

KAROLINA JANKOWSKA¹

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie gminy w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych

1. Wprowadzenie

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi jedną ze zinstytucjonalizowanych form partycypacji mieszkańców gminy w życiu lokalnym. W literaturze podkreśla się, że prowadzi ona do rozwoju lokalnego społeczeństwa jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren². Przez niektórych instytucja ta jest opisywana jako dobro wspólne, ponieważ sprzyja rozwojowi podmiotowemu członków społeczności i spajaniu grupy w dążeniu do wspólnego celu, a także tworzy prawny mechanizm koordynujący działania na rzecz danej inicjatywy³. Istotę omawianej instytucji stanowi uprawnienie grupy mieszkańców do wniesienia projektu uchwały do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), na który nakładany jest obowiązek jego rozpatrzenia⁴. Znajduje ona swoje podstawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ Należą do nich fundamentalne wartości, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz wywodzone z preambuły zasada subsydiarności (pomocniczości)

1 Karolina Jankowska – Wydział Prawa i Administracji, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0009-0007-9220-0366.

2 D. Ziółkowski, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 538.

3 Ł. Brodziak, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji obywatelskiej w kontekście kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3 (15), s. 132–133.

4 H. Izdebski, *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej*, w: *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2018, s. 13.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

i zasada dialogu społecznego. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza koresponduje też z instytucją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP)⁶. W literaturze można odnaleźć poglądy, że stanowi ona jej odpowiednik na poziomie gminnym⁷.

Obywatelską inicjatywę uchwałodawczą reguluje art. 41a u.s.g.⁸, który został dodany przez ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁹. Przed nowelizacją funkcjonowała ona na podstawie przepisów statutowych wprowadzanych przez niektóre gminy, zatem prawo do jej wniesienia przysługiwało wyłącznie mieszkańcom tych jednostek, które określiły zasady i tryb inicjowania procesu uchwałodawczego przez członków wspólnoty lokalnej. Jednakże przyznanie obywatelom prawa złożenia projektu uchwały pod głosowanie rady gminy było wówczas często krytykowane przez organy nadzoru i sądy administracyjne¹⁰. O legalności tej instytucji przesądził ostatecznie wyrok NSA, w którym uprawnienie do przekładania organowi stanowiącemu j.s.t. projektów uchwał powiązано z ustalaniem trybu pracy rady gminy, należącego na podstawie art. 22 ust. 1 u.s.g. do materii statutowej¹¹. Pogląd o fakultatywnym charakterze obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dezaktualizował się całkowicie z chwilą wejścia w życie ustawy z 2018 r. Jednocześnie na radę gminy nałożony został obowiązek podjęcia uchwały w tym przedmiocie (art. 41a ust. 5 u.s.g.). W czasie swojego dość krótkiego funkcjonowania w polskim prawie w zinstytucjonalizowanej formie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza wielokrotnie stawała się już przedmiotem orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych¹². Cel niniejszego artykułu stanowi przedstawienie wypracowanych przez nie najważniejszych tez odnoszących się do ustawowej regulacji tej instytucji na poziomie gminy, a także analiza art. 41a u.s.g. z wykorzystaniem metody prawno-dogmatycznej.

6 D. Ziółkowski, w: *Ustawy...*, s. 539.

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

8 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); dalej: u.s.g.

9 Dz.U. poz. 130 ze zm.; dalej: ustawa z 2018 r.

10 R. Marchaj, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, s. 719.

11 Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, LEX nr 1418770.

12 Na dzień 23 sierpnia 2023 r. NSA nie wydał żadnego wyroku w przedmiocie art. 41a u.s.g.

2. Zakres podmiotowy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Pierwszą kwestię uregulowaną przez ustawodawcę w art. 41a u.s.g. stanowi określenie zakresu podmiotowego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, przy czym ust. 1 i 2 powyższego przepisu należy interpretować w sposób łączny. Do wystąpienia z projektem uchwały uprawniona jest wyłącznie grupa mieszkańców gminy. Zastosowany został zatem cenzus domicyliu, a nie zameldowania. Przyjęta regulacja dodatkowo pozostaje w ścisłym związku z art. 1 u.s.g., zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą *ex lege* mieszkańcy gminy. Nieuprawnione staje się przy tym ograniczenie kryterium podmiotowego omawianej instytucji jedynie do osób legitymujących się meldunkiem na terenie danej j.s.t.¹³ Zgodnie z orzecznictwem uzasadnienia nie znajduje również obowiązek podania numeru PESEL przez osoby udzielające poparcia projektowi uchwały, gdyż nie zawiera on danych dotyczących miejsca zamieszkania, *ergo* nie rozstrzyga, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy. Zdaniem sądów administracyjnych wprowadzenie tego typu regulacji stanowi nieuprawnione tworzenie dodatkowych kryteriów, nieuwzględnionych w ustawie, oraz ogranicza krąg mieszkańców gminy do legitymujących się numerem PESEL, zatem jest sprzeczne z art. 41a ust. 1 u.s.g.¹⁴ Drugim kryterium podmiotowym jest wymóg posiadania czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego gminy przez osoby zamierzające wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a k.w.¹⁵ prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski (Unii Europejskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej), który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze danej gminy. Natomiast zgodnie z art. 10 § 2 k.w. czynnego prawa wyborczego nie posiada osoba pozbawiona praw publicznych lub ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Pozbawione podstawy prawnej uszczegółowienie cech mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze stanowią natomiast wymóg bycia wpisanym do stałego rejestru wyborców¹⁶ oraz obowiązek posiadania czynnego prawa wyborczego na dzień złożenia inicjatywy, które dodatkowo ograniczają krąg osób uprawnionych do jej poparcia¹⁷. Istotnego naruszenia prawa nie stanowi zaś zamiana sformułowania

13 D. Ziółkowski w: *Ustawy...*, s. 542–543.

14 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19, LEX nr 2734349; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20, LEX nr 3074706.

15 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.); dalej: k.w.

16 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20.

17 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

„posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego” na „posiadających prawa wyborcze do Rady Miejskiej” w uchwale rady gminy, gdyż obie te grupy są tożsame¹⁸.

Ustawodawca uregulował także wymaganą liczbę podpisów, którą mieszkańcy muszą złożyć pod projektem uchwały. Została ona uzależniona od wielkości danej gminy i wynosi co najmniej 100 osób w gminie do 5 tys. mieszkańców, co najmniej 200 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców oraz co najmniej 300 osób w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców (art. 41a ust. 2 u.s.g.). Należy również zaznaczyć, że powyższy przepis musi być interpretowany w sposób rygorystyczny, gdyż art. 41a ust. 5 u.s.g. nie daje radzie gminy uprawnienia do modyfikowania zawartych w nim kryteriów¹⁹. Mieszkańcy powinni mieć możliwość wycofania poparcia udzielonego danemu projektowi, gdyż bez wyraźnej regulacji ustawowej osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych może swobodnie zarówno składać oświadczenia woli w celu poparcia konkretnego projektu, jak i je cofać. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w drodze ustawy, zatem taki przepis mógłby wprowadzić wyłącznie ustawodawca, a art. 41a ust. 5 u.s.g. nie obejmuje kwestii wycofania poparcia czy jego skutków²⁰.

3. Projekt uchwały zgłoszony przez mieszkańców jako przedmiot obrad sesji rady gminy

Na podstawie art. 41a ust. 3 u.s.g. projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po jego złożeniu, jednak nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia. W orzecznictwie zaznacza się, iż należy dokonać rozróżnienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej i powstałego w wyniku jej podjęcia projektu uchwały. Inicjatywa stanowi bowiem realizację oddolnego pomysłu, idei wprowadzenia uchwały o danej treści na obszarze gminy. Z kolei projekt uchwały jest projektem dokumentu tę treść zawierającym, który staje się przedmiotem obrad rady gminy. W jego skład wchodzi także wszelkie uzgodnienia, analizy i stanowiska zgromadzone przed poddaniem go pod głosowanie²¹.

18 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/GI 148/21, LEX nr 3172342.

19 D. Ziółkowski, w: *Ustawy...*, s. 543–544.

20 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19, LEX nr 2742849; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.

21 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/GI 148/21.

Ze sformułowania przepisu art. 41a ust. 3 u.s.g. bezpośrednio wynika, że jedynym organem uprawnionym do ostatecznego i wiążącego decydowania o losach każdego projektu jest rada gminy²². W szczególności ustawodawca nie przewidział możliwości upoważnienia przewodniczącego organu stanowiącego j.s.t. do podejmowania władczych, jednoosobowych decyzji odnośnie do tego, czy składany projekt uchwały spełnia określone wymogi i czy powinien stać się przedmiotem obrad. Zagadnienie uprawnień przewodniczącego rady gminy zostało w sposób wyczerpujący i bezwyjątkowy (poprzez użycie przez ustawodawcę wyrazu „wyłącznie”) uregulowane w art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g., który stanowi, iż należy do nich wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W związku z tym nie posiada on żadnych ustawowo nadanych (ani przez art. 41a ust. 5, ani przez art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze u.s.g.) uprawnień do weryfikacji zgłaszanych projektów uchwał, wzywania do uzupełnienia ich braków formalnych oraz decydowania o pozostawieniu ich bez rozpoznania, a przyznanie mu ich w uchwale w ocenie orzecznictwa należy uznać za istotne naruszenie prawa²³. Umocowania w ustawie nie znajduje również nałożenie na przewodniczącego rady gminy obowiązku wykonania uchwały, gdyż przepis art. 30 ust. 1 u.s.g. określa wyłączną kompetencję organu wykonawczego w tym przedmiocie²⁴. W literaturze podkreśla się więc, że w art. 41a ust. 3 u.s.g. na przewodniczącego zostały nałożone tylko dwa obowiązki – wprowadzenia wniesionego przez mieszkańców projektu do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy oraz zwołania sesji nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia jego złożenia. Ponadto regulacja ta, stanowiąc *lex specialis* względem art. 20 ust. 5 i 6 u.s.g., daje mieszkańcom gwarancję poddania ich projektu pod obrady²⁵.

Zastosowanie przez ustawodawcę w art. 41a ust. 3 u.s.g. sformułowania „projekt (...) staje się przedmiotem obrad rady gminy” implikuje, że nie ma ona prawa zmieniać jego treści, zatem musi zostać poddany pod głosowanie w brzmieniu, jakie nadali mu mieszkańcy²⁶. Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotem obrad rady gminy może stać się wyłącznie projekt uchwały możliwej do podjęcia, czyli zgodnej z przepisami prawa, poprawnej pod względem formalno-prawnym oraz posiadającej poparcie w postaci ustawowo wymaganej liczby podpisów mieszkańców (art. 41a ust. 2 u.s.g.). Wobec tego niezasadne i sprzeczne z prawem jest nadawanie dalszego biegu

22 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20.

23 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/Ol 771/20, LEX nr 3082887; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20.

24 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

25 D. Dąbek, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, s. 812.

26 Ibidem, s. 812–813.

i przedkładanie pod głosowanie projektu, który powyższych (minimalnych) wymogów nie spełnia²⁷.

Przepis art. 41a ust. 3 u.s.g. określa jedyne ramy czasowe dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej poprzez regulację maksymalnego terminu, w którym rada gminy musi rozpatrzyć zgłoszony projekt. W związku z tym organ uchwałodawczy nie został upoważniony w art. 41a ust. 5 u.s.g. do ustanawiania jakichkolwiek dodatkowych (nieprzewidzianych w ustawie) terminów, np. odnoszących się do kwestii wewnętrznego obiegu dokumentów między organem stanowiącym a wykonawczym gminy czy ustalających okres, w którym komitet może zbierać podpisy pod projektem²⁸. Zakreślenie przez radę gminy ram czasowych, w których mieszkańcy mogą udzielić poparcia projektowi, prowadziłoby do ograniczenia prawa do występowania z inicjatywą, co jest sprzeczne z intencją ustawodawcy²⁹. Organ uchwałodawczy nie został także upoważniony do modyfikowania trzymiesięcznego terminu z art. 41a ust. 3 u.s.g.³⁰

4. Reprezentacja komitetu inicjatywy uchwałodawczej

Na podstawie art. 41a ust. 4 u.s.g. komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do jego reprezentowania podczas prac rady gminy. Pomimo literalnego brzmienia powyższego przepisu, w którym ustawodawca posłużył się liczbą mnogą („osoby uprawnione do reprezentowania”), w orzecznictwie przyjmuje się, że nie sposób bezwzględnie wymagać od komitetu wskazania więcej niż jednego reprezentanta, gdyż mogłoby to skutkować ograniczeniem prawa do występowania z inicjatywą³¹.

Zdaniem WSA w Łodzi i Gdańsku zagadnienie reprezentacji zostało uregulowane w sposób normatywny i klarowany w ustawie o samorządzie gminnym. Z przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca przyznał komitetowi uprawnienie, a nie obowiązek wskazania osób uprawnionych do jego reprezentacji. Ponadto kwestia ustanowienia przedstawiciela (pełnomocnika) czy jego zastępcy nie mieści się w pojęciu „zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych” z art. 41a ust. 5 u.s.g., ale dotyczy bezpośrednio trybu ich działania, do regulacji którego rada gminy nie została upoważniona³². Ponadto WSA w Gdańsku za sprzeczne z prawem uznał przepisy uchwały,

27 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 148/21.

28 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20.

29 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

30 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19.

31 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

32 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Gd 333/19, LEX nr 2698392.

w myśl których czynności związane ze współpracą organu stanowiącego z komitetem inicjatywy uchwałodawczej mogą być wykonywane wyłącznie przez przedstawiciela (lub jego zastępcę), przepisy te stanowią bowiem ograniczenie praw komitetu sprzeczne z art. 41a ust. 4 u.s.g.³³

Nieco inaczej do analizowanej kwestii odniósł się WSA w Gliwicach, w ocenie którego wykładnia przepisów ustawy o samorządzie gminnym powinna być dokonywana przez pryzmat zasady racjonalności ustawodawcy oraz z uwzględnieniem celu regulacji art. 41a u.s.g. i samego wprowadzenia do ustawy instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, do których należą promocja i wzmacnianie idei samorządności społeczności lokalnej, a także włączanie obywateli w sprawy gminy w sposób możliwie najszybszy i bezpośredni. W związku z tym, zdaniem sądu administracyjnego, wyłączenie z komitetu mniejszej grupy mieszkańców w celu jego reprezentacji umożliwi szybszą i sprawniejszą pracę nad projektem. W efekcie może się ono przyczynić do zwiększenia poczucia celowości zgłaszania inicjatyw wśród mieszkańców. Sąd zaznaczył także, iż w przypadku braku wskazania osób uprawnionych do reprezentacji komitetu nie jest jasne, z kim rada gminy miałaby się kontaktować, gdyby wynikła taka konieczność, oraz czy w przypadku porozumienia się jedynie z częścią członków miałaby uznać ich działania za stanowisko komitetu, czy wyłącznie za ich prywatną opinię. Wobec powyższego WSA w Gliwicach uznał zawarcie w uchwale rady gminy postanowienia o obowiązku wskazania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu za naruszenie prawa, ale nie w stopniu istotnym³⁴.

5. Uchwała rady gminy w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Od 2018 r. *de lege lata* występuje obligatoryjność (ustawodawca posłużył się sformułowaniem „rada gminy określi³⁵)” podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Obowiązek ten dotyczy wszystkich gmin, które 31 stycznia 2018 r. nie posiadały w swoich statutach wyczerpującej regulacji tej materii. Ma to związek z zawartym w art. 41a ust. 5 u.s.g. katalogiem obligatoryjnych elementów, które muszą znaleźć się w podejmowanej uchwale. Ponadto ustawowe wymogi nie mogą być modyfikowane na niekorzyść obywateli, w sposób utrudniający (nieumożliwiający) wystąpienie z projektem³⁵. W art. 41a ust. 5 u.s.g. rada gminy została upoważniona do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych

33 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Gd 333/19.

34 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 148/21.

35 D. Ziółkowski, w: *Ustawy...*, s. 540–541.

oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Przez zasady należy tu rozumieć pewien zbiór norm, które regulują jakieś procesy czy postępowanie w danych okolicznościach albo stanowią podstawę funkcjonowania lub konstrukcji czegoś. Powinny one wynikać bezpośrednio z treści uchwały, a nie podlegać interpretacji³⁶. Nie można utożsamiać pojęć trybu i zasad, gdyż pierwsze z nich odnosi się do zagadnień proceduralnych, a drugie do kwestii merytorycznych (podstaw działania)³⁷. W orzecznictwie pojawił się też pogląd, że zasadniczym celem określenia zasad postępowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jest racjonalizacja przebiegu procesu legislacyjnego, która tworzy dla mieszkańców jasne reguły postępowania, jednocześnie gwarantując radzie gminy, że nie otrzyma niedopracowanego, a tym samym podlegającego odrzuceniu projektu³⁸. Uchwała organu stanowiącego j.s.t. musi zatem regulować kwestie uznane za istotne przez ustawodawcę w sposób kompletny, wyczerpujący i konkretny³⁹.

Rada gminy jest obowiązana przestrzegać delegacji ustawowej, zatem podejmowana przez nią uchwała musi obejmować swoją treścią wszystkie elementy wymienione w upoważnieniu ustawowym, a niewyczerpanie zakresu przedmiotowego art. 41a ust. 5 u.s.g. skutkuje istotnym naruszeniem prawa⁴⁰. Taką samą konsekwencję ma wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza zakres upoważnienia⁴¹. Przykładowym działaniem przekraczającym delegację ustawową jest oparcie przepisów uchwały na rozwiązaniach zawartych w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁴², gdyż zakres kompetencji przysługujących ustawodawcy stanowiącemu prawo w oparciu o przepisy Konstytucji RP nie może być utożsamiany z uprawnieniami przysługującymi uchwałodawcy podczas uchwalania aktów prawa miejscowego. Unormowania znajdujące się w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej dotyczą projektów ustaw regulujących sprawy wszystkich obywateli, podczas gdy inicjatywa uchwałodawcza obejmuje projekty uchwał, które mają charakter lokalny. Ponadto w myśl art. 1 o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej reguluje ona tryb postępowania, a nie zasady, do określenia których upoważniona została rada gminy⁴³.

36 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19, LEX nr 2732084.

37 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

38 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

39 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., III SA/Gl 435/19, LEX nr 2706767.

40 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19.

41 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., III SA/Gl 435/19.

42 Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).

43 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

Przepis art. 41a ust. 5 u.s.g. stanowi zamknięty katalog postanowień, które wymagają uregulowania w uchwale. Wobec tego WSA w Olsztynie uznał, że organ stanowiący j.s.t. nie został upoważniony do określania, jakie zagadnienia mogą stać się przedmiotem inicjatywy, w szczególności do formułowania postanowienia, że projekt nie może dotyczyć spraw, w których przepisy ustawowe zastrzegają wyłączność inicjatywy uchwałodawczej na rzecz innych podmiotów⁴⁴. Odmiennie stanowisko zajął WSA w Poznaniu, który orzekł, iż uszczegółowienie i sprecyzowanie powyższej kwestii stanowi dla obywateli informację, że nie każdą sprawę mogą zgłosić w trybie art. 41a u.s.g., zatem można je potraktować jako jedną ze „szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”. Swoje stanowisko sąd administracyjny uargumentował spostrzeżeniem, że omawiana instytucja skierowana jest do obywateli, zatem także do osób, które nie wiedzą (i nie muszą wiedzieć), że pewne kategorie spraw w zakresie inicjatywy uchwałodawczej zostały zastrzeżone dla określonych organów gminy⁴⁵.

Zdaniem WSA w Łodzi w upoważnieniu ustawowym nie mieści się kwestia wewnętrznego obiegu dokumentów i trybu procedowania nad projektem uchwały. Przepis art. 41a ust. 5 u.s.g. nie uprawnia również do określenia przez radę gminy formy i treści oświadczeń składanych przez mieszkańców. Przykładowo niezasadny jest wymóg wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych (poprzez podpisanie oddzielnego oświadczenia), gdyż samo złożenie podpisu pod projektem należy uznać za wyraźne działanie potwierdzające przyzwolenie na ich przetwarzanie w zakresie związanym z realizacją inicjatywy⁴⁶. Podstawy prawnej nie znajduje nałożenie na komitet obowiązku pokrycia wydatków związanych z wykonywaniem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Do rozszerzenia przyznanej radzie gminy delegacji ustawowej i podjęcia takiej regulacji nie upoważnia nawet sytuacja, w której czynności powiązane z inicjatywą generują koszty, których sposobu pokrycia nie uregulował ustawodawca⁴⁷.

6. Zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich

Zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich stanowią reguły postępowania przy zgłaszaniu projektów uchwał przez obywateli. Zdaniem WSA w Olsztynie można do nich zaliczyć również wstępne czynności służące weryfikacji formalnych wymogów projektu oraz nadaniu biegu obywatelskiemu projektowi przez przewodniczącego rady gminy. W ocenie sądu administracyjnego z uwagi na regulacje art. 41a ust. 1 u.s.g. szczególnie zasadne jest określenie

44 Ibidem.

45 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

46 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19.

47 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

sposobu i terminu weryfikacji posiadania czynnego prawa wyborczego przez osoby, które złożyły podpis pod projektem. Wobec tego uprawnione jest zawarcie w uchwale postanowienia, że projekt ten podlega zaopiniowaniu przez wójta i właściwe komisje rady gminy. Uwzględniając ustawowe zadania wójta z art. 30 ust. 1–3 u.s.g., jest on organem, który powinien posiadać najszerszą wiedzę na temat potrzeb i możliwości gminy. Sporządzone przez niego (i właściwą przedmiotowo stałą komisję) opinie, tj. niewiążące oceny projektu przedłożone radzie gminy, umożliwią jej kompleksową ocenę stanu faktycznego i prawnego danej sprawy, co dodatkowo przyczyni się do sprawniejszego procedowania wniesionej inicjatywy. W konsekwencji pod obrady organu stanowiącego j.s.t. trafi projekt przeanalizowany pod względem formalno-prawnym, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych⁴⁸.

W ocenie WSA w Gliwicach zawarcie w uchwale rady gminy postanowienia o wymogu zawiadomienia organu wykonawczego o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej wraz z nałożeniem na organ wykonawczy obowiązku dokonania oceny formalnej tego zawiadomienia oraz oceny formalnej i merytorycznej samego projektu stanowi przekroczenie upoważnienia z art. 41a ust. 5 u.s.g. Czynności te nie mieszczą się bowiem w pojęciach zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych czy formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Dotyczą one natomiast trybu działania komitetu, do regulacji którego rada gminy nie została upoważniona przez ustawodawcę. Ponadto wprowadzanie takich unormowań w uchwale stanowi nieuprawnione nakładanie na organ wykonawczy dodatkowych obowiązków związanych z projektem uchwały⁴⁹. Jednakże w innym wyroku ten sam sąd administracyjny orzekł, iż uwzględnienie w uchwale rady gminy zadań organu wykonawczego (polegających m.in. na analizie formalno-prawnej i merytorycznej projektu) zawiera się w pojęciu „szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”, zatem mieści się w upoważnieniu z art. 41a ust. 5 u.s.g. Odnosił się on także do wyroku WSA w Poznaniu⁵⁰, w którym prace nad uchwałą podzielono na dwa etapy. Pierwszy, obejmujący okres pomiędzy złożeniem projektu a skierowaniem go pod obrady rady gminy, oraz drugi – dotyczący samego jego rozpatrzenia. Sąd zaznaczył przy tym, że „zasady wnoszenia inicjatyw” obejmują nie tylko czynność wniesienia projektu, ale także reguły mające zastosowania do całego pierwszego etapu. Ponadto WSA w Gliwicach zauważył, że zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zatem jeżeli organ uchwałodawczy ma kompetencję do podjęcia uchwały

48 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/OI 771/20.

49 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2020 r., III SA/GI 541/20, LEX nr 3084102.

50 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

w przedmiocie inicjatywy, to jej wykonanie powinien powierzyć organowi wykonawczemu. Wobec tego rada gminy nie nakłada na niego obowiązków innych niż już ciążące na nim z mocy samego prawa. Sąd administracyjny zaznaczył również, że projekt wniesiony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (poza sposobem zainicjowania prac nad nim) nie różni się w sensie prawnym od przygotowywanego w trybie art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. przez organ wykonawczy, zatem powinien zostać poddany takiej samej procedurze w zakresie badania jego legalności, celowości podjęcia oraz zgodności z programem działania gminy w obszarze, którego dotyczy. Za sprzeczne z prawem nie zostało też uznane nałożenie na organ wykonawczy w drodze uchwały obowiązku weryfikacji list poparcia, gdyż jest ona konieczna dla zbadania, czy został spełniony ustawowy wymóg z art. 41a ust. 2 u.s.g.⁵¹

7. Tworzenie komitetów inicjatyw uchwałodawczych

W orzecznictwie uznaje się, że pojęcie „zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych” należy rozumieć jako merytoryczne wymogi związane z ich tworzeniem i formowaniem (konstruowaniem, kreowaniem)⁵². Uzasadnione jest tutaj stanowisko WSA w Poznaniu, według którego dla porządku procedowania zasadne jest tworzenie tylko jednego komitetu dla danej inicjatywy⁵³. Na podstawie art. 41a ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a k.w. można wywnioskować, że w skład takiego komitetu, poza obywatelami polskimi, mogą wchodzić także obywatele innych państw Unii Europejskiej, o ile zamieszkują na obszarze danej gminy, mają ukończone 18 lat i czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego⁵⁴. Z literalnego brzmienia art. 41a ust. 5 u.s.g. nie wynika natomiast, że komitet powinien zostać utworzony przez co najmniej dwie osoby⁵⁵. Należy również zaznaczyć, że nadane radzie gminy upoważnienie do określenia zasad tworzenia komitetu nie dotyczy trybu jego rozwiązania, gdyż regulacja trybu procedowania wykracza poza delegację ustawową⁵⁶.

Za wadliwe zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej należy uznać takie, które zawiera braki formalne (np. brak podpisów jego członków), gdyż zdaniem WSA w Gliwicach może ono ostatecznie

51 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 148/21.

52 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Gd 333/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2020 r., III SA/Gl 541/20.

53 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

54 D. Ziółkowski, w: *Ustawy...*, s. 545.

55 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19.

56 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

uniemożliwić procedowanie samego projektu uchwały (nie zostanie on wówczas wniesiony skutecznie). W związku z powyższym zawarcie w uchwale rady gminy postulatu formalnej poprawności zawiadomienia o utworzeniu komitetu jako warunku nadania biegu projektowi, w opinii sądu administracyjnego należy uznać za wchodzące w zakres szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich”. W świetle orzecznictwa naruszenia prawa nie stanowi również sformułowanie w uchwale obowiązku łącznego zgłoszenia projektu uchwały i zawiadomienia o utworzeniu komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej⁵⁷.

8. Promocja obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych

Celem kampanii promocyjnej jest przedstawienie i wyjaśnienie treści projektu uchwały przez komitet, które ma ostatecznie doprowadzić do uzyskania pod nim wymaganej liczby podpisów mieszkańców gminy. W związku z tym kampania powinna być prowadzona w sposób dający możliwość pozyskania informacji na temat projektu, ich przeanalizowania i ewentualnego złożenia podpisu w każdym momencie. Powyższym celem powinna kierować się również rada gminy podczas podejmowania uchwały w sprawie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, zatem za niespełniającą powyższych wymagań należy przykładowo uznać lakoniczną regulację, że „komitet może promować projekt uchwały w każdy prawnie dopuszczalny sposób”⁵⁸.

Nieuprawnione jest natomiast nałożenie obowiązku promowania inicjatywy przez komitet na jego własny koszt, gdyż o obciążeniach finansowych obywateli i zakładanych przez nich komitetów może decydować wyłącznie ustawodawca⁵⁹. Kwestia kosztów promocji inicjatywy uchwałodawczej w ogóle nie mieści się w delegacji ustawowej z art. 41a ust. 5 u.s.g., zatem zawarcie przez radę gminy w uchwale regulacji w ich przedmiocie stanowi przekroczenie upoważnienia⁶⁰.

9. Formalne wymogi projektów składanych w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Z idei obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wynika, że wnoszenie projektów uchwał przez mieszkańców powinno być przede wszystkim realne i nieskomplikowane, zatem rada gminy ma dążyć do maksymalnego

57 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/GI 148/21.

58 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19.

59 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20.

60 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19.

odformalizowania czynności z nim związanych⁶¹. Organ stanowiący j.s.t. powinien ustalić jasne reguły postępowania w tej materii, dające mieszkańcom gwarancję, że ich inicjatywy będą mogły być procedowane w ustawowym terminie oraz że nie zostaną odrzucone ze względu na „niedopracowanie”⁶². W ocenie WSA w Poznaniu nieuzasadnione jest wprowadzanie zbyt szczegółowych regulacji odnoszących się do wymogów formalnych wnoszonych projektów. Ponadto rada gminy nie powinna nakładać na obywateli obowiązku zawarcia w uzasadnieniu uchwały treści wymagających specjalistycznej wiedzy, a także abstrahujących od rzeczywistych (a przy tym zwykle ograniczonych) zasobów informacji i danych posiadanych (lub możliwych do pozyskania) przez mieszkańców (np. wymogu wskazania źródeł finansowania). Tego typu przepisy mogą bowiem zniechęcać, a w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiać wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą⁶³. Nieuzasadnione jest wprowadzenie obowiązku zawarcia w uzasadnieniu skutków finansowych i prawnych podjęcia wnoszonej uchwały⁶⁴, a także wymogu dołączenia do projektu opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego, adwokata lub prawnika zagranicznego⁶⁵.

Formalne wymogi, które muszą spełnić wnoszone projekty, jako istotny element uchwały rady gminy, powinny zostać w niej uregulowane w sposób wyczerpujący i nie powodujący konieczności odsyłania do innych przepisów, w tym do statutu j.s.t.⁶⁶ W świetle orzecznictwa należą do nich oczekiwania co do treści i konstrukcji projektu, na które powinny składać się: tytuł uchwały, podstawa prawna do jej wydania, wyczerpująca regulacja sprawy będącej jej przedmiotem oraz ustalenie terminu jej wejścia w życie⁶⁷. Inne stanowisko co do zasadności ostatniego z wymienionych wymogów zajęł WSA w Olsztynie, w ocenie którego zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz ich wejścia w życie określa, w myśl art. 42 u.s.g., ustawa z dnia 20 lipca o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁸. W związku z powyższym to organ stanowiący gminy decyduje, kiedy dana uchwała wchodzi w życie. Sąd ten za stanowiący nadmierny formalizm uznał również wymóg wskazania w projekcie organu odpowiedzialnego

61 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/Gl 434/19, LEX nr 2700777; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

62 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20.

63 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20.

64 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/Ol 568/19.

65 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., IV SA/Po 763/19.

66 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20.

67 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., III SA/Gl 435/19; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19.

68 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych tekst jedn. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

za wykonanie uchwały, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.g. zadanie to należy do organu wykonawczego gminy⁶⁹.

Złożony przez mieszkańców wniosek obywatelskiej inicjatywy powinien być kompletny oraz zawierać sprecyzowaną treść uchwały i jej uzasadnienia, gdyż wyłącznie przygotowany w ten sposób, gotowy projekt staje się przedmiotem obrad rady gminy na podstawie art. 41a ust. 3 u.s.g.⁷⁰ Niezgodna z prawem jest regulacja, że działania mieszkańców mogą ograniczać się do skierowania do rady gminy ogólnej idei i zlecenia nadania jej formy uchwały organowi wykonawczemu, gdyż procedowany w takim trybie akt prawny stanowiłby inicjatywę tego podmiotu, a nie grupy mieszkańców. Zasadność tego typu unormowania dodatkowo wyklucza fakt, że projekt uchwały powinien odzwierciedlać stanowisko danej wspólnoty samorządowej w sprawie będącej jego przedmiotem. Ponadto, zgodnie z art. 41a ust. 2 u.s.g., musi on zostać uprzednio zaakceptowany przez określoną grupę mieszkańców, nie może mieć zatem jedynie ogólnego charakteru⁷¹. Zgodnie z orzecznictwem treść projektu uchwały lub jego uzasadnienia nie powinna być modyfikowana po wniesieniu, gdyż skutek wprowadzenia zmian procedowany projekt mógłby znacząco różnić się od tego, którego dotyczyła kampania promocyjna i któremu zostało udzielone poparcie. Dlatego w przypadku pojawienia się konieczności dokonania takiej zmiany powinna ona znaleźć swój wyraz w kolejnej inicjatywie uchwałodawczej, co do której mieszkańcy gminy mogliby się wypowiedzieć i podjąć decyzję w przedmiocie udzielenia (lub łącznie nieudzielenia) jej poparcia⁷².

Zdaniem WSA w Poznaniu delegacja ustawowa do określenia wymogów formalnych składanych projektów obejmuje *implicite* także upoważnienie do określenia trybu usuwania ich ewentualnych braków formalnych, gdyż w przypadku braku takiej procedury mogłyby one stać się w praktyce przeszkodą dla mieszkańców zamierzających wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, a w konsekwencji stanowiłyby wyłącznie szkodliwy formalizm, sprzeczny z ideą omawianej instytucji⁷³. Zgoła odmiennie orzekł w tej kwestii WSA w Olsztynie, w którego ocenie określenie trybu procedowania w przypadku niespełnienia przez projekt uchwały wymogów formalno-prawnych oraz niezbrania pod nim wystarczającej liczby podpisów mieszkańców nie dotyczy zasad (a trybu) wnoszenia inicjatyw obywatelskich, przez co wykracza poza delegację ustawową z art. 41a ust. 5 u.s.g.⁷⁴ W ocenie orzecznictwa możliwe jest natomiast wycofanie projektu uchwały zgodnie z regułą *a maiori ad minus*. Przemawia za tym fakt, że omawiana instytucja stanowi działanie

69 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/OI 771/20.

70 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., III SA/GI 435/19.

71 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/GI 434/19.

72 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/GI 148/21.

73 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20.

74 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/OI 568/19.

fakultatywne, zatem jeżeli mieszkańcy mogą w ogóle nie zdecydować się na jej podjęcie (przystąpienie do niej), to tym bardziej mogą zmienić swoją decyzję i wycofać projekt na etapie prac nad nim. Powyższe uprawnienie wygasa dopiero w momencie przeprowadzenia głosowania przez radę gminy⁷⁵.

10. Podsumowanie

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w formie zinstytucjonalizowanej funkcjonuje w polskim prawie dopiero od 2018 r., jednakże w tym dość krótkim okresie wielokrotnie stawała się już przedmiotem orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych. Na jej temat najczęściej wypowiadały się WSA w Gliwicach oraz w Łodzi. Obecnie znaczna część orzecznictwa odnosząca się do art. 41a u.s.g. dotyczy ust. 5 tego przepisu, tj. upoważnienia rady gminy do podjęcia uchwały. Z uwagi na dość krótkie doświadczenia z ustawowym uregulowaniem tej instytucji nie zdążyły jeszcze wykształcić się dominujące linie orzecznicze, jednak w analizowanych wyrokach można odnaleźć też kwestie, co do których dwa (lub jeden na przestrzeni lat w przypadku WSA w Gliwicach) sądy administracyjne orzekły inaczej. Jednakże pomimo zdarzających się rozbieżności oraz faktu, że orzecznictwo nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego w myśl art. 87 Konstytucji RP, wypracowane przez sądy administracyjne tezy mogą zdecydowanie ułatwić korzystanie z instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców. Stanowią one także (w szczególności wyroki dotyczące art. 41a ust. 5 u.s.g.) wskazówkę dla rady gminy odnośnie do regulacji, jakie powinny zostać zawarte w podejmowanej przez nią uchwale w sprawie inicjatywy.

Bibliografia

Literatura

- Brodziak Ł., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako element partycypacji obywatelskiej w kontekście kondycji polskiej samorządności lokalnej na poziomie gmin*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 3 (15).
- Dąbek D., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, w: *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012.

75 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gl 148/21.

Izdebski H., *Prawne podstawy obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w: Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, red. E. Mreńca, P. Zientarski, Warszawa 2018.

Marchaj R., w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

Ziółkowski D., 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.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

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

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.).

Orzecnictwo

Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, LEX nr 1418770.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 czerwca 2019 r., III SA/GI 435/19, LEX nr 2706767.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., III SA/GI 434/19, LEX nr 2700777.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 lipca 2019 r., III SA/Gd 333/19, LEX nr 2698392.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., III SA/Łd 676/19, LEX nr 2732084.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 października 2019 r., III SA/Łd 683/19, LEX nr 2734349.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 października 2019 r., II SA/OI 568/19, LEX nr 2742849.

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

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., III SA/Łd 455/20, LEX nr 3074706.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2020 r., III SA/GI 541/20, LEX nr 3084102.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2020 r., II SA/OI 771/20, LEX nr 3082887.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/GI 148/21, LEX nr 3172342.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2021 r., IV SA/Po 1605/20, LEX nr 3167592.

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na poziomie gminy w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych

Streszczenie

Od stycznia 2018 r. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stanowi jeden ze zinstytucjonalizowanych instrumentów partycypacji mieszkańców gminy w samorządzie terytorialnym. Umożliwia ona obywatelom aktywne uczestnictwo w procesie legislacyjnym poprzez nadanie im uprawnienia do wystąpienia z projektem uchwały. Przedmiot niniejszego artykułu stanowi przedstawienie instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na poziomie gminnym w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych. W tym celu autorka omawia najważniejsze tezy wypracowane przez judykaturę, odnoszące się do ustawowej regulacji tej instytucji. Przez pryzmat orzecznictwa przeanalizowane zostały takie zagadnienia, jak zakres podmiotowy tytułowej instytucji, zasady tworzenia i reprezentowania komitetów inicjatywy uchwałodawczej, a także wymogi formalne i zasady wnoszenia projektów uchwał. Ponadto w artykule wykorzystana została metoda prawno-dogmatyczna, której przedmiot stanowiła analiza art. 41a u.s.g.

Słowa kluczowe: obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, orzecznictwo, wojewódzkie sądy administracyjne, samorząd gminny, partycypacja w samorządzie terytorialnym

The civic resolution initiative at the municipal level in the rulings of voivodship administrative courts

Abstract

Since January 2018, the civic resolution initiative has become one of the institutionalized instruments that allow residents of a municipality to participate in local government. It grants citizens the possibility to actively participate in the legislative process by empowering them to propose a draft resolution. This article aims to present the institution of the civic resolution initiative at the municipal level as seen in the rulings of voivodship administrative courts. It discusses the most significant theses of the judiciary relating to the statutory regulation of this institution. Issues analysed include the scope of the entities, the formation and representation principles of committees, and the formal requirements and principles for filing draft resolutions. Additionally, the article employs the legal-dogmatic method to analyse Article 41a of the Law of 8 March 1990 on municipal self-government.

Keywords: civic resolution initiative, jurisprudence, voivodship administrative courts, municipal self-government, participation in local government