

## Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego stopnia regionalnego

The institution of the local citizen's legislative initiative in self-government units  
of regional level

Институт правотворческой инициативы граждан в органах местного  
самоуправления регионального уровня

JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA

Dr, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

e-mail: joanna.podgorska-rykala@up.krakow.pl, <https://orcid.org/0000-0002-5723-0363>

**Streszczenie:** Będąca przedmiotem rozważań podjętych w artykule obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest uprawnieniem grupy mieszkańców do zainicjowania procesu tworzenia prawa miejscowego przez organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa. Jest ona jednym z instrumentów partycypacyjnych, umożliwiającym udział obywateli w sprawowaniu władzy, choć nie wywiera bezpośrednio skutków wiążących dla organów stanowiących prawo i nie obliguje ich do uchwalenia proponowanych przez mieszkańców rozstrzygnięć. *Ratio legis* inicjatywy stanowi włączenie mieszkańców (zbiorowo) do katalogu podmiotów posiadających uprawnienie do wszczęcia procedury legislacyjnej na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) lub regionalnym (wojewódzkim), a więc ich formalna legitymizacja w tym procesie. W artykule przybliżono instytucjonalne, prawne oraz proceduralne uwarunkowania funkcjonowania tego mechanizmu, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki wykorzystania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego. Zaprezentowano przeglądową analizę podjętych dotychczas inicjatyw w województwach: podkarpackim, świętokrzyskim, śląskim i małopolskim, charakteryzując ich przebieg i efekty legislacyjne.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, partycypacja

**Summary:** Local citizens' legislative initiative is the right of a group of inhabitants to initiate the process of creating local law by the councils of a commune, district, or voivodeship. It is one of the participatory instruments allowing citizens to participate in the exercise of power, although it does not have directly binding effects on the lawmaking bodies and does not oblige them to adopt the solutions proposed by residents. The *ratio legis* of the initiative is the inclusion of citizens (collectively) in the catalogue of entities having the right to initiate the legislative procedure at the local (commune, district) or regional (voivodeship) level, and thus their formal legitimisation in the process. The article discusses the institutional, legal, and procedural conditions for the function of this mechanism, with particular emphasis on the practice of the use of local citizen's legislative initiative in local government units at the voivodeship level. The author undertakes a review analysis of the initiatives taken so far – in the Podkarpackie, Świętokrzyskie, Śląskie, and Małopolskie Voivodeships, characterising their course and legislative effects.

**Key words:** local self-government, local citizens' legislative initiative, *participation*

**Резюме:** Правотворческая инициатива граждан, являющаяся предметом рассмотрения в настоящей статье – это право группы жителей инициировать процесс создания местного закона органами местного самоуправления – гминами, повятами или воеводствами. Это один из инструментов, обеспечивающих участие граждан в осуществлении власти, хотя он не имеет прямого обязательного воздействия на создающие законы органы власти и не обязывает их принимать решения, предложенные гражданами.

*Ratio legis* инициативы – это включение граждан (коллективно) в каталог субъектов, имеющих право инициировать законодательную процедуру на местном (гмина, повят) или региональном (воеводство) уровне, и, таким образом, их формальная легитимация в этом процессе. В статье представлены институциональные, правовые и процедурные условия функционирования данного механизма, особое внимание уделено практике использования правотворческой инициативы граждан в органах местного самоуправления на региональном уровне. Представлен обзорный анализ инициатив, предпринятых до настоящего времени в следующих воеводствах: Подкарпатском, Свентокшиском, Силезском и Малопольском, характеризируя ход их реализации и законодательные последствия.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, участие

## Wstęp

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to uprawnienie grupy mieszkańców do zainicjowania procesu tworzenia prawa miejscowego przez organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa. Stanowi jeden z instrumentów partycypacyjnych, umożliwiających udział obywateli w sprawowaniu władzy, choć należy zauważyć, że nie wywiera bezpośrednio skutków wiążących dla organów stanowiących prawo i nie obliguje ich do uchwalenia proponowanych przez mieszkańców rozstrzygnięć. *Ratio legis* inicjatywy stanowi jedynie włączenie mieszkańców (zbiorowo) do katalogu podmiotów posiadających uprawnienie do wszczęcia procedury legislacyjnej na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) lub regionalnym (wojewódzkim), a więc ich formalna legitymizacja w tym procesie<sup>1</sup>. Dlatego też obywatelska inicjatywa uchwałodawcza klasyfikowana jest jako forma demokracji bezpośredniej, ale o charakterze nierozstrzygującym. Mieszkańcy otrzymują prawo do wniesienia projektu uchwały, jednak dalsze jego procedowanie pozostaje zasadniczo bez zmian w stosunku do projektów uchwał wniesionych przez inne uprawnione do tego podmioty (m.in. organ wykonawczy, komisje, kluby radnych czy samych radnych w odpowiedniej liczbie). Wydaje się więc, że w doktrynie celnie scharakteryzowano inicjatywę obywatelską jako „jedynie źródło inspiracji organu stanowiącego”<sup>2</sup> i co za tym idzie, „instrument mieszany – oparta jest bowiem na propozycji (projekcie) wychodzącym od mieszkańców gminy (element bezpośredniości), natomiast ostateczną decyzję co do przyjęcia (odrzućenia) konkretnej

---

1 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. Maćczyński, Warszawa 2012, s. 114.

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

inicjatywy (projektu) podejmuje komunalny organ stanowiący<sup>3</sup>. Należy przychylić się do tezy, iż przyznanie wspólnotom samorządowym tej kompetencji jest wyrazem troski ustawodawcy o wzmocnienie ich podmiotowości w procesie zarządzania sprawami publicznymi<sup>4</sup>. Zabieg tego rodzaju pozostaje w ścisłym związku z istotą samorządu terytorialnego, którą jest efektywne i demokratyczne sprawowanie administracji publicznej, czyli administrowanie sprawami publicznymi na określonym terytorium i wykonywanie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej<sup>5</sup>.

W artykule przybliżone zostaną instytucjonalne, prawne oraz proceduralne uwarunkowania funkcjonowania mechanizmu partycypacji obywatelskiej mieszkańców, jakim jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Rozważania te będą prowadzone ze szczególnym uwzględnieniem praktyki jej wykorzystania w polskich województwach. Przedstawiono przeglądową analizę czterech podjętych dotychczas inicjatyw, charakteryzując ich tematykę, wnioskodawców, przebieg i efekty legislacyjne. Uogólnione wnioski zawarto w podsumowaniu. Dla osiągnięcia tak zarysowanych celów posłużono się metodami charakterystycznymi dla badań nad polityką publiczną, bliskim politologicznym analizom jej procesów, a także wybranymi metodami właściwymi dla studiów z prawa i administracji. Narzędziem głównym jest funkcjonalna analiza systemowa, a pomocniczym analiza kontekstów polityczno-publicznych, które towarzyszą wdrażaniu i egzekwowaniu prawa.

## 1. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacyjny w rękach mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego

W polskim porządku prawnym funkcjonuje kilka instrumentów wzmacniających instytucjonalnie partycypację członków wspólnoty samorządowej. Do najważniejszych należy udział mieszkańców w referendum lokalnym. Wspomnieć można także prawo do realizacji inicjatywy lokalnej, konsultacje społeczne i ich specyficzną formę, jaką jest budżet obywatelski, prawo do wniosku lub petycji, prawo dostępu

- 
- 3 D. Ziółkowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 2018, nr 8, s. 335.
  - 4 Por. J. Podgórska-Rykała, *Administrowanie, zarządzanie, współzrządzenie w administracji publicznej. Różne koncepcje i ich konsekwencje dla obywateli*, w: *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w warunkach gospodarki rynkowej*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2017.
  - 5 M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, w: *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więtekiewicz, Lublin 2013, s. 15.

do informacji publicznej, a także aktywność kolektywnych ciał opiniodawczo-doradczych i niezależnych organizacji tworzących tzw. trzeci sektor. Wszystkie wymienione instytucje tworzą ciekawy, niejednorodny i mocno zróżnicowany – chociażby z punktu widzenia prawno-formalnych konsekwencji – system narzędzi demokracji partycypacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>6</sup>. Na końcu zaś wskazać należy – będące przedmiotem artykułu – prawo mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Na gruncie prawnoustrojowym o partycypacji można mówić wówczas, gdy przepisy prawa umożliwiają mieszkańcom udział w procesie podejmowania rozstrzygnięć, które ich dotyczą. Jest zatem uzewnętrznieniem uczestnictwa obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji. Chodzi o wszelkie narzędzia artykułowania propozycji i potrzeb, organom władzy publicznej<sup>7</sup>. W tym znaczeniu sens partycypacji sprowadza się do budowania partnerskich relacji pomiędzy organami władzy publicznej a grupą mieszkańców, co stanowi zasadniczo przeciwieństwo modelu spolaryzowanego określanego jako „my i oni”<sup>8</sup>. Iwona Niżnik-Dobosz wskazuje na takie elementy definicji partycypacji, które eksponują ją jako metodę, styl, a nawet swoistą politykę administrowania przez legitymizowane organy jednostek samorządu terytorialnego. Koncentruje się na umożliwieniu obywatelom, podmiotom, aktorom społecznym, interesariuszom udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć lub wykonywaniu zadań publicznych, w tym świadczeniu różnego rodzaju usług<sup>9</sup>. Podążając tym torem, należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że większe zaangażowanie czynnika społecznego w sprawowanie władzy przyczynia się do wyższej efektywności zarządzania zasobami publicznymi oraz stanowi lekarstwo na obserwowany już – choć z różnym nasileniem – na całym świecie kryzys demokratycznej legitymizacji<sup>10</sup>.

W tym kontekście nie sposób pominąć kategorii prawa miejscowego, które odgrywa coraz większą rolę w kształtowaniu praw podmiotowych obywateli, jako że stwarza legalne podstawy działań organów administracji publicznej, także władczych. Problematyka stanowienia aktów prawa miejscowego jest niezwykle istotna,

---

6 G. Makowski, *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, w: *Prawo a partycypacja publiczna*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Warszawa 2011, s. 59.

7 S. Gajewski, *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018, s. 4–6.

8 T. Schimanek, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015, s. 2.

9 I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 28–29.

10 Por. *Political disaffection in contemporary democracies. social capital, institutions, and politics*, red. M. Torcal, J.R. Montero, London–New York 2006.

jako że tworzenie prawa jest jedną z podstawowych kompetencji organów gminy, powiatu i województwa, wyrażającą ich szczególny status prawny w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej<sup>11</sup>. Wiąże się to ściśle z umożliwieniem jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania istotnej części zadań publicznych, samodzielnie i na własną odpowiedzialność, w myśl jednej z fundamentalnych zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>12</sup> – zasady subsydiarności<sup>13</sup>. Zgodnie z nią wszelkie zadania i decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu organizacji władzy. Na szczeble wyższe powinny być przenoszone tylko te działania, których jednostki niższe nie są w stanie samodzielnie wykonać w sposób zapewniający ich wystarczającą skuteczność i efektywność.

## 2. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – geneza i aktualna podstawa prawna

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest instytucją, która ma długoletnią tradycję, szczególnie w odniesieniu do gminy<sup>14</sup>. Na długo przed wprowadzaniem jej do przepisów powszechnie obowiązujących (2018 r.) funkcjonowała już w dziesiątkach polskich gmin i powiatów (m.in. w Toruniu od 1991 r., w powiatach: ełckim i wałeckim od 2001 r., w powiatach: kwidzyńskim, kędzierzyńsko-kozielskim, hajnowskim czy bocheńskim od 2005 r.). W obliczu braku przepisów powszechnie obowiązujących wiele samorządów decydowało się na samodzielne ich wypracowanie i wdrożenie, przez co stawały się one przedmiotem regulacji statutowych. Wyniki badań Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujmy razem” w latach 2011–2012, w których wzięły udział 193 gminy, wy-

- 
- 11 Por. *Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych: decentralizacja a recentralizacja*, red. J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski, Kraków 2020.
  - 12 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.
  - 13 Por. M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998; E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000; Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, *Samorząd Terytorialny* 2001, nr 1–2, s. 3–19; W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, *Samorząd Terytorialny* 1999, nr 1–2, s. 3–11; Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
  - 14 M. Augustyniak, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 378.

kazały, iż inicjatywa uchwałodawcza była przedmiotem regulacji statutowej w 41% z nich (79 gmin)<sup>15</sup>. Jak wynika z innych opracowań, do połowy 2013 r. jedynie 11% gmin zdecydowało się na wprowadzenie do swoich statutów instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej<sup>16</sup>.

Była więc instrumentem popularnym, o charakterze fakultatywnym, ale jednocześnie jej legalność stanowiła przedmiot sporu w doktrynie i orzecznictwie. Chodziło o rozstrzygnięcie kwestii fundamentalnej – samej dopuszczalności prawnego umocowania tej instytucji na poziomie statutów poszczególnych jednostek. Konsekwencją braku jednoznacznej regulacji były rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, w których podnoszono argumenty o niedopuszczalności regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wyłącznie w statutach, w kontekście literalnej wykładni art. 169 ust. 4 Konstytucji RP<sup>17</sup> oraz art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W związku z tym w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwa przeciwstawne stanowiska interpretacyjne. W chronologicznie wcześniejszym – prezentowanym m.in. przez WSA we Wrocławiu – dominował pogląd, iż niedopuszczalne jest zastrzeżenie w prawie miejscowym inicjatywy uchwałodawczej na rzecz mieszkańców. Zdaniem sądu

ustawodawca wyraźnie opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach mieszkańcy wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia „za pośrednictwem organów gminy”, co wyłącza ich bezpośredni udział w stanowieniu prawa miejscowego<sup>18</sup>.

Argumentowano też, że brak jednoznacznego odniesienia się ustawodawcy do tej kwestii „ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców”. Tezy te spotykały się jednak z coraz bardziej miazdzącą krytyką w doktrynie i wśród samorządowców, co sprawiło, że na przestrzeni kilku ostatnich lat zwyciężył ostatecznie pogląd, w myśl którego wobec braku ustawowego zakazu dopuszczalne wydawało się przyznanie w statucie prawa inicjatywy uchwałodawczej

---

15 G. Makowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, w: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, Warszawa 2012, s. 298.

16 P. Mroczkowski, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, w: *Samorzady jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016, s. 76.

17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

18 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, Legalis nr 161579.

innym niż wskazane w przepisach podmiotom, m.in. grupie mieszkańców<sup>19</sup>. Ostatecznie o legalności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przesądziło orzeczenie Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r. Skład orzekający wskazał, iż

samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech [...] zalicza się m.in. samodzielność i wspólnotowy, społecznościowy charakter. Wyposażenie mieszkańców (...) w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy. [...] przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza<sup>20</sup>.

Mimo że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza z roku na rok stawała się coraz powszechniejszą praktyką samorządów wszystkich trzech stopni, dodatkowo wspartą przychylnym orzecznictwem, to w wielu jednostkach organy stanowiące wciąż nie decydowały się na sięgnięcie po to rozwiązanie. Dodatkowo zaczęto podnosić w dyskursie problem dużej różnorodności poszczególnych modeli, zwracając uwagę na niesprawiedliwość czy nawet dyskryminację mieszkańców w samorządach, które bądź wykluczały mieszkańców z kręgu podmiotów inicjujących proces legislacyjny, bądź stosowały zbyt skomplikowane regulacje, obniżające skuteczność tej instytucji – czyniąc uprawnienie *de facto* martwym.

Spory prowadzone w doktrynie i judykaturze przekładające się na relacje w samorządach doprowadziły do podjęcia działań legislacyjnych na szczeblu krajowym. Pierwszy (prezydencki) projekt ustawy zawierający przepisy wprowadzające prawo mieszkańców do wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do krajowego porządku prawnego pojawił się już w 2010 r.<sup>21</sup>. Podobne pozycje rozpatrywano później jeszcze w polskim Sejmie dwukrotnie<sup>22</sup>, jednak prace przy żadnym z pro-

19 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2012 r., III SA/Kr 329/12, Legalis nr 865963.

20 Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, Legalis nr 758881.

21 Pierwszy projekt wpłynął do Sejmu RP 30 sierpnia 2013 r. z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego jako prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk sejmowy nr 1699/VII kadencja).

22 Kolejnym projektem legislacyjnym, który podejmował tematykę obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, był Druk sejmowy nr 1500 z dnia 30 marca 2017 r. zawierający poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Trzeci zaś wniesiony został dnia 28 kwietnia 2017 r. przez Sojusz Lewicy Demokratycznej jako petycja w zakresie wprowadzenia

jektów nie zostały zwieńczone sukcesem legislacyjnym, aż do momentu nowelizacji trzech ustrojowych dla instytucji samorządu terytorialnego aktów prawnych<sup>23</sup> z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>24</sup>

Aktualnie podstawą prawną obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie jest art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, w powiecie art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym, a w województwie art. 89a ustawy o samorządzie województwa. W treści tych przepisów ustawodawca określa przesłanki podmiotowe inicjatywy, stanowiąc, iż wystąpić z nią może grupa mieszkańców danej jednostki, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Liczebność takiej grupy została określona w każdym przypadku inaczej – w korelacji z liczbą mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Wniesiony przez podmiot zbiorowy projekt uchwały staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po jego złożeniu, jednak nie później niż w ciągu 3 miesięcy. Ustawodawca wprowadza ponadto pojęcie „komitetu inicjatywy uchwałodawczej”, nie definiując go jednak, a jedynie przyznając mu prawo do wskazania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady.

Regulacja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców województwa została zawarta w art. 89a u.s.w. Przepisy te są analogiczne do regulacji gminnych i powiatowych. Ustawodawca wskazuje w tym przypadku, iż grupa mieszkańców województwa, która może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, ma liczyć co najmniej 1000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego (art. 89a ust. 1 i 2 u.s.w.). Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – identycznie jak w gminie i powiecie – staje się przedmiotem obrad sejmiku województwa na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu, o czym przesądza treść art. 89a ust. 2 u.s.w. Również analogicznie uregulowano prawo komitetu inicjatywy uchwałodawczej do wskazywania osób uprawnionych do reprezentowania go podczas prac sejmiku województwa (art. 89a ust. 4 u.s.w), a także wyłączną właściwość sejmiku województwa do określenia w drodze uchwały: szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich; zasad tworzenia

---

możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

23 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 511; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 512 (dalej: u.s.w.).

24 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. z 2018 r. poz. 130.



komitetów inicjatyw uchwałodawczych; zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty – o czym przesądza art. 89a ust. 5 u.s.w.

Tak sformułowana regulacja stanowi jedynie ogólny zarys procedury. Wyłączną kompetencję do szczegółowego określenia wskazanych przez ustawodawcę elementów procedury przyznano organom stanowiącym – czyniąc to zadanie obligatoryjnym. Podjęta na podstawie tej delegacji ustawowej uchwała sejmiku województwa jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu – jak wskazuje art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W sytuacji, gdy dana jednostka samorządu terytorialnego przed nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. miała w swoim statucie przepis o prawie mieszkańców do wszczęcia procedury legislacyjnej, organ stanowiący zobowiązany jest do dostosowania wcześniejszej regulacji do nowych przepisów i co za tym idzie, do uregulowania nowej instytucji w odrębnej uchwale – zgodnie z obecnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Powinno było to nastąpić wraz z początkiem nowej kadencji rad i sejmików – w 2018 r.

Z analizy aktów prawa miejscowego poszczególnych województw wynika, że przed nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. prawo do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zagwarantowały swoim mieszkańcom jedynie dwa województwa: lubuskie w 2013 r.<sup>25</sup> i śląskie w 2017 r.<sup>26</sup> W pierwszym przypadku zawarto omawianą regulację w statucie i zastosowano próg 1000 osób (lubuskie), a w drugim (śląskie) przyjęto odrębną uchwałę wraz z załącznikami, a wymaganą liczbę mieszkańców popierających projekt ustalono na poziomie 10 000 mieszkańców. Choć różnica liczbowa jest ogromna, to – jak wynika z danych GUS – liczba mieszkańców województwa śląskiego jest ok. 4 razy większa niż lubuskiego. Mieszkańcy nie skorzystali wówczas ze swojego uprawnienia.

---

25 Uchwała nr XL/462/13 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 9 września 2013 r. w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Lubuskiego.

26 Uchwała nr V/46/5/2017 z dnia 20 listopada 2017 r. Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie zasad i trybu wykonywania inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców województwa śląskiego.

### **3. Analiza procesów obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej podjętych przez mieszkańców polskich województw przed i po nowelizacji prawa samorządowego**

Jak wynika z badań przeprowadzonych w urzędach marszałkowskich 16 województw, do 2020 r. jedynie w 4 województwach mieszkańcy skorzystali ze swojego uprawnienia (we wszystkich przypadkach już po nowelizacji z 2018 r.). W województwie podkarpackim w maju 2019 r. złożono projekt, pod którym podpisało się 1782 mieszkańców. Sprawa dotyczyła magazynowania odpadów niebezpiecznych. Projekt został jednak odrzucony przez radnych. Podobną sytuację zanotowano w województwie świętokrzyskim, gdzie na sesji 24 września 2019 r. również odrzucono obywatelski projekt uchwały „antysmogowej”, zainicjowany przez Stowarzyszenie „Przyjazne Kielce”. W województwie małopolskim natomiast w dniu 19 kwietnia 2019 r. wpłynęło zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego uwzględnienia przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Sucha Beskidzka – granica województwa (Żywiec)” jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo małopolskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej. Sprawa jest dalej w toku – nie zakończono bowiem procesu zbierania podpisów mieszkańców. Uchwałę w tej samej sprawie co w województwie małopolskim złożono również w województwie śląskim, ale tam, po pozytywnej weryfikacji formalnej, została przez sejmik podjęta podczas XII sesji Sejmiku, w dniu 26 sierpnia 2019 r. Inicjatorem przedsięwzięcia w obu przypadkach było Stowarzyszenie „Kolej Beskidzka”.

Przechodząc do szczegółów sytuacji, która miała miejsce w województwie podkarpackim, dnia 23 maja 2019 r. złożony został obywatelski projekt uchwały w sprawie zmiany uchwały nr XXXI/551/17 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podkarpackiego 2022, pod którym podpisało się 1782 mieszkańców. Sprawa dotyczyła magazynowania odpadów niebezpiecznych. Inicjatywę tę podjęto w odpowiedzi na decyzję Sejmiku Województwa Podkarpackiego wydaną w marcu 2019 r., wskazującą miejsca magazynowania odpadów niebezpiecznych, na które miały być kierowane zatrzymane przez służby (policję lub patrole) pojazdy takie ładunki przewożące. W uchwale zawarto trzy lokalizacje: 1) bazę MZK w Przemyśle przy ul. Lwowskiej; 2) parking PKS przy ul. Towarowej w Rzeszowie oraz 3) parking w Pustkowie pod Dębicą. Lokalizacja przy ul. Towarowej 12 w Rzeszowie spotkała się jednak z natychmiastową, bardzo ostrą reakcją mieszkańców, którzy podnieśli argument, że miejsce to znajduje się w bliskiej odległości od osiedli mieszkalnych.

W sprawę zaangażowali się politycy, m.in. posłanka Platformy Obywatelskiej Krystyna Skowrońska. Zbiórka podpisów pod projektem ruszyła pod koniec kwietnia. Jeszcze przed sesją sejmiku Przedsiębiorstwo PKS, które pierwotnie udostępniło tę działkę pod wspomniany cel – zmieniło zdanie i odstąpiło od umowy. Lokalizacja wymieniona w uchwale stała się więc i tak nieaktualna. Dzień przed głosowaniem wniosek mieszkańców – z uwagi na błędy prawne – negatywnie zaopiniowała komisja rolnictwa. Przeciwny był też Zarząd Województwa. Ostatecznie projekt został więc odrzucony podczas VIII Sesji Sejmiku w dniu 27 maja 2019 r. Za głosowało tylko trzech radnych, przeciw aż siedemnastu, od głosu wstrzymały się natomiast dwie osoby<sup>27</sup>.

Kolejną sytuację wykorzystania uprawnienia mieszkańców do wystąpienia z projektem uchwałodawczym odnotowano w województwie świętokrzyskim. W dniu 16 lipca 2019 r. wpłynął do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego obywatelski projekt uchwały „antysmogowej” złożony przez Stowarzyszenie „Przyjazne Kielce”, poparty przez 1037 mieszkańców województwa. Decyzją sejmiku z dnia 22 lipca 2019 r. projekt ten, określany jako wprowadzający na terenie województwa świętokrzyskiego ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, został odesłany do Komisji Rolnictwa, Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska celem przeanalizowania sprawy pod względem formalno-prawnym i merytorycznym. Na posiedzeniu 20 września 2019 r. komisja wyraziła opinię, w której podzieliła stanowisko Zarządu Województwa Świętokrzyskiego, odrzucając projekt uchwały z uwagi na fakt, że wyłączną inicjatywę uchwałodawczą w zakresie merytorycznym, objętym projektem posiada organ wykonawczy – zarząd (art. 96 ust. 2 Prawo ochrony środowiska<sup>28</sup>). Następnie na sesji Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w dniu 24 września 2019 r. na wniosek Komisji projekt inicjatywy obywatelskiej został odrzucony. Za odrzuceniem głosowało 16 radnych, przeciw było 8 osób, a 2 wstrzymało się od głosu<sup>29</sup>. Projekt zakładał wprowadzenie w granicach administracyjnych województwa świętokrzyskiego ograniczeń i zakazów używania instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych, aby w ten sposób zapobiec ich negatywnemu oddziaływaniu na

---

27 T. Jakubowski, *Podkarpackie: pierwszy obywatelski projekt uchwały odrzucony*, <https://www.portal-samorzadowy.pl/polityka-i-spolnoczenstwo/podkarpackie-pierwszy-obywatelski-projekt-uchwaly-odrzuceny,126541.html> [dostęp: 19.12.2019 r.].

28 Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1396.

29 Protokół XIII/19 sesji Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w dniu 24 września 2019 r., <http://bip.sejmik.kielce.pl/827-protokoly-z-posiedzen-sejmiku-wojewodztwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023/6803-protokoly-z-posiedzen-sejmiku-wojewodztwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023.html> [dostęp: 19.12.2019 r.].

zdrowie ludzi i na środowisko. Planowano (za przykładem Krakowa) wprowadzić całkowity zakaz stosowania paliw stałych. Dopuszczone mogłyby być wyłącznie paliwa gazowe lub lekki olej opałowy. Przyjęcie dokumentu przez sejmik zobowiązywałoby również odpowiednie organy do kontroli przestrzegania nowego prawa.

Kolejny obywatelski projekt uchwały wpłynął do Sejmiku Województwa Śląskiego. Była to uchwała w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego uwzględnienia przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Żywiec – granica województwa (Sucha Beskidzka)” jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo śląskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej. Projekt wniesiono do Sejmiku dnia 24 czerwca 2019 r. z inicjatywy Stowarzyszenia „Kolej Beskidzka”. Poparcia udzieliło mu 1323 mieszkańców regionu. Zaproponowana uchwała składała się tylko z trzech artykułów i załącznika. W § 1 wskazano, że „Przyjmuje się apel dotyczący uwzględnienia przedsięwzięcia pn. «Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Żywiec – gr. województwa (Sucha Beskidzka)» jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo śląskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej”. W załączniku natomiast zawarto przedmiotowy apel o następującej treści:

Mając na uwadze istotne znaczenie rewitalizacji linii kolejowej nr 97 Żywiec – Sucha Beskidzka dla pobudzenia aktywności gospodarczej oraz podniesienia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa śląskiego, Sejmik Województwa Śląskiego zwraca się do Zarządu Województwa Śląskiego z wnioskiem o uwzględnienie przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Żywiec – gr. województwa (Sucha Beskidzka)” jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo śląskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Sejmik Województwa Śląskiego zwraca uwagę, że konieczność rewitalizacji linii kolejowej nr 97 Żywiec – Sucha Beskidzka była wielokrotnie w przeszłości sygnalizowana Zarządowi Województwa Śląskiego, zarówno przez stronę rządową, jak również przez samorządy lokalne oraz mieszkańców. Efektem tych działań było wskazanie inwestycji pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Żywiec – Sucha Beskidzka” w Strategii Rozwoju Województwa „Śląskie 2020+”, jako jednej z dwóch inwestycji kluczowych nakierowanych na budowę komplementarnego (zrównoważonego) systemu komunikacyjno-transportowego ze wzmocnieniem roli transportu szynowego oraz jego integracji z innymi systemami na terenie subregionu południowego. Pomimo wskazania przedmiotowej inwestycji w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego oraz kilku innych dokumentach strategicznych, inwestycja ostatecznie nie została uwzględniona do realizacji przez województwo ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dostrzegając duży potencjał linii kolejowej nr 97 Żywiec – Sucha Beskidzka dla rozwoju regionu, w szczególności zwiększenia mobilności mieszkańców oraz zwiększenia dostępności turystycznej Polski Południowej,

a także mając na uwadze duże znaczenie rewitalizacji wyżej wymienionej linii jako istotnego elementu działań sprzyjających przeciwdziałaniu problemowi zanieczyszczenia powietrza, z którym zmagają się Żywiecczyzna, Sejmik Województwa Śląskiego zwraca się z apelem do Zarządu Województwa Śląskiego o uwzględnienie wyżej wymienionego przedsięwzięcia jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo śląskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej, w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Sejmik Województwa Śląskiego zwraca się z wnioskiem do Zarządu Województwa Śląskiego o podjęcie wszelkich czynności, jakie okażą się konieczne dla realizacji niniejszego apelu, w szczególności: poinformowania zarządcy infrastruktury kolejowej o przedmiotowym przedsięwzięciu jako inwestycji kluczowej do ujęcia przez województwo w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2021–2027 lub innym programie wynikającym z właściwej ustawy wdrożeniowej, uwzględnienia przedsięwzięcia we wszelkich dokumentach, jakie okażą się konieczne dla sfinansowania ze środków Unii Europejskiej, pozostających w dyspozycji województwa. Ponadto Sejmik Województwa Śląskiego zwraca się do Zarządu Województwa Śląskiego o podjęcie współpracy, [...] z województwem małopolskim oraz administracją rządową przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, w zakresie wyżej wymienionego przedsięwzięcia. [...].

Po sprawdzeniu, czy spełnione zostały wszystkie wymogi formalne, sejmik przyjął omawianą uchwałę dnia 26 sierpnia 2019 r.<sup>30</sup> Głosowało łącznie 35 osób, z których wszyscy udzielili projektowi poparcia.

Czwarty przypadek wykorzystania omawianego narzędzia zanotowano w Małopolsce<sup>31</sup>. Inicjatorem przedsięwzięcia było, tak jak w województwie śląskim, Stowarzyszenie „Kolej Beskidzka”. Również sprawa, której dotyczyła obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, była tożsama. W dniu 19 kwietnia 2019 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego wpłynęło zawiadomienie o utworzeniu komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Do zawiadomienia dołączono projekt uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego uwzględnienia przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Sucha Beskidzka – granica województwa (Żywiec)” jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo małopolskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej. Zawiadomienie o utworzeniu komitetu wraz z załączonym do niego projektem uchwały poddane zostały ocenie merytorycznej i formalno-prawnej

30 Uchwała nr VI/12/13/2019 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 26 sierpnia 2019 r. w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego uwzględnienia przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Żywiec – gr. województwa (Sucha Beskidzka)” jako inwestycji kluczowej do realizacji przez województwo śląskie w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej.

31 Treść pisma z dnia 2 stycznia 2020 r. stanowiącego odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Marszałka. Pismem z dnia 24 września 2019 r. uzupełnione zostały braki formalne zawiadomienia, w związku z czym komitet – w oparciu o § 5 ust. 2 wspomnianej wyżej uchwały nr VI/57/19 – uzyskał uprawnienie do rozpoczęcia prowadzenia kampanii promocyjnej oraz do zbierania podpisów mieszkańców, popierających projekt. Inicjatorom udało się zebrać ponad 1000 podpisów, w związku z czym projekt został przyjęty do procedowania i w dniu 1 lipca 2020 r. podczas XXIII sesji Sejmiku Województwa Małopolskiego projekt uchwały w sprawie przyjęcia apelu dotyczącego uwzględnienia przedsięwzięcia pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 97 Sucha Beskidzka – granica województwa (Żywiec)” jako inwestycji kluczowej do realizacji w perspektywie finansowej 2021–2027 ze środków Unii Europejskiej został jednogłośnie przyjęty przez radnych wojewódzkich<sup>32</sup>. Przyjęta uchwała ma jednak jedynie charakter intencyjny, jest apelem i nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu województwa, niemniej jednak pozwala organowi wykonawczemu na określenie ewentualnych środków alokacji dla uwzględnienia przedsięwzięcia w przyszłej unijnej perspektywie finansowej.

## Zakończenie

Instytucja samorządu terytorialnego w ostatnich dekadach zyskała na znaczeniu. Nie tylko zdaniem autorki jego pozycja w stosunku do organów centralnych wciąż się umacnia, szczególnie za sprawą coraz powszechniejszej praktyki włączania mieszkańców w proces współdecydowania o priorytetach, kierunkach i sposobach realizacji zadań publicznych<sup>33</sup>. Ten model, zwany w literaturze *governance*, czyli współdecydowaniem, zarządzaniem partycypacyjnym bądź rządzeniem wielopasmowym<sup>34</sup>, jest zogniskowany na poszukiwanie rozwiązań, które zagwarantują skuteczne włączenie większej liczby podmiotów w proces podejmowania decyzji publicznych. Idea *governance* akcentuje wzajemne relacje zachodzące pomiędzy władzą a obywatelem, który traktowany jest nie tylko i wyłącznie jako jednostka, ale także jako uczestnik formalnych i nieformalnych zbiorowych instytucji, m.in. zdywersy-

---

32 Komitet Inicjatywy Uchwalodawczej dotyczącej „Rewitalizacji linii kolejowej nr 97 na odcinku Żywiec-Sucha Beskidzka”, <http://www.kolejbeskidzka.pl/komitet-inicjatywy-uchwalodawczej> [dostęp: 9.11.2020 r.].

33 *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007, s. 5.

34 Por. J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.

fikowanych grup interesu<sup>35</sup>. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w szczególności sposób wzmacnia poczucie upodmiotowienia członków wspólnoty, sprzyja podniesieniu poziomu efektywności kontroli działalności organów przedstawicielskich i – co najważniejsze – integruje miejscową społeczność wokół realizacji konkretnych zadań publicznych, podejmowanych na rzecz dobra wspólnego.

Jednak na podstawie przedstawionych w tekście danych można ustalić, że do 2020 r. tylko w czterech województwach mieszkańcy skorzystali ze swojego uprawnienia (we wszystkich przypadkach już po nowelizacji). Aż w trzech sytuacjach inicjatorem zmiany prawa miejscowego były w rzeczywistości organizacje pozarządowe, a nie sami – niezorganizowani w żaden formalny sposób – mieszkańcy. To stowarzyszenia podjęły się zawiązania komitetów oraz organizacji całej procedury, w tym przygotowania projektu uchwały i zbierania podpisów. Jeśli chodzi o tematykę projektów, to spośród czterech wniesionych, dwa były ze sobą w dużej mierze tożsame, natomiast dwa pozostałe dotyczyły kwestii związanych z ochroną środowiska.

Jako że liczba rozpoczętych procesów uchwałodawczych w województwach jest stosunkowo mała, nie sposób uogólniać pozyskanych danych, gdyż formułowaniu tego rodzaju wniosków zabrakłoby wystarczającego uzasadnienia. Mowa tu o kwestiach związanych z praktyką wykorzystania instytucji, m.in. barierami czy trudnościami formalnoprawnymi procedur, które mogą w jakiś sposób blokować inicjatorów i ich komitety. Z pewnością jednak samo zebranie odpowiedniej liczby deklaracji poparcia, a więc podpisów mieszkańców – nie stało się barierą dla inicjatorów omawianych procesów, we wszystkich czterech przypadkach zakończyło się sukcesem. Wydaje się też, że łatwość w zachęceniu mieszkańców do poparcia konkretnej uchwały związana jest bezpośrednio z jej tematyką. Projekty skoncentrowane na ochronie środowiska, zapobieżeniu obniżenia jakości życia większej liczby osób (o charakterze protestacyjnym) lub związane z transportem zbiorowym wydają się mieć duży potencjał społeczny. Inaczej sytuacja wyglądałaby w przypadku zaproponowania uchwał o mniejszym znaczeniu bądź w większym stopniu specjalistycznych, a także obejmujących tematykę nieistotną z punktu widzenia przeciętnego mieszkańca.

Zdaniem autorki, mimo że treść prawa miejscowego ma bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców, to wymogi proceduralne związane z realizacją prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej wydają się być zbyt sformalizowane, aby prawo to stanowiło wystarczającą motywację dla mieszkańców do podejmowania

---

35 Por. M. Spławski, *Partykularyzm lokalny. O polskim samorządzie terytorialnym z perspektywy lokalnych grup interesu*, w: *Demokracja spektaklu*, red. P. Żuk, Warszawa 2004.

wysiłku związanego z bieżącym wnoszeniem projektów uchwał. Jeśli weźmie się pod uwagę brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego mieszkańców i zaplecza administracyjnego, (na co wskazuje chociażby fakt, że inicjatorami są na ogół organizacje społeczne), to w konsekwencji nie są oni skłonni sięgać po swoje uprawnienie nazbyt często.

## Bibliografia

- Augustyniak M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- 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.
- Gajewski S., *Ustawy samorządowe. Nowe instytucje. Analiza z przykładami i wzorami dokumentów*, Warszawa 2018.
- Jakubowski T., *Podkarpackie: pierwszy obywatelski projekt uchwały odrzucony*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/podkarpackie-pierwszy-obywatelski-projekt-uchwaly-odrzucony,126541.html> [dostęp: 19.12.2019 r.].
- Klimek M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, w: *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek, J. Czerw, B. Więckiewicz, Lublin 2013.
- Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Komitet Inicjatywy Uchwałodawczej dotyczącej „Rewitalizacji linii kolejowej nr 97 na odcinku Żywiec-Sucha Beskidzka”, <http://www.kolejbeskidzka.pl/komitet-inicjatywy-uchwalodawczej> [dostęp: 9.11.2020 r.].
- Makowski G., *Lokalna inicjatywa ludowa. Pomysł na aktywizację obywateli?*, w: *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans Monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobiesiak, Warszawa 2011.
- Makowski G., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka*, w: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, red. A. Olech, Warszawa 2012.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Mroczkowski P., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w samorządzie gminnym*, w: *Samorzady jako formy demokracji uczestniczącej*, red. M. Chrzanowski, J. Sobczak, Lublin 2016.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.



- Podgórska-Rykała J., *Administrowanie, zarządzanie, współzrządzenie w administracji publicznej. Różne koncepcje i ich konsekwencje dla obywateli*, w: *Zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego w warunkach gospodarki rynkowej*, red. M. Gurdek, Sosnowiec 2017.
- Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and Politics*, red. M. Torcal, J.R. Montero, London–New York 2006.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Protokół XIII/19 sesji Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w dniu 24 września 2019 r. <http://bip.sejmik.kielce.pl/827-protokoly-z-posiedzen-sejmiku-województwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023/6803-protokoly-z-posiedzen-sejmiku-województwa-swietokrzyskiego-vi-kadencji-lata-2018-2023.html> [dostęp: 19.12.2019 r.].
- Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2007.
- Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych: decentralizacja a recentralizacja*, red. J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski, Kraków 2020.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Warszawa 2015.
- Splawski M., *Partykularyzm lokalny. O polskim samorządzie terytorialnym z perspektywy lokalnych grup interesu*, w: *Demokracja spektaklu*, red. P. Żuk, Warszawa 2004.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław 2009.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 1–2.
- Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 1–2.
- Uziębło P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 28 października 2008 r., II SA/Ol 737/08*, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2011, nr 2.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Ziółkowski D., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM 2018, nr 8.

