dla projektu uchwały wynikających ze statutu miasta. Jeżeli wszystkie elementy projektu uchwały są zgodne ze statutem oraz członkowie komitetu spełniają wymogi postawione osobom uprawnionym do wykonywania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, wówczas stosowna informacja o zawiązaniu się komitetu umieszczana będzie na stronach BIP Urzędu Miejskiego w Koszalinie. Z chwilą ogłoszenia tej informacji rozpoczyna się bieg terminu (według projektu 60 dni kalendarzowych) na zebranie niezbędnej liczby podpisów. Zmiany w tym zakresie mają spowodować, że proces wykonywania inicjatywy uchwałodawczej będzie transparentny, a także włożony w pewne ramy czasowe, dzięki którym także będzie można pośrednio określić, jaką popularnością wśród mieszkańców miasta cieszy się projekt uchwały. Te propozycje zmian powinny uporządkować obszary, które obecnie dają duże pole do różnych interpretacji i mogą stanowić niepotrzebne pole konfliktu.

W Koszalinie, mimo istnienia uprawnienia do składania projektów uchwał przez mieszkańców, jest to instrument niezwykle rzadko wykorzystywany. W ponad dziesięcioletniej historii pojawiły się bodaj trzy takie projekty, z czego tylko jeden został przez Radę Miejską w Koszalinie uchwalony. Projekt, który został uchwalony, był oświadczeniem Rady Miejskiej, kolejny projekt miał wyznaczać prezydentowi kierunki działań, a ostatni z rozpatrywanych projektów dotyczył zmian w uchwale ustalającej wysokość opłaty za przejazdy komunikacją miejską. Analizując podmioty, które były autorami tych projektów, należy wskazać, iż pierwszy z projektów uchwał inspirowany i promowany był przez lokalny dziennik, za kolejnym stała partia polityczna, która nie ma swojej reprezentacji

w radzie miejskiej, a ostatni z projektów był autorstwa lokalnych polityków, którzy nie zasiadali w radzie miejskiej.

Analizując powyższe, należy zadać sobie pytanie, czy to dobrze, czy źle, że mimo przekazania mieszkańcom inicjatywy w zakresie składania projektów uchwał w tak długim okresie było tylko kilka projektów. Próbując odpowiedzieć na to pytanie, nie znajdzie się jednej właściwej odpowiedzi dla wszystkich samorządów w Polsce, gdyż każdy samorząd ma swoją specyfikę, swoją kulturę polityczną, obywatelską i tym podobne. W wypadku Koszalina może to wynikać z faktu, że sprawujący od wielu lat władzę każdego roku spotykają się z mieszkańcami, często na wielogodzinnych zebraniach w osiedlach, tam omawiane jest wiele problemów i często są rozwiązywane. Rady osiedli wyposażone są w fundusze, które mogą zaspokajać mniejsze potrzeby mieszkańców, wdrożony jest budżet obywatelski, a także na szeroką skalę prowadzi się konsultacje społeczne. Te wszystkie działania prawdopodobnie przyczyniają się do tego, że obszar, w którym to mieszkańcy musieliby brać „sprawy w swoje ręce”, jest minimalizowany. Biorąc pod uwagę, że w Polsce samorząd, wspólnota samorządowa wybiera swoich przedstawicieli, by w ich imieniu prowadzili sprawy miasta, można przyjąć tezę, że inicjatywa mieszkańców w zakresie stanowienia prawa, przedkładania projektów uchwał obywatelskich powinna być wyjątkiem i ostatecznością. Sprawnie funkcjonujący samorząd, czyli organ wykonawczy, uchwałodawczy, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, media powinny w drodze dyskusji i konsultacji wypracowywać odpowiedzi na bieżące problemy gminy i, kiedy trzeba, stanowić odpowiednio prawo lokalne.

Próbując znaleźć na koniec odpowiedź, czy obywatelska inicjatywa uchwałodawcza powinna znaleźć swoje miejsce w polskim prawie, zdecydowanie należy stwierdzić, że jeżeli już, to tylko w zakresie uprawnienia a nie obowiązku narzuczonego samorządom. Można się zastanowić nad pewnym ustandaryzowaniem niektórych zagadnień, takich jak na przykład liczba osób, które muszą się podpisać pod projektem uchwały (na przykład 1% zarejestrowanych wyborców), czas niezbędny na zbieranie podpisów, kwestie tego, jak głęboko rada może ingerować i czy ewentualnie może w treść projektu uchwały (obecnie można sobie wyobrazić sytuację, w której rada dokonuje daleko idących zmian merytorycznych w projekcie uchwały). Niewątpliwie jest to ciekawy obszar do analiz, gdyż z jednej strony większość samorządów nie widzi potrzeby dawania swoim mieszkańcom takich uprawnień, a z drugiej strony w tych samorządach, które takie uprawnienia przewidziały, liczba inicjatyw jest znikoma w stosunku do liczby podejmowanych uchwał. Podejmując ewentualne prace legislacyjne, niewątpliwie

należałoby zbadać, czy wśród mieszkańców gmin istnieje rzeczywista potrzeba posiadania takich uprawnień.

Jerzy Korczak

Profesor Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
na Uniwersytecie Wrocławskim

Pewne pytania się ze sobą łączą, więc pozwolicie państwo, że będę w związku z tym też i łącznie na nie odpowiadał. Zacznę od tego, że przypomina mi się, co baron vom Stein napisał w uzasadnieniu do prołisy Städtordnung do króla Fryderyka IV, namawiając go do podpisania tejże ordynacji w 1808 roku, co się wydarzyło w listopadzie. Napisał tak: „Zechciej miłościwy panie, aby twoi poddani przestali tkwić w dzieciństwie wiecznego czekania na twą łaskę, a zaczęli sami zajmować się swoimi sprawami.” Przepraszam za kolokwializm, ale czemu to nie trafia do nas dzisiaj, czemu my się nie chcemy zajmować swoimi sprawami? Powołam się na wypowiedź świętej pamięci Jana Bocia, wielkiego naszego i mentora, i mistrza, i serdecznego przyjaciela. Ta wspólnota to jest kto? Czy to jest tylko ciało wyborcze i nic więcej, które później przez cztery lata kontestuje w zaciszu domowym? Czy jednak nie powinno brać większego udziału w rządzeniu? Myśmy się przyzwyczaili do bierności.

Ja dwukrotnie byłem na wyjazdach studialnych w Stanach Zjednoczonych – nie jestem fascynatem Stanów w ogóle, żeby była jasność, w ogóle do mnie nie przemawia kultura anglosaska, jestem zagorzałym zwolennikiem Europy kontynentalnej – ale tam zrozumiałem, na czym polega samorządność. Jak grupa osadników przybyła na ziemię niczyją, to musiała sobie stworzyć szkołę, to musiała sobie stworzyć szpital. I tak już im zostało. My przyzwyczailiśmy się, że od autarchii jednostkowej poszliśmy w uzależnienie instytucjonalne i właściwie nam to zostało do dzisiaj. Bo często ludzie mówią: „Po co ja wybierałem wójta? Po to, żeby teraz miał wymyślać jakieś rzeczy? Po co ja mam radnych? Przecież ja ich wybrałem. Jeszcze każdemu radnemu wytknie, że pobiera dietę. Mam się angażować społecznie? Przecież mi nikt niczego nie da.” Ja nie mogę zrozumieć noweli z 2001 roku, gdzie na przykład zmieniono brzmienie ustawy o samorządzie gminnym, z art. 21 wykreślono pkt 2, w którym było zapisane, że w skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady gminy, czyli obywatele, mieszkańcy gminy, w liczbie nieprzekraczającej połowy składu komisji. W Niemczech jest to 1/3.

Od 27 lat nie tylko nauczam o samorządzie i piszę o nim, ale żyję z samorządem na co dzień. Nie będę się tutaj powoływał na swoje doświadczenia, ale naprawdę wiem, co się dzieje w samorządzie i mam dużą skalę porównawczą, bo dotyczy

całego Dolnego Śląska, całej Opolszczyzny i jeszcze przyległości. I mogę powiedzieć, że bywało naprawdę dobrze. To zależy od gminy.

Przestańmy wierzyć w moc sprawczą przepisu, że jak się uchwali ustawę o inicjatywie obywatelskiej, to będzie inicjatywa obywatelska. Otóż nie będzie, w ogóle porzucmy ten sposób myślenia. Stowarzyszenie Klon/Jawor bada aktywność społeczną i okazuje się, że ona ciągle jest na bardzo niskim poziomie. I nie poprawi się z powodu ustawy. Ja jednak uważam, że 20 lat dla konstytucji to jest jeszcze ciągle mało. Nie zmieniamy jej, nie zmieniamy jej. Co mają powiedzieć Niemcy, którzy od 1949 roku mają ciągle tę samą a zjednoczyli się? Zmieniali ją, ale ciągle mają tę samą, na szczęście. I nie przyszło im do głowy, żeby wywracać ją do góry nogami. Grozi nam, że będzie kolejna inflacja prawa, powstanie jeszcze jedna ustawa, jeszcze jeden przepis. Oczywiście jak zwykle wyjdzie na to, że ten przepis będzie nie taki jak trzeba, trzeba będzie to nowelizować, to się nie sprawdzi w praktyce i na tym się skończy.

Mój serdeczny przyjaciel Marek Wójcik zapytał o to, czy inicjatywa uchwałodawcza powinna być odgórna. Właśnie nie, zdecydowanie nie, ma być absolutnie dobrowolna i pozwólmy gminie być gminą, która układa sobie życie według własnych przyzwyczajzeń.

Opowiem pewną historię. W 1990 roku, zaraz jak skończyłem tutaj pracę, a pracowałem przy uchwalaniu ustawy o samorządzie terytorialnym wówczas jako ekspert sejmowej komisji nadzwyczajnej, razem z Zygmuntem Niewiadomskim, ze Staszkiem Piątkiem i innymi byliśmy grupą ekspercką, wtedy profesor Regulski, który utworzył swoją fundację, powiedział krótko: „Słuchaj, trzeba ludzi kształcić. Jedziesz w teren.” Ja rzeczywiście jeździłem po Dolnym Śląsku i opowiadałem ludziom o samorządzie, między innymi opowiadałem im coś, co boję się, że się może niestety cofnąć, to znaczy ja im mówiłem: „Słuchajcie, nareszcie będziecie u siebie, żadna Warszawa wam nie będzie mówić, co macie robić, to wy sami ustalicie w swoim budżecie, w swoich planach, w swoich miejscowych regulacjach”. Oni patrzyli na mnie i mówili: „Proszę pana, to jest niemożliwe, zawsze się jechało do Warszawy, bo w Warszawie ustalali, co trzeba robić, i w dodatku dawali na to jeszcze pieniądze”. I ja się boję, że do tego się wraca.

Miałem doświadczenia z Dolnego Śląska, a to jest mieszanka etniczna, a więc tam bywało różnie. W 1992 albo 1993 roku po raz pierwszy pojechałem na Opolszczyznę, do takich gmin, gdzie mniejszość jest większością i tam przeżyłem iluminację, bo ci ludzie po prostu mają to we krwi, tam pokoleniowo to się jakoś przeniosło i mimo wszystko tam było to, że *Gewalt hat gesagt und keine Diskussion* (od red. z niem. ‘co władza powiedziała, z tym nie ma dyskusji’), tam jak miejscowa, przez nich wybrana władza powiedziała, tak oni po prostu przyjmowali, że ma być. U mnie, na Dolnym Śląsku to rada jest głupia, wójt jeszcze głupszy i w związku

z tym wszyscy są mądrzejsi od niego. Otóż tam mieszkańcy bardzo różnili się od siebie, każda gmina była inna, każda gmina inaczej wiele rzeczy urządzała i to było piękne. Tak więc nie róbmy szablonu i nie wymyślajmy takich rzeczy, że ma być odgórnie coś ustalone. Oczywiście, że pewne rzeczy pewnie by się pojawiły.

Pytanie, które padło o dane osobowe. Z jednej strony mamy ustawę o ochronie danych osobowych i jest jasne, że kto je gromadzi, podlega reżimowi przepisów tej ustawy i przepisy karne powinien, jak to się mówi, mieć z tyłu głowy, to znaczy jak udostępni dane osobowe, jak zaniedba, jak później pozostawi bez dozoru, to wiadomo, co się stanie, będzie odpowiedzialność karna i na tym koniec, bo sprawa jest oczywista. A z drugiej strony jednak musimy identyfikować osoby, które oddają swoje głosy, które udzielają poparcia, bo inaczej to wszystko może się zupełnie nam rozlecieć. Raz, że nie zapanujemy nad tym żywiołem, dwa, że po prostu pewne osoby mogłyby po wielokroć powielać swoje głosy, gdybyśmy raz ich nie odnotowali i nie stwierdzili, że już są w wykazie, że już raz zabrały głos w jakiejś kwestii. Nad tą sprawą można by się zastanowić. Ale ja myślę, że to by wymagało raczej co najwyżej uregulowania w ustawie o ochronie danych osobowych, natomiast nie systemowego.

Wracam do władztwa statutowego. Przywołam wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który przy sporze między wojewodą małopolskim a jedną z krakowskich gmin wzięły właśnie w obronę gminę, tłumacząc tak: tak zwane milczenie ustawodawcy w sprawie ustroju gminy, czyli brak precyzyjnego uregulowania, że to ma być materiają statutową, nie oznacza braku podstawy prawnej do regulowania tego w statucie. Już nieobecnemu profesorowi Hubertowi Izdebskiemu jestem bardzo wdzięczny za uwagę na ten temat, że jest art. 169 ust. 4 konstytucji. Jest ustawa zasadnicza, jest konstytucja, ona wskazuje wyraźnie: o ustroju gminy stanowi statut. My jako przedstawiciele doktryny chyba trochę zaniedbaliśmy, za mało głosując i atakując te składy sędziowskie, które zachowują się zachowawczo. Bo ja rozumiem, że wojewoda to jest urzędnik, on musi pilnować prawa. Ja zawsze mówię, że wojewoda jest strażnikiem prawa jako organ nadzoru. On ma swoje zadanie, musi postępować bez zarzutu. On musi rzeczywiście działać tam na tej zasadzie, że jeśli wystąpi spór nadzoru z samorządem, to należy oddać sprawę niezawisłemu, fachowemu organowi – poddać to kontroli sądowej i niech sąd dokładnie zbada sprawę i orzeknie, kto ma rację. Niedobrze, jeżeli sąd zachowuje się też zachowawczo, jeśli go nie stać na twórcze myślenie.

Nie wiem, po co nasza przyjaciółka, profesor Dorota Dąbek napisała swoją habilitacyjną książkę o prawie sędziowskim. Władztwo statutowe polega właśnie na tym, że jak najbardziej ustrój gminy powinien być regulowany w statucie.

Tutaj były omawiane, wskazywane przez prelegentów wszystkie problemy związane z wyrokami sądowymi. Ja się zgadzam z jednym, że jeśli była podejmowana uchwała w sprawie inicjatywy, to ona niestety podstawy prawnej nie ma, więc nie ma się co dziwić, że wojewoda natychmiast to kwestionuje, a sąd później to potwierdza. Ale jeśli to się doregulowuje w statucie, to już w tym momencie wojewoda niepotrzebnie kwestionuje taką uchwałę, a sąd po prostu niesłusznie go popiera.

Marek Wójcik zadał pytanie, czy inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców nie jest próbą uzupełnienia luki lub też wchodzeniem w kompetencje, niezbyt jasno sprecyzowane, organów samorządowych. Jeśli jest organ, który ma inicjatywę ustawowo wskazaną, wtedy logiczne, że nie mamy co dyskutować, kto inny ma składać wnioski w sprawie podjęcia uchwały, kto inny ma być projektodawcą. Ale tam, gdzie przepis milczy, tam, gdzie po prostu brak jest tego wskazania, to wydaje mi się, że możemy zacząć rozmawiać.

Chcę państwu powiedzieć na temat propozycji, czy nie upodmiotowić w tym wypadku jednostek pomocniczych. Ponieważ zawsze staram się być tam, gdzie coś się dzieje w samorządzie, to w zeszłym tygodniu – jak zawsze zresztą uczestniczyłem w dorocznej konferencji w Katowicach, której animatorem od lat jest profesor Bogdan Dolnicki (zawsze około 8 marca spotykamy się w Katowicach). Ta konferencja była poświęcona źródłom prawa samorządowego, szeroko pojętym, czyli tym, które dotyczą samorządu, ale też tym, które w samorządzie są tworzone. Tam między innymi był referat na temat, czy można działalność prawotwórczą nie tyle zdecentralizować, co zdecentralizować, raczej zdecentralizować na jednostki pomocnicze, czyli, że gmina dzieli się swoimi kompetencjami z jednostkami pomocniczymi. Oczywiście przykład Warszawy jest osobny, więc nie ma sensu go przywoływać. Natomiast prawda jest taka: cóż z tego, że Kraków ma 18 dzielnic, skoro im nic nie dał? U mnie, we Wrocławiu jest tragiczna sytuacja, jest 48 osiedli, które zupełnie nic nie mają, sześć z nich zresztą w tej kadencji w ogóle nie funkcjonuje, w czterech nikt nie chciał się nawet zgłosić jako kandydat na radnego osiedlowego, a w dwóch trzeba było wprowadzić tak zwane zarządy komisaryczne, ponieważ po rozpoczęciu kadencji okazało się, że organy porzuciły swoje funkcje.

Tak więc oczywiście można rozważyć tę kwestię, że pewne materie uchwałodawcze w ogóle mogą być przesunięte do jednostek pomocniczych, to jest jedna kwestia, ale raczej nie prawo miejscowe – w tej sprawie sądownictwo dosyć twardo stoi na gruncie, że nie ma w tym wypadku żadnych przesunięć ani sytuacji porozumień między jednostkami, a już tym bardziej w dekoncentracji. Natomiast myślę, że w pozostałych materiach – tak. Dla mnie logiczne by było, gdyby zebranie wiejskie mogło podjąć uchwałę o inicjatywie uchwałodawczej

w stosunku do organu swojej gminy, to jest dla mnie w pełni logiczne. Oczywiście to wymagałoby regulacji statutowej w gminie i w statucie jednostki pomocniczej.

Ponieważ padło pytanie o zwyczajowo przyjęty sposób, to też chcę powiedzieć, że w Katowicach został wygłoszony wspaniały referat, który dotyczył właśnie tego, dosłownie tak był zatytułowany: Sposób zwyczajowo przyjęty – to znaczy jaki? Autorka tego wystąpienia zrobiła przegląd kilkuset statutów jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim oczywiście gmin w kraju, na podstawie lektury urzędowych dzienników wojewódzkich wskazała, co to znaczy „sposób zwyczajowo przyjęty”. Okazało się, że w tej kwestii jest duża różnorodność. To jest nie tylko tablica urzędu, to są bardzo często właśnie jednostki pomocnicze i tablice ogłoszeń, które tam się znajdują dla potrzeb funkcjonowania tych jednostek, to jest oczywiście prasa lokalna, ale też i współczesne media. I tu już nie chodzi o BIP, bo zamieszczanie tam informacji to jest nakaz ustawy z ustawy o dostępie do informacji publicznych, ale to chodzi o wszelkiego rodzaju portale, te już nie urzędowe, ale portale miejskie, stronę urzędu niebędącą BIP-em, to znaczy stronę domową urzędu, dodatkowo jeszcze inne różnego rodzaju media – społecznościowe, lokalne, które są zaangażowane w funkcjonowanie miasta lub gminy.

Było jeszcze pytanie o próg. Ja myślę, że jednak musi on być, bo każda inicjatywa jest wspaniała. Nie można zgłaszać inicjatywy w sprawach nienależących w ogóle do prawa miejscowego lub w ogóle do samorządu, a przecież my wiemy o tym, że twórczość mieszkańców bywa nieokiełznana pod tym względem. Tak więc to, że ja mam jakiś pomysł, nie znaczy, że on jest naprawdę dobrym pomysłem. Chyba słuszne by było, gdyby wniosek najpierw zweryfikować poprzez określenie liczny mieszkańców, którzy go popierają, którzy się pod nim podpiszą, bo wtedy on się zaczyna konkretyzować, ale też urealniać, ma szansę na powodzenie. Chcemy na przykład tysiąca mieszkańców popierających daną inicjatywę uchwałodawczą, a może ją składać jednoosobowy wójt. Przyjmujemy jednak, że tak trzeba.

Panie Radny, zdecydowanie nie da się związać rady. W ustawach są przewidziane tylko dwa takie wypadki. Jeden to wniosek w sprawie absolutorium, bo rada ma zerojedynkową sytuację – albo przyjmuje, albo odrzuca. Drugi to jest sprawa związania właśnie z wnioskiem o zatwierdzenie taryf. Nie można zmienić taryfy, można uchwalić co najwyżej dopłatę do taryfy, ale taryfę trzeba przyjąć, a odrzucenie uruchamia procedurę ustawową, z mocy ustawy i tak taryfa wejdzie. Zawsze tłumaczę radnym: rozumiem, że trzeba się bawić w trybunów ludowych na sesji, rozdierać szaty i mówić, jak to walczy się o obniżenie stawki, ale niestety trzeba być realistą. Jeśli wójt gwarantuje – pod rygorem odpowiedzialności

karnej, jak by na to nie patrzeć – że zbadał zasadność taryfy, a szczególnie podwyżki, to przecież nie możemy kwestionować tego i twierdzić, że jest inaczej.

Gdybyśmy wprowadzili do ustawy uregulowanie dotyczące inicjatywy mieszkańców, można byłoby tam przewidzieć, że rada może tylko przyjąć albo odrzucić tę inicjatywę, tak jak jest z wnioskiem absolutoryjnym, w wypadku którego rada też może tylko go przyjąć albo odrzucić, nic innego nie może zrobić. Jest to jednak dosyć ryzykowne.

Ja mam doświadczenia jako ekspert, kilkakrotnie sejmowy, i zawsze mnie bolało, kiedy projekty przeze mnie przygotowane lub pozytywnie zaopiniowane później były w ferworze dyskusji parlamentarnej tak bardzo zmieniane, że już później nawet mówiłem: proszę nie wiązać tego ze mną, bo to już wcale nie przypomina tego, co robiłem.

Przepraszam za długą wypowiedź. Mam nadzieję, że udało mi się chociaż częściowo połączyć wszystkie poruszone wątki. Bardzo państwu dziękuję za uwagę.

Dr, adw. Piotr Benedykt Zientarski

Adwokat, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Dziękujemy bardzo, Panie Profesorze.

Proszę państwa, na koniec czas na krótkie podsumowanie. Powiem nieskromnie jako główny organizator, ale myślę, że upoważniają mnie do tego sformułowania wypowiedzi już liczne, nie tylko w kuluarach, ale też oficjalne, że cel konferencji został wypełniony. Myślę nie tylko o merytorycznych referatach wygłoszonych przez prelegentów z wielkim doświadczeniem naukowym, ale także o bardzo interesujących głosach w dyskusji autorstwa doświadczonych samorządowców.

Bardzo serdecznie wszystkim państwu dziękuję. Dziękuję współorganizatorom, dziekanowi Kallasowi, a w szczególności doktor Elżbiecie Mreńcy, która w imieniu Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie włożyła wiele wysiłku w przygotowanie merytorycznej konferencji.

Dziękuję serdecznie.

Zamykam konferencję.

„Książka prezentuje ciekawą analizę instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej społeczności lokalnej, stanowiącej ostatnio nową instytucję samorządności w Polsce, recypowaną z dojrzałych modeli samorządu terytorialnego Europy i Stanów Zjednoczonych oraz stanowiącej element tzw. form partycypacji lokalnej. Analizy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dokonano z różnych perspektyw, poczynając od przedstawienia jej aspektów prawnych, orzecznictwa, funkcjonowania w aspekcie zasady subsydiarności wyrażonej w polskiej konstytucji i aksjologii badanej instytucji, *case studies* na przykładzie dużego miasta, czy też aglomeracji miejskiej, oraz gmin miejsko-wiejskich. Redaktorzy trafnie wskazują, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w jednostkach samorządu terytorialnego podnosi autorytet i legitymację stanowionego lokalnie prawa, uwalnia potencjał aktywności lokalnych społeczności oraz, co warto dodać, zwiększa profesjonalizm uchwalanych przepisów w jednostkach samorządu terytorialnego, przede wszystkim na szczeblu gminnym i powiatowym...”

Z recenzji prof. zw. dr. hab. Adama Bosiackiego
(Uniwersytet Warszawski)

„Recenzowana książka jest cenną na rynku wydawniczym monografią, omawiającą jedną z najbardziej istotnych z punktu widzenia włączania mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w realizację zadań publicznych instytucji prawnych, jaką jest inicjatywa uchwałodawcza. Monografia, w tematycznie ułożonych rozdziałach, omawia jedno z najistotniejszych z punktu widzenia teorii prawa i praktyki administrowania kwestie związane z inicjatywą uchwałodawczą, takie jak jej podstawy prawne, aspekty aksjologiczne, uprawnienia podmiotów zewnętrznych wobec administracji w zakresie prawotwórczym, czy wreszcie rolę ruchów miejskich w procesach legislacyjnych na poziomie lokalnym. Uzupełnieniem aspektów teoretycznych, które są przede wszystkim przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego i konstytucyjnego, a także stanowią stały temat rozważań nurtu badania administracji określanego jako *governance*, są niezwykle cenne artykuły ukazujące praktyczne aspekty tej problematyki w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce...”

Z recenzji prof. nzw. dr. hab. Igora Zachariasza
(Uczelnia Łazarskiego)

ISBN 978-83-65711-27-4