

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej

Wstęp

Przemiany polityczne przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. zapoczątkowały proces demokratyzacji życia publicznego w Polsce. Szczególnie duże znaczenie na tym polu miało reaktywowanie samorządu terytorialnego¹, a następnie konstytucyjne oparcie ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie decentralizacji władzy publicznej². W piśmiennictwie samorząd uznaje się za instytucję posiadającą szeroką legitymację demokratyczną, będącą niezbędnym składnikiem współczesnego państwa prawa³.

Immanentną cechą samorządu jest potrzeba uwzględniania w nim jak najszerszego udziału (uczestnictwa) obywateli. Normatywną podstawą tego założenia jest art. 16 ust. 1 Konstytucji RP eksponujący „wspólnotę samorządową” jako podmiot władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. Na kanwie tej koncepcji sformułowano w doktrynie konstrukcję partycypacji społecznej, będącą odpowiedzią na niedostatki demokratyzacji życia społecznego. Pojęcie „partycypacji społecznej” oznacza udział jednostek w działaniach zbiorowych

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).

² Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 219.

podejmowanych w społeczności, do której one przynależą lub w której żyją na co dzień⁴. Podkreśla się, że w tym znaczeniu partycypacja społeczna związana jest nierozdzielnie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego oraz społeczeństwa obywatelskiego i weszła już na trwałe w obręb siatki pojęciowej współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji⁵.

Różni autorzy prezentują rozmaite katalogi form (instrumentów) partycypacji społecznej w samorządzie. Najczęściej wymienia się: młodzieżowe rady gminy i gminne rady seniorów⁶, konsultacje społeczne⁷, referendum lokalne⁸, fundusz sołecki⁹, budżet partycypacyjny¹⁰ oraz obywatelską inicjatywę uchwałodawczą¹¹. Dwie ostatnie formy uczestnictwa zostały niedawno „zinstytucjonalizowane” w wyniku uchwalenia Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹². Na mocy nowelizacji do ustawy o samorządzie gminnym¹³ dodano

⁴ K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013, s. 18-19.

⁵ 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. 21.

⁶ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, s. 395, 403.

⁷ D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1-2, s. 26.

⁸ M. Jabłoński, *Kilka uwag o konsekwencjach niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia referendum lokalnego – w przypadku jego wiążącego charakteru*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1-2, s. 145.

⁹ M. Augustyniak, *Fundusz sołecki – nowy instrument gospodarki finansowej w sołectwie*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 69.

¹⁰ M. Baraniecki, *O swoich pieniądzach decydujemy sami – planowanie partycypacyjne budżetu gminy*, [w:] B. Dolnicki (red.), op. cit., s. 580.

¹¹ A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 31.

¹² Dz.U. poz. 130.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875), dalej: u.s.g.

art. 41a, który w kompleksowy sposób reguluje obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (dalej także: inicjatywa lokalna, inicjatywa obywatelska) na poziomie gminnym. Ustawodawca wyszedł w tym zakresie naprzeciw postulatowi doktryny, w której od wielu lat wskazywano potrzebę unormowania inicjatywy obywatelskiej w prawie samorządowym¹⁴. Co więcej, w zasadzie analogiczne w stosunku do art. 41a u.s.g. przepisy dotyczące omawianej instytucji dodano także do ustawy o samorządzie powiatowym¹⁵ oraz do ustawy o samorządzie województwa¹⁶. Oznacza to, że od dnia 31 stycznia 2018 r., tj. od chwili wejścia nowelizacji w życie, na wszystkich trzech szczeblach samorządu terytorialnego w Polsce funkcjonuje obowiązkowa forma partycypacji społecznej – obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

Przedstawioną powyżej zmianę stanu prawnego należy ocenić pozytywnie. Niestety, nowelizacja w zakresie omawianej instytucji została opatrzona lakonicznym uzasadnieniem, sprowadzającym się w zasadzie do powielenia w nim treści art. 41a u.s.g.¹⁷ W praktyce oznacza to, że „ciężarem” odpowiedniego zinterpretowania nowych regulacji obarczone zostały władze samorządowe, a w szczególności samorządowe organy stanowiące. To z kolei powoduje, że doniosłego znaczenia nabierają wypowiedzi doktryny i orzecznictwa co do istoty i prawidłowego zastosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Na podstawie wypracowanych poglądów władze samorządowe będą instytucjonalizować inicjatywę lokalną w przyjmowanych uchwałach. Problematyka obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest więc niezwykle aktualna i wydaje się, że powinna stać się przedmiotem intensywnych badań naukowych.

¹⁴ 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.), op. cit., s. 378.

¹⁵ Artykuł 42a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1868), dalej: u.s.p.

¹⁶ Artykuł 89a Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2096), dalej: u.s.w.

¹⁷ Uzasadnienie 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, druk sejmowy nr 2001/VIII kadencja.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie dotychczasowych poglądów nauki i judykatury dotyczących inicjatywy obywatelskiej. *De lege lata* umożliwienie występowania mieszkańców z konkretnymi projektami uchwał jest już obowiązkiem władz samorządowych. Oznacza to konieczność precyzyjnego ustalenia istoty oraz zrekonstruowania najważniejszych elementów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Ważny dla rozważań jest w szczególności zakres podmioty omawianej instytucji, a więc próba sformułowania odpowiedzi na pytanie, kto może wystąpić z inicjatywą lokalną. Prowadzonej analizie towarzyszyć będzie przyjęte na wstępie założenie, zgodnie z którym inicjatywa obywatelska jest instrumentem partycypacji społecznej, a jej rozpowszechnianie i promowanie należy w aktualnym stanie prawnym do obowiązków władz samorządowych. Należy jeszcze odnotować, że poniższe refleksje odnoszą się do inicjatywy obywatelskiej na szczeblu gminy, natomiast w świetle analogicznego do art. 41a u.s.g. brzmienia art. 42a u.s.p. i art. 89a u.s.w., przyjęć należy, że zachowają one aktualność także w stosunku do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu powiatu i województwa.

1. Istota obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

W literaturze obywatelską inicjatywę uchwałodawczą łączy się z zasadą demokratycznego państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 ustawy zasadniczej¹⁸. Wśród innych konstytucyjnych podstaw omawianej instytucji wymienić należy także zasady subsydiarności (pomocniczości) oraz dialogu społecznego, wskazane w Preambule Konstytucji RP. Jej istotą jest uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez gminę¹⁹. Chodzi więc o sytuację, w której mieszkańcy gminy przedkładają komunalnemu organowi

¹⁸ A. Miruć, op. cit., s. 31.

¹⁹ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 114.

stanowiącemu projekt konkretnej uchwały w ważnej dla nich sprawie. Przedmiotowe uprawnienie jest zastrzeżone dla mieszkańców gminy, a więc członków wspólnoty samorządowej. Rozwiązanie to koresponduje z szerszą kategorią demokracji bezpośredniej, wywodzonej z art. 11 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Podkreślenia wymaga, że przepis ten na początku wymienia formy bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy publicznej, a dopiero potem wskazuje na mechanizmy przedstawicielskie. Może to sugerować swoistą gradację form wpływania na procesy decyzyjne w samorządach oraz generalne „poparcie” ustawodawcy dla instrumentów bezpośrednich, za pomocą których obywatele zyskują realny wpływ na komunalną procedurę legislacyjną.

W świetle powyższych uwag instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jawi się jako instrument mieszany – oparta jest bowiem na propozycji (projekcie) wychodzącym od mieszkańców gminy (element bezpośredniości), natomiast ostateczną decyzję co do przyjęcia (odrzućenia) konkretnej inicjatywy (projektu) podejmuje komunalny organ stanowiący. Wynika stąd, że przyznanie grupie mieszkańców prawa do występowania z określonymi propozycjami legislacyjnymi nie wiąże rady gminy. Pozostaje ona gospodarzem procesu legislacyjnego oraz jedynym dysponentem swej woli politycznej. W literaturze celnie scharakteryzowano inicjatywę obywatelską jako „[...] jedynie źródło inspiracji organu stanowiącego”²⁰. Omawiana instytucja różni się od tzw. bezpośredniej inicjatywy, polegającej na skierowaniu projektu określonych przepisów pod głosowanie powszechne (np. *direct initiative* w Stanach Zjednoczonych²¹). Można w tym miejscu stwierdzić, że „partycypacyjność” obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie ma nieograniczonego charakteru, a od chwili przekazania obywatelskiego projektu uchwały radzie gminy rola

²⁰ P. Uziębło, *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2, s. 58.

²¹ W. Kisiel, *Lokalna inicjatywa powszechna i lokalne referendum w USA*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 12, s. 59.

mieszkańców w procedurze legislacyjnej zostaje zdecydowanie zredukowana. Jest to konsekwencją przyjęcia ogólnego założenia ustrojowego, zgodnie z którym w Polsce regułą jest sprawowanie władzy przez przedstawicieli, a dopiero wyjątkiem jest sprawowanie władzy bezpośrednio przez obywateli (mieszkańców gminy).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza koresponduje z dwiema instytucjami o szerszym od niej charakterze, które funkcjonują: na szczeblu europejskim oraz krajowym. W tym pierwszym przypadku mowa o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, którą statuuje art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej²². Zgodnie z tym przepisem obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. W krajowym piśmiennictwie instytucję tę scharakteryzowano jako próbę zbliżenia Unii Europejskiej do obywateli²³, a więc odpowiedź na często zarzuca-
ne Unii deficyty demokratyzacji jej mechanizmów politycznych.

Po drugie, Konstytucji RP znana jest inicjatywa ustawodawcza obywateli, o której mowa w art. 118 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. W wykonaniu delegacji konstytucyjnej przyjęto Ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli²⁴, która może mieć pomocnicze znaczenie przy wykładni art. 41a u.s.g. W piśmiennictwie celnie podnosi się bowiem, że inicjatywa uchwałodawcza jest odpowiednikiem inicjatywy ustawodawczej na poziomie gminy²⁵. Należy podkreślić, że w u.w.i.u.o. uregulowano wiele instytucji

²² Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.).

²³ J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16.

²⁴ Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm., dalej: u.w.i.u.o.

²⁵ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza...*, s. 114.

(mechanizmów), które mogą stanowić wzór dla praktyki wykonywania inicjatywy lokalnej. Na przykład art. 5 u.w.i.u.o. określa zasady tworzenia i działania komitetu inicjatywy obywatelskiej, a art. 17 u.w.i.u.o. stanowi o finansowaniu działalności komitetu. Wypracowane na kanwie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli poglądy nauki czy judykatury powinny być uwzględniane przy konstruowaniu szczegółowych regulacji poświęconych obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej na szczeblu samorządu. Przykładowo, Sąd Najwyższy (SN) zalecił interpretowanie przepisów u.w.i.u.o. w taki sposób, aby nie uniemożliwiało to wykonywania zagwarantowanego w Konstytucji RP prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej²⁶. Pogląd ten należy odnieść bezpośrednio do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Powinna uwzględnić go rada gminy, która zgodnie z art. 41a ust. 5 u.s.g. ma obowiązek szczegółowego unormowania omawianej instytucji w drodze uchwały. Regulacją gminną objęte powinny zostać następujące problemy: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi, jakim odpowiadać powinny składane projekty. Unormowanie każdego z tych elementów powinno uwzględniać założenie, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest instrumentem partycypacji społecznej, a jej odpowiednie uregulowanie jest gwarantem wyposażenia wspólnoty samorządowej w realny instrument wpływania na lokalne procesy decyzyjne.

2. Podmiot obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Nietrudno zauważyć, że już sama nazwa omawianej instytucji akcentuje jej „obywatelski” charakter. Zasadza się na tym cała koncepcja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jako instrumentu partycypacji społecznej. W piśmiennictwie trafnie podkreśla się, że efektywność

²⁶ Postanowienie SN z dnia 9 września 2010 r., III SO 16/10, OSNAPiUS 2012, nr 3–4, poz. 55, s. 167.

poszczególnych form partycypacji uzależniona jest od stworzenia odpowiednich mechanizmów prawnych, które ją umożliwiają i warunkują²⁷. W przypadku inicjatywy uchwałodawczej najistotniejszym elementem jej konstrukcji jest ustalenie wymagań, jakim podlegają występujący z nią mieszkańcy gminy. W pierwszej kolejności chodzi tutaj o spełnienie określonych kryteriów jakościowych (np. legitymowanie się odpowiednim miejscem zamieszkania), a ponadto ilościowych, sprowadzających się do określenia minimalnej liczby osób, które muszą poprzeć konkretny projekt uchwały zgłaszanej w ramach inicjatywy lokalnej.

Zanim przejdziemy do analizy obowiązującego w tym zakresie od dnia 31 stycznia 2018 r. stanu prawnego, należy podjąć próbę zarysowania gminnych regulacji obowiązujących przed „zinstytucjonalizowaniem” obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w samorządowych ustawach ustrojowych. Przykładowo, § 30 ust. 1 pkt 6 Statutu Miasta Bydgoszczy stanowi, że „Inicjatywę uchwałodawczą posiada każdy mieszkaniec Bydgoszczy poparty przez co najmniej 1000 innych mieszkańców Bydgoszczy w sprawach, które zostały ustawowo zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Rady lub Prezydenta”²⁸. Statut precyzuje, że do składanego projektu uchwały powinna być dołączona m.in. lista osób go popierających, sporządzona w sposób umożliwiający stwierdzenie, że są na niej zamieszczeni wyłącznie mieszkańcy Bydgoszczy, a także fakt poparcia dla projektu uchwały. Lista powinna wskazywać imię i nazwisko osoby występującej w imieniu wnioskodawcy oraz zawierać czytelne dane wnioskodawców – imię, nazwisko, adres, PESEL i podpis (§ 30 ust. 3 Statutu). Stwierdzić można zatem, że wymóg ilościowy w omawianym przypadku opiewa na 1001 osób, które dodatkowo muszą zamieszkiwać na terenie miasta Bydgoszczy (wymóg jakościowy). Niezrozumiała jest natomiast konieczność podawania przez wnioskodawców numerów PESEL. Podkreślenia wymaga bowiem, że numer PESEL służy w pierwszej kolejności ustaleniu wieku

²⁷ M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji w gminie – bilans zysków i strat*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2015, nr 7–8, s. 144.

²⁸ Załącznik nr 1 do Uchwały nr LXIV/1348/14 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2014 r. (Dz.Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2014 r., poz. 3409).

konkretnej osoby. Pogląd ten zaaprobowano w orzecznictwie sądowym, w którym wskazuje się, że numer PESEL nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania i obowiązek jego ujawniania w kontekście ustalania domicylu jest całkowicie chybiony²⁹.

Częstym wymogiem odnoszącym się do mieszkańców gminy występujących z inicjatywą lokalną jest obwarowanie ich uprawnienia posiadaniem czynnych praw wyborczych do rady gminy. Zgodnie z § 43 ust. 1 pkt 5 Statutu Miasta Gdańska projekty uchwał do Rady Miasta wnieść może „co najmniej 2000 mieszkańców Gdańska posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do stałego rejestru wyborców”³⁰. W tym przypadku nie wystarczy legitymować się jedynie miejscem zamieszkania na terenie konkretnej gminy. Wymóg posiadania czynnych praw wyborczych zawęża krąg uprawnionych do popierania inicjatyw obywatelskich przede wszystkim do osób pełnoletnich, a także tych, które korzystają z pełni praw publicznych. Decydują o tym przepisy, które zostaną omówione poniżej. W tym miejscu wskazać należy, że uregulowanie uzależniające uprawnienie do partycypacji w inicjatywie obywatelskiej od posiadania praw wyborczych do komunalnego organu stanowiącego jest powszechnym standardem spotykanym w statutach gmin³¹.

Szczególne znaczenie problematyki podmiotowego zakresu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej uwzględnił ustawodawca, regulując przedmiotowe zagadnienie bardzo precyzyjnie w art. 41a ust. 1–2 u.s.g. Przepisy te należy interpretować łącznie, tworzą one bowiem nierozwalną całość. Analiza regulacji prowadzi do wniosku, że *de lege lata* wyodrębnia się trzy wymogi, jakim podlegają osoby popierające projekt obywatelski:

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z dnia 10 maja 2013 r., III SA/Wr 140/13, CBOSA.

³⁰ Załącznik nr 1 do Uchwały nr LI/1431/10 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 sierpnia 2010 r. (Dz.Urz. Woj. Pom. z 2010 r., Nr 119, poz. 2300).

³¹ Zgodnie z § 14 pkt 6 Statutu Miasta Olsztyna „z inicjatywą podjęcia uchwały może wystąpić grupa co najmniej 150 mieszkańców, posiadających czynne prawo wyborcze” (Załącznik do Uchwały nr XXXIV/570/17 Rady Miasta Olsztyna z dnia 29 marca 2017 r.; Dz.Urz. Woj. War.-Mazur. z 2017 r., poz. 2603).

1. muszą posiadać status mieszkańca gminy;
2. muszą posiadać czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy;
3. z inicjatywą wystąpić musi odpowiednia liczba mieszkańców.

Dwa pierwsze kryteria stanowią wymogi jakościowe, kryterium trzecie ma zaś charakter ilościowy. Zasadne jest syntetyczne omówienie wszystkich trzech.

Po pierwsze, uprawniona jest wyłącznie grupa mieszkańców gminy (art. 41a ust. 1 u.s.g.). Jako że prawo administracyjne, w tym samorządowe, nie zna kategorii „zamieszkania”, konieczne jest posługiwanie się w tym zakresie przepisami oraz dorobkiem doktryny prawa cywilnego. Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego³² miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W cywilistyce podkreśla się, że do ustalenia miejsca zamieszkania nie wystarcza jedynie stwierdzenie, że osoba fizyczna stale przebywa w określonej miejscowości (*corpus*), ale także że temu przebywaniu towarzyszy określony stan świadomości – zamiar stałego pobytu (*animus manendi*)³³. Należy przypomnieć, że gminną wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy (art. 1 ust. 1 u.s.g.). Na podstawie tej zasady przyjmuje się, że podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność mieszkańców, będąca w istocie „korporacją terenową”³⁴. Oznacza to, że uprawnienie do udziału w inicjatywie lokalnej nie może zostać uzależnione od zameldowania, które jest instytucją prawa administracyjnego, wynikającą z Ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności³⁵. Innymi słowy, gmina nie może wymagać, by popierający projekt obywatele byli zameldowani na jej terenie. Rozstrzyga w tym zakresie jedynie posiadanie statusu „mieszkańca”, a to uzależnione jest od wykazania *corpus* i *animus manendi* w danej miejscowości. Zasadność przedstawionego twierdzenia potwierdza najnowsze

³² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459).

³³ A. Brzozowski, W. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2015, s. 116.

³⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24.

³⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 657.

orzecznictwo sądowe, w którym podnosi się, że „przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje *ex lege* z chwilą zamieszkania na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego”³⁶. Należy zatem uznać, że zameldowanie ma charakter jedynie porządkujący i uzależnienie od niego uprawnienia do udziału w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej będzie naruszeniem prawa przez gminę.

Po drugie, mieszkańcy gminy muszą posiadać czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego gminy (art. 41a ust. 1 u.s.g.). W praktyce przepis zawiera więc odwołanie do Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³⁷, która reguluje prawa i procedury wyborcze także na szczeblu samorządowym. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego: (1) rady gminy – obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy; (2) rady powiatu i sejmiku województwa – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze, odpowiednio, tego powiatu i województwa. Prawa wybierania nie posiada natomiast osoba: (1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu; (2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; (3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu (art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego). W praktyce legitymacja do udziału w obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej uzależniona została od wieku (ukończone 18 lat) oraz braku pozbawienia: praw publicznych, praw wyborczych oraz zdolności do czynności prawnych w trybie ubezwłasnowolnienia. Oznacza to, że w aktualnym stanie prawnym nielegalna jest cytowana wyżej regulacja Statutu Miasta Bydgoszczy, która pomija przesłankę czynnych praw wyborczych przy określeniu wymogów podmiotowych dla inicjatywy lokalnej. *De lege lata* zasadny będzie także wymóg podawania numeru PESEL przez osoby popierające określony projekt, zawiera

³⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2018 r., III SA/Łd 604/17, CBOSA.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 15, dalej: Kodeks wyborczy.

on bowiem datę urodzenia i znacząco ułatwia weryfikację danych w zakresie kryterium wieku (czynnych praw wyborczych).

Po trzecie, art. 41a ust. 2 u.s.g. określa precyzyjnie wymaganą liczbę osób, które muszą wystąpić z inicjatywą obywatelską. Ustawodawca wymaga: (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. Uznać należy, że modyfikacja przedstawionego kryterium ilościowego w uchwałach organów stanowiących gmin jest niedopuszczalna. Wypowiedź prawodawcy jest jednoznaczna i jakakolwiek próba zmniejszenia lub zwiększenia wymogu minimalnej liczby osób popierających inicjatywę obywatelską powinna spotkać się z interwencją wojewody w trybie nadzoru. Jedynie na marginesie zauważyć należy, że określenie najwyższego wymogu ilościowego na jedynie trzystu mieszkańców może spowodować znaczący wzrost zainteresowania inicjatywą lokalną i w konsekwencji dosłowne „zasypanie” organów stanowiących dużych miast projektami obywatelskimi. Praktyka pokaże, czy wyrażane tutaj obawy potwierdzą się.

Podsumowanie

Przed opisaną na wstępie nowelizacją u.s.g. uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu gminnym było działaniem fakultatywnym³⁸. W orzecznictwie sądowym wyrażono nawet pogląd, zgodnie z którym przyznanie mieszkańcom prawa do zainicjowania komunalnej procedury legislacyjnej było niedopuszczalne³⁹. Argumentowano, że ustawodawca opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym, do wyborów i referendum, udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. Stanowisko to nie zyskało jednak

³⁸ M. Augustyniak, *Uczestnik partycypacji...*, s. 144.

³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, CBOŚA, oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08, CBOŚA.

szerszej aprobaty i powszechną praktyką polskich gmin było umożliwianie mieszkańcom występowania z inicjatywą lokalną.

W aktualnym stanie prawnym, tj. od dnia 31 stycznia 2018 r., istnieje prawny obowiązek unormowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Przygotowanie przedmiotowej regulacji powinno odbywać się z uwzględnieniem poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), zgodnie z którym „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”⁴⁰. Należy przypomnieć, że kategoria „społeczeństwa obywatelskiego” jest ściśle związana z partycypacją społeczną. Można stwierdzić, że nie sposób wzmocnić społeczeństwa obywatelskiego, a więc wspólnoty ludzi świadomych swoich praw i obowiązków, aktywnie uczestniczących w życiu publicznym, bez dalszego rozszerzania instrumentów bezpośredniego wpływu przez obywateli na bieg spraw publicznych, w tym przede wszystkim spraw samorządowych. Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wychodzi naprzeciw pożądanym zmianom, stanowiąc formę demokracji bezpośredniej oraz instrument realnego wpływu mieszkańców na życie wspólnoty lokalnej. Z wszystkich tych powodów należy uznać, że przedstawiona powyżej nowelizacja ustrojowych ustaw samorządowych zasługuje na życzliwą ocenę, pomimo pewnych niedociągnięć, jak np. lakoniczne uzasadnienie wprowadzonych zmian.

Ograniczone ramy niniejszego opracowania pozwoliły jedynie na zarysowanie kilku elementów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w szczególności jej istoty, obowiązku unormowania na wszystkich szczeblach samorządu oraz niezwykle praktycznego zagadnienia wymogów, jakim podlegają osoby występujące z projektem obywatelskim. Należy podkreślić, że upowszechnienie omawianej instytucji służyć będzie wzmocnieniu pozycji jednostki w samorządzie,

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, CBOSA.

a w konsekwencji dalszej integracji i rozwojowi wspólnot lokalnych. W literaturze od lat krytykuje się stan partycypacji społecznej w samorządzie oraz wolne tempo pobudzania aktywności obywatelskiej⁴¹. Wydaje się, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza może być skuteczną odpowiedzią na niedobory demokracji w polskim życiu publicznym, zwłaszcza w społecznościach lokalnych.

Civic legislative initiative as an instrument of social participation

Summary

The article contains a synthetic discussion on the institution of a civic legislative initiative, with particular emphasis on its essence, the obligation to regulate it at the self-government level and the subjective scope. The starting point for the deliberations is the concept of social participation. The author presents arguments for the recognition of a civic legislative initiative as an instrument of social participation, which results in the obligation imposed on the commune authorities to disseminate and promote the institution in question. The considerations included in the text are based on the views of doctrine and jurisprudence and the analysis of statutes of communes (cities), which were discussed from the point of view of the regulation on objects of local initiative. In a summary, the author is of the opinion that the institution of a civic legislative initiative meets the desired changes, constituting a form of direct democracy and an instrument of real impact of residents on the life of the local community.

⁴¹ M. Kalisiak-Mędelaska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 251.