



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

oceny przepisów prawa regulujących samorządową obywatelską inicjatywę
uchwałodawczą przez pryzmat norm Konstytucji RP

przygotowana na zlecenie:

P. Jacka Majchrowskiego – Prezydenta Miasta Krakowa

przez:

R.pr. prof. dra hab. Marka Chmaja
Chmaj i Partnerzy sp.p.

Warszawa, dnia 7 lipca 2023 r.

I. WYKAZ PRZYWOŁANYCH AKTÓW NORMATYWNYCH

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)
2. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz.UE z 2016 r., seria C, nr 202, s. 13 ze zm.)
3. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz.UE z 2016 r., seria C, nr 202, s. 47 ze zm.)
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.)
5. Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)
6. Ustawa z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 679)
7. Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.)
8. Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.)
9. Ustawa z dn. 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. z 2018 r., poz. 2120)
10. Ustawa z dn. 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1467 ze zm.)
11. Ustawa z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 741 ze zm.)
12. Ustawa z dn. 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1817)
13. Ustawa z dn. 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870)
14. Ustawa z dn. 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 ze zm.)
15. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.)
16. Uchwała nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dn. 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (Dz.Urz.Woj.Małop. z 2019 r, poz. 7074 ze zm.)
17. Uchwała nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dn. 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dz.Urz.Woj.Maz. z 2019 r, poz. 14465 ze zm.)

18. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (druk Sejmu VIII kadencji nr 2001)

II. WYKAZ ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW I AKRONIMÓW

„EKSL”	Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r.
„JST”	Jednostka (Jednostki) samorządu terytorialnego.
„Konstytucja RP”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
„k.s.h.”	Ustawa z dn. 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.
„OIU”	Obywatelska inicjatywa uchwalodawcza.
„Projekt”	Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.
„Regulamin Sejmu”	Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
„Statut Miasta Krakowa”	Załącznik do uchwały nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dn. 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa.
„Statut m.st. Warszawy”	Załącznik do uchwały nr XXII/743/2008 Rady m.st. Warszawy z dn. 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy.
„TFUE”	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
„TUE”	Traktat o Unii Europejskiej.
„u.s.g.”	Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
„u.s.p.”	Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.
„Ustawa zmieniająca”	Ustawa z dn. 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.
„u.s.w.”	Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem nin. opinii prawnej jest ocena zgodności przepisów prawa regulujących zasady i tryb obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej (art. 41a ustawy o samorządzie gminnym, art. 42a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 89a ustawy o samorządzie województwa) z normami Konstytucji RP.

IV. PRZEPISY USTAW SAMORZĄDOWYCH

Artykuł 41a został dodany do u.s.g. na mocy art. 1 pkt 14 Ustawy zmieniającej. Przywołany przepis stanowi:

1. *Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą.*
2. *Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć:*
 - a) *w gminie do 5000 mieszkańców - co najmniej 100 osób;*
 - b) *w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 200 osób;*
 - c) *w gminie powyżej 20 000 mieszkańców - co najmniej 300 osób.*
3. *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.*
4. *Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy.*
5. *Rada gminy określi 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 ustawy.*

Na mocy odpowiednio art. 2 pkt 12 i art. 3 pkt 13 ww. ustawy, analogiczne przepisy zostały wprowadzone do u.s.p. (art. 42a) i u.s.w. (art. 89a). Jediną istotną różnicą jest to, że art. 42a u.s.p., dla obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej składanej do rady powiatu, przewiduje, że grupa mieszkańców powiatu występujących z inicjatywą musi liczyć w powiecie do 100 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób, a w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500 osób (art. 42a ust. 2 u.s.p.). Natomiast w przypadku art. 89a u.s.w. grupa mieszkańców województwa występujących z inicjatywą do sejmiku musi liczyć co najmniej 1000 osób (art. 89a ust. 2 u.s.w.).

Uzasadnienie Projektu nie wyjaśnia w żaden sposób motywów wprowadzenia ww. regulacji i ogranicza się do sparafrazowania treści projektowanych przepisów. Należy zauważyć, że Projekt przewidywał pierwotnie wyższe progi dla liczby mieszkańców gminy/powiatu/województwa pragnących wystąpić z inicjatywą.¹

¹ W przypadku gmin, przewidziane były dwa progi (dla gmin poniżej 20 000 mieszkańców – min. 300 osób, dla gmin liczniejszych – min. 500 osób); w przypadku powiatów, przewidziany był jeden próg (min. 500 osób); tak samo w przypadku województw (min. 2000 osób).

Przepisy przewidują uprawnienie mieszkańców wspólnot samorządowych do opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który z mocy prawa, po spełnieniu warunków formalnych, powinien zostać poddany pod głosowanie na posiedzeniu organu stanowiącego JST. Należy je traktować jako przejaw demokracji bezpośredniej.

W doktrynie prezentowane są stanowiska wyrażające zasadniczo aprobatę dla samego ustawowego uregulowania instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.² Jednocześnie wskazuje się na wady i mankamenty regulacji, a wśród nich:

- wątpliwości co do tego, czego może dotyczyć projekt uchwały zgłoszony w ramach OIU – czy są to wszystkie sprawy, za wyjątkiem tych, w stosunku do których prawo inicjatywy zostało zastrzeżone wprost na rzecz innych podmiotów, czy też jedynie sprawy określone w rozdziale 4 u.s.g., rozdziale 4 u.s.p. i rozdziale 8 u.s.w. (ze względu na ulokowanie odpowiednich przepisów w tych rozdziałach);³
- wątpliwości co do tego, czy liczba mieszkańców JST, dla której ustanawiana jest minimalna liczba osób popierających wnioski (art. 41a ust. 2 u.s.g. i art. 42a ust. 2 u.s.p.), odnosi się do liczby wszystkich mieszkańców, czy jedynie tych, którzy posiadają czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego;⁴
- wątpliwości co do możliwości wycofania „poparcia” w ramach OIU;⁵
- wątpliwości co do możliwości zgłaszania autopoprawek do projektu uchwały;⁶

² Zob. np. J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego*, Warszawa 2021, Legalis/el., rozdziały IV i V; J. Podgórska-Rykała, *Instytucja obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego stopnia regionalnego*, „Studia Prawnicze KUL”, nr 2/2021, s. 170–171; M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8/2020, s. 79–80; D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis/el., komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 3.

³ Za ograniczeniem katalogu jedynie do spraw z rozdziału 8 u.s.g. D. Dąbek, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el., komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 2; odmiennie R. Marchaj, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el., komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 1; por. też wyrok WSA w Olsztynie z dn. 15 października 2019 r., sygn. II SA/Ol 568/19, CBOSA, gdzie wskazano, że rada gminy nie może regulować w uchwale, wydanej na podstawie art. 41a ust. 5 u.s.g., co może a co nie może być przedmiotem projektu uchwały oraz wyrok WSA w Poznaniu z dn. 22 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 763/19, LEX nr 2780407, gdzie wskazano, że rada może w uchwale informacyjnie precyzować, jakie sprawy nie mogą być (przy uwzględnieniu ograniczeń ustawowych) przedmiotem projektu.

⁴ R. Marchaj, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 5.

⁵ Zob. tamże oraz J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska...*, rozdział V, § 2; z kolei w wyroku WSA w Poznaniu z dn. 22 kwietnia 2021 r., sygn. IV SA/Po 1605/20, CBOSA, wskazano, że w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 41a ust. 5 u.s.g., niedopuszczalne jest wprowadzenie przepisu zakazującego wycofania „poparcia” dla projektu składanego w ramach OIU.

⁶ Za dopuszczalnością autopoprawek opowiada się D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 27; zob. też oraz J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska...*, rozdział V, § 5 oraz niejednoznaczny wyrok WSA w Warszawie z dn. 4 sierpnia 2022 r., sygn. II SAB/Wa 876/21, CBOSA.

- wątpliwości co do możliwości kontroli sądowej czynności dokonywanych w ramach procesu legislacyjnego;⁷
- zarzuty co do wadliwego ustalenia obowiązku rozpoznania OIU na pierwszej sesji organu stanowiącego JST, przypadającej po wniesieniu projektu uchwały – co prowadzi do sytuacji, gdy przedmiotem obrad na sesji przypadającej 1-2 dni po wniesieniu projektu uchwały stają się projekty nieposiadające opinii niezbędnych dla dalszego procedowania (np. co do zgodności formalno-prawnej czy skutków finansowych);⁸
- brak regulacji kwestii administrowania danymi osobowymi;⁹
- niedoregulowanie kwestii związanych z funkcjonowaniem komitetu inicjatywy ustawodawczej;¹⁰
- wątpliwości co do obowiązku poddania projektu uchwały pod głosowanie w sytuacji, gdy jest on niezgodny z prawem;¹¹
- zarzuty co do wadliwego ustalenia minimalnych liczb osób uprawnionych do wystąpienia z OIU – zwłaszcza w przypadku dużych JST przyjęta liczba jest uznawana za zbyt niską.¹²

Wyżej sygnalizowane problemy, w tym zwłaszcza brak szczegółowego określenia przez ustawodawcę dopuszczalnego przedmiotu OIU, niskie progi liczbowe „poparcia” OIU oraz zasadniczy brak kontroli projektów oraz postępowania w ramach OIU, mogą rodzić istotne problemy praktyczne dla JST. W szczególności: w przypadku dużych miast (zwłaszcza wojewódzkich, np. Warszawy, Krakowa, Wrocławia), gdzie próg „poparcia” wynosi 300 mieszkańców (art. 41a ust. 2 pkt 3 u.s.g.), liczba osób uprawnionych do wniesienia uchwały w ramach OIU jest wielokrotnie (nawet kilkunastokrotnie) niższa niż liczba głosów, które musiała

⁷ D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 41a u.s.g, pkt 3 oraz M. Banat, *Obywatelska...*, s. 88–89.

⁸ J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska...*, rozdział V, § 4.

⁹ Pismo Generalnego Inspektora Danych Osobowych z dn. 5 grudnia 2017 r., znak DOLIS-023-519/17/AG/88241 (do druku Sejmu VIII kadencji nr 2001), s. 3 i 4.

¹⁰ Zob. szerzej B. Rozczyński, A. Misiejko, *Podmiotowość komitetu obywatelskiej inicjatywy uchwalodawczej w gminie*, RPEiS, nr 3/2021, s. 167–181.

¹¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dn. 8 kwietnia 2021 r., sygn. III SA/Gl 148/21, CBOSA, gdzie stwierdzono, że uchwała rady miasta może przewidywać odmowę nadania biegu projektowi uchwały, który jest sprzeczny z prawem. Wprawdzie wyrok NSA z dn. 24 listopada 2022 r., sygn. III OSK 6488/21, CBOSA, wydany na skutek skargi kasacyjnej od ww. wyroku WSA, uchylił zaskarżony wyrok, ale nie uchylił uchwały rady miasta w części przewidującej możliwość odmowy nadania biegu projektowi uchwały. Natomiast w wyroku WSA w Krakowie z dn. 22 lutego 2023 r., sygn. III SAB/Kr 72/22, CBOSA, wskazano, że kontrola merytoryczna uchwały (w tym jej zgodność z prawem) następuje dopiero podczas aktu głosowania organu stanowiącego nad projektem uchwały.

¹² D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 41a u.s.g, pkt 13; odmiennie np. J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska...*, rozdział V, § 2 oraz M. Banat, *Obywatelska...*, s. 87–88; wskazuje się również na konieczność skorelowania progu „poparcia” z liczbą mieszkańców danej JST – zob. E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwalodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, LEX/el.

uzyskać osoba ubiegająca się o mandat radnego w wyborach samorządowych w 2018 r.,¹³ przy czym samo posiadanie mandatu radnego nie skutkuje uzyskaniem przez radnego inicjatywy uchwalodawczej – jest to bowiem kwestia statutowa.¹⁴ Tym samym art. 41a u.s.g. przyznał prawo inicjatywy uchwalodawczej grupom osób w liczbie niezdolnej do wyłonienia własnego reprezentanta w radzie miasta, przy czym nawet wybór radnego w typowym przypadku nie skutkuje powstaniem po jego stronie samodzielnego prawa inicjatywy uchwalodawczej. Natomiast brak kontroli formalnej uchwał może prowadzić w praktyce do sytuacji, w której pod obrady organu stanowiącego JTS będą wprowadzane uchwały w przedmiocie nieleżącym w kompetencji organu stanowiącego.¹⁵

Wzorem dla uregulowania OIU na poziomie samorządowym były regulacje odnoszące się do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 Konstytucji RP. Ustęp 2 tego artykułu przewiduje, że inicjatywa przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli. Natomiast ani przepisy Konstytucji RP, ani Regulaminu Sejmu, ani ustawy z dn. 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli nie przewidują, że projekt ustawy wniesiony w ramach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej musi być rozpatrzony w podobnym trybie, co OIU (tj. że projekt musi zostać rozpoznany priorytetowo, w ściśle określonym terminie).

Przed wejściem w życie analizowanych regulacji kwestia OIU była regulowana statutami JST. W początkowym okresie orzecznictwo sądów administracyjnych stało na stanowisku, że swoboda organizacji ustroju JST (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP) jest ograniczona ustawami, a w braku odpowiedniej regulacji ustawowej, rada nie może przyznać mieszkańcom gminy uprawnień dalej idących niż uprawnienia wynikające z ustawy zwykłej. Artykuł 118 ust. 2 Konstytucji RP (dot. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) nie znajdował odpowiedniego zastosowania, zwłaszcza wobec konstytucyjnego domniemania wykonywania zadań publicznych przez „samorząd terytorialny”, dla którego ustawodawca przewidział ustrój przedstawicielski za

¹³ Dla przykładu: w wyborach do Rady Miasta m.st. Warszawy w roku 2018, poza jednostkowymi przypadkami, minimalny próg poparcia skutkujący wyborem radnego wynosił ok. 2000 głosów. Tak samo przedstawiał się minimalny próg poparcia w wyborach do Rady Miasta Krakowa.

¹⁴ Dla przykładu: zgodnie z § 29 ust. 2 pkt 3 Statutu m.st. Warszawy, z inicjatywą podjęcia uchwały lub stanowiska może wystąpić grupa co najmniej 5 radnych. Natomiast zgodnie z § 27 ust. 2 Statutu Miasta Krakowa, inicjatywa uchwalodawcza nie przysługuje grupom radnych, natomiast przysługuje m.in. klubom (§ 27 ust. 2 pkt 4 statutu), przy czym klub tworzy co najmniej 3 radnych (§ 43 ust. 1 statutu).

¹⁵ Dla przykładu: w następstwie OIU Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr CIX/2965/23 z dn. 26 kwietnia 2023 r. w sprawie rozwiązania KRAKÓW5020 spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Krakowie, która w § 1 „postanawia” o rozwiązaniu spółki komunalnej ze 100% udziałem JST. Tymczasem art. 18 ust. 2 u.s.g. nie przyznaje w tym zakresie kompetencji organowi stanowiącemu gminy – w przypadku jednoosobowych spółek komunalnych, kompetencja ta przysługuje organowi wykonawczemu JST, który wykonuje uprawnienia zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia), co jest konsekwencją treści art. 12 ust. 4 ustawy z dn. 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej; w przypadku rozwiązania spółki z o.o. w drodze uchwały, chodzi o uprawnienie wspólników uregulowane art. 270 pkt 2 k.s.h. (por. wyrok WSA w Opolu z dn. 26 listopada 2009 r., sygn. II SA/Op 356/09, CBOSA).

ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego.¹⁶ W późniejszym okresie orzecznictwo uległo zmianie. Przyjęto, że przepisy ustaw samorządowych nie stoją na przeszkodzie uregulowania kwestii OIU (jest to kwestia wewnętrznego ustroju JST), podobnie jak przepisy prawa międzynarodowego (art. 15 (dawny art. 255) TFUE, art. 10 TUE i art. 3 EKSL), a OIU stanowi istotny instrument aktywności obywatelskiej mieszkańców, zwiększający możliwość ich uczestnictwa w życiu JST, mieszczący się w granicach art. 169 ust. 4 Konstytucji RP.¹⁷

W statutach JST przyjmowano różne rozwiązania zakresie wymogów dopuszczalności i procedowania projektu wniesionego w ramach OIU. Dla przykładu: statut miasta Krakowa przewidywał próg poparcia OIU na poziomie 4000 mieszkańców, statut miasta Łodzi – na poziomie 6000 mieszkańców, a statut miasta Gdańska – na poziomie 2000 mieszkańców; natomiast w niektórych gminach progi określano nie w sposób kwotowy, ale – procentowy (np. w Elku – 1% mieszkańców, zaś w powiecie kozienickim – 3%).¹⁸

Mając na uwadze powyższe, należy rozważyć, czy aktualne regulacje ustawowe w przedmiocie OIU pozostają w zgodzie z normami wyższego rzędu – Konstytucji RP oraz aktów prawa międzynarodowego.

V. RELEWANTNE NORMY WYŻSZEGO RZĘDU

Artykuł 16 Konstytucji, stanowiący wyraz decentralizacji władzy publicznej, przewiduje, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (ust. 1), przy czym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (ust. 2 zdanie 1), a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ust. 2 zdanie 2). W skład samorządu terytorialnego wchodzi ogół mieszkańców danej JST, co znajduje potwierdzenie w art. 166 ust. 1 i art. 170 Konstytucji RP. Przepis akcentuje fakt, że

¹⁶ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dn. 3 kwietnia 2006 r., sygn. III SA/Wr 584/05, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dn. 28 lipca 2009 r., sygn. II SA/Bd 139/09, CBOSA; wyroki WSA w Olsztynie z dn.: 28 października 2008 r., sygn. II SA/Ol 737/08, CBOSA oraz 17 października 2013 r., sygn. II SA/Ol 171/13, CBOSA; tak samo rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.205.2012 Wojewody Warmińsko – Mazurskiego z dn. 31 lipca 2012 r., Dz.Urz.Woj.Warm.-Maz. z 2012 r., poz. 2446.

¹⁷ Wyrok NSA z dn. 21 listopada 2013 r., sygn. II OSK 1887/13, CBOSA; tak samo wyrok WSA w Opolu z dn. 23 stycznia 2014 r., sygn. II SA/Ol 535/13, CBOSA, utrzymany wyrokiem NSA z dn. 23 maja 2014 r., sygn. II OSK 1009/14, CBOSA.

¹⁸ D. Ziółkowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa...*, komentarz do art. 41a u.s.g., pkt 13 oraz J. Podgórska-Rykała, *Obywatelska...*, rozdział V, § 2.

wspólnota samorządowa jest doniosłą prawnie zbiorowością ludzką połączoną więzami wynikającymi z zamieszkania na określonym terenie.¹⁹ Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji znajduje doprecyzowanie w art. 163, zgodnie z którym „*Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych*”.

Jak stanowi art. 165 Konstytucji: „*1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przystępują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej*”. W odniesieniu do samodzielności JST należy wyjaśnić, że chodzi tu zarówno o płaszczyznę prawną, ale również – polityczną, organizacyjną czy gospodarczą.²⁰ Przez samodzielność należy rozumieć samodzielne zarządzanie określonymi sprawami.²¹ Granice samodzielności samorządu wyznacza m.in. konstytucyjna zasada proporcjonalności; stanowi ona „*swoiste ograniczenie swobody decyzyjnej ustawodawcy, który nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zakłócających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie*”.²²

Ustrój JST został zarysowany w art. 169 Konstytucji RP, który brzmi:

- 1. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.*
- 2. Wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa.*
- 3. Zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.*
- 4. Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące.*

Z powyższym koresponduje art. 4 ust. 2 Konstytucji, który przewiduje, że Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Chociaż sporne jest, czy w przypadku organów JST mamy do czynienia z przedstawicielami Narodu w rozumieniu Konstytucji,²³ czy też

¹⁹ Zob. szerzej A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el., komentarz do art. 16 Konstytucji RP, nb. 29–31.

²⁰ D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis/el., komentarz do art. 165 Konstytucji RP, nb. 30.

²¹ Tamże.

²² Tamże, nb. 36 oraz przywołane tam orzeczenie TK z dn. 17 października 1995 r., sygn. K 10/95, OTK-ZU z 1995 r., poz. 30 oraz wyrok TK z dn. 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK-ZU z 1998 r., nr 7, poz. 115.

²³ Zob. wyrok TK z dn. 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, OTK-ZU z 1998 r., nr 4, poz. 48, gdzie wskazano: „*W szerokim znaczeniu przedstawicielami Narodu są również inne osoby wchodzące w skład organów władzy publicznej, które nie pochodzą z wyborów, jeżeli organy te zostały powołane przez konstytucję do realizacji woli Narodu, a ich działalność - poddana w sposób mniej lub bardziej bezpośredni kontroli społeczeństwa. Również samorząd terytorialny można uznać za jedną z form szeroko rozumianej demokracji przedstawicielskiej, a rady gminy - za organy wyrażające wolę tej części Narodu, która zamieszkuje obszar danej gminy*”.

z przedstawicielami wspólnoty mieszkańców,²⁴ to nie ulega wątpliwości, że to właśnie wspólnota samorządowa sprawuje władzę przede wszystkim przy pomocy organów przedstawicielskich, wskazanych w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazuje się, że *„Decydująca rola mieszkańców j.s.t. przejawia się w istniejących formach demokracji bezpośredniej, a więc w wyborach, o których stanowi art. 169 ust. 2 i 3, w referendum, o którym jest mowa w art. 170, oraz w innych pozakonstytucyjnych jej przejawach, do których należą m.in. konsultacje społeczne oraz zgromadzenia mieszkańców osiedla, dzielnicy, wsi. Mieszkańcy danej j.s.t. nie tylko wybierają swoich przedstawicieli do organów stanowiących i wykonawczych, lecz także sami są wybierani, tworząc te organy i sprawując władzę w formach demokracji przedstawicielskiej”*.²⁵ Cytowany art. 169 ust. 4 Konstytucji przewiduje samodzielność organów stanowiących JST, w granicach ustaw, do określenia ustroju wewnętrznego jednostki. Wskazuje się, że z uwagi na fakt powiązania ustroju wewnętrznego JST z funkcjonowaniem jednostki samorządowej, *„celowe było powierzenie każdemu organowi stanowiącemu z osobna uregulowania adekwatnego do specyfiki, priorytetów i tradycji danej jednostki ustroju. W praktyce pomiędzy ustrojami wewnętrznymi jednostek samorządowych mogą zachodzić różnice”*.²⁶ Powyższe przepisy stanowią łącznie o zasadzie samodzielności statutowej JST, ograniczonej przepisami Konstytucji RP i ustaw, przy czym ingerencja ustawowa w ustrój JST musi zawsze pozostawać w zgodzie z normami wyższego rzędu i musi – co zostało wyżej zasygnalizowane – cechować się proporcjonalnością (zwłaszcza w kontekście zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule Konstytucji).

Na marginesie należy zauważyć, że formami bezpośredniego sprawowania władzy przez członków wspólnoty samorządowej jest, oprócz wyborów, prawo do decydowania o sprawach wspólnoty w drodze referendum lokalnego (art. 170 Konstytucji RP), którego zasady zostały doprecyzowane w ustawie z dn. 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Innym przejawem bezpośredniego uczestnictwa członków wspólnoty w sprawowaniu władzy jest m.in. prawo petycji (wyrażone art. 63 Konstytucji RP, tryb jego wykonywania określa ustawa z dn. 11 lipca 2014 r. o petycjach) czy prawo dostępu do informacji publicznej (wynikające z art. 61 Konstytucji RP, znajdujące wyraz w wielu przepisach rangi ustawowej – zob. np. art. 11b u.s.g.). Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym m.in. w wyżej przywołanym wyroku NSA ws. o sygn. II OSK 1887/13, w którym wskazano, że w ramach autonomii statutowej, JST mogą w szerszy sposób uregulować udział członków wspólnoty w sprawowaniu władzy publicznej.

²⁴ Zob. wyrok TK z dn. 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK-ZU z 2005 r., seria A, nr 5, poz. 49, gdzie wskazano: *„Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej”*.

²⁵ A. Skoczyła, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, komentarz do art. 169 Konstytucji RP, nb. 11.

²⁶ Tamże, nb. 17.

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”. Cytowany przepis, wyrażający zasadę państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jest źródłem wielu konstytucyjnych zasad pochodnych.

Wśród tych zasad wyróżnić należy zasadę racjonalności działań prawodawcy oraz zasadę przyzwoitej (prawidłowej) legislacji. Zasada racjonalnego ustawodawcy konstruuje fikcję prawną, zakładającą racjonalne i rzetelne działanie prawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją.²⁷ Natomiast elementami zasady prawidłowej legislacji jest m.in. wymóg określoności prawa, czyli nakaz formułowania przepisów w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania.²⁸

Artykuł 2 Konstytucji wyraża również zasadę proporcjonalności.²⁹ Z orzecznictwa TK wynika, że zasada ta tworzy wymóg, „*aby środek stosowany dla osiągnięcia zamierzonego celu był niezbędny i właściwy oraz aby związana z nim ingerencja nie była nadmierna*”.³⁰ Jednocześnie wydaje się, że należy ją rozumieć szerzej, niż zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy czym chodzi tu o proporcjonalność działania władz publicznych, „*która wyraża się w zakazie arbitralnego traktowania jednostek oraz szerszej kwestii, zakazu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne*”.³¹

Natomiast preambuła Konstytucji RP stanowi o ustanowieniu Konstytucji jako praw podstawowych dla państwa opartych m.in. na zasadzie pomocniczości. Zasada pomocniczości obejmuje dwa aspekty: „*pozytywny, obejmujący nakaz pomocy, oraz – istotniejszy – negatywny, obejmujący zakaz ingerencji (w tym także w postaci pomocy) w sytuacji gdy podmiot niższego rzędu takiej pomocy nie wymaga*”.³² W wyroku TK, dotyczącym zgodności z Konstytucją RP oraz EKSL ustawy z dn. 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, wskazano: „*zasada pomocniczości (Preambuła do Konstytucji), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne niżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu*

²⁷ M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, s. 140.

²⁸ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, LEX/el., komentarz do art. 2 Konstytucji RP, pkt. 40–42.

²⁹ Zob. szerzej M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz...*, s. 61–75 i przywołane tam orzecznictwo TK.

³⁰ Tamże, s. 65.

³¹ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja... Tom I*, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, pkt. 44.

³² M. Piechowiak, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I...*, komentarz do rozdziału I Konstytucji RP, nb. 107.

*ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”.*³³

Z preambuły wynika również dążenie ustrojodawcy do zapewnienia rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych. Sprawność organów władzy publicznej stanowi wartość konstytucyjną a służyć ma zagwarantowaniu, a nie – ograniczeniu praw jednostki.³⁴

Artykuł 3 EKSL stanowi:

- 1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.*
- 2. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają. To zarządzanie nie stawia przeszkód w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, gdzie zezwala na nie prawo.*

Z ustępu 2 wypływa zasada, że podstawową formą realizowania prawa do regulowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych przez samorząd lokalny jest forma pośrednia (przez rady lub zgromadzenia). Przepis nie stoi na przeszkodzie wykonywania tego prawa w inny sposób (również w formie bezpośredniej), co oznacza, że obywatelska inicjatywa uchwalodawcza jest *a prima vista* formą zgodną z art. 3 ust. 2 EKSL. Jednocześnie przepis ten nie wyraża prawa do sprawowania władzy publicznej w tej formie (nie nakazuje uregulowania w prawodawstwie krajowym OIU). W tym znaczeniu cytowany przepis Karty jest neutralny dla oceny rozwiązań przyjętych w analizowanych ustawach.

W ocenie Opiniującego tak samo należy traktować uregulowania art. 15 ust. 1 TFUE (który stanowi: *„W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”*) oraz art. 10 ust. 3 TUE (który stanowi: *„Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”*).

³³ Wyrok TK z dn. 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-ZU z 2003 r., seria A, nr 2, poz. 11.

³⁴ Wyrok TK z dn. 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK-ZU z 2014 r., seria A, nr 8, poz. 95.

VI. ANALIZA PRAWNA

Na wstępie należy podkreślić, że sama idea samorządowej OIU stanowi godny aprobaty wyraz partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Dopuszczalność uregulowania OIU na poziomie statutów JST nie budzi po stronie Opiniującego żadnych wątpliwości – przemawia za tym zasada autonomii statutowej oraz fakt, że umożliwienie mieszkańcom takiej formy partycypacji w sprawowaniu władzy publicznej pozostaje w zgodzie zarówno z normami Konstytucji RP, jak również przywołanych przepisów prawa międzynarodowego (w tym zwłaszcza art. 3 ust. 2 EKSL).

W ocenie Opiniującego dopuszczalne jest również uregulowanie OIU na poziomie ustawowym. Wszakże zręby ustroju wewnętrznego JST określa Konstytucja RP, która dopuszcza doprecyzowanie tych kwestii w ustawach. Istotne jest natomiast, aby regulacje ustawowe pozostawały w zgodności z normami wyższego rzędu. W tym kontekście przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, które znalazły wyraz w przywołanych przepisach ustaw samorządowych (art. 41a u.s.g., art. 42a u.s.p. oraz art. 89a u.s.w.) należy poddać ocenie przez pryzmat przywołanych wzorców konstytucyjnych.

Ratio legis rozwiązań ustawowych – co można wywieść już choćby z tytułu Ustawy zmieniającej³⁵ – było zwiększenie partycypacji społecznej w sprawowaniu władzy na poziomie samorządowym. Nie ulega wątpliwości, że pełniejsze urzeczywistnienie ideału sprawowania władzy przez obywateli jest istotną wartością konstytucyjną. Realizacja tej wartości nie może jednak prowadzić do obniżenia sprawności działania organów władzy publicznej, nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w samodzielność JST czy też wypaczenia ustrojowej roli organów JST. Chodzi tu również o konstytucyjną rolę wyborów, o których mowa w art. 169 Konstytucji RP (regulacje ustawowe nie mogą powodować naruszenia czy wypaczenia prawa mieszkańców wspólnoty do wybierania członków organów i sprawowania władzy w tej formie ustrojowej). Co więcej: autonomia statutowa JST również podlega konstytucyjnej ochronie, zaś ingerencja w jej granice, jak zostało wyżej podkreślone, musi mieć charakter proporcjonalny i – przede wszystkim – racjonalny.

W tym kontekście szczególne wątpliwości konstytucyjne budzą dwa rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę – kwestia niedostosowania progów liczbowych „poparcia” dla OIU (art. 41a ust. 2 u.s.g., art. 42a ust. 2 u.s.p. i art. 89a ust. 2 u.s.w.) oraz priorytetowy charakter OIU, które

³⁵ Czyli ustawy z dn. 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

podlegają rozpoznaniu na pierwszej sesji organu stanowiącego JST, nie później, niż w terminie 3 miesięcy od złożenia projektu uchwały (art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p. i art. 89a ust. 3 u.s.w.).

W doktrynie słusznie wskazuje się, że progi „poparcia” w odniesieniu do dużych pod względem liczebności gmin, jak również do powiatów i województw są zdecydowanie zbyt niskie. Odnosząc się na wstępie do przykładu progu uregulowanego w art. 89a u.s.w., wynoszącego 1000 mieszkańców, należy zauważyć, że punktem wyjścia dla uregulowania samorządowej OIU były przepisy regulujące obywatelską inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP). Uwzględniając aktualny podział administracyjny kraju (16 województw) oraz konstytucyjny próg poparcia (100 000 osób) można przyjąć, że za reprezentatywną grupę mieszkańców województwa należy uznać 6250 osób ($100\,000 \div 16$). Tymczasem próg określony w art. 89a ust. 2 u.s.w. jest ponad sześciokrotnie (6,25) mniejszy. Z kolei ujmując kwestię od strony regulacji art. 41a ust. 2 pkt 3 u.s.g., przewidującej próg „poparcia” na poziomie 300 osób dla OIU w gminie liczącej więcej, niż 20 000 mieszkańców, należy zauważyć, że grupa 300 mieszkańców uzyskała silniejsze, bo bezpośrednie i „automatyczne” prawo do inicjowania uchwał, niż grupa 10 000 mieszkańców (przywołując przykład m.st. Warszawy) albo 6000 mieszkańców (przywołując przykład Krakowa), których głosy były niezbędne do wyboru odpowiednio 5 albo 3 radnych (którzy dopiero łącznie stają się uprawnieni do wniesienia projektu uchwały w myśl § 29 ust. 2 pkt 3 Statutu m.st. Warszawy albo § 27 ust. 2 pkt 4 w zw. z § 43 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa).

Trudno znaleźć konstytucyjne uzasadnienie dla wprowadzenia przez ustawodawcę wyżej opisanego mechanizmu. Jak zostało wskazane, podstawowym modelem sprawowania władzy przez członków wspólnoty samorządowej jest demokracja przedstawicielska. Mieszkańcy JST, którzy skorzystali z konstytucyjnego prawa do wyboru swoich reprezentantów, mają prawo oczekiwać, że sprawy samorządowe będą kierowane przez osoby, które wyłonili. W tym aspekcie można doszukiwać się również naruszenia zasady równości. Ustawodawca przyznał bowiem prawo do zainicjowania OIU grupom obywateli, które są nawet kilkadziesiąt razy mniej liczebne, niż grupy osób niezbędnych do wyłonienia radnych, przy czym OIU mogą inicjować nawet te osoby, które nie skorzystały z przysługującego im czynnego prawa wyborczego. Co za tym idzie, osoby inicjujące OIU zyskują silniejszą pozycję ustrojową (w zakresie inicjowania procesu legislacyjnego), niż osoby uczestniczące w wyborze członków organów stanowiących JST. Zbyt niskie progi „poparcia” dla OIU prowadzą więc do zdeprecjonowania prawa mieszkańców do sprawowania władzy w formie przedstawicielskiej, o której mowa w art. 169 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 2 Konstytucji.

Również traktowanie projektów uchwał wnoszonych w ramach OIU jako priorytetowych budzi poważne kontrowersje. O ile zrozumiała jest idea stojąca za omawianą regulacją (zapobieżenie blokowania, ignorowania czy umniejszania znaczenia inicjatywy przez członków organów stanowiących), to sposób jej ustawowego urzeczywistnienia może prowadzić do niepożądanych a poważnych skutków w zakresie sprawności funkcjonowania organów JST. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ani Konstytucja, ani akty niższego rzędu nie przewidują analogicznych regulacji. Nie jest to dziełem przypadku – stanowienie prawa jest procesem wymagającym odpowiedniej refleksji, w tym zwłaszcza umożliwienia wszystkim stronom (nie tylko członkom organu stanowiącego, ale również stronie społecznej) przeanalizowanie projektu aktu normatywnego. Konieczność niezwłocznego procedowania projektu może prowadzić – z jednej strony – do przedwczesnego odrzucania inicjatyw z uwagi na brak możliwości ich pozytywnego zaopiniowania (pod względem formalno-prawnym, finansowym i in.), a – z drugiej – do przyjmowania, pod wpływem politycznych emocji i presji społecznej, bez należytej refleksji, uchwał obarczonych istotnymi wadami prawnymi. Ponadto: analizowane regulacje, które umożliwiają wnoszenie nawet niewielkim grupom mieszkańców dużej liczby projektów o charakterze priorytetowym, otwierają drogę do dezorganizacji, a nawet – zablokowania prac organu i wykonywania przezeń ustrojowych funkcji.³⁶ Nie sposób nie dostrzec, że takie działanie będzie wpływać na autonomię organu stanowiącego w zakresie organizacji prac organu.

Jak zostało wyżej wskazane, wynikające z analizowanych przepisów połączenie presji czasowej i politycznej może w praktyce prowadzić do podejmowania uchwał rażąco sprzecznych z prawem, w tym stanowiących próbę ingerencji w kompetencje innych organów władzy.³⁷ Co oczywiste, uchwały niezgodne z prawem mogą być (i są) podejmowane przez organy stanowiące JST również z własnej inicjatywy, a nie jedynie w wyniku OIU. Jednakże sztywne terminy znajdujące zastosowanie w przypadku inicjatyw obywatelskich, które często niweczą możliwość przeprowadzenia analizy merytorycznej projektów, jak również presja polityczna ciążąca na radnych, wynikająca z „obywatelskiego” charakteru inicjatywy, stanowią czynniki istotnie zwiększające ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. Tymczasem rolą ustawodawcy jest ustanawianie mechanizmów, które dążą do minimalizacji ryzyka tworzenia wadliwego prawa (czemu służy prawidłowe skonstruowanie procesu legislacyjnego), a nie – do jego zwiększenia.

³⁶ Nietrudno wyobrazić sobie sytuację kumulatywnego zbierania przez obywateli wyrazów „poparcia” dla kilku czy kilkunastu projektów uchwał, które wniesione jednocześnie spowodują konieczność całkowitej zmiany harmonogramu prac organu stanowiącego JST. Wskazywane zagrożenie jest tym mocniejsze, że ustalenie niskiego progu „poparcia” wręcz zachęca do nadużywania prawa do OIU.

³⁷ Jak zostało wskazane na wstępie, sygnalizowane ryzyko ma charakter rzeczywisty i zmaterializowało się w przywołanej uchwale Rady Miasta Krakowa nr CIX/2965/23 z dn. 26 kwietnia 2023 r., wkraczającej w zakres kompetencji organu stanowiącego.

Należy przypomnieć, że zarówno autonomia JST (art. 165 i art. 169 ust. 4 Konstytucji), jak również sprawność funkcjonowania organów władzy publicznej (art. 2 i preambuła Konstytucji), są istotnymi wartościami ustrojowymi, które nie mogą być lekceważone przez ustawodawcę. Tymczasem analizowane przepisy tworzą sytuację, w której zorganizowana grupa osób może doprowadzić do zaburzenia prac organu wyłonionego w procedurze demokratycznej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w takim wypadku dochodzi nie tylko do ingerencji w autonomię samorządów i sprawność działania organów JST, ale również do zdeprecjonowania prawa mieszkańców do sprawowania władzy za pośrednictwem swoich przedstawicieli, o którym była mowa powyżej (art. 169 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wadliwe uregulowania ustawowe mogą bowiem prowadzić do sytuacji, w których członkowie organów pochodzący z demokratycznych wyborów nie mogą (choćby czasowo) prawidłowo realizować zadań, które powierzyli im mieszkańcy wspólnoty.

Podsumowując: w wyżej opisanym kontekście, prawo niewielkiej grupy mieszkańców do inicjowania procedury uchwalodawczej w organach stanowiących przeważa nad prawem mieszkańców do samorządowego realizowania zadań publicznych (w formie przyjmowania przez organy stanowiące uchwał) w podstawowym dla JST modelu konstytucyjnym, jakim jest demokracja przedstawicielska. Co za tym idzie, analizowane przepisy (art. 41a ust. 2 i 3 u.s.g., art. 42a ust. 2 i 3 u.s.p. oraz art. 89a ust. 2 i 3 u.s.w.) pozostają w sprzeczności z art. 169 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP (nieproporcjonalna ingerencja w prawo mieszkańców JST do sprawowania władzy w podstawowej formie ustrojowej). Jednocześnie omawiane grupy mieszkańców uzyskały prawo do istotnego, natychmiastowego ingerowania w sposób funkcjonowania organów stanowiących JST w kierunku umożliwiającym zaburzenie czy nawet zablokowanie możliwości wykonywania przez nie zadań publicznych. W ocenie Opiniującego przywołane przepisy prowadzą zatem do nadmiernej, tj. nieproporcjonalnej, a przy tym niezgodnej z zasadą subsydiarności i nieracjonalnej ingerencji w samodzielność JST oraz ich autonomię statutową, co jednocześnie może skutkować obniżeniem sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej (naruszenie art. 169 ust. 4 w zw. z art. 2 w zw. z preambułą Konstytucji RP).

Problem zbyt niskiego progu „poparcia” dla OIU w dużych gminach, w powiatach oraz w województwach (art. 41a ust. 2 u.s.g., art. 42a ust. 2 u.s.p. i art. 89a ust. 2 u.s.w.) wymaga interwencji ustawodawcy. Może być on rozwiązany na kilka sposobów.

Rozwiązaniem rekomendowanym jest derogacja ww. ustępów oraz nowelizacja brzmienia ustępów 5 każdego z ww. artykułów, nadając im np. następującą treść: „*Rada gminy* [rada powiatu,

sejmik województwa] *określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, minimalną liczbę mieszkańców, którzy mogą wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.*”. Proponowane rozwiązanie przyznaje organom stanowiącym kompetencję do ustalania minimalnego progu „poparcia” dla inicjatywy. Ten wariant w największym stopniu uwzględnia kwestię samodzielności JST i jej autonomii statutowej oraz pozwala na dostosowanie regulacji do liczebności, specyfiki i potrzeb każdej jednostki (co realizuje zasadę pomocniczości i proporcjonalności ingerencji w samodzielność JST).

Rozwiązaniem alternatywnym może być podniesienie progów liczbowych przewidzianych w art. 41a ust. 2 u.s.g. (a przynajmniej w art. 41a ust. 2 pkt 3 u.s.g., który odnosi się do gmin o liczebności pow. 20 000 mieszkańców), art. 42a ust. 2 u.s.p. i art. 89a ust. 2 u.s.w. Model ten jest jednak o tyle problematyczny, że choć zapobiega tworzeniu przez organy stanowiące JST progów „zaporowych” (wyluczających możliwość efektywnego stosowania OIU), to stanowi dużo dalej idącą ingerencję w autonomię JST, a przy tym wymaga większego zniuansowania progów i wprowadzenia ich większej liczby (np. dodatkowych progów dla gmin liczących np. 50 000, 100 000, 500 000 czy 1 000 000 mieszkańców). Wzorem przyjmowanych przed nowelizacją ustaw przez samorzady rozwiązań można również rozważyć wprowadzenie progów procentowych (np. w gminach pow. 100 000 mieszkańców próg mógłby wynosić 1%). Każdy z proponowanych wariantów musi jednak uwzględniać specyfikę dużych gmin i nie powinien prowadzić do osłabienia czy zniwelowania prawa mieszkańców do decydowania o sprawach gminy w podstawowym trybie konstytucyjnym (tj. nie powinien prowadzić do sytuacji, gdy niewielka grupa mieszkańców zyskuje silniejszy wpływ na kierowanie sprawami gminy niż liczba mieszkańców niezbędna do wyłonienia swojego przedstawiciela w organie stanowiącym).

Możliwe jest także przyjęcie rozwiązania mieszanego, tj. przekazanie kompetencji do ustalania progów organom stanowiącym JST przy jednoczesnym ustaleniu maksymalnej wysokości progów w ustawach samorządowych.

W podobny sposób można rozwiązać problemy, które stwarzają art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p. i art. 89a ust. 3 u.s.w. (obowiązek poddania projektu uchwały pod obrady organu stanowiącego na pierwszej sesji po jego złożeniu, nie później, niż w terminie 3 miesięcy od złożenia). Rozwiązaniem rekomendowanym jest – zgodnie z zasadą autonomii statutowej JST – przyznanie organom statutowym kompetencji do uregulowania tych kwestii w aktach prawa wewnętrznego (co wymaga derogacji ust. 3 ww. artykułów oraz nowelizacji brzmienia ustępów

5 ww. artykułów poprzez wskazanie, że organ określa również „*termin, w którym projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad*”).

Rozwiązaniem alternatywnym (stanowiącym w ocenie Opiniującego *minimum minimorum* niezbędne do zapewnienia konstytucyjności regulacji) jest wyeliminowanie z ust. 3 obowiązku rozpatrzenia projektu uchwały na pierwszej sesji organu stanowiącego oraz wydłużenie terminu na rozpoznanie projektu do np. 6 miesięcy. Pozwoli to na uniknięcie zidentyfikowanych ryzyk, tj. zarówno kwestii przedwczesnego odrzucania uchwał bądź ich podejmowania pomimo nieprzeprowadzenia procedury analiz, opiniowania i konsultacji, jak również wyeliminowanie możliwości blokowania normalnego, sprawnego funkcjonowania organów poprzez jednoczesne wnoszenie wielu projektów w celu zmiany planowanego porządku obrad.

Nie sposób wreszcie zignorować innych, pomniejszych niedoskonałości analizowanych przepisów, na które zwrócili uwagę przedstawiciele doktryny. O ile część zidentyfikowanych wątpliwości (jak np. w zakresie do tego, czy liczba mieszkańców JST, dla której ustanawiana jest minimalna liczba osób popierających wnioski) można łatwo usunąć w drodze interpretacji przepisów prawa (w tym zwłaszcza dokonywanej przez sądy administracyjne), to niektóre uregulowania rodzą również problemy o charakterze istotnym, wymagającym interwencji prawodawcy. Część z nich może być usunięta w drodze nowelizacji ustaw samorządowych (kwestie ochrony danych osobowych, prawa do kontroli czynności w ramach OIU, doprecyzowania katalogu spraw mogących być przedmiotem OIU, uregulowania statusu prawnego komitetów). Natomiast pozostała część, w zgodzie z zasadą pomocniczości, proporcjonalności i autonomii statutowej JST, powinna zostać pozostawiona JST do uregulowania w aktach prawa wewnętrznego. Chodzi tu, oprócz omówionych wyżej kwestii wymaganego progu „*poparcia*” dla OIU oraz terminu rozpoznania projektu uchwały, o takie kwestie, jak możliwość wycofania „*poparcia*” dla projektu uchwały oraz zgłaszania autopoprawek. Niezależnie od powyższego, liczba zidentyfikowanych mankamentów analizowanych przepisów budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności art. 41a u.s.g., art. 42a u.s.p. oraz art. 89a u.s.w. z zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

VII. KONKLUZJE I REKOMENDACJE

1. Konstytucja RP i akty prawa międzynarodowego nie stoją na przeszkodzie przyznaniu mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego prawa do zgłaszania projektów uchwał w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Takie prawo stanowi ważny aspekt sprawowania przez obywateli władzy w formie demokracji bezpośredniej i widać w tym zakresie inspirację instytucją obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przewidzianą w art. 118 ust. 2 Konstytucji.
2. Jednakże przepisy ustaw samorządowych w zakresie, w jakim ustalają minimalne progi „poparcia” dla inicjatyw (art. 41a ust. 2 u.s.g., art. 42a ust. 2 u.s.p. i art. 89a ust. 2 u.s.w.) i przewidują obowiązek natychmiastowego poddania projektów uchwał pod obrady organów stanowiących (art. 41a ust. 3 u.s.g., art. 42a ust. 3 u.s.p. i art. 89a ust. 3 u.s.w.) są dalekie od doskonałości i budzą wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi.
3. Ustalenie zbyt niskich, niereprezentatywnych progów „poparcia”, połączone z obowiązkiem priorytetowego rozpoznania projektu uchwały, rodzi szereg ryzyk, w tym zwłaszcza nadużywania prawa do inicjatywy w celu zaburzania prac organów stanowiących oraz przedwczesnego odrzucania projektów albo ich pochopnego przyjmowania (w sytuacji, gdy układ czasowy nie pozwala na przeprowadzenie procesu konsultacji i opiniowania). Dodatkową konsekwencją analizowanych regulacji jest przyznanie niewielkim grupom obywateli uprawnień silniejszych od prawa pozostałych mieszkańców do sprawowania władzy w formie demokracji przedstawicielskiej (wyboru radnego).
4. W tym kontekście analizowane przepisy budzą poważne wątpliwości co do zgodności m.in. z:
 - a) art. 169 ust. 1 i 2 w zw. z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP – albowiem prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo mieszkańców JST do samorządowego realizowania zadań publicznych w podstawowym dla JST modelu konstytucyjnym, jakim jest demokracja przedstawicielska;
 - b) art. 169 ust. 4 w zw. z art. 2 w zw. z preambułą Konstytucji RP – albowiem prowadzą do nadmiernej (nieproporcjonalnej), niezgodnej z zasadą subsydiarności i nieracjonalnej ingerencji w samodzielność JST oraz ich autonomię statutową, jak również do obniżenia sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej.

5. Rekomenduje się nowelizację przywołanych przepisów, polegającą na przyznaniu organom stanowiącym JST kompetencji do samodzielnego określenia (w akcie prawa miejscowego) minimalnych progów „poparcia” dla inicjatyw oraz terminów na ich rozpoznanie. Rozwiązaniem alternatywnym może podniesienie progów „poparcia” do racjonalnych poziomów oraz wydłużenie czasu na rozpoznanie inicjatyw przez organy stanowiące, połączone z rezygnacją z obowiązku poddania inicjatyw pod obrady już na pierwszej sesji następującej po wniesieniu projektu.

Prof. dr hab. Marek Chmaj
radca prawny