

# Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako narzędzie edukacji obywatelskiej w gminie

ANNA OSTROWSKA\*

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, Polska

Artykuł jest poświęcony obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej, będącej jedną z podstawowych form demokracji bezpośredniej w systemie samorządu terytorialnego w Polsce. Praca porusza zagadnienie istoty i roli inicjatywy, jej zakresu przedmiotowego oraz podmiotowego oraz wymagań proceduralnych, jakim w związku z wystąpieniem z inicjatywą muszą sprostać zarówno inicjatorzy, jak i organ stanowiący gminy. Celem artykułu jest wykazanie, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, mimo pewnych mankamentów jej regulacji prawnej, stanowi silny mechanizm partycypacji społecznej, cenne narzędzie edukacji obywatelskiej, instrument integracji lokalnej społeczności oraz instrument oddziaływania na radnych, którzy nie zawsze wywiązują się z wyborczych obietnic. W opracowaniu posłużono się metodą dogmatyczną, polegającą na analizie przepisów prawa, poglądów doktryny prawa oraz orzecznictwa sądowego.

**SŁOWA KLUCZOWE:** edukacja obywatelska, formy demokracji bezpośredniej, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, partycypacja społeczna, wspólnota mieszkańców gminy.

## **Citizen's Legislative Initiative as a Tool for Civic Education in the Commune**

The article is concerned with one of the basic forms of direct democracy in the system of local government in Poland, which is the citizen's legislative initiative. It touches upon the essence and role of the initiative, its objective and subjective scope, as well as procedural requirements to be met by both the initiators and the municipal decision-making body in connection with launching an initiative. The aim of the article is to show that the citizen's legislative initiative, despite some shortcomings of its legal regulation, constitutes a strong mechanism of social participation, a valuable tool of civic education, an instrument of integration of the local community and an instrument of influence on councillors who do not always fulfil their election promises. The study uses a dogmatic method, consisting in the analysis of legal regulations, views of the legal doctrine and court rulings.

**KEYWORDS:** civic education, citizen's legislative initiative, community of municipal residents, forms of direct democracy, public participation.

## Wprowadzenie

Edukacja obywatelska jest podstawowym sposobem budowania społeczeństwa obywatelskiego. Jej głównym założeniem jest wychowywanie do życia w społeczeństwie otwartym, opartym na poszanowaniu godności człowieka oraz trosce o dobro wspólne. Nabiera ona szczególnego znaczenia w aktualnej sytuacji społeczno-politycznej, w której wizja przyszłości w wymiarze globalnym nie jest już oparta na twardych osądach czy choćby prognozach, ale jedynie na intuicji. Utrata poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa, będąca wspólnym doświadczeniem międzynarodowej społeczności, otwiera jednostki na działania prospołeczne, ukierunkowane na ochronę wartości demokratycznego państwa, na czele z pewnością prawa, dialogiem społecznym, równością wobec prawa czy sprawiedliwością społeczną. Edukacja obywatelska stanowi reakcję na zagrożenia współczesności związane z dezorganizacją społeczeństw, utratą tożsamości narodowej i obojętnością wobec działań na rzecz dobra wspólnego. Kult rozwoju jednostki, nasilenie konkurencji i rywalizacji pomiędzy ludźmi, niepewność sytuacji ekonomicznej, a także zyskujące na popularności idee oparte na fundamentalizmie i nietolerancji powodują stopniowe zrywanie więzi międzyludzkich. Antidotum na ten stan jest oddolna samoorganizacja społeczeństwa oparta na obronie wspólnych wartości i wzajemnej pomocy, prowadząca do odbudowania więzi między ludźmi (Kaszlińska, 2013). Nic nie kształtuje tak silnie poczucia przynależności do wspólnoty, jak realizacja wspólnego celu oparta na świadomych i dobrowolnych decyzjach.

Kształtowanie postaw obywatelskich ma miejsce na trzech podstawowych płaszczyznach: tradycyjnej – narodowej, ponadnarodowej oraz w skali „małej ojczyzny”, którą jest wspólnota gminna. Ten ostatni wymiar edukacji obywatelskiej jest naturalnym środowiskiem budowania społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ wspólnota lokalna jest najbliższym otoczeniem człowieka, w którym więzi międzyludzkie charakteryzują się częstym, bezpośrednim kontaktem, szerokim zakresem wiedzy członków społeczności lokalnej na temat jej potrzeb i problemów, a także stałym przenikaniem się sfery spraw publicznych i prywatnych (Chłopecki, 1997). Mimo że w literaturze przedmiotu istnienie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie niższym niż ogólnonarodowy jest kwestionowane (Szacki, 1997), jednak nie sposób nie dostrzec, że prezentowanie postawy obywatelskiej w lokalnej wspólnotce zdarza się powszechniej niż w odniesieniu do państwa jako całości, co zapewne wiąże się z jakością więzi łączących jednostki w obu wspólnotach (Kaszlińska, 2013). Skuteczna edukacja obywatelska w wymiarze lokalnym powinna mobilizować członków lokalnej społeczności do uczestniczenia w życiu publicznym, rozwijać poczucie przynależności do wspólnoty i odpowiedzialności za jej losy, wreszcie kształcić liderów lokalnej społeczności wytyczających dynamikę i kierunki jej rozwoju.

Do narzędzi tak rozumianej edukacji obywatelskiej należą formy demokracji bezpośredniej, obejmujące wszelkie przejawy współudziału obywateli w procesie decyzyjnym w sprawach publicznych, zwane również zbiorczo partycypacją społeczną. Na poziomie samorządowym formy demokracji bezpośredniej są drugim – obok działania za pośrednictwem wybranych organów – instrumentem udziału członków danej wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy. Wśród tych form wyróżnia się: wybory samorządowe, referendum lokalne, konsultacje społeczne, radę seniorów, młodzieżową radę miasta, budżet obywatelski, fundusz sołecki oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Łączą się one z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z zasadą pomocniczości (subsydiarności) oraz dialogu społecznego, o których mowa w Preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza przez wiele lat nie była uregulowana na poziomie ustawowym, a jedynie na poziomie prawodawstwa samorządowego w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego. To, czy w danej jednostce samorządowej funkcjonowała obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, zależało zatem wyłącznie od woli organu stanowiącego tej jednostki. Do momentu wprowadzenia ustawowej regulacji stosowanie tej formy udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy było dyskusyjne i jako takie – wielokrotnie negowane w orzecznictwie sądów administracyjnych (w wyroku z 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, CBOSA, Wojewódzki Sąd Administracyjny [WSA] we Wrocławiu uznał, że „brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji dotyczących przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał należy ocenić jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gmin”; por. także wyrok WSA w Olsztynie z 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08, LEX nr 506950). Przełomowy dla dalszych losów tej instytucji okazał się wyrok z 21 listopada 2013 r. (II OSK 1887/13, CBOSA), w którym Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) uznał, 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 (stanowisko Sądu znalazło poparcie w doktrynie prawa; Jaworska-Dębska, 2015; Obrzut, 2010; Brzeski, 2014). Ustawowa regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej miała jednak miejsce dopiero w 2018 r. Na mocy Ustawy z 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 ze zm.) do ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim wprowadzono przepisy dotyczące tej formy demokracji bezpośredniej. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być realizowana na każdym szczeblu samorządu terytorialnego w Polsce. Na poziomie gminnym (lokalnym) regulacja dotycząca inicjatywy została zamieszczona w art. 41a Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm., dalej: u.s.g.).

## 1. Istota obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest przedmiotem żywego zainteresowania nauk społecznych, w tym nauk prawnych, których przedstawiciele stopniowo odkrywają potencjał tego narzędzia w kształtowaniu właściwych postaw społecznych zarówno wśród mieszkańców gmin, jak i przedstawicieli gminnej władzy. Jest ona określana jako jedna z podstawowych form partycypacji członków wspólnoty samorządowej w procesie stanowienia prawa na poziomie lokalnym, ukształtowanej na wzór obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 2 Konstytucji RP (Marchaj, 2021) oraz europejskiej inicjatywy obywatelskiej, uregulowanej w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Doktryna prawa postrzega ją jako: „uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez organ jednostki samorządu terytorialnego” (Dolnicki, 2012), jako „prawo do przedłożenia projektu uchwały w zakresie spraw bezpośrednio związanych z realizacją zadań i kompetencji istotnych dla społeczności lokalnych” (Augustyniak, 2016) czy bardziej ogólnie – jako „uprawnienie mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego do kontrolowania organów samorządowych” (Banat, 2020). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza słusznie postrzegana jest jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze politycznym, czyli korzyść, która należy się jednostce od władzy publicznej i której wyegzekwowanie zabezpieczone jest normą prawną.

Jest to prawo członków wspólnoty samorządowej do przedstawienia pod obrady organu stanowiącego projektu uchwały, który organ ma obowiązek jedynie rozpoznać, nie zaś automatycznie przyjąć (Jaworska-Dębska, 2016). Realizacja tego prawa przez członków wspólnoty samorządowej jest często reakcją na prawotwórczą bezczynność organu samorządowego polegającą na braku podjęcia uchwały w określonej kwestii, rzadziej – reakcją na podjęcie uchwały, której ustalenia nie satysfakcjonują inicjatorów projektu, mającą na celu zastąpienie tej uchwały nową regulacją. Realizacja inicjatywy uchwałodawczej ma zatem charakter merytoryczny (dotyczy działania albo zaniechania organu w określonej materii), nie zaś personalny. W przeciwieństwie do takich form demokracji bezpośredniej, jak wybory samorządowe czy referendum odwoławcze, inicjatywa nie oddziałuje na strukturę organu stanowiącego, nie ma wpływu na jego skład osobowy. Ponadto w przeciwieństwie do wyborów samorządowych, które stanowią formę kompleksowej kontroli społecznej organów samorządu gminnego, inicjatywa jest instrumentem kontroli odcinkowej, problemowej (Banat, 2020).

Prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie obejmuje sporządzenie projektu uchwały, zgłoszenie go radzie gminy oraz popieranie go podczas prac rady (za pośrednictwem komitetu lub osób wskazanych przez komitet). W związku z tym, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek przyjąć pod obrady projekt uchwały przedstawiony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ale nie ma obowiązku zaakceptować regulacji zawartych w tym projekcie, inicjatywa jest określana jako „forma demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym” (Marchaj, 2021) a nawet jako „jedynie źródło inspiracji dla organu stanowiącego” (Uziębło, 2011). Nie stwarza zatem zagrożenia w postaci pozbawienia lub ograniczenia kompetencji prawotwórczych rady gminy, która pozostaje gospodarzem procesu legislacyjnego oraz jedynym dysponentem swej woli politycznej (Ziółkowski, 2018). Od momentu przekazania projektu uchwały radzie gminy rola wnoszących projekt w procedurze legislacyjnej ulega zdecydowanej redukcji, co wynika z zasady demokracji przedstawicielskiej, od której wyjątkiem jest sprawowanie władzy bezpośrednio przez członków wspólnoty gminnej. Jako że ustawa wymaga wniesienia w ramach inicjatywy gotowego projektu uchwały, inicjatywa ta określana jest również jako „sformułowana”, w odróżnieniu od inicjatyw „prostych”, w których wystarczy, że wychodzący z inicjatywą określi problem, który chce rozwiązać oraz pożądany kierunek działań, zaś opracowanie projektu uchwały jest pozostawione organowi samorządowemu.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest ściśle związana z podmiotową aktywnością człowieka, kierowaną przez samodzielnie wytworzone lub wybrane cele (Kaszlińska, 2013). Udział adresatów norm prawnych w procesie stanowienia tych norm na poziomie samorządowym czyni prawo bardziej akceptowalnym, buduje jego autorytet, uświadamia członkom wspólnoty samorządowej ich realny wpływ na treść prawa lokalnego oraz utrwala poczucie odpowiedzialności za los wspólnoty.

## **2. Zakres przedmiotowy i podmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**

Przedmiotem gminnej obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej może być każde zagadnienie mieszczące się w zakresie kompetencji prawotwórczych rady gminy (o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, gospodarczo-majątkowym, proceduralnym, etc.; Augustyniak, 2016), z wyjątkiem tych, w których przepis szczególny przewiduje wyłączną inicjatywę legislacyjną wójta (w myśl art. 230 i 233 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.

U. z 2022 r. poz. 1634, wójtowi przysługuje wyłączna inicjatywa w przedmiocie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany, w sprawie uchwały budżetowej i jej zmiany oraz w sprawie uchwały o prowizorium budżetowym). Rada gminy nie może wskazać katalogu czy choćby rodzaju spraw, w których może być wniesiona obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, ponieważ stanowiłoby to nieuprawnioną ingerencję w ustawowo przyznane prawo obywateli do stosowania tej formy demokracji bezpośredniej.

Jak wynika z nazwy, inicjatywa uchwałodawcza może być realizowana wyłącznie w procesie stanowienia prawa lokalnego w drodze uchwał. W doktrynie pojawił się spór co do tego, czy omawiana forma demokracji bezpośredniej dotyczy jedynie projektów uchwał mających walor aktów prawa miejscowego, czy obejmuje również projekty uchwał będących aktami prawa wewnętrznego. Źródłem wątpliwości jest umiejscowienie przepisu dotyczącego inicjatywy uchwałodawczej w rozdziale 4 ustawy o samorządzie gminnym, zatytułowanym „Akty prawa miejscowego”. Idąc tym tropem, D. Dąbek uznała, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie dotyczy wszystkich uchwał rady gminy, ale jedynie tych, które mają charakter aktów prawa miejscowego (Dąbek, 2022), tj. aktów powszechnie obowiązującego prawa, kształtujących prawa i obowiązki potencjalnie każdego, kto znajdzie się w obszarze ich oddziaływania. Nie brakuje jednak opinii, że w ramach inicjatywy mogą być zgłaszane projekty uchwał niebędących aktami prawa miejscowego, ponieważ ustawodawca nie przewidział ograniczeń w tym zakresie (Marchaj, 2021; Banat 2020). Podzielam jednak pierwsze z zaprezentowanych stanowisk, zakładając, że racjonalny ustawodawca, zamieszczając regulację dotyczącą inicjatywy uchwałodawczej w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego, w ten właśnie sposób wprowadził ograniczenie przedmiotowe w tym zakresie.

Wniesienie projektu uchwały następuje we wspólnym interesie mieszkańców gminy, nie może służyć wyłącznie partykularnym interesom, skoro dla jego skuteczności konieczne jest uzyskanie poparcia określonej liczby mieszkańców (np. nadanie nazwy ulicy, budowa pomnika, realizacja określonej inwestycji infrastrukturalnej, likwidacja straży gminnej, objęcie danego obszaru formą ochrony przyrody, przystąpienie do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dostosowanie budynku użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, zniesienie opłaty targowej, zmiana regulaminu przewozu osób i bagażu w komunikacji miejskiej). Trzeba jednak podkreślić, że ze względu na złożoność i wysoki stopień skomplikowania niektórych aktów prawa miejscowego wniesienie ich projektów w ramach inicjatywy obywatelskiej jest w zasadzie wyłączone. Mowa tu przykładowo o aktach planowania przestrzennego, na czele z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Bardziej realna jest perspektywa występowania z projektem zmian regulacji zawartych w tego rodzaju aktach (Ostrowska, 2020).

Cel inicjatywy musi być zgodny z prawem w tym sensie, że nie może doprowadzić do podjęcia uchwały sprzecznej z porządkiem prawnym. Według § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908) regulującego elementy konstrukcyjne projektu aktu prawa miejscowego (a zatem również projektu uchwały wniesionego w ramach inicjatywy uchwałodawczej), projekt uchwały powinien określać tytuł uchwały, podstawę prawną jej wydania, regulację sprawy będącej przedmiotem uchwały, ustalenie terminu wejścia w życie uchwały oraz sposób jej podania do publicznej wiadomości, jeśli przepis tego wymaga. Obligatoryjnym elementem projektu uchwały jest również jego uzasadnienie, dzięki któremu radni mają szansę zapoznać się z motywami, jakie kierowały inicjatorami projektu. W sytuacji, gdy projekt uchwały

dotyczy zobowiązań finansowych (a dotyczy to większości projektów), należy wskazać źródła pokrycia tych zobowiązań.

Aktualnie stan prawny nie pozostawia wątpliwości co do tego, jakie są podmiotowe przesłanki wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą w gminie. Dwie z tych przesłanek mają charakter jakościowy, jedna zaś ilościowy. Każdy występujący z inicjatywą musi mieć miejsce zamieszkania na obszarze gminy, której dotyczy uchwały (musi być członkiem gminnej wspólnoty samorządowej), musi mieć również czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy (art. 41a ust. 1 u.s.g.). W związku z tym, że czynne prawo wyborcze oraz miejsce zamieszkania to kategorie przypisane wyłącznie osobom fizycznym, z inicjatywą nie mogą wystąpić zrzeszenia osób fizycznych, w tym organizacje pozarządowe. Mogą one być podmiotami nieformalnie wspierającymi daną inicjatywę np. poprzez promocję tej inicjatywy, doradztwo, czy pomoc w pisaniu projektu uchwały.

Miejsca zamieszkania nie należy utożsamiać z faktem zameldowania na terenie danej gminy. W myśl art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu, zaś zameldowanie stanowi jedynie czynność ewidencyjną, dzięki której organy władzy publicznej uzyskują wiedzę o miejscu pobytu osoby fizycznej (art. 24 ust. 2 ustawy z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. z 2022 r. poz. 1191). Przynależność do wspólnoty samorządowej związana jest zatem z samym faktem zamieszkania na terenie tej wspólnoty, niezależnie od tego, czy dana osoba wykonała obowiązek meldunkowy. O zamieszkiwaniu w danej miejscowości można mówić wówczas, gdy okoliczności sprawy pozwolą przeciętnemu obserwatorowi na sformułowanie wniosku, że określona miejscowość jest aktualnie głównym miejscem, w którym skupia się działalność osoby fizycznej, w którym jest jej centrum życiowe (wyrok NSA z 19 maja 2016 r., II OSK 689/16, CBOSA). Mieszkańcem gminy mającym czynne prawo wyborcze do jej organu stanowiącego jest obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej nie będący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu udzielenia poparcia ukończył 18 lat i nie został pozbawiony praw publicznych, praw wyborczych oraz nie został ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 10 § 1 i 2 Ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1277). Istnienie przesłanki posiadania czynnego prawa wyborczego do rady gminy czyni koniecznym podawanie przez osoby popierające inicjatywę numeru ewidencyjnego PESEL, ponieważ pozwala on odkodować ich wiek.

Projekt uchwały musi poprzeć określona ilość mieszkańców gminy, która jest uzależniona od ogólnej liczby jej mieszkańców. W myśl art. 41a ust. 2 u.s.g., grupa mieszkańców występujących z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób (przy czym ustawodawca, posługując się zwrotem „mieszkańcy”, ma na myśli ogólną liczbę mieszkańców gminy, nie zaś wyłącznie mieszkańców mających czynne prawo wyborcze do rady gminy). Wobec tak jednoznacznego, kategoriowego brzmienia tej regulacji rady gmin nie mogą modyfikować ustalonych przez ustawodawcę proporcji. W doktrynie wyrażono obawę, że określenie najwyższego wymogu ilościowego na jedynie 300 mieszkańców może spowodować znaczący wzrost zainteresowania inicjatywą uchwałodawczą w gminach i w konsekwencji dosłowne „zasypanie” organów stanowiących dużych miast projektami obywatelskimi (Ziółkowski, 2018). Obawy te nie znajdują raczej potwierdzenia w rzeczywistości, zważywszy na kilka czynników. Po pierwsze, korzystanie z tego instrumentu partycypacji społecznej wymaga od mieszkańców gmin znacznego wysiłku organizacyjnego, różnorodnych kompetencji,

nakładu czasu i środków finansowych (Oleksiuk i Kostrzębski, 2018). Należy pamiętać o dość rygorystycznych wymogach merytorycznych i formalnych, które musi spełniać przedłożony radzie gminy projekt uchwały. Po drugie, poziom aktywności obywatelskiej w gminach jest ciągle jeszcze dość niski, stąd należy raczej wyrazić obawę, że w gminie liczącej do 5000 mieszkańców trudno będzie o zebranie wymaganych 100 podpisów pod projektem (Marchaj, 2021). Z badań przeprowadzonych przez E. Zielińską i D. Kraszewskiego wynika, że w przypadku gmin wiejskich ustawa z 2018 r. wprowadziła surowsze wymogi ilościowe niż te obowiązujące do dnia jej wejścia w życie na mocy przepisów statutowych. Aż  $\frac{3}{4}$  gmin, dostosowując się do regulacji ustawowych, musiało zwiększyć (np. z 50 do 200) wymaganą liczebność grupy występującej z inicjatywą uchwałodawczą (dotyczy to również większości gmin miejsko-wiejskich i miejskich). W kontekście danych dotyczących wykorzystywania tej procedury w latach 2014–2018, wedle których w gminach wiejskich używano jej bardzo rzadko pomimo niskich progów wymaganej liczby osób popierających (w 85% przypadków była ona równa lub mniejsza niż 100), autorzy uznali, że konieczność podniesienia tych progów wpłynie negatywnie na popularyzację tego narzędzia. Zaznaczyli oni jednocześnie, że w przypadku miast na prawach powiatu sytuacja wyglądała odwrotnie – w około  $\frac{3}{4}$  z tych, które musiały dokonać zmian po wejściu w życie ustawy, liczba osób wymagana do zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej została zmniejszona (Zielińska i Kraszewski, 2019).

Wykaz osób popierających projekt zawiera ich imiona i nazwiska, adresy, numery PESEL oraz własnoręczne podpisy. Prawo nie przewiduje możliwości cofnięcia udzielonego inicjatywie poparcia. Kończąc wątek aspektu podmiotowego inicjatywy uchwałodawczej, należy podkreślić, że realizacja tego prawa przez mieszkańców danej wspólnoty samorządowej nie wyłącza inicjatywy uchwałodawczej innych podmiotów, w szczególności organu wykonawczego gminy, radnego czy grupy radnych.

### **3. Postępowanie w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**

Regulacja procesowych aspektów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawach samorządowych jest lakoniczna. Na poziomie gminy art. 41a ust. 3 u.s.g. stanowi jedynie, że projekt uchwały zgłoszony w ramach inicjatywy staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu, zaś w myśl ust. 4 tego przepisu, komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Konstrukcja ust. 3 cytowanej normy daje wnoszącym inicjatywę bardzo silny instrument ochrony ich interesów. Skoro bowiem ustawodawca wprowadził obowiązek uczynienia inicjatywy uchwałodawczej przedmiotem obrad i wyznaczył termin na jego wykonanie, to niedopełnienie tego obowiązku wywołuje stan bezczynności organu, który może być przedmiotem skargi na bezczynność rady gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 101a u.s.g.). Powściągliwość ustawodawcy w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej pozwoli na uregulowanie pewnych szczegółowych kwestii związanych z inicjatywą przez organy lokalne, a to z kolei stwarza możliwość uchwycenia specyfiki danego obszaru i zamieszkującej go wspólnoty samorządowej, co jest istotą prawodawstwa samorządowego.

Nie podzielam spostrzeżenia, że o pozbawieniu rady gminy możliwości zmiany treści projektu wniesionego w ramach inicjatywy świadczy użycie w art. 41a ust. 3 u.s.g. formuły „projekt [...] staje się przedmiotem obrad rady” (Marchaj, 2021). Takie sformułowanie nie wyklucza przecież składania przez radnych poprawek do projektu i ich rozpatrywania na sesji

rady. Uważam, że rada gminy co do zasady nie ma prawa ingerować w treść projektu, chyba że chodzi o drobne poprawki, które nie modyfikują celu i istoty projektowanych rozwiązań. W przeciwnym razie ingerencja rady gminy mogłaby być tak daleko idąca, że ostateczna treść uchwały byłaby zupełnie inna niż ta zaproponowana w projekcie (zob. na ten temat: Ruksza, 2021; Rozczyński i Misiejko, 2021).

Ustawodawca zobowiązał radę każdej gminy w Polsce do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, a także formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (art. 41a ust. 5 u.s.g.). Uchwała ta, jako zawierająca regulacje adresowane wprost do mieszkańców gminy, ma walor aktu prawa miejscowego i jako taka podlega obowiązkowemu ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Oczywiście ustalenia w niej przyjęte nie mogą naruszać przepisów aktów wyższego rzędu, w tym przepisów ustawy o samorządzie gminnym, stąd rada nie może samodzielnie regulować ani zakresu spraw będących przedmiotem inicjatywy, ani zakresu podmiotowego inicjatywy (odmiennie co do zakresu podmiotowego: Dąbek, 2022). Rada nie może również regulować ram czasowych, w jakich można zbierać podpisy pod projektem. W orzecznictwie sądowym i doktrynie podkreśla się, że wykonując obowiązek z art. 41a ust. 5 u.s.g., rada gminy powinna dążyć do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (zob. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 15 października 2019 r., II SA/OI 568/19, CBOSA). Formułując ustalenia uchwały, rada gminy powinna mieć na względzie, że wnoszenie projektów uchwał przez mieszkańców powinno być nieskomplikowane i powinna powstrzymać się od „przeregulowania procedury”, od nadmiernego jej rozbudowywania. Wymogi formalne, jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, powinny być uregulowane wyczerpująco w uchwale, bez konieczności odsyłania w tym zakresie do innych aktów. Wymogi te powinny być sformułowane w sposób jasny, tak, by mieszkańcy mieli swoistą gwarancję, że zgłoszony przez nich projekt będzie mógł być procedowany w ustawowym terminie i nie zostanie odrzucony przez radę, z uwagi na jego „niedopracowanie” (wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20, LEX nr 3074706; wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592).

Wysokie wymagania formalne, które ustawodawca nałożył na podmioty wychodzące z inicjatywą uchwałodawczą, na czele z koniecznością sporządzenia projektu uchwały i zebrania wymaganej ilości głosów poparcia tego projektu, wiążą się z koniecznością stworzenia przez nich określonej struktury organizacyjnej. Tą strukturą jest komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, który jest tworzony obligatoryjnie i odrębnie dla każdego projektu (wynika to z nazwy komitetu, która zawiera sformułowanie „inicjatywy uchwałodawczej” nie zaś „inicjatyw uchwałodawczych”). Szczegółowe zasady jego tworzenia reguluje rada gminy w drodze uchwały, o której mowa wyżej. Pozycja komitetu ogranicza się do działań organizacyjno-porządkowych. Nie ma on bowiem zdolności prawnej w rozumieniu prawa cywilnego, w konsekwencji czego nie może gromadzić środków finansowych ani wydatkować ich np. na akcję promocyjną inicjatywy uchwałodawczej (Rozczyński i Misiejko, 2021). Z uwagi na brak konstytutywnych cech organizacji społecznej, w tym brak wyodrębnionych organów, komitet nie ma również zdolności sądowej, co czyni niedopuszczalnym wniesienie przezeń skargi (np. na bezczynność prawodawczą rady gminy) do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skargę mogą wnieść zatem albo wszyscy mieszkańcy, którzy poparli projekt uchwały, albo każda osoba, która wchodzi w skład tej grupy.

Z wyraźnej woli ustawodawcy komitetowi przyznano uprawnienie (nie obowiązek) do wskazania osób reprezentujących go podczas prac rady gminy. Pełnomocnik komitetu, który powinien być wyłoniony spośród naturalnych liderów lokalnej społeczności, działa w sprawie projektu nie tylko podczas sesji rady, ale w całym procesie uchwałodawczym, w tym również na etapie kierowania projektu do uzgodnienia czy zaopiniowania przed obradami. Reprezentant przedstawia radnym cele projektu i jego treść, bierze udział w dyskusji nad projektem, może również zgłosić autopoprawki do projektu, o ile nie zmienią one celu inicjatywy, bez konieczności zbierania podpisów mieszkańców dla uzyskania poparcia poprawek (Augustyniak, 2017).

Dla zagwarantowania odpowiedniej jakości projektu uchwały powinien być on skonsultowany z prawnikiem (advokatem, radcą prawnym), a w przypadku uchwał wiążących się ze zobowiązaniami finansowymi – również ze skarbnikiem gminy (Miruć, 2010). Rada, do której wpływa projekt uchwały, może podjąć jedno z trzech działań: przyjąć projekt uchwały, uchwalić poprawki i przyjąć projekt po poprawkach, albo odrzucić projekt uchwały. Ostatnie rozstrzygnięcie podejmowane jest w sytuacji, gdy projekt nie spełnia wymogów formalnych, w tym nie zdobył poparcia wymaganej liczby mieszkańców gminy, a także gdy został wniesiony w sprawie, w której wyłączna inicjatywa uchwałodawcza należy do innych podmiotów, np. organu wykonawczego gminy. Uzupełnienie braków formalnych projektu będzie możliwe jedynie wówczas, gdy rada gminy przyjmie takie rozwiązanie w uchwale wydanej na podstawie art. 41a ust. 5 u.s.g. O odurzeniu projektu należy poinformować komitet albo reprezentanta komitetu, jeżeli został ustanowiony (Miruć, 2010).

## Wnioski

Formy partycypacji społecznej mogą być skutecznie realizowane na poziomie lokalnym. „Im mniejsza jednostka terytorialna, tym większa jest potrzeba oddziaływania na sprawy publiczne” (Stec, Mączyński, 2012). Podczas gdy na szczeblu lokalnym „zasadniczą motywacją obywateli jest z reguły chęć realnego, a nie tylko formalnego, oddziaływania na podejmowane decyzje i podnoszenie ich jakości”, na szczeblu centralnym, a nawet regionalnym „obywateł w istocie nie tyle chce rządzić [...], co woli – z zasady – oceniać i rozliczać rządzących” (Stec, Mączyński, 2012). Wzrost zainteresowania członków lokalnych społeczności udziałem w procesach decyzyjnych w sprawach publicznych to tendencja, która w wielu demokratycznych państwach nasiliła się w związku z przyjęciem dorobku instytucji unijnych, a także stopniowej adaptacji koncepcji *good governance*, sformułowanych i realizowanych w krajach Europy Zachodniej. Źródłem odrodzenia się idei partycypacji upatruje się również w kryzysie demokracji przedstawicielskiej, wynikającym z braku porozumienia rządzących w kluczowych sprawach publicznych, eskalacji konfliktów politycznych i pogłębiania podziałów społecznych (Kozioł, 2015).

Należy jednak pamiętać, że

demokracja partycypacyjna to w dalszym ciągu demokracja przedstawicielska, tyle że pogłębiona pluralistyczną, kolektywną metodą podejmowania decyzji. Partycypacja stanowi niejako dodaną wartość, dodatkowy aspekt, swoisty czynnik, pogłębiający tradycyjne mechanizmy nie tylko o uczestnictwo obywateli w wykonywaniu władzy publicznej, wynikające z praw politycznych, ale także udział różnorodnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji. Nowoczesne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga zatem zsynchronizowania demokracji, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego (Schmidt-Assmann, 2011).

Również formuła stanowienia prawa nie może bazować na inicjatywach obywatelskich. Mają one nadal charakter pomocniczy, wspierający, wskazujący na sprawy ważne, których władza samorządowa nie chce lub nie może podjąć.

W ślad za Iwoną Niżnik-Dobosz można wyróżnić trzy oblicza partycypacji: pierwsze oznacza samodzielne uczestniczenie obywateli w administrowaniu, drugie to instrument legitymizowania przez obywateli działalności organów poprzez korzystanie przez nich z praw wyborczych i kontrolnych i trzecie – udział społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych (Niżnik-Dobosz, 2014). Wszystkie te oblicza ma obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, która jest ważnym narzędziem edukacji obywatelskiej. W procesie przygotowania projektu uchwały mieszkańcy uczą się formułowania tekstu prawnego, a w szerszej perspektywie uczą się tego, jak działa samorząd. Zmieniają się często z bezkompromisowych krytyków wszelkich działań organów gminy w osoby świadome skali trudności racjonalnego regulowania pewnych kwestii i skutków, również finansowych, przyjęcia określonych norm prawnych. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest również narzędziem kontroli społecznej, a ściśle – mobilizowania radnych do wywiązywania się z obietnic wyborczych.

Proces przygotowania projektu uchwały jest trudny, czasochłonny, kosztochłonny i energochłonny. Oprócz napisania projektu bardzo ważne jest jego odpowiednie rozpropagowanie, uzyskanie jak najszerszego poparcia wśród samych mieszkańców, liderów lokalnej społeczności, miejscowych mediów, a także wśród samych radnych. Ta ciężka, długotrwała, wspólna praca nad projektem i jego promocją sprawia, że zacieśniają się więzi społeczne i umacnia się poczucie przynależności do wspólnoty lokalnej. Takie działania sprzyjają budowie kapitału społecznego, integracji miejscowej społeczności, lepszemu dostosowaniu przedsięwzięć do jej potrzeb oraz budowy wzajemnego zaufania między władzami a mieszkańcami gminy.

### Bibliografia

- Augustyniak, M. (2016). Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym. W: B. Jaworska-Dębska i R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Banat, M. (2020). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym. *Samorząd terytorialny*, 7-8, 79–94.
- Brzeski, M. (2014). Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Chłopecki, J. (1997). *Ciągłość, zmiana, powrót. Szkice z socjologii wychowania*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Dąbek, D. (2022). Komentarz do art. 41a. W: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Dolnicki, B. (2012). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym. W: M. Stec i M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Jaworska-Dębska, B. (2015). Glosa do wyroku NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13. *Samorząd Terytorialny*, 3, 87–94.
- Jaworska-Dębska, B. (2016). Samorząd terytorialny. W: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kaszińska, K. (2013). Edukacja obywatelska – podstawowe uwarunkowania. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne*, 9, 7–25.

- Kozioł, R. (2015). Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica*, XV, 53–77.
- Marchaj, R. (2021). Komentarz do art. 41a. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Miruć, A. (2010). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 31–38.
- Niżnik-Dobosz, I. (2014). Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego. W: B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Obrzut, A. (2010). Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców. *Wspólnota: pismo samorządu terytorialnego*, 13, 28–29.
- Oleksiuk, I. i Kostrzębski, K. (2018). Rola nowych ruchów miejskich w tworzeniu prawa miejscowego. W: P. B. Zientarski i E. Mreńca (red.), *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*. Warszawa: Wydawnictwo Senatu RP.
- Ostrowska, A. (2020). *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Rozczyński, B. i Misiejko, A. (2021). Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 167–181.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908).
- Ruksza, P. (2021). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – próba analizy na przykładzie samorządu częstochowskiego. *Samorząd Terytorialny*, 3, 41–55.
- Schmidt-Assmann, E. (2011). *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*. Przeł. A. Wasilewski. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stec, M. i Mączyński, M. (2012). Wprowadzenie. W: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Szacki, J. (1997). Wstęp. W: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*. Kraków: Wydawnictwo: Znak.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634).
- Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277).
- Ustawa z 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 ze zm.).
- Uziębło, P. (2011). Glosa do wyroku WSA z 28.10.2008 4., II SA/OI 737/08. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa*, 2, 53–62.
- Wyrok NSA z 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA.
- Wyrok NSA z 19 maja 2016 r., II OSK 689/16, CBOSA.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08, LEX nr 506950.
- Wyrok WSA z Olsztynie z 15 października 2019 r., II SA/OI 568/19, LEX nr 2742849.
- Wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20, LEX nr 3074706.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.
- Zielińska, E. i Kraszewski, D. (2019). *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w latach 2014–2017*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji im. Stefana Batorego.
- Ziółkowski, D. (2018). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM*, 8, 331–344.