

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.02.01.03>

dr hab. Paweł ROMANIUK, prof. UWM

<https://orcid.org/0000-0002-7217-956X>

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: pawel.romaniuk@uwm.edu.pl

Administracyjnoprawne przesłanki prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Współcześnie obserwuje się podejmowanie przez władze samorządowe wielu inicjatyw, których zadaniem jest zachęcenie obywateli do udziału w proces realizacji zadań publicznych. Prawo do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w samorządzie terytorialnym, znajduje swoje źródło normatywne w ustrojowych ustawach samorządowych. Przedmiotowy artykuł odwołuje się do przyjętych ustaleń doktrynalnych, kierując ocenę kształtowania obywatelskiej inicjatywy obywatelskiej na jej formułowanie, poprzez właściwie prowadzoną politykę administracyjną. Przybliżone również zostaną założenia *de lege ferenda*, których głównym zadaniem jest wskazanie istotności inicjatywy uchwałodawczej, wspartej odpowiednim zaangażowaniem, kreatywnością i wiedzą wspólnoty samorządowej.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, administracja, samorząd terytorialny, inicjatywa uchwałodawcza, obywatelskość, uchwała.

Wstęp

Polski ustawodawca zapewnił mieszkańcom jednostek samorządu terytorialnego, podjęcie bezpośredniego lub pośredniego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Prawo do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w samorządzie terytorialnym,

znajduje swoje źródło normatywne w ustrojowych ustawach samorządowych¹. Przepisy te zostały wprowadzone do porządku prawnego w styczniu 2018 r.². Można zauważyć, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ramowych uregulowań prawnych, zapewniając przy tym duży zakres swobody organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Na tej podstawie, do ich wyłącznej kompetencji należy w szczególności uregulowanie zasad: wnoszenia inicjatyw obywatelskich, powoływania komitetów uchwałodawczych, promocji obywatelskich inicjatyw obywatelskich i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty uchwał.

Głównym celem pracy jest przybliżenie administracyjnoprawnych warunków prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego, wskazanie jej głównych założeń i rozwiązań prawnych, na których obecnie się opiera. Zatem, podejmując wysiłek, związany z inicjatywą uchwałodawczą, każdy obywatel ma prawo wyodrębnienia swojej podmiotowości, która jest zabezpieczona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. W tym celu, weryfikacji i ocenie podlegać będzie istota i rola wspólnoty mieszkańców, w procesie realizacji prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wśród sposobów i metod badawczych, jakimi posłużono się w pracy, znaczną rolę odegrała metoda opisowa. W procesie badawczym wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, której głównym celem była interpretacja przepisów prawa oraz przegląd wybranej literatury przedmiotu.

1. Warunki polityki administracyjnej prawa do inicjatywy uchwałodawczej

Ustawodawca, wyznaczając ustawowo kwestie związane z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, nie wprowadził definicji legalnej tego pojęcia. Pomimo tego, że została ona zinstytucjonalizowana stosunkowo niedawno, to w doktrynie były formułowane różne znaczenia tej formy demokracji bezpośredniej. Pojawiły się one w okresie jeszcze przed nowelizacją w 2018 r. i wciąż zachowują swoją uniwersalność.

¹ Patrz odpowiednio: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.), zwana dalej u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 107), zwana dalej u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 566), zwana dalej u.s.w.

² Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

³ Więcej: Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 383 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP.

Należy zgodzić się z podejściem Dawida Ziółkowskiego, iż omawiana obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest „instrumentem udziału (partycypacji) w samorządzie terytorialnym i prowadzi do rozwoju lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, jako świadomej wspólnoty ludzi zamieszkujących określony teren”⁴. Z kolei według Bogdan Dolnickiego, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to „[...] uprawnienie do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego”⁵. Interesujący pogląd w tym zakresie przedstawia Monika Augustyniak, dla której inicjatywa obywatelska to „prawo do przedłożenia projektu uchwały w zakresie spraw bezpośrednio związanych z realizacją zadań i kompetencji, istotnych dla społeczności lokalnych, które mogą dotyczyć całej gamy zagadnień spraw publicznych”⁶. Warto również przywołać w tym miejscu definicję wskazaną przez Barbarę Jaworską-Dębską, dla której obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jest

określone w statutach jednostek samorządu terytorialnego prawo członków wspólnoty samorządowej do przedstawiania pod obrady organu stanowiącego projektu uchwały, który to projekt organ ten ma obowiązek jedynie rozpoznać, nie zaś automatycznie przyjąć⁷.

W toczącej się dyskusji naukowej nad próbą wyznaczenia znaczenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, ważne stanowisko prezentuje Wojciech Staszczak, dla którego instytucja ta to „[...] uprawnienia do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego”⁸. Podobne stanowisko przedstawia Marcin Brzeski, który traktuje obywatelską inicjatywę uchwałodawczą, jako prawo mieszkańców wspólnoty samorządowej do rozpoczęcia procesu uchwałodawczego, dokonywanego w formie przedłożenia organowi stanowiącemu projektu takiej uchwały⁹. Tym samym, jest to zobowią-

⁴ Zob. D. Ziółkowski, *Komentarz do art. 41a u.s.g.*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018, s. 538.

⁵ B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2012, s. 114.

⁶ M. Augustyniak, *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), Warszawa 2016, s. 68.

⁷ B. Jaworska-Dębska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016, s. 386.

⁸ W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), Lublin 2012, s. 296

⁹ M. Brzeski, *Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), LEX 2014.

zanie organu jednostki samorządu terytorialnego, do rozpatrzenia przedłożonego projektu uchwały obywatelskiej¹⁰.

Analizując treść obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, należy także przyjrzeć się jej założeniom w kontekście kontroli społecznej. Z tego punktu widzenia, to są niezwykle ważne uprawnienia mieszkańców każdej jednostki samorządu terytorialnego do kontrolowania organów samorządowych, zarówno tych wykonawczych, jak i stanowiących. Interesujące stanowisko w obszarze kontroli obywatelskiej prezentuje Jacek Jagielski, dla którego kontrola ta jest zjawiskiem niezwykle praktycznym. Autor ten jest zdania, że szerokie i różnorodne treści związane z kontrolą obywatelską, przyczyniają się do faktu, że w dużym stopniu jest to materia uwzględniająca zróżnicowane stanowiska i oceny, kierowane pod adresem tej płaszczyzny kontrolowania administracji publicznej, jaką forsuje i realizuje kontrola obywatelska¹¹. Kontrola obywatelska rozumiana jest także, jako

[...] całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub zrzeszeniom tych osób, ich wspólnotom w zakresie dokonywania ocen prawidłowości działania administracji publicznej, formułowania opinii w tym zakresie, zgłaszania postulatów i wniosków pod adresem administracji¹².

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest przejawem kontroli obywatelskiej, gdzie staje się głównym filarem funkcjonowania każdej grupy, w której społeczeństwo wykazuje się niezwykle dużą aktywnością a także zdolnością do samoorganizacji bez jakiegokolwiek impulsu ze strony władz państwowych. Społeczeństwo takie ma, oczywiście w pewnym zakresie, zdolność do samodzielnego funkcjonowania, niezależnie od instytucji publicznych¹³. Uczestnicy takiego społeczeństwa są coraz bardziej świadomi potrzeb własnej wspólnoty i dążą do zaspokajania własnych i zbiorowych potrzeb, interesując się coraz mocniej sprawami publicznymi, w celu osiągnięcia dobra wspólnego¹⁴. Kształtujące się w taki sposób społeczeństwo obywatelskie, to także płaszczyzna, łącząca rodzinę i państwo, gdzie rozwijają się oddolnie różnorodne instytucje społeczne a obywatele uczestniczący w debacie publicznej, dążą do wypracowania najbardziej optymalnych rozwiązań, połączonych społecznie.

Znając już ogólne warunki obecności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w funkcjonowaniu samorządów, można zaznaczyć, że instytucja ta zapewnia możliwość oddziaływania społecznego na sposób realizacji zadań publicz-

¹⁰ Por. D. Fleszer, *Udział obywateli w tworzeniu prawa w wybranych gminach województwa śląskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16 (2), s. 137.

¹¹ J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwa” 2005, nr 1, s. 40.

¹² B. Jaworska-Dębska, *Kontrola administracji...*, s. 552.

¹³ Więcej: I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2015, s. 294.

¹⁴ Por. D. Ulikowska, *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015, s. 9.

nych. Wystąpienie z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą jest publicznym prawem mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Założenia te stały się również tematem poważnej dyskusji w zakresie kształtowania tej instytucji w Unii Europejskiej¹⁵. Co ważne, z tym prawem powinny łączyć się wyznaczone obowiązki organów samorządowych, ale również i środki prawne, które gwarantują ochronę inicjatywy uchwałodawczej. Do obowiązków organów samorządowych można zaliczyć szczególności prawne uregulowania, dotyczące zasad i trybu wnoszenia inicjatyw obywatelskich w taki sposób, aby zapewnić mieszkańcom przeprowadzenie z sukcesem takiego działania. Zatem to na organach samorządowych spoczywa prawny obowiązek uczynienia obywatelskiego projektu uchwały przedmiotem obrad, procedowanego w wymaganym ustawowo czasie.

2. Założenia prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza koreluje z dwiema instytucjami o szerszym od niej zakresie. Instytucje te obecne są na szczeblu europejskim oraz na szczeblu krajowym. Europejska inicjatywa obywatelska uregulowana została w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (UE), zgodnie z którym obywatele UE w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej podstawowych uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii¹⁶. W krajowym piśmiennictwie instytucję tę opisano, jako dążenie do zbliżenia się Unii Europejskiej z obywatelami¹⁷. Odnosząc się do rozwiązania krajowego, zawartego w art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, należy wskazać, że przepis ten gwarantuje prawo inicjatywy ustawodawczej grupie co najmniej 100 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu¹⁸. Pojęcie inicjatywy ustawodawczej nie budzi poważnych kontrowersji w doktrynie prawa¹⁹. Przyznanie obywatelom takiego upoważnienia, można traktować w szczególności, jako instrument realizacji za-

¹⁵ Por. E. Kuźlewska, *Europejska inicjatywa obywatelska – wyzwanie czy zmarnowana szansa?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2020, nr 14, s. 249–255.

¹⁶ Więcej: *Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.* (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.).

¹⁷ J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16–17.

¹⁸ Art. 118 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁹ Więcej: P. Chybalski, *Sejm i Senat – komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 464.

sady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa²⁰. To prawo traktowane jest jako przejaw lojalności państwa w stosunku do obywatela, wskazane w art. 2 Konstytucji RP²¹. Z takiego punktu widzenia, prawo do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej może być rozumiane, jako jedna z najważniejszych instytucji, zarówno prawa administracyjnego, jak i prawa konstytucyjnego, która z powodzeniem została zaimplementowana do prawa samorządowego. Konstytucja RP formułuje mechanizmy funkcjonowania państwa i sprawowania organów władzy, jednocześnie zabezpieczając przy tym główne prawa i wolności obywatelskie. W takich warunkach, możliwość uczestnictwa obywateli w tworzeniu prawa, uprawdopodobnia realizację założenia demokratycznego państwa prawnego²². Na tej podstawie przygotowano późniejsze propozycje sformułowania polityki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.

Przed nowelizacją ustaw samorządowych, prawo do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą było jedynie realizacją interesu faktycznego wspólnoty samorządowej. Co więcej, instytucja ta nie była *expressis verbis* przewidziana w ówczesnie obowiązujących przepisach prawa. Jednak, aby zapewnić podjęcie właściwej reakcji ze strony mieszkańców w zakresie inicjatywy obywatelskiej, władze samorządowe podjęły kroki w zakresie nadania im określonych praw. W takiej sytuacji, organy jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniając potrzeby członków wspólnoty samorządowej, przyznały im indywidualne uprawnienia, podjęte w drodze uchwały. Powyższe działanie było także elementem krytyki, podjętej zarówno ze strony organów nadzoru nad samorządem terytorialnym, jak i sądów administracyjnych²³. Przedmiotem negatywnej oceny lokalnej inicjatywy uchwałodawczej był przede wszystkim brak podstawy prawnej do jej praktycznej implementacji, co było tematem orzeczeń sądów administracyjnych. W jednym z wyroków - Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zauważył, że

[...] brak w ustawie o samorządzie gminnym regulacji odnoszących się do przyznania mieszkańcom prawa do wnoszenia pod obrady rady projektów uchwał, ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców gmin²⁴.

²⁰ Por. M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2, s. 19–21.

²¹ Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

²² A. Chmielarz-Grochal, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19 (zeszyt specjalny), s. 36.

²³ Więcej: M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 81–84.

²⁴ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05.

Niektórzy przedstawiciele współczesnej doktryny protestowali przeciwko zmniejszaniu znaczenia roli wspólnoty mieszkańców, jako ważnego podmiotu samorządu terytorialnego. Jednak każde stanowisko, w tym stanowisko sądów administracyjnych, z upływem czasu ulega modyfikacjom. Potwierdzeniem tej sytuacji jest chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zauważył, iż zapewnienie

grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza²⁵.

Dostrzega się przypisanie wspólnocie samorządowej prawa do decydowania nie tylko w sposób pośredni, ale również bezpośredni, w tym przypadku poprzez prawo mieszkańców do wnoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej²⁶. Musiało jednak upłynąć trochę czasu, aby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tej instytucji do polskiego systemu prawnego. Na podstawie nowych przepisów, grupa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadająca czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Zmianę taką odczuły wspólnoty samorządowe, które otrzymały uprawnienia prawne do zastosowania elementów kontroli społecznej²⁷.

Istotą inicjatywy uchwałodawczej jest prawo do wnoszenia projektów do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. W takich okolicznościach, aby konkretny projekt aktu prawa miejscowego mógł być skutecznie przedłożony do takiego organu, musi pochodzić od podmiotu upoważnionego. Statut każdej jednostki samorządu, o czym wspominał Naczelny Sąd Administracyjny, powinien wymieniać podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały²⁸. W przypadku samorządu gminnego, grupa mieszkańców gminy, posiadająca czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą²⁹. Dostrzega się tutaj element fakultatywności. Ustawodawca zaznaczył także, że możliwość wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, dotyczy co najmniej 100 osób (w gminie do 5 000 mieszkańców), co najmniej 200 osób (w gminie do 20 000 mieszkańców) oraz co najmniej 300 osób (w gminie

²⁵ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13.

²⁶ Zob. np.: Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 1988 r.*, IV SA 753/87, OSP 1991/7-8, poz. 175, s. 335; B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 listopada 2013 r.*, II OSK 1887/13, „Samorząd Terytorialny”, 2015, Nr 3, s. 89.

²⁷ Podobne stanowisko prezentuje E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 52.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r. SA/Wr 2515/95.

²⁹ Art. 41a ust. 1 u.s.g.

powyżej 20 000 mieszkańców)³⁰. Podobne przesłanki w zakresie kształtowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, dotyczy samorządu powiatowego. Tu również określona prawem grupa mieszkańców powiatu, posiadająca czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Jednak taka grupa musi liczyć co najmniej 300 osób (w powiecie do 100 000 mieszkańców) oraz co najmniej 500 osób (w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców)³¹. Analogiczne warunki dotyczą samorządu województwa, w którym grupa co najmniej 1000 mieszkańców, posiadająca czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą³². Wydaje się zasadnym, aby ogólna liczebność mieszkańców np. gminy - byłaby wyznaczana na podstawie ostatniego spisu powszechnego. Jednak zaproponowane rozwiązanie, nie zawsze jest rozwiązaniem optymalnym ze względu na fakt, że w odniesieniu do gmin do 5000 mieszkańców, liczba 100 osób uprawnionych do wniesienia projektu uchwały, może być za wysoka i niemożliwa do zdobycia. To z kolei może niestety blokować często, dość ważne pomysły i inicjatywy lokalne, którą można byłoby poprzeć³³.

3. Warunki prawa do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej

Analiza regulacji prawnych, zawartych w art. 41 a ust. 1-5 u.s.g., art. 42 a ust. 1-5 u.s.p. oraz art. 89 ust. 1- 5 u.s.w. zmierza do wniosku, iż *de lege lata* wyodrębnia główne wymogi, jakim podlegają osoby, popierające dany projekt obywatelski. Po pierwsze, muszą posiadać status mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, muszą posiadać czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, gdzie z inicjatywą uchwałodawczą musi wystąpić odpowiednia liczba mieszkańców, co już powyżej zostało zaznaczone. Prawo administracyjne, nie stosuje kategorii „zamieszkania”. Zatem niezbędnym staje się posługiwanie przepisami oraz dorobkiem doktryny prawa cywilnego, gdzie według art. 25 Kodeksu cywilnego, miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu³⁴. W prawie cywilnym akcentuje się wielokrotnie, że do wyznaczenia miejsca zamieszkania, wcale nie wystarcza stwierdzenie, że osoba fizyczna stale przebywa w określonej miejscowości. Musi również tej sytuacji towarzyszyć szczególny stan świadomości, do-

³⁰ Art. 41a ust. 2 u.s.g.

³¹ Art. 42a ust. 1-2 u.s.p.

³² Zob. art. 89a ust. 1-2 u.s.w.

³³ E. Mreńca, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsidiarności*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, P. Zientarski, E. Mreńca (red.), Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 48.

³⁴ Art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 poz. 1061 ze zm.).

tyczący zamiaru stałego pobytu (*animus manendi*)³⁵. Mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego muszą także posiadać czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego, powiązane z Kodeksem wyborczym, który na poziomie samorządowym szczegółowo reguluje prawa i procedury wyborcze³⁶.

Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, jest zobowiązana do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych oraz formalnych wymogów, jakimi muszą odpowiadać składane projekty³⁷. Przedmiotowa obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest narzędziem aktywności obywatelskiej mieszkańców, która zapewnia im możliwość udziału w pracach na rzecz danej jednostki terytorialnej. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza znajduje swoją eksplikację obecnie w treści ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa. Propozycje zgłaszania projektu pochodzą od samych mieszkańców danej społeczności samorządowej. Jednak ostateczną decyzję, co do przyjęcia bądź odrzucenia zaproponowanej inicjatywy, podejmuje organ stanowiący³⁸. Konsekwencją takiego działania jest sytuacja, w której taki organ jest realizatorem procesu legislacyjnego. Jest również jedynym i wyłącznym administratorem swojej woli politycznej. Także przyjęta przez jednostki samorządu terytorialnego realizacja spraw publicznych, w tym proces legislacyjny w zakresie inicjatyw uchwałodawczych, wiąże się z koniecznością podejmowania rozstrzygnięć i ponoszenia za nie pełnej odpowiedzialności³⁹. Należy też zaznaczyć, że uprawnienia mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego do zgłaszania konkretnych projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie, można odnaleźć w niektórych statutach jednostek samorządu terytorialnego albo w statutach jednostek pomocniczych. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że o „ustroju gminy decyduje jej statut”⁴⁰, a aspekty inicjatywy uchwałodawczej można uznać jako sferę *stricte* ustrojową. Zatem wskazana powyżej procedura, określona w statucie danej

³⁵ Więcej: A. Brzozowski, W. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2015, s. 115–116.

³⁶ Więcej: Dział VII „Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego” ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 poz. 2408 ze zm.).

³⁷ Art. 41a ust. 3 i 5 u.s.g.; art. 42a ust. 3 i 5 u.s.p.; art. 89a ust. 3 i 5 u.s.w.

³⁸ D. Ziółkowski, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8, s. 335.

³⁹ Por. S. Fundowicz, *Odpowiedzialność mieszkańców za sprawy jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łañcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009, s. 46–48.

⁴⁰ Art. 3 ust. 1 u.s.g.

gminy, gwarantuje - co wydaje się najbardziej racjonalnym - najszerzy udział mieszkańców w całym procesie uchwałodawczym⁴¹.

Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogą zgłaszać własne projekty uchwał, które następnie są poddawane pod głosowanie na sesjach organów stanowiących. Tego typu możliwość powinna być zawarta w statucie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego albo w statucie jednostki pomocniczej. Przyjęcie takiego rozwiązania traktowane jest jako świadectwo wypełniania zasady jawności i przejrzystości prowadzonych obrad. To także gwarancja zapewnienia obecności mieszkańców wspólnoty samorządowej w całej procedurze uchwałodawczej. Można zatem za pomocą właściwej regulacji statutowej jednostki samorządu terytorialnego, kształtować większość obszarów ustrojowych, które np. z różnych powodów, nie znalazły swojego odzwierciedlenia w ustawach⁴². W tym względzie, należy mieć na uwadze, że postanowienia zawarte w statutach, nie mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem. Taka sama zasada dotyczy spójności z prawem założeń, obejmujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą. W zakresie przestrzegania zasady wyłączności ustawowej, ustawodawca powinien podejmować ważne, z punktu widzenia obywatela, rozwiązania prawne⁴³. Należy również zwrócić szczególną uwagę, iż w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, ugruntował się bardzo słuszny pogląd, iż przy podejmowaniu przez organy stanowiące uchwał, niezbędnym jest przestrzegania założeń zawartych w statutach⁴⁴.

Projekty obywatelskie, podejmowane z inicjatywy mieszkańców, muszą mieć przyjętą formę prawną, wymaganą przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Zatem projekt uchwały powinien być opracowany zgodnie z zasadami, określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej⁴⁵. Trzeba zaznaczyć, że przytoczone rozporządzenie nie jest kierowane bezpośrednio do organów jednostek samorządu terytorialnego, gdzie np. wojewoda, jako organ nadzoru, nie może dokonywać kontroli legalności samorządowych aktów prawa miejscowego pod względem zgodności z tym aktem normatywnym. Założenia znaczenia zasad techniki prawodawczej dla legalności procesu legislacji w administracji samorządowej, wywołuje w doktrynie prawa administracyjnego liczne wątpliwości. Przedstawiciele nauki w sposób różny odnoszą się do wskazanego problemu, a zakres takich koncepcji jest nie-

⁴¹ M. Niewiadomska-Cudak, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, P. Zientarski, E. Mreńca (red.), Kancelaria Senatu, Warszawa 2018, s. 85.

⁴² Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 114–118.

⁴³ Por. Z. Majewski, *Statuty gmin (3). Do poprawki czy przebudowy*, „Wspólnota” 2003, nr 6, s. 44–45.

⁴⁴ Por. A. Piskorz-Ryń, Z. Majewski, *Statuty gmin (2). Do poprawki czy przebudowy*, „Wspólnota” 2003, nr 5, s. 43.

⁴⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

zwykle liczny. W tym obszarze pojawiają się bardzo odmienne podejścia, począwszy od oponujących normatywny charakter tych zasad, przez wypowiedzi, uznające znaczenie zasad techniki prawodawczej w dziedzinie kontroli administracji, a skończywszy na konieczności przyjęcia kryterium kontroli legalności aktów normatywnych, w tym również samorządowych aktów prawa miejscowego⁴⁶. Powyższe argumenty nie powinny jednak kontestować, że wszelkie uchwały organów stanowiących, w tym uchwały obywatelskie, powinny być zredagowane w sposób zwięzły, syntetyczny a także przy użyciu wyrażeń powszechnie zrozumiałych. Obywatelski projekt uchwałodawczy musi posiadać prawidłową formę przygotowania pod względem merytorycznym i technicznym. Jak każdy projekt uchwały, musi on podlegać zaopiniowaniu pod względem jego zgodności z obowiązującym prawem przez radcę prawnego organu administracji samorządowej. Jeżeli taka uchwała wywołuje określone zobowiązania finansowe po stronie jednostki samorządu terytorialnego, musi być ona opatrzona kontrasygnatą skarbnika. Podpis taki stanowi potwierdzenie, że dana jednostka dysponuje środkami finansowymi, niezbędnymi do wykonania zaciągniętego zobowiązania. Oznacza również akceptację skarbnika w zakresie legalności dokonywanych czynności⁴⁷. Jeżeli taki dokument spełnia wymagania prawne, jest on przekazywany do dalszego procedowania. Kierowany jest on do zaopiniowania przez właściwą komisję rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa. Przygotowany w dalszych pracach projekt uchwały, który zostaje zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, staje się przedmiotem obrad rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia takiego projektu.

Trzeba także zaznaczyć, iż w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, jest mowa o budowaniu obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, która przysługuje odpowiedniej grupie mieszkańców gminy, powiatu i województwa. Zatem na podstawie takiej regulacji, występują trzy rodzaje tej instytucji, tj. gminna, powiatowa i wojewódzka obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Podejście ustawodawcy, polegające na ujednoczeniu praw mieszkańców wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, zasługuje w pełni na akceptację. Dzia-

⁴⁶ Por. kilka stanowisk: T. Bąkowski, *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2012, s. 37–46; M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego Zasad Techniki Prawodawczej*, [w:] *Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. 24, s. 96–97; S. Wronkowska, *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 11.

⁴⁷ Więcej: N. Chyba, *Kontrasygnata skarbnika gminy w procesie tworzenia przez gminę spółek kapitałowych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 4, s. 14–20.

łanie to związane jest z sytuacją, w której to konieczną stanie się kontrola społeczna, uchwałodawczej aktywności organów samorządowych⁴⁸.

Podsumowanie

Przedmiotowa obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jest istotnym narzędziem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego ich uczestnictwa w życiu samorządu terytorialnego. Mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego powinni mieć wpływ na podejmowanie istotnych rozstrzygnięć ich dotyczących. Jednak tego typu działalność odbywa się za pośrednictwem właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego. W takiej konstrukcji formalnej, mieszkańcy przestają być tylko i wyłącznie podmiotami administrowanymi. Zaczynają zatem coraz aktywniej uczestniczyć w realizacji lokalnych i regionalnych spraw publicznych.

Dzięki tej inicjatywie, każdy obywatel ma faktyczną możliwość realizacji swojej podmiotowości, która jest zapewniona w ustawie zasadniczej. Dużą rolę w procesie integracji społeczności lokalnej, przypisuje się także władzom samorządu terytorialnego. To właśnie przedstawiciele zarządzający jednostkami samorządu terytorialnego, muszą podnosić świadomość wagi spraw wspólnych i rozwijać odpowiedzialność za sposób ich realizacji. To także niezwykle ważny proces edukowania mieszkańców, jak potrzebne są również oddolne inicjatywy, podjęte przez samych obywateli. Z drugiej zaś strony, bez odpowiedniej aktywizacji samych mieszkańców, nawet najlepiej przygotowane projekty, nie zakończą się sukcesem. Mieszkańcy muszą zatem swoim zaangażowaniem, pomysłowością czy entuzjazmem, muszą dać impuls do powstawania właśnie i rozwoju wielu udanych przedsięwzięć. Dobrze przygotowana inicjatywa lokalna na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, może także realnie wpływać na treść prawa miejscowego. Wprawdzie ten wpływ przybiera postać działań pośrednich, jednak coraz częstsza obecność obywateli w kreowaniu samorządowego prawa lokalnego, wzmacnia system kontroli społecznej w rozwoju i funkcjonowaniu każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Także niewątpliwie, od prawidłowego skonstruowania przepisów, dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, będzie w przyszłości zależało, czy uprawnienie to będzie faktycznie realizowane a czy nie przybierze charakteru typowo iluzorycznego. Ważnym postulatem *de lege ferenda* jest konieczność wprowadzenia zmian w obszarze prawa do wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej. Niezbędnym zatem staje się wzmocnienie mechanizmów współdecydowania społeczeństwa. Obowiązujące przepisy w tym zakresie, w sposób nie

⁴⁸ Por. M. Banat, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 83–85.

do końca wystarczający, uwzględniają udział mieszkańców w procesach decyzyjnych lub są zwyczajnie niefunkcjonalne. Wprawdzie samorządowe ustawy ustrojowe, zapewniają przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami w sprawach kluczowych, to ustawy te nie formułują form i metod konsultacji a także nie określają sposobu ich prowadzenia, terminów czy wymogów uczestnictwa w nich⁴⁹. Istnieją także jednostki samorządu terytorialnego, w których nie podjęto uchwały w zakresie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, co niestety blokuje mechanizm konsultacji społecznych. W takim kontekście należy nieustannie rozszerzać instrumenty partycypacyjne, wpływające na racjonalizację samorządowego procesu prawotwórczego, nieustannie wzmacniający obywatelską świadomość na temat korzyści podejmowania wspólnych inicjatyw obywatelskich.

Bibliografia

Literatura

- Augustyniak M., *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), Warszawa 2016.
- Banat M., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instytucjonalny środek kontroli społecznej w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.
- Bąkowski T., *Sądowa kontrola legislacji administracyjnej pod względem zgodności z Zasadami techniki prawodawczej*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, M. Stahl, Z. Duniewska (red.), Warszawa 2012.
- Bogusz M., *Problem charakteru prawnego Zasad Techniki Prawodawczej*, [w:] *Zagadnienia nauki prawa. W 40-lecie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, J. Warylewski (red.), 2010, t. XXIV.
- Borski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 2.
- Brzeski M., *Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), LEX 2014.

⁴⁹ Więcej: art. 5a ust. 1 u.s.g.; art. 3d ust. 1 u.s.p.; 10a ust. 1 u.s.w.

- Brzozowski A., W. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2015.
- Chmielarz-Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr 19 (zeszyt specjalny).
- Chyba N., *Kontrasygnata skarbnika gminy w procesie tworzenia przez gminę spółek kapitałowych*, „Finanse Komunalne” 2018, nr 4.
- Chybalski P., *Sejm i Senat – komentarz do art. 118 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.
- Dolnicki B., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2012.
- Dyś I., *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2015.
- Fleszer D., *Udział obywateli w tworzeniu prawa w wybranych gminach województwa śląskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16 (2).
- Fundowicz S., *Odpowiedzialność mieszkańców za sprawy jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce. Ogólnopolska konferencja naukowa Łańcut, 12–14 czerwca 2008 r.*, J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), Warszawa 2009.
- Jagielski J., *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Jaworska-Dębska B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 listopada 2013 r.*, II OSK 1887/13, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Jaworska-Dębska B., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2016.
- Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 1988 r.*, IV SA 753/87, OSP 1991/7-8, poz. 175.
- Kużelewska E., *Europejska inicjatywa obywatelska – wyzwanie czy zmarnowana szansa?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2020, nr 14.
- Majewski Z., *Statuty gmin (3). Do poprawki czy przebudowy*, „Wspólnota” 2003, nr 6.
- E. Mreńca, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców w świetle konstytucyjnej zasady subsydiarności*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego*, P. Zientarski, E. Mreńca (red.), Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- M. Niewiadomska-Cudak, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na przykładzie miasta Łodzi*, [w:] *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza w procesie*

- stanowienia aktów prawa miejscowego*, P. Zientarski, E. Mreńca (red.), Kancelaria Senatu, Warszawa 2018.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.
- Piskorz-Ryń A., Majewski Z., *Statuty gmin (2). Do poprawki czy przebudowy*, „Wspólnota” 2003, nr 5.
- Staszczak W., *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), Lublin 2012.
- Ulikowska D., *Spółczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015.
- Wronkowska S., *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4.
- Ziółkowski D., *Komentarz do art. 41a u.s.g.*, [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), Warszawa 2018.
- Ziółkowski D., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument partycypacji społecznej*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 8.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95.
- Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 383 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 poz. 1061 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 566).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 poz. 2408 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Administrative and legal conditions for the right to citizen initiatives in the adoption of resolutions in a local government unit

Abstract

Nowadays, local government authorities take many initiatives aimed at encouraging citizens to participate in the process of implementing public tasks. The right to citizen legislative initiative in local government finds its normative source in local government laws. The article in question refers to the adopted doctrinal findings, directing the assessment of the shaping of the civic initiative to its formulation through properly conducted administrative policy. *De lege ferenda* assumptions will also be presented, the main task of which is to indicate the importance of the legislative initiative, supported by appropriate commitment, creativity and knowledge of the local government community.

Keywords: administrative law, administration, local government, legislative initiative, citizenship, resolution.