

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców to nic innego jak usankcjonowane prawnie proponowanie rozwiązań dotyczących prawa miejscowego. Propozycje te dotyczyć mogą większości obszarów funkcjonowania gminy: strategicznych – np. wieloletnich inwestycji lub kierunku rozwoju całego obszaru, ale i szczegółowych, np. gospodarowania odpadami, opłat za parkowanie, czy honorowego obywatelstwa miejscowości. Inicjatywa powoduje konfliktów; często im zapobiega. Ułatwia też pracę samym radnym, którzy dostają od mieszkańców gotowe lub prawie gotowe projekty uchwał. Nie wymusza na radzie przyjęcia wnioskowanych rozwiązań prawnych, a jedynie je proponuje – pobudza do współpracy.

## Podstawa prawna:

---

**Krzysztof Izdebski**

**Podstawy prawne wprowadzenia do statutów jednostek samorządu terytorialnego instytucji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców.**

Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest cennym uprawnieniem urzeczywistniającym realizację szeregu zasad demokratycznego państwa prawa. Na wstępie należy jednak zauważyć, że **nie istnieją przepisy powszechnie obowiązującego prawa, które wprost nakazywałyby** zawieranie w statutach jednostek samorządu terytorialnego zapisów określających grupę mieszkańców jako podmiot mogący zgłosić propozycję projektu uchwały. Takie uprawnienia **można jednak wywieść z szeregu przepisów rangi konstytucyjnej, ustaw samorządowych oraz międzynarodowych dokumentów dotyczących zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego**. Co nie bez znaczenia, żaden przepis prawa nie zakazuje ponadto istnienia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Warto również odnotować, że w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się projekt ustawy opracowanej przez Prezydenta RP, który m.in. wprowadza ten termin do obiegu prawnego, przesądzając, że takie uprawnienie

powinno znaleźć swój wyraz w statucie, określającym również tryb postępowania z obywatelskim projektem uchwały.<sup>1</sup> Projekt Prezydenta, w projekcie przepisów przejściowych proponuje, aby do czasu umieszczenia odpowiednich zapisów w statutach, jednostki samorządu terytorialnego procedowały inicjatywę uchwałodawczą mieszkańców zgodnie z brzmieniem art. 82-87 projektu ustawy (choć na marginesie należy zauważyć, że propozycje Prezydenta w tym obszarze mogą okazać się zbyt skomplikowane do zrealizowania, szczególnie w mniejszych gminach i powiatach).

Ponieważ powołany projekt jest we wczesnej fazie legislacyjnej, współcześnie mamy więc do czynienia z pewną dowolnością ustalania istnienia tego rodzaju uprawnienia inicjatywnego, przejawiającą się w dość dużych różnicach przyjętych rozwiązań praktycznych, ale wywodzących się z tych samych podstaw prawnych.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do zawartej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. **zasady pomocniczości zwanej również zasadą subsydiarności**. W pewnym uproszczeniu, zakłada ona, że wszelkie sprawy publiczne, powinny zostać załatwione na jak najniższym szczeblu i niekoniecznie bezpośrednio przez władze publiczne. Nie bez znaczenia pozostaje również uznanie w treści **Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego prawa obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi za jedną z demokratycznych zasad**<sup>2</sup>. Autorzy Karty wyrazili również przekonanie, że **istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela**. Karta stanowi akt prawny włączony do polskiego porządku prawnego, więc posiada nie tylko charakter postulatywny, ale ujawnione w niej zasady powinny być realizowane.

---

<sup>1</sup> Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Do pobrania ze strony:

<http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,18,projekt-ustawy-samorzadowej.html> dostęp: 01.09.2013 r.

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z dnia 25 listopada 1994 r.)

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglos@batory.org.pl](mailto:maszglos@batory.org.pl)

Istotne dla ustalenia prawidłowości istnienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest treść **art. 169 ust 4 Konstytucji RP, stanowiący, że ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.** Oznacza to, że ustrój, w którego skład wchodzi również ustalenie podmiotów uprawnionych do wnoszenia pod obrady rad projektów uchwał **może być w sposób dalece autonomiczny kształtowane przez same rady.** Z kolei z treści **art. 3 ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup> wynika wprost, że o ustroju gminy stanowi jej statut. W nim więc może i powinien się znaleźć krąg podmiotów umocowanych do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą.** Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r. (sygn. akt OSK 1122/04), w której stwierdzono m.in, że: „Statut gminy może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowanie wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z jej przepisami. Wniosek taki wynika z samego charakteru 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”. W podobnym tonie wypowiedział się w wyroku z dnia 8 maja 2012 r. (sygn. akt: III SA/Kr 329/12) 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).**” Poglądy te podzielił wreszcie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, który w wyroku z dnia 14 maja 2013 (sygn. akt: II SA/OI 196/13) wyraźnie uznał, że „zawarta w tym zapisie [statutu miast Ełk. przyp-KI] **kompetencja dla inicjatywy 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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. z późn. zm.)  
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batory.org.pl](mailto:maszglas@batory.org.pl)



gminnym, Konstytucji RP, czy też innego aktu normatywnego to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem " w granicach ustaw".

Z uwagi na powyższe należy podnieść, że **już w obecnym otoczeniu prawnym umożliwienie mieszkańcom zgłaszania projektów uchwał jest zgodne z prawem i z uwagi na powołane wyżej zasady Konstytucji oraz Karty wręcz wskazane**. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że uprawnienie do zgłoszenia się z inicjatywą uchwałodawczą nie jest równoznaczne z podjęciem pozytywnej decyzji w zakresie treści zgłoszonego projektu uchwały. W tym obszarze jedyne kompetencje do uchwalenia projektu mają organy stanowiące samorządu terytorialnego. Bez wątplenia jednak sam fakt zaangażowania mieszkańców w zgłaszanie propozycji uchwał jest przejawem upodmiotowienia wszystkich członków wspólnoty samorządowej zamieszkujących dane terytorium.

