

PAULINA PIETKUN<sup>1</sup>

## Uwarunkowania instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

### 1. Wstęp

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza<sup>2</sup> – obok wyborów samorządowych<sup>3</sup>, referendum lokalnego<sup>4</sup>, konsultacji społecznych<sup>5</sup>, w tym budżetu obywa-

1 Mgr Paulina Pietkun – Kolegium Doktorskie Nauk Prawnych Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Wrocławskiego, Zakład Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0002-2967-0935.

2 Art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.); art. 42a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.; dalej: u.s.p.); art. 89a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.). Wskazane przepisy zostały dodane do samorządowych ustaw ustrojowych na podstawie 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 ze zm.). Do dnia ich wejścia w życie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza funkcjonowała na podstawie przepisów statutowych niektórych jednostek samorządu terytorialnego (a precyzyjniej – tylko tych jednostek, które zdecydowały się na wprowadzenie tej instytucji). Jak zauważa D. Dąbek: „niewątpliwą zaletą wprowadzonej regulacji ustawowej jest jednoznaczne zakończenie sporu co do dopuszczalności przyznania prawa do inicjatywy uchwałodawczej podmiotom innym niż organ wykonawczy” – por. D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, komentarz do art. 42a, LEX; przeciwnie: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08 (LEX nr 506950), w uzasadnieniu którego wskazano, iż „rada gminy nie może w statucie gminy przyjąć, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa uchwałodawcza polegająca na złożeniu projektu uchwały. W przepisach Konstytucji RP oraz w u.s.g. brak jest unormowań przyznających mieszkańcom wspólnoty samorządowej prawa do przedstawiania pod obrady rady gminy projektów uchwał”.

3 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

4 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.).

5 Art. 5a ust. 1 u.s.g.; art. 3d ust. 1 u.s.p.; art. 10a ust. 1 u.s.w.

telskiego<sup>6</sup>, funduszu sołeckiego<sup>7</sup>, czynnego udziału mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup>, możliwości udziału w zebraniu wiejskim<sup>9</sup> czy w ogólnym zebraniu mieszkańców oraz prawa składania petycji<sup>10</sup> – jest zaliczana do samorządowych form demokracji bezpośredniej (form partycypacji społecznej) związanych z przynależnością do wspólnoty samorządowej<sup>11</sup>. Pojęcie samorządności lokalnej/terytorialnej można zdefiniować w oparciu o art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.<sup>12</sup> jako „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”. Wydaje się zatem, że w powołanej definicji legalnej akcent został położony na atrybut samorządności<sup>13</sup>, jednak w kontekście korzystania ze wskazanych uprzednio samorządowych form demokracji bezpośredniej równie istotny jest atrybut korporacyjności<sup>14</sup>. Podczas inicjowania i udziału w samorządowych formach demokracji bezpośredniej (formach partycypacji społecznej) mieszkańcy gminy, powiatu oraz województwa, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową, w określonych warunkach<sup>15</sup> mogą uczestniczyć w procesie rozstrzygnięcia o niektórych sprawach dotyczących wspólnoty/korporacji<sup>16</sup>, stając się wówczas jednocześnie współadministrującymi<sup>17</sup>. Następuje wówczas „przejsięcie” z korporacyjności (upodmiotowienia wspólnot tworzonych przez mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu

6 Art. 5a ust. 3 u.s.g.; art. 3d ust. 3 u.s.p.; art. 10a ust. 3 u.s.w.

7 Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 ze zm.).

8 Art. 28aa u.s.g.; art. 30a u.s.p.; art. 34a u.s.w.

9 Zob. art. 36 ust. 1 u.s.g.

10 Por. ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

11 Por. J. Korczak, *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: *Prawo administracyjne – zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 571–585.

12 Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost., dalej jako: EKSL.

13 Chociaż docelowo art. 3 ust. 1 i 2 EKSL służy zdefiniowaniu pojęcia i koncepcji samorządu lokalnego.

14 W kontekście kluczowych atrybutów samorządowego administrowania zob. więcej: P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, s. 263.

15 Rozumianych jako konieczność spełnienia przez członków wspólnoty samorządowej „formalnych warunków uczestnictwa”, np. warunków dotyczących wieku, posiadania czynnego prawa wyborczego, miejsca (stałego) zamieszkania czy posiadania przez inicjatora/uczestnika określonego obywatelstwa.

16 Zob. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 233–236.

17 P. Lisowski, *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „*Studia Iuridica*” 2020, t. 85, s. 63.

terytorialnego, określanego przyimkiem „z”) do samorządności (określanej przyimkiem „poprzez”, kiedy to mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>18</sup> stają się jej władzą)<sup>19</sup>. R. Cybulska zalicza obywatelską inicjatywę uchwałodawczą do jednego ze sposobów czynnego udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących wspólnoty samorządowej<sup>20</sup>. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza ma przy tym nierozstrzygający i zbiorowy charakter, a ponadto stanowi formę demokracji bezpośredniej najbardziej zbliżoną do funkcji prawodawczej<sup>21</sup>.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych prawnych oraz faktycznych ograniczeń związanych z korzystaniem z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, identyfikowanych zarówno na poziomie regulacji samorządowych ustaw ustrojowych, jak również w wybranych uchwałach, określających szczegółowe zasady wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej. W opracowaniu zostaną zaprezentowane również rozważania dotyczące kwestii kierowania projektu uchwały do zaopiniowania (a precyzyjniej – etapu, na którym takie zaopiniowanie powinno nastąpić) i/lub uzgodnienia z innymi właściwymi organami (a przede wszystkim problemu podmiotu odpowiedzialnego za realizację obowiązku uzgodnienia). Uwzględnione będą także zagadnienia, które na podstawie przepisów ustaw szczególnych nie mogą stanowić przedmiotu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W artykule zastosowano analityczno-dogmatyczną metodę badań. Wykorzystano w nim głównie opracowania monograficzne i artykuły naukowe z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

## 2. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – ustalenia podstawowe

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza obejmuje prawo członków wspólnot samorządowych (posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego j.s.t.) do opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który po spełnieniu

---

18 Dalej również jako: j.s.t.

19 Tak P. Lisowski, *Ustrojowe...*, s. 264.

20 R. Cybulska, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako forma współpracy mieszkańców z gminą, powiatem i województwem*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2023, nr 37 (119), s. 78.

21 Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest uznawana za lokalny/regionalny odpowiednik inicjatywy ustawodawczej uregulowanej w art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – por. J. Kuciński, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018, s. 74–87 i 113–123; M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2, s. 19–20.

warunków formalnych z mocy prawa powinien w określonym terminie<sup>22</sup> zostać poddany pod głosowanie (rozpoznany) na posiedzeniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>23</sup>. Prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej obejmuje także popieranie projektu uchwały podczas dalszych prac organu stanowiącego j.s.t. za pośrednictwem komitetu lub osób wskazanych przez komitet. Należy zauważyć przy tym, że przyznanie grupie mieszkańców uprawnienia do zainicjowania/wszczęcia procesu podejmowania uchwał, czyli w szczególności stanowienia prawa lokalnego albo regionalnego<sup>24</sup>, nie pozbawia ani nie ogranicza kompetencji prawodawczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego<sup>25</sup>. K. Bandarzewski uznaje prawo wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą za częściową formę upodmiotowienia wspólnoty samorządowej, pod warunkiem uwzględnienia realnej możliwości wnoszenia projektów uchwał przez grupę mieszkańców<sup>26</sup>. Minimalna liczba mieszkańców, których poparcia wymaga projekt wnoszony w trybie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, została określona w każdej z samorządowych ustaw ustrojowych w następujący sposób:

- grupa mieszkańców gminy musi liczyć: w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób,

---

22 Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinien stanowić przedmiot obrad organu stanowiącego j.s.t. na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia projektu – zob. art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p. oraz art. 89a ust. 3 u.s.w.

23 R. Marchaj, w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, komentarz do art. 41a, LEX/el. Autor w tym względzie klasyfikuje obywatelską inicjatywę uchwałodawczą jako formę demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygującym, ponieważ możliwość wniesienia projektu uchwały nie przesądza jeszcze o jej ostatecznym przyjęciu. Projekt uchwały podlega bowiem rozpoznaniu jak każda inna inicjatywa.

24 B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączynski, Warszawa 2012, s. 114. Respektując uwarunkowania języka prawnego, należy wskazać, że określenie „lokalne” jest wykorzystywane do odróżniania poziomu gmin i powiatów od poziomu województw, do którego stosuje się już określenie „regionalne”. Jak zauważa P. Lisowski, „o przynależności do lokalnych źródeł prawa (administracyjnego) przesądza fakt podejmowania danego aktu normatywnego przez organ podmiotu administracji publicznej, który *ex definitione* (z racji lokalizacji w strukturze administracji publicznej) nie legitymuje się ogólnokrajową właściwością miejscową” – P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne...*, s. 227. W dalszej części tekstu określenie „prawo lokalne” będzie stosowane łącznie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowionego na poziomie gminy, powiatu i województwa.

25 „Prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej nie wyłącza inicjatywy uchwałodawczej innych podmiotów, w szczególności przysługującej organowi wykonawczemu gminy” – zob. D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 42a.

26 K. Bandarzewski, *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego...*

- grupa mieszkańców powiatu musi liczyć: w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób,
- grupa mieszkańców województwa musi liczyć co najmniej 1000 osób<sup>27</sup>.

W zakresie przedmiotowym obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszczą się wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz pozostające w kompetencji organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem tych, w których przepis szczególnie przewiduje wyłączną inicjatywę uchwałodawczą<sup>28</sup>. Jak zauważa M. Augustyniak, sprawy bezpośrednio związane z realizacją zadań i kompetencji istotnych dla społeczności lokalnych mogą dotyczyć zagadnień o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, opiniodawczo-wnioskowym, konsultacyjnym, proceduralnym, administracyjnym i majątkowym<sup>29</sup>. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mogą być zgłaszane zarówno projekty uchwał będące aktami prawa miejscowego, jak i projekty uchwał nieposiadające tej charakterystyki<sup>30</sup>.

### 3. Uchwały w sprawie określenia zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich

Z uwagi na to, że ustawowe uregulowania dotyczące instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mają raczej ogólny charakter, szczegółowe zasady jej wnoszenia powinna określać stosowna uchwała, będąca aktem prawa miejscowego<sup>31</sup>. Postanowienia uchwał w sprawie określenia zasad wnoszenia ini-

27 Zob. odpowiednio: art. 41a ust. 2 pkt 1–3 u.s.g.; art. 42a ust. 2 pkt 1–2 u.s.p.; art. 89a ust. 2 u.s.w.

28 „Z literalnej wykładni omawianych regulacji wynika, że ustawodawca nie wprowadził ograniczeń przedmiotowych co do zakresu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, aczkolwiek trzeba mieć na względzie, że ograniczenia te mogą wynikać z innych przepisów ustaw ustrojowych bądź z przepisów odrębnych”, M. Kaczocha, *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022, LEX/el; R. Marchaj, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 41a.

29 M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, LEX/el.

30 Tak R. Marchaj, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 41a. D. Dąbek przyjmuje jednak, że z uwagi na umieszczenie przepisów regulujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego gminnej ustawy ustrojowej, nie dotyczy ona wszelkich uchwał, ale jedynie uchwał będących aktami prawa miejscowego – zob. D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 42a. Przy uznaniu słuszności argumentacji prowadzonej w oparciu o zastosowanie wykładni systemowej przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, wydaje się, że funkcjonalne spojrzenie na te przepisy skłania do przyjęcia stanowiska reprezentowanego przez pierwszego z autorów.

31 Zob. J. Podgórska-Rykała, *Rozstrzygnięcia nadzorcze a praktyka samorządowa na przykładzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5, s. 44–54.

cyjatyw obywatelskich, zdaniem R. Cybulskiej, wpływają na realną możliwość działania mieszkańców w tym trybie, a także ukazują zakres sformalizowania współpracy mieszkańców z organem stanowiącym w zakresie procedowania uchwał<sup>32</sup>. Zgodnie z upoważnieniami ustawowymi do obligatoryjnego<sup>33</sup> wydania uchwały, zawartymi odpowiednio w art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p. oraz art. 89a ust. 5 u.s.w., organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego powinien określić: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem pozostałych przepisów samorządowych ustaw ustrojowych.

Z normatywnego charakteru uchwały określającej szczegółowe zasady wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika konieczność formułowania jej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego<sup>34</sup>. Oznacza to, że uprawnione organy z jednej strony powinny w pełni zrealizować udzielone im upoważnienie ustawowe (tj. całościowo uregulować wskazane powyżej zagadnienia w treści podejmowanej uchwały<sup>35</sup>), a z drugiej strony nie powinny zamieszczać w treści uchwały regulacji nieznajdujących uzasadnienia w delegacji ustawowej do jej podjęcia (tj. są zobowiązane respektować zamknięty katalog postanowień wymagających uregulowania w tym akcie prawa miejscowego)<sup>36</sup>. Uchwała określająca szczegółowe zasady wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej powinna być również zgodna z ogólną ideą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, z której wynika, że wnoszenie projektów uchwał przez grupę mieszkańców powinno być realne i możliwie nieskomplikowane<sup>37</sup>. Przy określaniu wymogów formalnych składanego projektu powinno dążyć się do maksymalnego odformalizowania czynności związanych z podejmowaniem przez mieszkańców inicjatyw w tym zakresie tak, aby mogła ona podlegać faktycznemu wykorzystaniu przez grupę zainteresowanych mieszkańców<sup>38</sup>.

---

32 R. Cybulska, *Obywatelska...*, s. 79.

33 Tak D. Ziółkowski, *Obowiązek uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 540.

34 Por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 października 2019 r., PN.4131.545.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 5107.

35 Należy przy tym zauważyć, że niewypełnienie delegacji ustawowej przez uchwałę jest uznawane za istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości – por. wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, LEX nr 2380880.

36 Por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130.

37 Tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407.

38 Jak zauważa R. Cybulska: „określenie zasad wnoszenia inicjatywy może być korzystne dla mieszkańców w tym znaczeniu, że projekt uchwały przygotowany zostanie



Analiza niektórych rozstrzygnięć nadzorczych wydanych w ramach nadzoru wojewody czy orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne pozwala na wyróżnienie kilku spornych regulacji dotyczących realizowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców, wprowadzanych przez organy stanowiące w uchwałach w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Za nieprawidłowe zostało uznane m.in. odesłanie uchwałą w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do przepisów statutowych bez jednoczesnego precyzyjnego wskazania, które z nich będą miały zastosowanie<sup>39</sup>. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego w takiej sprawie wojewoda podkreślił, iż „tworzy się w ten sposób niedopuszczalny stan niepewności, co do faktycznych wymogów, jakie spełniać powinny projekty uchwał, wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”<sup>40</sup>. Stanowisko to koresponduje z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., w uzasadnieniu którego wskazano, że „wymogi formalne jakim muszą odpowiadać projekty uchwał składane w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej winny być uregulowane wyczerpująco w uchwale podejmowanej na podstawie art. 41a ust. 5 u.s.g., gdyż jest to istotny element uchwały. W § 3 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej uchwały wskazano, że projekt uchwały w ramach inicjatywy uchwałodawczej musi spełniać wymogi formalne określone w statucie gminy. Stosownie do treści powołanego przepisu brak jest podstaw do odsyłania do innych przepisów, w tym do statutu”<sup>41</sup>.

Również zawężenie zakresu przedmiotowego projektów uchwał zgłaszanych przez mieszkańców, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza delegację ustawową, co skutkuje koniecznością wyeliminowania § 3 ust. 1 uchwały z obrotu prawnego<sup>42</sup>. Za przekroczenie delegacji ustawowej uznawane jest także postanowienie uchwały w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stanowiące, że wycofanie poparcia udzielonego projektowi uchwały jest nieskuteczne po jego wpłynięciu do organu stanowiącego<sup>43</sup>. Podobne stanowisko organ nadzoru zajął w odniesieniu do nałożenia w uchwale na komitet obowiązku dołączenia

w sposób prawidłowy, co umożliwi organowi stanowiącemu sprawne procedowanie oraz zmniejsza ryzyko negatywnej oceny”, *Obywatelska...*, s. 80.

39 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2019 r., PN.4131.123.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1401.

40 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 maja 2019 r., PN.4131.248.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 2360.

41 III SA/Łd 683/19, LEX nr 2734349.

42 W powołanej uchwale Rada postanowiła, że projekt uchwały nie może dotyczyć spraw, dla których ustawy zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej dla Zarządu Powiatu w Gołdapi – zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 5 grudnia 2018 r., PN.4131.465.2018, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 5253.

43 Ibidem.

do projektu uchwały klauzuli o ogłoszeniu aktu w przypadku, gdy przepisy prawa przewidują wymóg ogłoszenia<sup>44</sup>. Wprowadzenie wymogów co do treści uzasadnienia projektów uchwał wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w postaci obowiązku wskazania przez mieszkańców potrzeby i skutków społecznych oraz finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia, a także przedstawienia stanu dotychczasowego w zakresie objętym uchwałą oraz wskazania różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem, w istocie ogranicza, a przynajmniej utrudnia mieszkańcom realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej<sup>45</sup>.

#### 4. Prawne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Wydaje się, że prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej jest zasadniczo wyłączone w przypadkach, gdy ustawy wyraźnie przewidują wyłączną inicjatywę uchwałodawczą wskazywanych przez ustawodawcę organów administracji publicznej<sup>46</sup>. Przykład takiej regulacji stanowi art. 230 ust. 1 i art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>47</sup>, który zastrzega wyłączną inicjatywę uchwałodawczą na rzecz wójta/burmistrza/prezydenta miasta w zakresie sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz jej zmiany, uchwały o prowizorium budżetowym oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany. Jednakże, posługując się przykładem art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>48</sup>, który wskazuje organy uprawnione do zainicjowania procedury uchwałodawczej, bez jednoczesnego zastrzeżenia na ich rzecz „wyłączności” w tym zakresie, wydaje się, że w takiej sytuacji możliwe jest wniesienie projektu uchwały w trybie inicjatywy obywatelskiej<sup>49</sup>. Jednocześnie należy

---

44 Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 marca 2019 r., PN.4131.187.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1782.

45 Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 kwietnia 2019 r., PN.4131.193.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1792.

46 Odmiennie R. Cybulska, *Obywatelska...*, s. 82–83. Zdaniem autorki „nie można podzielić poglądu, że niedopuszczalne jest wykonywanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jeżeli ustawy zastrzegają wyłączność określonego organu do sporządzenia danego projektu”; tak również A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 358.

47 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

48 Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.

49 Należy zauważyć, że przyjęcie odmiennej perspektywy znacząco zawężyłoby zakres spraw, w których możliwe jest wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (np. prowadziłoby do wyłączenia wszystkich spraw, w których procedurę uchwałodawczą inicjuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego). Wydaje się ponadto, że takie założenie stałoby w sprzeczności z celem tej instytucji – por. P. Arczyński, *Inicjatywa uchwałodawcza (w ujęciu pośrednim i bezpośrednim) w zakresie planów*



zauważyć, że nie w każdym przypadku zajęcie jednoznacznego stanowiska w przedmiocie dopuszczalności wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą będzie możliwe<sup>50</sup>.

Rozważenia w tym miejscu wymaga również sytuacja, w której ustawodawca wprost zastrzega dla danej kategorii spraw wykorzystanie innej samorządowej formy demokracji bezpośredniej (formy partycypacji społecznej), a kategoria ta pozostaje w zakresie kompetencji prawodawczych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej będzie w takich przypadkach również ograniczone, gdyż nie tylko prowadziłyby to do pewnego rodzaju „konkurencyjności trybów”, ale także powodowałyby np. zmianę minimalnej liczby mieszkańców, których poparcia wymaga dana inicjatywa lokalna. Jako przykład można tutaj wskazać na art. 54 ust. 2 zdanie drugie u.s.g. w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o referendum lokalnym, w którym ustawodawca zastrzega, że samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, może stanowić przedmiot referendum gminnego.

Odnosząc się do strony formalnej sporządzonego przez mieszkańców projektu uchwały, wydaje się, że powinien on być zgodny z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>51</sup>. Choć rozporządzenie to zostało podjęte na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>52</sup>, co zasadniczo wskazuje na obowiązek realizacji wytycznych w nim zawartych przede wszystkim przez „naczelną i centralną organy administracji państwowej, to jednak wydaje się, że wprowadzone w tym akcie dyrektywy legislacyjne kształtują reguły poprawnego redagowania projektów wszystkich aktów prawnych”<sup>53</sup>, w tym również projektów

---

*zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2021, nr 68 (2), s. 16.

50 Przykładowo art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 645). Powołany przepis stanowi, że: „rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania”, jednak bez zastrzeżenia „wyłącznie” w tym zakresie.

51 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.

52 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.

53 Tak J. Kaczor, *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej” do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 17–30. W dalszej części pracy autor zauważa również, że „choćby w imię wzmocnienia wciąż jeszcze w naszych warunkach słabej kultury legislacyjnej, obowiązkiem każdego legislatora powinno być przestrzeganie z.t.p., tym bardziej, że nie mają one żadnej alternatywy w polskim porządku prawnym”. Odmiennie: wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II OSK 346/07 (LEX nr 341369), w którym NSA wywodzi, że dyrektywy zawarte w z.t.p. „mają charakter wskazówek i zaleceń, a niezastosowanie się do nich nie wiąże się z sankcją w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego”; T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej a prawotwórstwo organów jednostek samorządu terytorialnego*,

samorządowych aktów prawa miejscowego. Jeśli przyjąć powyższe stanowisko, reprezentowane przez część przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, to wydaje się, że wymóg sporządzenia projektu uchwały w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zgodnie z „Zasadami techniki prawodawczej” również może zostać zaliczony do prawnych ograniczeń instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Taką perspektywę potwierdza § 4 ust. 3 uchwały nr VI/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą<sup>54</sup>. Część uchwał w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przewiduje ponadto obowiązek przedłożenia opinii formalno-prawnej zawierającej stanowisko radcy prawnego w zakresie zgodności projektu z prawem, natomiast inne rozwiązania (wydaje się, że bardziej korzystne z perspektywy mieszkańców) przewidują pomoc obsługi prawnej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie uzgodnienia projektu uchwały pod względem formalno-prawnym<sup>55</sup>.

Zgodnie z założeniami przedstawionymi we wstępie niniejszego artykułu, wydaje się, że do prawnych ograniczeń instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można zaliczyć również wynikający z przepisów ustaw szczególnych obowiązek kierowania projektu uchwały do zaopiniowania (a precyzyjniej – określenia dokładnego etapu pracy nad projektem uchwały, podczas którego takie zaopiniowanie powinno następować) i/lub uzgodnienia z innymi właściwymi organami (a przede wszystkim problem podmiotu odpowiedzialnego za realizację obowiązku zaopiniowania/uzgodnienia). Zważywszy na przedstawiony wyżej szeroki zakres przedmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, w którym mieszczą się wszystkie sprawy ważne dla wspólnoty lokalnej oraz pozostające w kompetencji organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, nie można wykluczyć wystąpienia takiej ewentualności w praktyce. Rozwiązania stosowane w tym zakresie

---

„Państwo i Prawo” 2006, nr 1, s. 92. Wątpliwości związane z wiążącym obowiązkiem stosowania dyrektyw legislacyjnych zawartych w z.t.p. przez organy jednostek samorządu terytorialnego w procesie prawotwórczym przedstawiciele doktryny wywodzą z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego konstytucyjną gwarancję samodzielności „jednostek samorządu terytorialnego”, która podlega ochronie sądowej – por. T. Bąkowski, *Zasady techniki prawodawczej*, w: P. Bielski et al., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz do § 142, LEX/el.

54 Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2051.

55 Por. uchwałę nr VI/69/2019 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3678) oraz uchwałę nr XV/143/2020 Rady Gminy Obrzycko z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4747).

są różne – część prawodawców lokalnych<sup>56</sup> w uchwałach w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wprost nakłada ten obowiązek na przewodniczącego organu stanowiącego<sup>57</sup>. Problem w korzystaniu z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w zakresie procedowania projektu takiej uchwały może pojawić się w przypadku, gdy prawodawca lokalny<sup>58</sup> nie ureguluje wprost kwestii realizacji wymogu zaopiniowania i uzgodnienia w uchwale w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej lub skorzysta z ogólnego odesłania do regulacji statutowych<sup>59</sup>.

## 5. Faktyczne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Wydaje się, że do faktycznych ograniczeń instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można zaliczyć kwestię modyfikacji wniesionego przez mieszkańców projektu uchwały na etapie jego procedowania<sup>60</sup>. Chociaż przedstawiciele doktryny krytycznie oceniają możliwość modyfikacji treści projektu uchwały przygotowanego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej<sup>61</sup>, to część uchwał w sprawie określenia szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej taką możliwość

---

56 Zob. przypis 24.

57 Zob. § 7 ust. 3 uchwały nr VI/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2051) oraz § 8 ust. 5 uchwały nr XLI/867/18 z dnia 11 października 2018 r. Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie określenia zasad obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 4935 ze zm.).

58 Zob. przypis 24.

59 Por. powoływaną już uchwałę nr XV/143/2020 Rady Gminy Obrzycko z dnia 26 maja 2020 r.; uchwałę nr IX.161.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1633) oraz uchwałę nr XII.69.2019 Rady Miejskiej w Łęknicy z dnia 6 września 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2444), w których kwestia ta nie została dostrzeżona przez lokalnych prawodawców.

60 Por. art. 5a ust. 4 u.s.g., który stanowi, że rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego. Podobne zastrzeżenie nie zostało wprost poczynione w odniesieniu do projektów uchwał wnoszonych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

61 Por. D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 42a. Autorka wskazuje, że „rada gminy nie ma prawa zmieniać treści projektu uchwały przygotowanego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy i nad nim rada głosuje, bez prawa do jego modyfikacji. Przyjęcie odmiennej zasady czyniłoby prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej iluzorycznym, wniesiony projekt mógłby być bowiem zmodyfikowany dowolnie przez radę gminy i w ten sposób

dopuszcza<sup>62</sup>. Wówczas istnieje zagrożenie, że uchwała ostatecznie przyjęta przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego może wcale nie odzwierciedlać pierwotnej woli mieszkańców występujących z projektem uchwały.

Do faktycznych ograniczeń w korzystaniu z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej można zaliczyć również obowiązek finansowania popularyzacji projektu uchwały przez komitet inicjatywy uchwałodawczej. Czynności związane z przygotowywaniem projektu uchwały, jego rozpowszechnianiem, promocją, a także organizacją zbierania podpisów mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego popierających projekt w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej co do zasady wykonuje komitet inicjatywy uchwałodawczej. Komitet promuje wówczas swoją inicjatywę na własny koszt i we własnym zakresie działań, korzystając np. z dostępnych mu mediów, spotkań z mieszkańcami i innych zgodnych z prawem metod popularyzacji projektu<sup>63</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawione dotychczas w niniejszym artykule prawne i faktyczne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, można stwierdzić, że kolejnym przykładem faktycznego ograniczenia korzystania przez mieszkańców z tej formy samorządowej demokracji bezpośredniej jest „atrakcyjność” wykorzystania innych form partycypacji społecznej. Zdaniem R. Marchaja „odwołując się do typologii inicjatyw ludowych, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza uregulowana powinna zostać zakwalifikowana jako sformułowana. W przeciwieństwie do inicjatyw niesformułowanych, ustawodawca wymaga wniesienia przez grupę mieszkańców gotowego projektu uchwały. W przypadku tzw. inicjatyw prostych wystarczy, iż wnioskodawcy określą problem, który chcą rozwiązać, oraz wskażą pożądany przez nich kierunek działań, natomiast sama treść aktu normatywnego będzie musiała zostać przygotowana przez organ”<sup>64</sup>. Wobec tego, po zidentyfikowaniu występowania danego problemu czy kwestii wymagającej uregulowania w uchwale, mieszkańcy mogą skorzystać z instytucji petycji jako formy zdecydowanie mniej sformalizowanej i czasochłonnej<sup>65</sup>.

ostateczna uchwała podjęta przez radę mogłaby mieć treść zupełnie inną niż zaproponowana w projekcie obywatelskim”.

62 Zob. § 8 ust. 6 uchwały nr VII/52/2019 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty na terenie Gminy Mieroszów (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3249).

63 Por. uchwałę nr V/60/3/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie występowania mieszkańców województwa śląskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 7323).

64 R. Marchaj, w: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, komentarz do art. 41a.

65 Por. postulat rezygnacji z opłaty od posiadania psów z dniem 1 stycznia 2023 r. wyrażony przez mieszkańców Oławy w petycji w sprawie zniesienia w mieście Oława opłaty od posiadania psów: <https://www.petycjeonline.com/>

Wniesienie petycji, która ostatecznie nie zostanie uwzględniona w pracach organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, może ewentualnie poprzedzać skorzystanie przez mieszkańców z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

## 6. Wnioski

Podsumowując, wydaje się więc, że omówione kwestie w istocie ograniczają, a przynajmniej znacząco utrudniają mieszkańcom faktyczną realizację obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Instytucja ta jest niewątpliwie ważnym instrumentem samorządowych form demokracji bezpośredniej (form partycypacji społecznej), jednakże nieczęsto wykorzystuje się ją w praktyce. Mieszkańcy, dostrzegając korzyści wynikające z zastosowania innych instrumentów partycypacyjnych w celu pośredniego włączenia się w procesy uchwałodawcze organu stanowiącego, decydują się na skorzystanie z instytucji mniej sformalizowanych przed złożeniem projektu inicjatywy obywatelskiej<sup>66</sup>. Jak zauważa K. Borecka: „w praktyce w badanych 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”<sup>67</sup>. Wydaje się, że dodatkowe ograniczenia związane z wykorzystaniem tej instytucji będą możliwe do zidentyfikowania podczas jej dalszego (i częstszego) wykorzystywania w praktyce samorządowego prawotwórstwa.

---

petycja\_w\_sprawie\_zniesienia\_w\_miecie\_oawa\_opaty\_od\_posiadania\_psow (dostęp: 20.04.2023).

66 Por. petycję w sprawie ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu dla rzeki Bzura na odcinku od Dworu w Nakielnicy (gmina Aleksandrów Łódzki) do Młyna Żytniego w Chociszewie (gmina Parzęczew) wraz z przylegającymi terenami zielonymi w jej dolinie, <https://bip.lodzkie.pl/urząd-marszalkowski/petycje/petycje-2023/item/13659-petycja-w-sprawie-ustanowienia-obszaru-chronionego-krajobrazu-dla-rzeki-bzura-na-odcinku-od-dworu-w-nakielnicy-gmina-aleksandrów-łódzki,-powiat-zgierski-do-młyna-żytniego-w-chociszewie-gmina-parzęczew,-powiat-zgi> (dostęp: 9.07.2023). Autorki petycji zapowiedziały, że jeśli Sejmik Województwa Łódzkiego nie podejmie ich inicjatywy, rozpoczną zbiórkę podpisów pod obywatelską inicjatywą uchwałodawczą – zob. <https://radio.opole.pl/104,703498,łodzkie-aktywistki-zlozily-petycje-w-sprawie-och> (dostęp: 9.07.2023).

67 K. Borecka, *Podstawowe cechy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach miejsko-wiejskich*, w: *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. R.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2020, s. 131.



## Bibliografia

### Literatura

- Arczyński P., *Inicjatywa uchwałodawcza (w ujęciu pośrednim i bezpośrednim) w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2021, nr 68 (2).
- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Bandarzewski K., *O podmiotowości wspólnot samorządowych*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Bąkowski T., w: P. Bielski et al., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Borecka K., *Podstawowe cechy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminach miejsko-wiejskich*, w: *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. R.B. Zientarski, E. Mreńca, Warszawa 2020.
- Borski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2.
- Cybulska R., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako forma współpracy mieszkańców z gminą, powiatem i województwem*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2023, nr 37 (119).
- Dąbek D., w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, LEX/el.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć na poziomie lokalnym*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.
- Kaczocha M., *Akty prawa miejscowego. Tworzenie. Procedura. Kontrola*, Warszawa 2022.
- Kaczor J., *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej” do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8.
- Korczak J., *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: *Prawo administracyjne – zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Kuciński J., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolitologiczne*, Warszawa 2018.
- Lisowski P., *Lokalne źródła prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne – zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „Studia Iuridica” 2020.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020.
- Marchaj R., w: *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.



- Podgórska-Rykała J., *Rozstrzygnięcia nadzorcze a praktyka samorządowa na przykładzie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 5.
- Ziółkowski D., *Obowiązek uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (tekst jedn. Dz.U. poz. 301 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870).
- Ustawa 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 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- Uchwała nr VI/57/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 25 lutego 2019 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców Województwa Małopolskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 2051).
- Uchwała nr V/60/3/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie występowania mieszkańców województwa śląskiego z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 7323).
- Uchwała nr XLI/867/18 z dnia 11 października 2018 r. Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sprawie określenia zasad obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 4935 ze zm.).

- Uchwała nr IV/43/2019 Rady Powiatu Chojnickiego z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych przez mieszkańców powiatu chojnickiego (Dz.Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4165 ze zm.).
- Uchwała nr XII.69.2019 Rady Miejskiej w Łęknicy z dnia 6 września 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego poz. 2444).
- Uchwała nr VII/52/2019 Rady Miejskiej Mieroszowa z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty na terenie Gminy Mieroszów (Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego poz. 3249).
- Uchwała nr XV/143/2020 Rady Gminy Obrzycko z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty (Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 4747).
- Uchwała nr VI/69/2019 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego poz. 3678).
- Uchwała nr IX.161.2019 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (Dz.Urz. Woj. Lubuskiego poz. 1633).

## Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II OSK 346/07, LEX nr 341369.
- Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19, LEX nr 2734349.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/Ol 737/08, LEX nr 506950.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, LEX nr 2380880.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407.

## Rozstrzygnięcia nadzorcze

- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 15 marca 2019 r. (PN.4131.123.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1401).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 29 marca 2019 r. (PN.4131.187.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1782).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 1 kwietnia 2019 r. (PN.4131.193.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 1792).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 maja 2019 r. (PN.4131.248.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 2360).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 października 2019 r. (PN.4131.545.2019, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego poz. 5107).

## Uwarunkowania instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

### Streszczenie

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę określenia uwarunkowań instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Podstawowym celem analizy było przedstawienie wybranych prawnych oraz faktycznych ograniczeń związanych z korzystaniem z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, identyfikowanych zarówno na poziomie regulacji samorządowych ustaw ustrojowych, jak również w wybranych uchwałach określających szczegółowe zasady wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej. Prowadzone rozważania objęły swoim zakresem także kwestie związane z kierowaniem projektu uchwały do zapiniowania (a precyzyjnie – etapu, na którym takie zapiniowanie powinno nastąpić) i/lub uzgodnienia z innymi właściwymi organami (a przede wszystkim problem podmiotu odpowiedzialnego za realizację obowiązku uzgodnienia). W artykule zostały uwzględnione także zagadnienia, które na podstawie przepisów ustaw szczególnych nie mogą stanowić przedmiotu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Zastosowano głównie analityczno-dogmatyczną metodę badań, wykorzystano opracowania monograficzne i artykuły naukowe z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, samorządowe formy demokracji bezpośredniej, uchwała, prawne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, faktyczne ograniczenia instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

## Determinants of the institution of a civic legislative initiative

### Abstract

This study addresses the issue of identifying the determinants of the institution of a civic legislative initiative. It aims to present selected legal and factual limitations related to this institution, identified at the level of the regulations of local self-government systems, and in selected resolutions defining the detailed principles for filing a legislative initiative. The discussion also covers issues related to submitting a draft resolution for an opinion (the stage at which such an opinion should be given) and/or for agreement with other competent authorities (the entity responsible for performing the duty of agreement). The article also looks at matters that, based on specific provisions, cannot be the subject of a civic legislative initiative. It primarily uses an analytical-dogmatic research method, drawing on monographs and scholarly articles on the studies of administrative law, along with administrative court judgments.

**Keywords:** institution of a civic legislative initiative, self-government forms of direct democracy, resolution, legal limitations on the institution of a civic legislative initiative, factual limitations on the institution of a civic legislative initiative