


*Małgorzata Niewiadomska-Cudak**

 <https://orcid.org/0000-0002-1745-7707>

EWOLUCJA REGULACJI PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ ORAZ JEJ PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE NA PRZYKŁADZIE PROJEKTÓW UCHWAŁODAWCZYCH ZAPROPONOWANYCH PRZEZ MIESZKAŃCÓW ŁODZI

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest problemowi obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Przedmiotem podjętych rozważań jest dokonanie analizy obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. W artykule omówiono prace nad zmianami w polskim prawodawstwie, mające na celu ułatwienie w korzystaniu z tej formy aktywności społecznej. Na przykładzie Łodzi zaprezentowano aktywność obywateli w zakresie wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej tuż przed, jak i po zmianie przepisów. Tym samym przeanalizowano trafność i zupełność rozwiązań legislacyjnych w kontekście praktycznym.

Artykuł jest także odpowiedzią na pytanie, czy uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w przepisach ustawowych rozwiązało dylematy prawne w tym zakresie. Uwzględnienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawach samorządowych to pierwszy krok w kierunku urzeczywistnienia fazy inicjatorskiej tworzenia przez mieszkańców lokalnego prawa, ale nie jedyny, który należy podjąć, aby owa instytucja zaistniała w świadomości mieszkańców.

Słowa kluczowe: inicjatywa obywatelska, inicjatywa uchwałodawcza, jednostki samorządu terytorialnego, statut, polskie prawodawstwo.

THE EVOLUTION OF CIVIL LEGISLATIVE INITIATIVE LEGAL REGULATION AND ITS PRACTICAL PURPOSE BASED ON CITIZENS OF ŁÓDŹ DRAFT OF RESOLUTION PROJECTS

Abstract. The article concerns on the citizens' resolution initiative issue. The subject matter of the study is to undertake an analysis of the current legal regulations applicable to citizens' resolution initiative in terms of the above mentioned initiative. The article discusses works on changes in the Polish legislation which will simplify the usage of this form of civil activity. Based on the example of the city of Łódź, the author has presented the citizens' activity in the field of civil legislative initiative before and after changes in law. Thereby, the accuracy and absoluteness of these legislative solutions has been analysed practically.

The article also tries to answer the question, whether the settlement of civil legislative initiative in legal regulations solved the legitimate dilemma in this range. The settlement of the civil legislative initiative in self-governments' statutory law is the first step to implement the initiative

* Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, m.niewiadomska-cudak@vizja.pl

stage of locals creating the law, but not the only one which has to be taken, so the mentioned institution can come into existence in the residents' awareness.

Keywords: citizens' initiative, regulation initiative, unit of territorial self-government, statute, Polish legislation.

1. WSTĘP

W wyniku transformacji ustrojowej po 1989 roku nastąpiły radykalne zmiany w zakresie struktury administracji publicznej, wcześniej określanej jako państwowa. Największym jej osiągnięciem było przywrócenie samorządu gminnego w 1990 roku, a w 1998, wraz z reformą administracyjną państwa, samorządu powiatowego i wojewódzkiego¹.

W ustawie zasadniczej z 1997 roku określono zasadę samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego w Polsce. Samorząd terytorialny uznano za najważniejszą formę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Zgodnie zaś z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP podmiotem władzy w jednostkach samorządu terytorialnego stała się wspólnota samorządowa, definiowana jako ogół mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu podkreślano, że aktywna rola członków społeczności lokalnej może przejawiać się poprzez mechanizmy demokracji bezpośredniej (referenda lokalne) czy partycypacji społecznej w procesie zarządzania (prawo współuczestnictwa w procesie decyzyjnym) (Swianiewicz 2008, 83).

Warunkiem koniecznym ewolucji samorządu terytorialnego jako instytucji społeczeństwa obywatelskiego stało się uczestnictwo i zaangażowanie obywateli oraz organizacji obywatelskich w działalność lokalną (Brzeski 2014). Wyposażenie mieszkańców w możliwość bezpośredniego i pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, artykułowanie swoich potrzeb oraz rozwiązywanie rzeczywistych problemów może odbywać się za pomocą wykorzystania jednego z instrumentów partycypacji społecznej (Szewc, Szewc 1999, 56; Koniuszewska 2019), a mianowicie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Należy ją uznać za odpowiednik inicjatywy ustawodawczej na poziomie samorządu terytorialnego (Staszczak 2012, 296). Jest ona przejawem demokracji semibezpośredniej (Uziębło 2009, 11–19, 61–65; Staszczak 2012, 291). Tylko referendum lokalne jest przykładem demokracji bezpośredniej w czystej postaci, gdyż mieszkańcy mają wówczas przyznane uprawnienia o charakterze władczym (Staszczak 2012, 291).

Do czasu wprowadzenia ustawowej regulacji inicjatywy uchwałodawczej, nieliczne gminy zdecydowały się na wprowadzenie tej instytucji (Staszczak 2012,

¹ Od dnia 1 stycznia 1999 r. jednostkami terytorialnego podziału państwa stały się gminy, powiaty i województwa.

296; Dolnicki 2012). Od wielu lat wielokrotnie wskazywano na potrzebę ustawowej regulacji w tym zakresie (Augustyniak 2014, 378).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza polega na tym, że mieszkańcom danej jednostki samorządowej przyznaje się prawo do przedstawienia projektów uchwał pod obrady organu stanowiącego. Jest to forma wpływania na działania organów samorządowych (Łabędź 2015, 99). Należy więc stwierdzić, że uprawnienie to jest instrumentem służącym uwalnianiu energii społecznej wspólnoty samorządowej, której celem jest udział obywateli w sprawowaniu władzy lokalnej poprzez kreowanie rzeczywistości za pomocą tworzonego prawa.

Dyskusja dotycząca udziału mieszkańców w kształtowaniu sytuacji prawnej, mającej znaczenie dla ich życia codziennego, toczy się od dłuższego czasu. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stała się skutecznym narzędziem będącym szybką reakcją prawną obywateli na zmieniającą się rzeczywistość.

Niniejszy artykuł ma na celu odpowiedzieć na pytanie, czy uregulowanie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w przepisach ustawowych rozwiązało wszystkie dylematy, zarówno prawne, jak i politologiczne w tym zakresie. Wcześniej pojawiły się zastrzeżenia odnośnie legalności przyjmowania tej instytucji w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Zostanie przedstawiona geneza dotycząca wprowadzenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej do unormowań legislacyjnych. W tym celu przeanalizowano propozycje Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego oraz petycję złożoną przez obywateli do kancelarii Sejmu RP. Odniesienie badań do określonych przepisów prawnych stało się konieczne z uwagi na postawioną hipotezę, którą jest założenie, że tylko w ten sposób można było ograniczyć dużą swobodę rad miejskich, zezwalającą im chociażby na decydowanie o kręgu osób uprawnionych do inicjatywy uchwałodawczej. W konsekwencji doprowadzało to często do faktycznego wyłączenia możliwości partycypacji mieszkańców w uchwalaniu prawa miejscowego, na co wcześniej zwracali uwagę niektórzy badacze (Staszczak 2012, 297). W literaturze przedmiotu podkreślano, że „brak szczegółowej regulacji ustawowej nie może być w żadnym wypadku uznawany za milczący zakaz przyznawania mieszkańcom wspólnoty samorządowej dodatkowych praw, które nie są przewidziane w ustawodawstwie” (Uziębło 2011, 53 i n.).

Druga hipoteza stanowi, że uwzględnienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawach samorządowych to nie tylko urzeczywistnienie fazy inicjatorskiej tworzenia przez mieszkańców lokalnego prawa, ale także ugruntowanie owej instytucji w świadomości mieszkańców.

Należy podkreślić, że z uwagi na doniosłe znaczenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej dla działalności jednostek samorządu terytorialnego, wielokrotnie zabiegano o wprowadzenie ustawowych regulacji w tym zakresie. Formułowano wręcz postulat *de lege ferenda*, aby przyjmowane podstawy prawne w możliwie największym stopniu umożliwiały mieszkańcom korzystanie z inicjatywy uchwałodawczej (Rachwał 2016, 21). Warto więc przeanalizować proces

legislacyjny, który zakończył się normatywną legitymacją w ustawodawstwie zwykłym poprzez wejście w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).

Konstrukcja artykułu obejmuje wstęp, problemy występujące w związku z brakiem umocowania tej instytucji w ustawie, charakterystykę podstaw prawnych obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przed wprowadzeniem ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. oraz związane z tym wątpliwości, które pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych, w sytuacji gdy organ nadzoru kwestionował legalność uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w tej kwestii. Zostanie także zaprezentowana próba podjęta przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, polegająca na wprowadzeniu projektu ustawy dotyczącego obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, a także petycja wniesiona do Sejmu RP w sprawie uregulowania tej instytucji. Przedstawiono drogę dojścia do aktualnych unormowań prawnych w tym zakresie i propozycje grupy posłów z klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Na przykładzie Łodzi zaprezentowano także aktywność obywateli w zakresie wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej tuż przed, jak i po zmianie przepisów. Tym samym przeanalizowano trafność i zupełność rozwiązań legislacyjnych w kontekście praktycznym. W zakończeniu zinterpretowano wnioski z przeprowadzonej analizy.

2. PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z BRAKU REGULACJI PRAWNEJ W ZAKRESIE INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ MIESZKAŃCÓW

W każdym mieście lub gminie szczegółowe rozwiązania dotyczące inicjatywy uchwałodawczej ustalało się lokalnie (Niewiadomska-Cudak 2018, 94). Przedmiotowa procedura była przyjmowana zazwyczaj w statutach jednostek samorządu terytorialnego, gdzie przeważnie zapisywano, że „prawo inicjatywy uchwałodawczej przysznaje się mieszkańcom gminy posiadającym prawo wybierania do rady gminy” (Brzeski 2014, 283).

W świetle przepisów konstytucyjnych i odpowiednich norm ustrojowych² podstawą prawną dla uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej stały się właśnie statuty poszczególnych jednostek. To wspólnoty mieszkańców miały decydować o tym, czy w statucie danej jednostki samorządu terytorialnego ma

² Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm. dalej jako u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut. Natomiast art. 22 ust. 1 u.s.g. stanowi, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy w ustawie o samorządzie gminnym. Analogicznie regulacje zawierają przepisy: art. 2 ust. 4 i art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 511, ze zm. oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.

występować taka instytucja. Należy więc zaznaczyć, że zarówno ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ani ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i wojewódzkim nie zawierały żadnych regulacji, które by wprost odnosiły się do pojęcia inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i definiowały je. Jedynie ustawa o samorządzie gminnym w art. 5 ust. 2 wspominała o inicjatywie mieszkańców w zakresie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej gminy. Brak było jednak szczegółowych zasad i trybu występowania przez mieszkańców z taką inicjatywą. Warto podkreślić, że żaden z przepisów nie rozstrzygał powyższej kwestii, w jakiej formie i w jakiej liczbie mieszkańcy mogliby wyrazić swoją wolę (Izdebski 2011, 100; Bohdan 2013, 399). Skoro w ustawie nie sprecyzowano, co należy uznać za inicjatywę mieszkańców, uważano, że owo zagadnienie powinno być rozstrzygnięte w statucie gminy, w rozdziale, który został poświęcony zasadom tworzenia, łączenia, podziału i znoszeniu jednostek pomocniczych (Szewc, Jyż, Pławecki 2011, 172). Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, jak podkreślano w literaturze, komponuje się z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażaną w art. 2 ustawy zasadniczej (Miruć 2010, 31). Inną konstytucyjną podstawą miała być zasada subsydiarności (pomocniczości) oraz forma dialogu społecznego wspomniana w Preambule Konstytucji RP. Z jednej strony obywatelska inicjatywa uchwałodawcza miała wystarczającą do zaistnienia konstytucyjną podstawę prawną oraz ustawy ustrojowe upoważniające do statutowego unormowania tej instytucji, z drugiej wskazywano na konieczność uchwalenia bardziej szczegółowych unormowań prawnych w tym zakresie. Wynikało to z kilku poniżej wskazanych przyczyn.

Po pierwsze, konsekwencją braku unormowania wprost omawianej instytucji było konkretne jej zapisanie w statucach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (lub w ich załącznikach) albo w statutach jednostek pomocniczych (sołectwa, osiedla). Jednak, jak zwrócił uwagę Grzegorz Makowski – „wykonywanie prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej przez sołectwo nie było formą w pełni bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy” (Makowski 2012, 299).

Istniała również trzecia możliwość przedkładania obywatelskich projektów uchwał organom stanowiącym przez złożenie wniosku³. Ten tryb nie był jednak często wykorzystywany. Jak argumentowano, nie wszyscy obywatele byli świadomi, że korzystając z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, mogą zaproponować radzie czy sejmikowi własny projekt uchwały (Makowski 2012, 301). Poza tym kodeks postępowania administracyjnego nie gwarantował obywa-

³ Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego G. Makowski nazwał go „trybem wnioskowym”, natomiast specjalne przepisy zawarte w statucie danej jednostki samorządowej, zapewniające grupie mieszkańców prawo inicjatywy uchwałodawczej – „trybem statutowym” oraz dzięki przepisom statutów jednostek samorządowych lub statutów jednostek pomocniczych, umożliwiającym tym jednostkom występowanie z własnymi projektami uchwał – „trybem jednostkowym” (Makowski 2012, 297–298).

telom aktywnego udziału w całości procesu uchwałodawczego (Makowski 2012, 301).

Z uwagi na to, że ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że o „ustroju gminy decyduje jej statut”, kwestię inicjatywy uchwałodawczej zaczęto traktować jako stricte ustrojową. To statuty określały tryb, sposób, liczbę osób mogących występować z taką inicjatywą, jak również wzory formularzy do wypełnienia przez inicjatorów. Z analizy treści statutów 619 jednostek samorządu terytorialnego (wszystkie powiaty i gminy miejskie) przeprowadzonej przez Fundację Inicjatywy na Rzecz Społeczeństwa wynikało, że zaledwie w 29% samorządach przewidziano możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą przez podmioty zewnętrzne⁴. Natomiast z badań przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujemy razem” wynikało, że w swoich statutach kwestię obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zapisało tylko 41% gmin (zob. Kubel-Grabau 2015)⁵. Z obserwacji zrealizowanych przez Magdalenę Kalisiak-Mędelską wynikało, że bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako narzędzie współdecydowania była stosowana przez 16,5% badanych gmin, w tym 31,6% stanowiły gminy miejskie, 13,3% miejsko-wiejskie, 14,7% wiejskie (Kalisiak-Mędelska 2015, 258). Nasuwał się z tego wniosek, że forma partycypacji społecznej najlepiej była rozwinięta w gminach miejskich, w których – jak wskazywała badaczka – wykorzystywany był zdecydowanie szerszy i bardziej zróżnicowany katalog narzędzi partycypacyjnej aktywności (Kalisiak-Mędelska 2015, 260). Badania przeprowadzone przez G.A. Makowskiego dowiodły, że inicjatywę uchwałodawczą można było spotkać w 53% statutach przebadanych gminach miejskich, 43% gminach wiejskich i 30% gminach miejsko-wiejskich (Makowski 2012, 299). Natomiast projekty uchwał przedkładane przez jednostki pomocnicze rozpatrywano w 11% samorządów (Makowski 2012, 298). Jeżeli chodzi o „tryb wnioskowy”, to tylko w siedmiu badanych samorządach zgłoszono w ten sposób obywatelski projekt uchwały (Makowski 2012, 298). Miejskie wzorce regulacji inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców określone w statutach nie były więc uniwersalne. Pojawiły się bowiem wątpliwości, czy statut gminy powinien być jedynym źródłem owej regulacji prawnej (Staszczak 2012, 297; Niewiadomska-Cudak 2018, 95).

Po drugie, kluczowym zagadnieniem było ustalenie liczby osób mogących wystąpić z omawianą inicjatywą. W jednostkach samorządu terytorialnego występowały duże różnice w ustaleniu wysokości koniecznego poparcia. W Tomaszowie Mazowieckim i w Toruniu wymagana liczba podpisów, stanowiąca procent liczby mieszkańców, wynosiła 0,08 (Staszczak 2012, 296). W Łodzi poparcie dla

⁴ Fundacja Inicjatywy na Rzecz Społeczeństwa przeprowadziła analizę statutów pod kątem regulacji odnoszących się do zasady jawności funkcjonowania organów stanowiących (Widera 2015).

⁵ Należy także wspomnieć o badaniach przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Akcja Koin, które wysłało ankiety do 1400 urzędów dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wynika z niej, że takie rozwiązanie wprowadziło jedynie 21% samorządów (Dudkiewicz 2016).

obywatelskiego projektu uchwały wynosiło po wprowadzeniu zapisów w statucie w 2008 r. 0,83% liczby mieszkańców czyli 6 tysięcy osób⁶. Natomiast w Warszawie na ponad 1,7 miliona mieszkańców należało zebrać 15 tysięcy podpisów (0,87%), a w Płocku niezbędne stało się zebranie 3 tysięcy podpisów (2,43%) na 124 tysiące mieszkańców (Fundacja Normalne Miasto Fenomen 2014). W województwie łódzkim, oprócz Łodzi i Tomaszowa Mazowieckiego, tę instytucję wprowadzono w Piotrkowie Trybunalskim, Pabianicach, Skierniewicach, Brzezinach i Bełchatowie. W każdym z tym miast regulację dotyczącą obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej zapisano w statutach i tam również określono liczbę osób popierających dany projekt uchwałodawczej inicjatywy obywatelskiej. Co ciekawe, w Tomaszowie Mazowieckim była to grupa 50 mieszkańców gminy, posiadających czynne prawo wyborcze do Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego, a w Piotrkowie Trybunalskim wprowadzono poziom tysiąca podpisów, a miasta te mają podobną liczbę mieszkańców (szerzej: Niewiadomska-Cudak 2018, 86). Taka swoboda była przyczyną tego, że procedura wnoszenia projektu uchwały wyglądała inaczej w każdej gminie (Staszczak 2012, 297). Z racji tego, że nie istniały żadne ograniczenia dotyczące kwestii wysokości koniecznego poparcia tej inicjatywy, jak się okazało, rady miejskie stosowały zupełną dowolność w tej materii (Staszczak 2012, 297; Niewiadomska-Cudak 2018, 86).

Ustawowe uregulowanie tej kwestii miało usystematyzować także sprawę reprezentatywności, określonej na poziomie procentowym w stosunku do liczby mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze. Ustalenie tej liczby na zbyt wysoką mogło zniechęcić potencjalnych mieszkańców do inicjatywy. W Warszawie, gdzie konieczne było zebranie 15 tysięcy podpisów pod projektem, mieszkańcy nie byli w stanie zgłosić żadnego projektu uchwały (Staszczak 2012, 297). Natomiast w Łodzi wcześniejsze rozwiązania przyjęte przez radnych, a dotyczące m.in. wysokiej liczby podpisów wynoszącej 6 tysięcy, nie znalazły akceptacji u organizacji pozarządowych, które postanowiły zabiegać o zmniejszenie liczby osób popierających projekt uchwałodawczej inicjatywy obywatelskiej (Niewiadomska-Cudak 2018, 87).

Sugerowano także, że zbyt mała liczba podpisów może powodować wnoszenie przez mieszkańców często nieprzemyślanych i niepotrzebnych projektów. W praktyce nie miało to jednak uzasadnienia (Staszczak 2012, 298). Koniecznym zagadnieniem było więc ustalenie liczby podpisów pod poparciem projektu uchwały.

Po trzecie, widoczny był opór władz lokalnych przed przyznaniem tego uprawnienia mieszkańcom (Makowski 2012, 303). Radni uważali, że inicjowanie procesu uchwałodawczego jest wyłącznie ich domeną, bo to przecież oni zostali

⁶ W uchwale nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi dokonano ważnych zmian polegających nie tylko na zmniejszeniu liczby podpisów do 1000, ale także dokładnie określono kwestie związane z pracami nad obywatelskim projektem uchwały.

wybrani i otrzymali mandat do reprezentowania wspólnoty samorządowej (Makowski 2012, 303).

Najczęściej podnoszonym argumentem był ten, że mieszkańcy nie posiadają odpowiedniego przygotowania merytorycznego do stanowienia prawa. Należy podkreślić, że często sami włodarze miast czy radni nie mieli odpowiedniego wykształcenia prawniczego i doświadczenia w procesie stanowienia prawa (Makowski 2012, 298). Innym argumentem była obawa, że przyznanie tego uprawnienia powodowałoby zakłócenia spokojnej i prawidłowej działalności rady miasta (Staszczak 2012, 298–299), co także należało uznać za bezzasadne, gdyż sesje rad miejskich nierzadko stawały się polem walki organu wykonawczego z opozycyjnymi radnymi (Staszczak 2012, 298–299)⁷.

Po czwarte, brak świadomości mieszkańców, że mają możliwość inicjatywy uchwałodawczej, był kolejnym argumentem, aby tę instytucję uregulować w aktach prawnych rangi ustawowej (Staszczak 2012, 298–299).

3. ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE BRAKU PODSTAW PRAWNYCH DO UMIESZCZENIA OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ W STATUTACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W poszczególnych samorządach szczegółowe rozwiązania dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, jak wspomniano wyżej, ustalano lokalnie, a następnie zapisywano w statutach gmin, miast, powiatów i jednostek pomocniczych. Z uwagi na brak regulacji w aktach prawa powszechnie obowiązującego, pojawiły się wątpliwości, czy statut gminy czy powiatu powinien być jedynym źródłem regulacji prawnej w tym zakresie.

Na brak podstawy prawnej do umieszczenia takich przepisów w statutach wskazywały orzeczenia niektórych wojewódzkich sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2006 r. stwierdził, że rada gminy nie może w statucie określić, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługuje inicjatywa uchwałodawcza (sygn. akt III SA/Wr 584/05). Wyrok ten nie został zaskarżony skargą kasacyjną przez gminę, stąd Naczelny Sąd Administracyjny nie miał możliwości wypowiedzieć się w przedmiotowej kwestii w owym okresie. Warto jednak zwrócić uwagę, że ocena prawna wyrażona w prawomocnym wyroku WSA we Wrocławiu oddziaływała na kolejne orzeczenia sądów w powyższej materii. WSA w Olsztynie wyrokiem z 28 października 2008 r. (II SA/OI 737/08) w swoich rozstrzygnięciach prawnych

⁷ Zob. także: Uchwała NR LXXXVI/1782/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 maja 2014 r. Stanowisko w sprawie publicznej oceny działalności Rady Miejskiej w Łodzi, dokonanej przez Prezydenta Miasta Łodzi podczas LXXXIV sesji w dniu 23 kwietnia 2014 r.

odwołał się i zacytował ocenę prawną wyrażaną w wyroku WSA we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r.

Nieco inne stanowisko zostało przyjęte przez WSA w Olsztynie w związku ze skargą Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, dotyczącą uchwały Rady Miasta Ełku z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ełku. W wyroku z dnia 14 maja 2013 r. (wyr. WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt II SA/OI 196/13) sąd nie podzielił argumentacji wojewody i stwierdził, że Rada Miasta Ełku nie naruszyła prawa, wprowadzając zapis dotyczący przyznania inicjatywy uchwałodawczej grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców Ełku posiadających czynne prawo wyborcze. WSA w Olsztynie argumentował, że jeżeli wprowadzone uprawnienie nie narusza żadnego z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, Konstytucji RP lub też innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem „w granicach ustaw”. Organ nadzoru zaskarżył to orzeczenie skargą kasacyjną i Naczelny Sąd Administracyjny po raz pierwszy miał możliwość wypowiedzenia się w przedmiotowej sprawie.

W tezie do wyroku sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego od wyroku WSA w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt II SA/OI 196/13 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że

przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku unormowań 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 narusza⁸.

NSA podkreślił w uzasadnieniu wyroku, że

samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech (określanych także jako „wartości”) zalicza się m.in. samodzielność i wspólnotowy, społecznościowy charakter. Wyposażenie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy⁹.

W późniejszych orzeczeniach sądów administracyjnych przedmiotem rozważań była kwestia szczegółowych przepisów regulujących inicjatywę uchwałodawczą. Warto wskazać na wyrok WSA w Olsztynie z 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt II SA/OI 553/13) dotyczący rozpoznania skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 maja 2013 r. Sąd opowiedział się za legalnością postanowień statutu odnoszących się do przyznania mieszkańcom gminy inicjatywy uchwałodawczej, jednak zakwestionował unormowania w zakresie dwuetapowości postępowania (zob. więcej: Cudak 2018, 74).

⁸ Wyr. NSA z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSA 1887/13.

⁹ Ibidem.

Należy więc przyjąć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ostatecznie uznano, że jednostki samorządu terytorialnego są uprawnione do wprowadzenia w swych statutach owej instytucji. Było to jednak uzależnione od organów stanowiących, co powodowało, że nie wszędzie wprowadzono obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. Samorządy same określały zasady realizacji tej inicjatywy.

4. PROPOZYCJE PRAWNYCH UREGULOWAŃ OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ ZAINICJOWANE PRZEZ PREZYDENTA RP ORAZ OBYWATELI W FORMIE PETYCJI

W 2013 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski podjął próbę inicjatywy ustawodawczej w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Uczynił to w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰. Zaproponowany projekt aktu normatywnego miał unormować stan prawny co do obowiązywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządowej, a tym samym rozwiać wątpliwości co do podstaw prawnych uregulowania tej instytucji.

W przedmiotowym projekcie proponowano nowelizację ustawy o samorządzie gminnym poprzez dodanie art. 12a w brzmieniu: „Mieszkańcom gminy mającym prawo wybierania do rady gminy przysługuje prawo obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”. Projekt ustawy zawierał również zastrzeżenie, iż „obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może dotyczyć uchwał, dla których ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały”. Chodziło tutaj w szczególności o budżet gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub zmiany tych aktów. W projekcie zapisano, że to statut gminy określa zasady i tryb wykonania prawa obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, oraz minimalną liczbę mieszkańców mogących wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą, która nie może być większa niż 15% mieszkańców zamieszkujących daną gminę. Rada gminy projekt uchwały wniesiony jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza miała rozpatrzyć bez zbędnej zwłoki (zob. Druk Nr 1699, art. 12 ust. 3 pkt 2). Statut gminy miał także określać uprawnienia wnioskodawcy na etapie prac rad gminy nad projektem uchwały (zob. Druk Nr 1699, art. 12 ust. 3 pkt 3).

Analogiczne zmiany przewidywano w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, przy czym w tym ostatnim liczba mieszkańców mogących

¹⁰ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, wychodzący z założenia, iż „istotą samorządu terytorialnego jest samodzielność, wpływająca z urzeczywistnienia zasady pomocniczości”, wniesiony został do Sejmu 30 sierpnia 2013 r. przez Prezydenta RP.

wystąpić z inicjatywą uchwałodawczą nie mogła być większa niż 5% posiadających czynne prawo wyborcze (zob. Druk Nr 1699, art. 5a ust. 1, ust. 2–3).

Omawiany projekt Prezydenta RP zawierał także przepisy przejściowe, które miały znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy organ stanowiący nie znowelizował statutu (zob. Druk Nr 1699, art. 91, 92 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 3, art. 93 ust. 1–5).

W zaproponowanym projekcie ustawy gminy (podobnie powiaty i samorządowe województwa) miały swobodę określania minimalnej liczebności grupy mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Jedynym ustawowym ograniczeniem tej swobody było wprowadzenie maksymalnego progu wymaganego poparcia w wysokości 15% (5% w przypadku województwa) uprawnionych do głosowania. W mojej ocenie ten maksymalny pułap został określony zbyt wysoko. Przykładowo w przypadku dużych miast takich jak Kraków czy Łódź, ta liczba, przy zastosowaniu 15%, wynosiłaby ponad 100 tysięcy mieszkańców uprawnionych do głosowania w wyborach do rady miejskiej. W ten sposób byłaby to fikcja i taka regulacja mogłaby zablokować inicjatywę mieszkańców.

Prezydencki projekt ustawy nie został jednak uchwalony. Wraz z zakończeniem VII kadencji Sejmu RP, zgodnie z zasadą dyskontynuacji, nie można było prowadzić dalszych prac legislacyjnych.

Nadal więc organ stanowiący danej jednostki samorządowej, poprzez zapis w swoim statucie, miał decydować o tym, czy mieszkańcy będą mogli występować z projektem uchwały czy nie. Ta swoboda, jaką miały samorządy w tworzeniu tej regulacji, jak argumentowano wyżej, generowała wiele rozwiązań. Taki stan prawny należało oceniać negatywnie.

Do kancelarii Sejmu RP trafiła petycja obywateli dotycząca zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim. Petycja dotyczyła wprowadzenia ustawowej możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹¹. Autorzy argumentowali, że „wprowadzenie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w polskich ustawodawstwie spowoduje, że mieszkańcy danej jednostki staną się realnym partnerem organów władzy samorządowej i czynnym uczestnikiem procesu jej sprawowania”¹². Projektodawcy proponowali, aby obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie mogła dotyczyć uchwał, dla których

¹¹ Petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.) w zakresie wprowadzenia możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

¹² Ibidem.

ustawy zastrzegają wyłączną właściwość organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały. Grupa osób mogąca wnieść obywatelską inicjatywę uchwałodawczą w gminie i powiecie miała wynosić co najmniej 10% mieszkańców gminy mających prawo wybierania do rady gminy i rady powiatu, a w województwie 5%. Statut gminy miał określać zasady i tryb wykonywania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Podczas posiedzenia Komisji do Spraw Petycji w dniu 12 września 2017 r. najwięcej wątpliwości wzbudziła liczebności grupy mieszkańców uprawnionych do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą (zob. Komisja do Spraw Petycji 2017). Wskazywano, że jest to zbyt wysoki pułap w przypadku dużych jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie trwania komisji inicjatorzy skorygowali swój błąd dotyczący pułapu liczby podpisów, wskazując, że zaproponowane progi liczebności inicjatywy uchwałodawczej nie są minimalne, tylko maksymalne. Urszula Augustyn, która jako zastępca przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji przedstawiała ten projekt, uważała, że należy nadać mu dalszy bieg, ponieważ poruszane kwestie nie budzą żadnych wątpliwości, a autorzy projektu przygotowali konkretne rozwiązania. Przewodniczący komisji – Sławomir Piechota – zarekomendował, aby wystąpić z inicjatywą ustawodawczą w oparciu o analizowaną petycję i w ramach prac rozważyć kwestie budzące wątpliwości. Komisja nie tylko więc postanowiła zająć się zaproponowaną petycją, ale w oparciu o nią wystąpić do Marszałka Sejmu RP z konkretnym projektem ustawy (Komisja do Spraw Petycji 2017). Należy zatem stwierdzić, że petycja mogła mieć wpływ na ostatecznie sformułowane przepisy, które znalazły się w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania części organów publicznych, dotyczące obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

5. WPROWADZENIE USTAWOWYCH REGULACJI OBYWATELSKIEJ INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z ramienia Prawa i Sprawiedliwości wpłynął do Sejmu 10 listopada 2017 r. (Druk Nr 2001). Projekt dotyczył, zgodnie z uzasadnieniem – zmiany ustaw o samorządzie gminy, powiatu, województwa mającej na celu zwiększenie udziału obywateli w procesie kontrolowania oraz funkcjonowania niektórych organów publicznych – władzy samorządowej oraz zwiększenia roli społeczeństwa w procesie wybierania organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także kontroli tego procesu i organów opowiadających za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów¹³.

¹³ Druk Nr 2001: uzasadnienie projektu ustawy.

Podczas pierwszego czytania w dniu 24 listopada 2017 r. zgłoszono wniosek o skierowanie projektu ustawy do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego¹⁴. Komisja Nadzwyczajna w zakresie artykułów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, nie wniosła żadnych uwag (Druk Nr 2113). Ostatecznie cały projekt ustawy został przyjęty przez Sejm po III czytaniu w dniu 14 grudnia 2017 r. Ustawa weszła w życie 31 stycznia 2018 r.

W ustawie o samorządzie gminnym po artykule 41 dodano artykuł 41a, który stanowi, że grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.

Wyznaczono także dokładną liczbę osób, które mogą taką inicjatywą podjąć. W gminie do 5 tysięcy mieszkańców wskazano co najmniej 100 osób, w gminie do 20 tysięcy mieszkańców – co najmniej 200 osób, w gminie powyżej 20 tysięcy mieszkańców – co najmniej 300 osób.

W ust. 3 art. 41a przedmiotowej ustawy dodano, że „projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu”.

W ust. 4 art. 41a wskazano, że komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. Rada gminy miała jednak określić w drodze uchwały szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy¹⁵.

Natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. dodano art. 42a, gdzie także wskazano grupę mieszkańców powiatu, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, która może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Może ona liczyć w powiecie do 100 tysięcy mieszkańców – co najmniej 300 osób, a w powiecie powyżej 100 tysięcy mieszkańców – co najmniej 500 osób. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się, podobnie jak w gminie, przedmiotem obrad rady powiatu na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu.

Tutaj także komitet inicjatywy uchwałodawczej otrzymał prawo wskazania osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu podczas prac rady. Rada powiatu również w drodze głosowania określała szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw

¹⁴ Druk Nr 2001: przebieg prac.

¹⁵ 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.

obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.

Do ustawy o samorządzie wojewódzkim dodano art. 89a, w którym, podobnie jak w gminie i powiecie, grupa mieszkańców województwa, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Grupa ta musi liczyć co najmniej 1000 osób. Zmieniła się więc tylko liczba osób, które z taką inicjatywą mogły wystąpić.

Przepisy ustawowe po pierwsze uregulowały wszelkie wątpliwości co do zastosowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Po drugie, określiły dokładnie liczbę osób, które mogą wystąpić z taką inicjatywą oraz czas wprowadzenia jej pod obrady sesji organu stanowiącego. Warto odnotować, że w porównaniu z poprzednimi propozycjami, wprowadzony maksymalny próg wymaganego poparcia określono na niewygórowanym poziomie. Sprawy szczegółowe dotyczące rodzaju spraw, formalnych wymogów, miały być określone w odrębnych przepisach.

Ustawodawca nie uregulował jednak kwestii dotyczących wydatków związanych z wykonaniem inicjatywy uchwałodawczej, co może rodzić wątpliwości dotyczące ponoszenia kosztów wynikających z realizacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Delegacja art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia bowiem organu stanowiącego do nakładania obowiązku załączenia do projektu uchwały uzasadnienia, które powinno zawierać m.in. skutki finansowe i prawne wynikające z podjęcia uchwały oraz wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu.

Kolejne zagadnienie dotyczyły zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, które miały określić w odrębnych uchwałach rady gmin. Rodzi to wątpliwości dotyczące braku jednolitości w uregulowaniu kampanii promocyjnych.

Poza tym wprowadzenie przepisów RODO może utrudnić gromadzenie podpisów pod inicjatywami obywatelskimi. Wynika to ze wzrostu ostrożności i społecznej wrażliwości w odniesieniu do własnych danych osobowych, na co zwrócili uwagę badacze zajmujący się analizą obywatelskich inicjatyw ustawodawczych (Peisert 2020, 69). Ta anachroniczność w zbieraniu podpisów wyłącznie drogą pisemną może być przyczyną zwiększenie się odmów podawania kompletnych danych wśród osób gotowych poprzeć projekt. Ustawodawca nie przewidział możliwości wprowadzenia elektronicznego udzielenia poparcia obywatelskim projektom uchwałodawczym.

6. OBYWATELSKIE PROJEKTY UCHWAŁODAWCZE ZAPROPONOWANE PRZEZ MIESZKAŃCÓW ŁODZI W DWÓCH OSTATNICH KADENCJACH

Po wprowadzeniu przepisów zawartych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych (Uchwała Nr LXXVI/2088/18 z dnia 10 października 2018 r. Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych). Regulowała ona również zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty. W § 4 tej uchwały przewidziano, że obywatelski projekt uchwały przygotowuje grupa co najmniej 5 mieszkańców Miasta Łodzi, posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Rady Miejskiej w Łodzi i wpisanych do stałego rejestru wyborców Miasta Łodzi, stanowiąca Komitet obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Komitet ma wskazać pełnomocnika uprawnionego do złożenia wniosku o podjęcie uchwały oraz jej prezentowania. Zgodnie z § 6: „Komitet może promować projekt w każdy prawnie dopuszczalny sposób”. Ustalono także, że projekt uchwały powinien być zredagowany w sposób zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami w sprawie zasad techniki prawodawczej. Przewodniczący Rady nie nadaje biegu projektowi uchwały, który jest niezgodny z prawem, w tym przedmiot regulacji nie pozostaje w kompetencji Rady Miejskiej w Łodzi. Wstępny projekt uchwały pełnomocnik składa Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Łodzi, który w terminie dwóch dni roboczych kieruje go do Prezydenta Miasta w celu uzyskania opinii prawnej w przeciągu 10 dni do projektu uchwały (zob. § 10 przedmiotowej uchwały). W terminie 30 dni od dnia otrzymania opinii, pełnomocnik komitetu przekłada Przewodniczącemu Rady projekt uchwały, spełniający wymogi formalne (zob. § 12 przedmiotowej uchwały).

W uchwale zawarto również informacje dotyczące tego, co powinien zawierać projekt złożony przez mieszkańców¹⁶ i jego dalszą procedurę w przypadku spełnienia wymogów formalnych, określonych w § 8. W punkcie 5 § 8 wskazano, że projekt uchwały powinien również zawierać określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i źródła pokrycia wydatków związanych z jej realizacją, jeżeli wynika to z treści uchwały.

Po przeprowadzonej weryfikacji podpisów pod kątem zgodności z rejestrem wyborców, projekt poddaje się opinii prawnej. Jeżeli opinia prawna wykaże,

¹⁶ Oprócz daty, tytułu, projektodawcy, podstawy prawnej podjętej uchwały, projekt powinien zawierać merytoryczną regulację będącą przedmiotem uchwały, określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i źródła dla pokrycia wydatków związanych z jej realizacją, jeżeli wynika to z treści uchwały; rozstrzygnięcie dotyczące daty ogłoszenia uchwały, jeżeli nie wynika ono z przepisów prawa, przepisy przejściowe i derogacyjne, jeżeli wynika to z treści uchwały oraz uzasadnienie, zob. § 8 przedmiotowej uchwały.

że projekt uchwały jest niezgodny z prawem, w tym przedmiot regulacji nie pozostaje w kompetencji Rady Miejskiej w Łodzi lub nie zostały uwzględnione wnioski zawarte w opinii, o której mowa w § 10, Przewodniczący Rady nie nadaje biegu projektowi uchwały, o czym niezwłocznie informuje pełnomocnika komitetu (zob. § 16 przedmiotowej uchwały). Ta skomplikowana procedura może zniechęcić grupę inicjatywną do nadania projektowi dalszego biegu, zwłaszcza w przypadku pojawienia się problemów natury prawnej.

Kolejna uchwała z dnia 5 czerwca 2019 r., zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, dodawała § 17, który mówił o tym, że „po upływie 2 miesięcy od rozpatrzenia projektu uchwały zgłoszonego przez grupę co najmniej 300 mieszkańców Miasta Łodzi, lista mieszkańców popierających ten projekt podlega brakowaniu, zgodnie z przepisami o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” (Uchwała Nr X/357/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych). Osoby podpisujące się pod danym projektem uchwały zyskały możliwość dowiedzenia się, jak długo dana lista, pod którą złożyły podpisy, będzie przechowywana. Był to bardzo istotny przepis, który gwarantował mieszkańcom ochronę danych osobowych.

W VIII kadencji Rady Miejskiej w Łodzi (2018–2023) do dnia 25 marca 2020 r.¹⁷ wpłynęło 5 projektów uchwał obywatelskich i tylko jeden z nich został poddany pod głosowanie. Projekty te dotyczyły następujących spraw: 1) uchylenia uchwały III/56/18 w sprawie zasad przyznawania środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań jednostek pomocniczych Miasta Łodzi – osiedli; 2) stanowiska w sprawie opracowania standardów zatrudnienia w spółkach z udziałem miasta Łodzi („Korytko+”); 3) stanowiska w sprawie opracowania standardów zatrudnienia w spółkach z udziałem miasta Łodzi („Korytko+”) – dwa projekty o tym samym tytule różniące się jednak w treści; 4) w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie opracowania Programu „Nasz Księży Młyn” dla części osiedla Stary Widzew i osiedla Katedralna; 5) projekt uchwały zmieniający uchwałę Nr XLVII/1216/17 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia kryteriów branych pod uwagę na drugim etapie postępowania rekrutacyjnego do przedszkoli miejskich oraz przyznania im określonej liczby punktów. Należy podkreślić, że tylko w przypadku ostatniego obywatelskiego projektu uchwały Biuro Prawne Urzędu Miasta Łodzi wydało pozytywną opinię i dzięki temu nadano mu dalszy bieg. Grupa inicjatywna rozpoczęła zbieranie wymaganych podpisów. W dniu 24 marca 2020 r. złożyła projekt obywatelski wraz z listą podpisów, który został przekazany do Prezydenta Miasta w celu poddania go analizie pod kątem weryfikacji zgodności podpisów i wydania opinii prawnej. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi z 10 października

¹⁷ Dane uzyskane z Biura Rady Miejskiej w Łodzi.

2018 r. odbywa się to w terminie 10 dni. W dniu 31 marca 2020 r. wydano pomyślną opinię prawną do niniejszego projektu uchwały. Projekt wprowadzono do porządku obrad XXV sesji Rady Miejskiej w Łodzi, która odbyła się 13 maja 2020 r. (zob. Protokół Nr XXV/20). Został on pozytywnie przegłosowany przez wszystkich radnych obecnych na sesji, bez żadnych głosów przeciwnych i wstrzymujących się. W dyskusji indywidualnej jeden z radnych podkreślił, że mieszkańcy zgłaszający inicjatywę uchwałodawczą oczekują, że ich projekt nie będzie przez radnych modyfikowany. W tym przypadku chodziło o niezmienną liczbę dodatkowych punktów za szczepienia przy naborze dzieci do miejskich przedszkoli.

Cztery pierwsze projekty nie spełniały standardów legislacyjnych, stąd nie nadano im dalszego biegu¹⁸. W przypadku projektów dotyczących opracowania standardów zatrudnienia w spółkach z udziałem miasta („Korytko+”) w opinii prawnej przygotowanej przez Wydział Prawny UMŁ napisano, że jeden z projektów nie spełnia wymogów prawnych, gdyż jego realizacja przez prezydenta miasta naruszałaby zapisy Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w przypadku drugiego uznano, że jest on sprzeczny z kodeksem spółek handlowych, który sprawy kadrowe pozostawia w kompetencjach zarządów spółek. Zasadniczą przyczyną nienadania biegu projektom uchwał obywatelskich były wady prawne.

Warto dodać, że ustawodawca zmniejszył liczbę wymaganych podpisów, która obecnie wynosi dla mieszkańców tej aglomeracji co najmniej 300 pod tego typu projektami. Poprzednio w Statucie Miasta Łodzi liczbę tę określono do 1000 mieszkańców Miasta Łodzi, posiadających czynne prawo wyborcze i wpisanych do stałego rejestru wyborców Miasta Łodzi (Uchwała Nr XCI-II/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi). Taka zmiana powinna więc zaowocować większą aktywnością mieszkańców w tym zakresie. Jak się jednak okazało, to nie zbiórka podpisów stanowiła największy kłopot, tylko problemy wynikające z braku wiedzy prawniczej projektodawców, która uwidoczniła się już w pierwszym etapie składania zaproponowanych projektów uchwał.

W poprzedniej kadencji (2014–2018) wpłynęło 13 projektów uchwał obywatelskich. Tylko cztery z nich zostały poddane pod głosowanie rady, gdyż w siedmiu przypadkach pełnomocnicy grupy, po otrzymaniu negatywnej opinii prawnej z uwagi na brak zgodności z zasadami techniki prawodawczej, nie nadawali projektom dalszego biegu.

W przypadku projektu dotyczącego uchylenia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze przetargu nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Strażackiej bez numeru, po weryfikacji 1021 podpisów mieszkańców okazało się, że lista osób wpisanych do rejestru wyborców wynosiła 957, a liczba osób

¹⁸ Informacje uzyskane z Biura Rady Miejskiej w Łodzi na dzień 25 marca 2020 r.

nie wpisana do stałego rejestru wyborców – 64¹⁹. Wymagana liczba podpisów wyniosła wówczas 1000. Z tego powodu wydano negatywną opinię prawną (treść projektu nie budziła zastrzeżeń prawnych). Opinię przekazano pełnomocnikowi, który pozostawił ją bez odpowiedzi.

Kolejny projekt odnosił się do nadania drogom wewnętrznym nazwy Rynku Włókniarek Łódzkich. Zweryfikowana lista podpisów spełniała wymogi prawne (weryfikacji poddano 2005 podpisów mieszkańców, a potrzebnych było 1000). Wydano opinię prawną zawierającą uwagi merytoryczne, które nie zostały uwzględnione przez grupę inicjatywną.

Projekt uchwały obywatelskiej zmieniający uchwałę w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, po weryfikacji zgodności podpisów i wydaniu pozytywnej opinii prawnej, wprowadzono do porządku obrad XLV sesji Rady Miejskiej w dniu 5 kwietnia 2017 r. W wyniku głosowania projekt nie został przyjęty (12 głosów „za”, 22 „przeciw”, brak głosów „wstrzymujących się”, zob. Protokół Nr XLV/17). Przewodniczący jednego z klubów radnych, który zagłosował przeciwko projektowi, tak argumentował decyzję klubu podczas prezentacji stanowisk klubowych:

Warto pamiętać, że taki projekt uchwały istnieje w obiegu i chcemy nim rozwiązać pewne problemy. Szanujemy głos obywatelski, czego dowodem jest zgłoszony projekt. W wystąpieniu projektodawców nie usłyszeliśmy jednak o kosztach zaproponowanego projektu. Poważna propozycja powinna mówić skąd te środki wziąć (ibidem, 51).

W porządku obrad LVII sesji Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 20 września 2017 r. znalazł się projekt obywatelskiej uchwały w sprawie zmiany załącznika nr 7 do uchwały Nr XXXVIII/1012/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie wykazu przedszkoli miejskich i pozostały placówek oświatowych objętych obsługą Centrum Usług Wspólnych Oświaty w Łodzi wraz z zakresem obowiązków Centrum. Podczas obrad sesji, w trakcie procedowania tego punktu, przewodniczący Komisji Edukacji Rady Miejskiej w Łodzi poinformował radnych, że opinia komisji w przypadku przedmiotowego projektu jest negatywna z uwagi na obowiązujące przepisy prawne (Protokół Nr LVII/17, 26). W wyniku głosowania projekt ten nie został przyjęty (14 głosów „za”, 21 „przeciw”, brak głosów „wstrzymujących się”, zob. Protokół Nr LVII/17).

Nieco inny los spotkał projekt uchwały obywatelskiej w sprawie kierunków działania dla Prezydenta Miasta Łodzi w zakresie opracowania Programu „Wschód Śródmieścia w Łodzi” dla Osiedla Śródmieście-Wschód. Po wydaniu pozytywnej opinii prawnej, projekt wprowadzono do porządku obrad LXXII sesji Rady Miejskiej w dniu 13 czerwca 2018 r. W wyniku głosowania projekt został przyjęty – uchwała Nr LXXII/1862/18 (31 głosów „za”, brak „przeciw”, brak głosów „wstrzymujących się”, zob. Protokół Nr LXXII/18). Kolejnym projektem

¹⁹ Liczba wymaganych podpisów zapisanych w uchwale Nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi wynosiła 1000.

uchwały obywatelskiej, który w dniu 19 września 2018 r. wstawiono do porządku obrad LXXV sesji, było stanowisko w sprawie wprowadzenia programu zapewnienia bezpłatnych, ciepłych i pełnowartościowych obiadów uczniom szkół podstawowych. W wyniku głosowania projekt został przyjęty – uchwała Nr LXXV/2042/18 (30 głosów „za”, brak „przeciw”, brak głosów „wstrzymujących się”, zob. Protokół Nr LXXV/18).

Mimo że w Łodzi została zmniejszona liczba podpisów pod obywatelskimi projektami uchwały z 1000 do 300, po wprowadzeniu przepisów ustawowych w tej materii aktywność mieszkańców jest hamowana przez widoczny brak zgodności zaproponowanych projektów z zasadami techniki prawodawczej.

Jak się okazuje, droga do procedowania projektu uchwały obywatelskiej podczas sesji rady miejskiej jest bardzo długa. Opinia prawna wyrażona przez prawnika zatrudnionego w urzędzie może być sprzeczna z intencjami mieszkańców. Projekt uchwały powinien być zredagowany w sposób zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami w sprawie zasad techniki prawodawczej, aby mógł być dalej procedowany. Tymczasem dla mieszkańców, którzy nie mają wystarczającej wiedzy prawnej w tym zakresie, ten warunek okazuje się trudny do zrealizowania. Pomimo że komitet może promować projekt w każdy prawnie dopuszczalny sposób, to najczęściej z uwagi na braki w spełnianiu wymogów prawnych, określonych w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi, grupa inicjatywna nie decydowała się nadać projektowi dalszego biegu. Pomoc władz miasta w tym zakresie wydaje się niewystarczająca. Zwrócenie uwagi na uchybienia prawne bez konkretnej propozycji dotyczącej rozwiązania problemu powoduje, że mieszkańcy są zniechęceni do wnoszenia tego typu inicjatyw. Wystarczy dobra wola urzędu w proponowaniu środków zaradczych, która pobudziłaby aktywność społeczności lokalnej.

Warto dodać, że nawet jeśli taki projekt trafi pod obrady sesji, to ostateczną decyzję co do przyjęcia lub odrzucenia podejmuje rada miasta, która może nie zgodzić się z argumentami inicjatorów, co było przedstawione wyżej. Organ stanowiący pozostaje więc gospodarzem procesu legislacyjnego i w głosowaniu może wyrazić swoją wolę co do przyjęcia bądź odrzucenia danego projektu. Rola mieszkańców, po przekazaniu obywatelskiego projektu radzie w procedurze legislacyjnej, zostaje więc zredukowana. Kluczowe jest jednak zainteresowanie mieszkańców tą formą partycypacji społecznej oraz wiedza na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje władz miejskich.

7. WNIOSKI KOŃCOWE

Należy wskazać, że ustawodawca wprowadzając unormowania prawne w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim uregulował stan prawny w zakresie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wprowadził

także dokładną liczbę osób w gminie, powiecie i województwie, które z taką inicjatywą mogą wystąpić.

Warto także zaznaczyć, że liczba ta na szczeblu gminnym i powiatowym została uzależniona od liczby mieszkańców w danej jednostce samorządowej. Natomiast w województwie może liczyć co najmniej 1000 osób bez względu na liczbę mieszkańców. Liczbę podpisów na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego należy uznać za niewygórowaną zwłaszcza, że w niektórych statutach jednostek, o czym wspomniano w artykule, była ona bardzo zróżnicowana. Nie wszędzie bowiem brano pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących dany teren. W Łodzi do złożenia inicjatywy potrzebnych było najpierw 6 tysięcy podpisów, po zmianie statutu – 1000 podpisów, a obecnie próg się zmniejszył ponad dwukrotnie do 300, czyli 0,07% mieszkańców (Niewiadomska-Cudak 2018, 88). Natomiast w Tomaszowie Mazowieckim, gdzie próg wcześniej wynosił 50 podpisów, obecnie został on zwiększony przez ustawodawcę do 300, czyli niecałe 0,5% osób zamieszkujących miasto. To jest jednak o wiele mniej, niż przewidywał projekt prezydencki z 2013 r.

Ustawodawca również wskazał, że mieszkańcy wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego, którzy chcą wnieść obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, muszą posiadać czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego.

Poza tym określono dokładny czas, w którym projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy, powiatu oraz sejmiku województwa. Ma się to stać na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Jest to o tyle ważne, że dowolność czasu potrzebnego do zaprezentowania projektu na sesji mogłaby spowodować jego odraczenie w nieokreślonym terminie z uwagi na inne istotne dla organu stanowiącego i wykonawczego projekty uchwał.

Ustawodawca nie zapomniał także o unormowaniu dotyczącym bezpośrednio komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Wyposażył go w prawo wskazania osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy, powiatu oraz sejmiku województwa. Ten przepis również należy przyjąć z zadowoleniem. Ustawodawca nie wskazał wprost, że osoba uprawniona ma przedstawić na sesji rady czy sejmiku projekt przedmiotowej uchwały. Z reguły jednak to projektodawca przedstawia swój projekt. Przewodniczący prowadzący obrady rady może także dopuścić do głosu innych przedstawicieli mieszkańców, którzy podpisali się pod projektem w przedmiotowej sprawie.

Niektórzy zwracają uwagę, że nie przewidziano też formuły wysłuchania publicznego projektów obywatelskich, która mogłaby umożliwić mieszkańcom aktywny udział w dyskusji nad projektami obywatelskimi (Sześciło 2018, 6). Warto zauważyć, że ustawodawca nadał organowi stanowiącemu uprawnienie dotyczące określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji

obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy. Te przepisy szczegółowe mogą tylko pomóc mieszkańcom w podejmowaniu takich działań oraz ich rozpropagowania. Poza tym każda obywatelska inicjatywa mobilizuje mieszkańców do udziału w życiu wspólnoty samorządowej.

Z przeprowadzonej analizy projektów uchwał obywatelskich, które wpłynęły do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi, należy wnioskować, że zredagowanie projektu w sposób zgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami w sprawie zasad techniki prawodawczej nie jest wcale takie proste. Brak wystarczającej wiedzy prawnej powodował, że ten warunek był trudny do zrealizowania, a jest to podstawowy wymóg, aby projekt był dalej procedowany. Pomimo że komitet może promować projekt w każdy prawnie dopuszczalny sposób, to najczęściej z uwagi na braki w spełnianiu wymogów prawnych określonych w uchwale Rady Miejskiej w Łodzi, grupa inicjatywna nie decydowała się nadać projektowi dalszego biegu. Opisane przeszkody mogły spowodować małe zainteresowanie mieszkańców, co stanowi zasadniczą barierę w rozwoju tej formy partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Poza tym ujawniła się także słabość zachowań partycypacyjnych władz miasta, która unaoczniała konieczność zmiany podejścia do tego rodzaju procesów. Aktywność mieszkańców związana jest z wiedzą, jaką posiadają na temat swoich uprawnień oraz zainteresowaniem problemami miasta. Brak wiedzy i bierność to zasadnicze bariery tej formy partycypacji społecznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę także na „deficyt kapitału społecznego, przede wszystkim utrzymujące się na bardzo niskim poziomie zaufanie społeczne – do innych ludzi, instytucji, polityków” (Łabędź 2015, 102). Poza tym, jak się wskazuje, ludzie są gotowi do podjęcia działań w sytuacji zagrożenia dla ich interesów (Łabędź 2015, 104). Zdaniem Krzysztofa Łabędzia „Tam, gdzie można liczyć, że nasze interesy zostaną zrealizowane przez powołane do tego, wyspecjalizowane instytucje, motywacja do podejmowania działań zdecydowanie słabnie” (Łabędź 2015, 104).

Reasumując, należy stwierdzić, że po 28 latach funkcjonowania samorządu gminnego i po 19 latach powiatowego i wojewódzkiego, uznano w końcu za potrzebne uchwalenie przepisów ustawowych, które unormowałyby opisywaną instytucję. Z pewnością przyczyniło się to do podniesienia rangi tego uprawnienia.

Niewątpliwie taki przepis może zachęcić mieszkańców do udziału w procesach decyzyjnych. Jednakże należy zaznaczyć, że wielu z nich nie jest do końca świadomych tego, że może z taką inicjatywą wystąpić. Konieczne jest również wzmocnienie mechanizmów zachęcających społeczeństwo do większej aktywności w procesie tworzenia lokalnego prawa i pomoc w zredagowaniu projektu, tak aby był on zgodny z zasadami techniki prawodawczej. Unormowania ustawowe mogą tylko w tym pomóc, ale wysoką efektywność inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jako narzędzia wpływu na prawo miejscowe można uzyskać tylko poprzez większe uświadomienie społeczności lokalnej w tym zakresie oraz

skuteczniejszą komunikację między organami władzy a mieszkańcami danej jednostki terytorialnej. Problemem nie jest obecnie częstotliwość, tylko skuteczność podejmowanych inicjatyw obywatelskich. Warto więc podjąć działania edukacyjne w tym zakresie. Rolą władz samorządowych powinno być zapewnienie pomocy prawnej mieszkańcom przy formułowaniu inicjatyw obywatelskich. Obecnie obserwuje się zjawisko polegające na promowaniu w mediach lokalnych w większości inicjatyw władz samorządowych niż zachęcanie mieszkańców do kreatywności w zakresie tworzenia miejscowego prawa. Być może warto pomyśleć o wyodrębnieniu w urzędach gmin, powiatów, województw komórki organizacyjnej, która kontaktowałaby się systematycznie z mieszkańcami i aktywizowała ich do brania udziału w czynnościach decyzyjnych. Owa komórka zajmowałaby się także działaniami edukacyjnymi w przedmiocie konstruowania prawa lokalnego.

Uwzględnienie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w ustawach samorządowych to pierwszy krok w kierunku urzeczywistnienia fazy inicjatorskiej tworzenia przez mieszkańców lokalnego prawa. Drugim krokiem będzie praktyczne wykorzystanie tej instytucji, a to zależy już od kreatywności społeczności i władz lokalnych.

Ujednolicenie powyższej kwestii we wszystkich trzech ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim należy przyjąć z zadowoleniem, bowiem została w końcu w sposób czytelny i niebudzący żadnych zastrzeżeń unormowana legislacyjnie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, Monika. 2014. „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*. 359–378. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX.
- Bohdan, Anna. 2013. „Partycypacja społeczna w tworzeniu jednostek pomocniczych gminy – kryzys czy rozwój w dobie przemian cywilizacyjnych?” W *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację*. 399–417. Red. Patrycja Joanna Suwaj, Jan Zimmermann. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.
- Brzeski, Marcin. 2014. „Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego”. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. 379–400. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX.
- Cudak, Arkadiusz. 2018. „Analiza prawna orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie uregulowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej”. W *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*. 61–81. Red. Piotr Benedykt Zientarski, Elżbieta Mreńca. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Dolnicki, Bogdan. 2012. „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*. 113–130. Red. Marek Mączyński, Mirosław Stec. Warszawa: LEX.

- Dolnicki, Bogdan. Red. 2014. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: LEX.
- Dudkiewicz, Ignacy. 2016. „Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza – szansa czy kłopot?” 17 października 2016. <https://publicystyka.ngo.pl/obywatelska-inicjatywa-uchwalodawcza-szansa-czy-klopot> [dostęp: 24.03.2020].
- Fundacja Normalne Miasto Fenomen. 2014. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – drugie podejście”. 23 maja 2013. <http://fundacjafenomen.pl/aktualnosci/183-obywatelska-inicjatywa-drugie-podejscie> [dostęp: 21.02.2021].
- Izdebski, Hubert. 2011. „Jednostki pomocnicze gminy – między organami gminy a obywatelami”. *Samorząd Terytorialny* 12: 95–110.
- Kalisiak-Mędelska, Magdalena. 2015. *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Koniuszewska, Ewa. 2014. „Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej”. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. 418–430. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX.
- Koniuszewska, Ewa. 2019. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza”. *Acta Iuris Stetinensis* 3(27): 101–116. <https://doi.org/10.18276/ais.2019.27-06>
- Kubel-Grabau, Agata. 2015. „Mieszkańcy tworzą uchwałę”. http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/mieszkancy_tworza_uchwale.html [dostęp: 24.03.2020].
- Łabędź, Krzysztof. 2015. „Partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym – formy i ograniczenia”. *Przegląd Politologiczny* 4: 93–106. <https://doi.org/10.14746/pp.2015.20.4.7>
- Makowski, Grzegorz. 2012. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza – prawo i praktyka”. W *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. Tom I. 288–305. Red. Anna Olech. Warszawa: ISP.
- Miruć, Alina. 2010. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza”. *Samorząd Terytorialny* 1–2: 31–38.
- Niewiadomska-Cudak, Małgorzata. 2018. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie Łodzi”. W *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*. 83–97. Red. Piotr Benedykt Zientarski, Elżbieta Mreńca. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Peisert, Arkadiusz. 2020. „Raport z badania socjologicznego Komitetów Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych”. W *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*. 65–75. Red. Anna Rakowska-Trela, Anna Ryteł-Warzocho, Krzysztof Skotnicki, Piotr Uziębło. Łódź–Gdańsk: Instytut Spraw Obywatelskich. <https://issuu.com/inspro/docs/raport-inicjatywa-ustawodawcza-obywateli>
- Rachwał, Marcin. 2016. „Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w Polsce – wybrane zagadnienia”. *Przegląd Politologiczny* 1: 21–33. <https://doi.org/10.14746/pp.2016.21.1.2>
- Serafin, Sławomir. 2011. „Samorząd Terytorialny”. W *Zarys prawa administracyjnego*. Red. Bogumił Szmulik, Sławomir Serafin, Katarzyna Miaskowska-Daszkiwicz. Warszawa: C.H. Beck.
- Staszczak, Wojciech. 2012. „Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą”. W *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*. 291–303. Red. Maria Marczewska-Rytko, Stanisław Michałowski. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Swianiewicz, Paweł. 2008. „Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym”. *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego* 4(21): 79–88. <https://www.cpsdialog.gov.pl/images/KWARTALNIKI/21-Dialog-2008-4.pdf> [dostęp: 23.03.2020].
- Sześciło, Dawid. 2018. *Nowe narzędzia dla obywateli i radnych w samorządzie. Opinia w sprawie ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (z wyłączeniem zmian w prawie wyborczym)*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

- Szewc, Andrzej. Gabriela Jyż. Zbigniew Pławecki. Red. 2010. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szewc, Andrzej. Tomasz Szewc. 1999. *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Uziębło, Piotr. 2009. *Demokracja partycypacyjna*. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Uziębło, Piotr. 2011. „Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców gminy. Głosa do wyroku WSA w Olsztynie z 28 października 2008 r., II SA/OI 737/08”. *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2: 53–62.
- Widera, Agnieszka. 2015. „Statut rady: inicjatywa uchwałodawcza rzadko w rękach mieszkańców”. 10 marca 2015. <https://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/statut-rady-inicjatywa-uchwalodawcza-rzadko-w-rekach-mieszkanow,68241.html> [dostęp: 23.03.2020].

Akty prawne, orzecznictwo

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511, zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 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. 2018 r. poz. 130).
- Druk Nr 1699. Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1699>
- Druk Nr 2001. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>
- Druk Nr 2113. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego o poselskim projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2113>
- Komisja do Spraw Petycji. 12.09.2017 r., godz. 08:57–10:41. iTV Sejm. http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=397FE4F0CC6E789DC12581920043ADC7
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., II OSA 1887/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r., II SA/OI737/08.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/OI 196/13.
- Uchwała Nr LXXXVI/1782/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 7 maja 2014 r. Stanowisko w sprawie publicznej oceny działalności Rady Miejskiej w Łodzi, dokonanej przez Prezydenta Miasta Łodzi podczas LXXXIV sesji w dniu 23 kwietnia 2014 r.
- Uchwała Nr XCIII/1964/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2014 r. w sprawie zmiany Statutu Miasta Łodzi.
- Uchwała Nr X/357/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 czerwca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/08_357.pdf

Uchwała Nr LXXVI/2088/18 z dnia 10 października 2018 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie szczegółowych zasad wnoszenia obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/2080.pdf

Inne

Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.) w zakresie wprowadzenia możliwości występowania przez mieszkańców gmin, powiatów i województw z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. 28 kwietnia 2017 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-145-223/17>

Protokół Nr XLV/17 z XLV sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 5 kwietnia 2017 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/protokoly/Protokol_Nr_XLV_.pdf

Protokół Nr LVII/17 z LVII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 20 września 2017 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Protokol_Nr_LVII.pdf

Protokół Nr LXXII/18 z LXXII sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniach 13 i 14 czerwca 2018 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/Protokol_Nr_LXXII.pdf

Protokół Nr LXXV/18 z LXXV sesji Rady Miejskiej w Łodzi odbytej w dniu 19 września 2018 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/Protokol_LXXV.pdf

Protokół Nr XXV/20 z XXV sesji Rady Miejskiej w Łodzi on-line odbytej w dniu 13 maja 2020 r. https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/BRM_2020/Protokol_Nr_XXV.pdf