

# Dorota Fleszer

---

## Udział obywateli w tworzeniu prawa w wybranych gminach województwa śląskiego

---

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 133-146

---

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Oryginalny artykuł naukowy**

**Original Article**

Data wpływu/Received: **26.06.2016**

Data recenzji/Accepted: **24.10.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) Literature Search (badania literaturowe)

**Dorota Fleszer<sup>1</sup>**

## UDZIAŁ OBYWATELI W TWORZENIU PRAWA W WYBRANYCH GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Obecnie daje się zaobserwować podejmowanie przez władze samorządowe wielu inicjatyw mających na celu zaktywizowanie mieszkańców w realizację zadań publicznych. Wpisują się one doskonale w dyskusję o roli i znaczeniu samorządu terytorialnego, a zwłaszcza o wyróżniających go atrybutach, jakimi są samodzielność i samorządność. Podkreśla się przy tej okazji konieczność przededefiniowania tych pojęć uwzględniającą istnienie (lub powstanie) społeczeństwa obywatelskiego (społeczeństwa uczestniczącego w wykonywaniu władzy, społeczeństwa zaangażowanego lub partycypującego w wykonywaniu władzy publicznej). Także w doktrynie akcentuje się, że partycypacja społeczna zakłada uczestnictwo obywateli oraz organizacji obywatelskich w działalności tego samorządu. Stanowi to warunek konieczny jego

---

<sup>1</sup> dr; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

ewolucji jako instytucji społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>. Wyrażanie przez członków wspólnoty samorządowej ich wspólnych potrzeb, uczestnictwo w określaniu i rozwiązywaniu rzeczywistych problemów, a także udział w procesie realizacji zadań publicznych mogą odbywać się przez wykorzystanie jednego z narzędzi partycypacji społecznej – inicjatywy uchwałodawczej<sup>3</sup>. Jest to nowa instytucja, która zaczyna zyskiwać znaczenie w polskich gminach jako inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców<sup>4</sup>. Można uznać ją za odpowiednik inicjatywy ustawodawczej na poziomie gminy, to nowa w Polsce forma współdziałania obywateli. Do tej pory nieliczne gminy zdecydowały się na wprowadzenie takiego uprawnienia<sup>5</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie zagadnienie inicjatywy uchwałodawczej obywateli jako formy udziału obywateli w tworzeniu prawa lokalnego. Analiza aktów prawa miejscowego przewidującego stosowanie tej instytucji pozwoli ustalić obowiązujące w tej materii zasady. Podjęto się także próby wyspecyfikowania barier, których istnienie wydatnie zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego tą formą partycypacji społecznej ograniczają. Nie zostanie poruszona problematyka zakresu pojęcia partycypacji społecznej.

## DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA A INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

W ocenie E. Olejniczak-Szałowskiej prawo do partycypacji ma złożony charakter, stanowiąc „wiązkę” wolności i praw politycznych, w szczególności takich jak: wolność zrzeszania się, wolność zgromadzeń, prawo dostępu do służby publicznej, prawa wyborcze, prawo do udziału w referendum i konsultacjach społecznych, prawo wystąpienia z ludową inicjatywą ustawodawczą, prawo składania petycji, wniosków i skarg, prawo do informacji publicznej i wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji<sup>6</sup>. Podzielając ten pogląd, chcę dodać, że nie można oczekiwać współdziałania jed-

<sup>2</sup> M. Brzeski, *Problem podstawy prawnej regulacji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w statucie jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, monografia LEX 2014.

<sup>3</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 56 za E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna...*

<sup>4</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009 s. 11-19, 61-65; za W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 291.

<sup>5</sup> W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia...*, s. 296; B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] M.I. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym.*, monografie LEX 2012.

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako podstawa realizacji prawa do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (zarys problemu)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, monografia LEX 2014.

nostek w realizowaniu spraw publicznych bez zapewnienia im prawnych instrumentów, gwarantujących co najmniej prawo do wysłuchania i ewentualnego wykorzystania przez właściwe organy władzy publicznej kierowanych do nich argumentów, postulatów, wniosków, opinii. Z tych też względów rację należy przyznać także tezie postawionej przez W. Staszczaka, który wprost stwierdza, iż nie da się zbudować społeczeństwa obywatelskiego bez wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej w rządzeniu państwem<sup>7</sup>.

B. Dolnicki, wymieniając formy demokracji bezpośredniej wynikające z ustawy o samorządzie gminnym, uwzględnia: konsultacje z mieszkańcami (art. 5a), referendum gminne (art. 12), wybory (art. 11), zebranie wiejskie (art. 36), w miastach, na zasadzie wyjątku, ogólne zebranie mieszkańców osiedla (art. 37 ust. 4)<sup>8</sup>.

Według P. Uziębły tylko referendum jest przykładem demokracji bezpośredniej w czystej postaci, gdyż tylko w nim zostały mieszkańcom przyznane uprawnienia o charakterze władczym. Dlatego też konsultacje społeczne i inicjatywę uchwałodawczą uznać należy za przejaw demokracji semibezpośredniej<sup>9</sup>. Również według M. Stahl inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa należy do form demokracji bezpośredniej. Nie znajduje ona *expressis verbis* podstawy prawnej w przepisach ustaw ustrojowych. Odnotować należy również brak definicji legalnej pojęcia „inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców”. Konstrukcja pojęciowa tej instytucji koresponduje z inicjatywą ustawodawczą wykonywaną przez obywateli na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. W jednym i w drugim przypadku mamy do czynienia z udziałem czynnika społecznego – w zakresie inicjatywy mieszkańców wspólnot lokalnych dotyczy to spraw należących do kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego (sprawy rozstrzygane na poziomie lokalnym, samorządowym), natomiast w przypadku inicjatywy obywatelskiej zakres obejmuje materię ustawową (sprawy o charakterze państwowym)<sup>10</sup>.

Istotne w tej materii wydaje się także stanowisko A. Miruć. Autorka wskazuje bowiem, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza winna być istotnym instrumentem aktywności obywatelskiej mieszkańców, dającym możliwość większego uczestnictwa w działaniach na rzecz gminy, miasta, sołectwa. To właśnie mieszkańcy podejmują rozstrzygnięcia, choć za pośrednictwem właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem obywatele przestają być tylko podmiotami administrowanymi, a zaczynają aktywnie uczestniczyć w sprawach publicznych, korzystając z możliwości wniesienia inicjatywy uchwałodawczej<sup>11</sup>. Takie samo stanowisko reprezentuje E. Olejniczak-Szałow-

<sup>7</sup> W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej...*, s. 291.

<sup>8</sup> B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza ...*

<sup>9</sup> P. Uziębły, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 11-19, 61-65; za W. Staszczak, *Instytucje demokracji bezpośredniej...*, s. 291.

<sup>10</sup> M. Stahl, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna...* i podana tam literatura.

<sup>11</sup> A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2, s. 37-38.

ska, akcentując jednocześnie, że członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do samostanowienia o swoich sprawach w granicach określonych ustawami. Ustawodawca powinien zapewnić warunki do urzeczywistnienia tego prawa i właściwą jego ochronę<sup>12</sup>. Dzięki uczestnictwu w inicjatywie uchwałodawczej jednostka ma możliwość faktycznie realizować swoją podmiotowość zagwarantowaną w Konstytucji RP<sup>13</sup>. Należy też przypomnieć, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza znajduje swoje uzasadnienie w treści ustawy o samorządzie gminnym<sup>14</sup>. Istotne znaczenie w tym zakresie posiadają statuty gmin i jednostek pomocniczych. Statuty określają m.in. liczbę mieszkańców, którzy mogą wystąpić z projektem uchwały, procedury zgłaszania projektu<sup>15</sup>.

Tym niemniej w doktrynie formułowane jest także krytyczne stanowisko co do wykorzystania form demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym. W. Kisiel jest zdania, że zakres wykorzystania przez samorząd terytorialny różnych form demokracji bezpośredniej jest wysoce niewystarczający. Swoje uwagi Autor koncentruje na prawnych możliwościach udziału jednostki niezorganizowanej w gminnej procedurze uchwałodawczej, tak jak funkcjonuje ona na co dzień, a nie – w okolicznościach nadzwyczajnych (referendum, wysłuchanie publiczne itp.). Co do zasady, niezorganizowana jednostka może być jedynie biernym obserwatorem działań podejmowanych przez władzę gminną, a jedynym instrumentem prawnym powszechnie dostępnym jej jest skarga i wniosek z działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego. Niestety, proporcjonalna do łatwości wykorzystania tego uprawnienia pozostaje jego znikoma efektywność. Nie można powiedzieć, aby skargi i wnioski cieszyły się powszechną estymą, szczególnie wśród prawników, świadomych ich rzeczywistej, szczegółowej charakterystyki. Orzecznictwo sądów administracyjnych konsekwentnie akcentuje brak w prawie polskim tzw. skargi popularnej (*actio popularis*), wywodzonej z interesu faktycznego, niekorzystającego ze wzmożonej ochrony prawnej<sup>16</sup>.

## ISTOTA INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ OBYWATELI

Zasadniczo przyjąć należy, że inicjatywa uchwałodawcza to jeden z etapów procedury uchwałodawczej rozumianej jako ciąg działań i zdarzeń, których efektem jest uchwała będąca faktem prawnym<sup>17</sup>. Jednocześnie w doktrynie sformułowano stanowisko, zgodnie z którym inicjatywy uchwałodawczej nie powinno się utożsa-

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 30 i nast. i przywołana tam literatura; za E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo dostępu do informacji publicznej...*

<sup>13</sup> A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 37-38.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>16</sup> W. Kisiel, *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, [w:] I.M. Mączyński, M. Stec (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich...*

<sup>17</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność...*, s. 56; za E. Koniuszewska, *Inicjatywa uchwałodawcza członków...*

miać z wnioskiem o podjęcie uchwały. Inicjatywa uchwałodawcza skorelowana jest bowiem z obowiązkiem sporządzenia i przedłożenia projektu uchwały. Natomiast wnioski o podjęcie uchwały ogranicza się jedynie do zainspirowania przez wnioskodawcę podjęcia określonych czynności. Dostrzegając ten różnicowany zakres obowiązków, można wyszczególnić dwie kategorie podmiotów. Pierwszą z nich stanowią podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, a więc są zobowiązane także do sporządzenia projektu uchwały i przedłożenia go właściwemu organowi. Do drugiej kategorii natomiast kwalifikowane są podmioty, które jedynie inspirują działania uchwałodawcze przez złożenie wniosku o podjęcie uchwały w danej kwestii<sup>18</sup>.

Wobec powyższego należy przyznać rację tezie postawionej przez W. Staszczaka, zgodnie z którą przez inicjatywę uchwałodawczą obywateli rozumieć należy uprawnienia do rozpoczęcia procesu uchwalania prawa lokalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Również M. Brzeski twierdzi, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to postać inicjatywy uchwałodawczej, która jest prawem (uprawnieniem) członka wspólnoty samorządowej do rozpoczęcia procesu uchwałodawczego przez przedłożenie organowi stanowiącemu wspólnoty sporządzonego projektu uchwały; zobowiązanie organu jednostki samorządu terytorialnego do rozpatrzenia przedłożonego projektu uchwały tworzy korelat uprawnienia obywatelskiego<sup>20</sup>.

Na inny, aczkolwiek równie istotny element charakteryzujący inicjatywę uchwałodawczą zwraca uwagę M. Stahl. Otóż według Autorki inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jest instrumentem realizacji zasady jawności w działaniach samorządu terytorialnego. Obejmuje swym zakresem zwiększenie dostępności do informacji publicznej (np. przez wyłożenie do wglądu projektu uchwały, zgłoszonego w tym trybie, lub niezwłoczną publikację projektu uchwały wraz z imionami i nazwiskami członków grupy inicjującej projekt w Biuletynie Informacji Publicznej) oraz rezygnację z możliwości wycofania udzielonego wcześniej poparcia danemu projektowi uchwały w trakcie procedowania (*ergo* wycofanie staje się nieskuteczne)<sup>21</sup>. Podzielając co do zasady to stanowisko, warto podkreślić, że w zasadzie każdej formie aktywności obywatelskiej towarzyszy zwiększenie wiedzy i dostępu do informacji. Do każdego bowiem wspólnego działania trzeba zachęcić, przekonać innych, a to z kolei ściśle jest związane z koniecznością argumentowania, informowania, w pewnym zakresie także negocjowania i w końcu znalezienia konsensusu. Wszystkie te działania pozwalają nie tylko poszerzyć zasób wiedzy o sprawach samorządowych, sprawach wspólnych, ale też dają umiejętność myślenia kategoriami nienastawionymi wyłącznie na zaspokojenie własnych, partykularnych interesów.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> W. Staszczak, *Instytucje demokracji ...*, s. 296; B. Dolnicki, *Obywatelska inicjatywa ...*

<sup>20</sup> M. Brzeski, *Problem podstawy prawnej...*

<sup>21</sup> M. Stahl, *Inicjatywa uchwałodawcza...*

## ELEMENTY REALIZACJI INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ

Zdaniem W. Kisiela opisywanie i regulowanie procedury uchwałodawczej w gminie w konwencji „prawodawcy jednostronnie nakładającego obowiązki i przyznającego uprawnienia podmiotom prawa” być może prawidłowo rejestruje stan dzisiejszy. Jednakże nie powinien to być model docelowy, gdyż jest to formuła wysoce anachroniczna, nieadekwatna do współczesnych modeli społeczeństwa obywatelskiego i doświadczeń krajów demokratycznych, ale co równie ważne – do dzisiejszych możliwości masowej komunikacji elektronicznej<sup>22</sup>. Poza tym według wymienionego autora wiele z dotychczasowych utrwalonych standardów procedury uchwałodawczej i uczestnictwa jednostki w tych procedurach trzeba ocenić pod względem adekwatności do dzisiejszych technologii gromadzenia, przetwarzania i przesyłania informacji oraz zmieniających się preferencji osób stykających się z administracją publiczną<sup>23</sup>.

Polski ustawodawca dopuszcza wyposażenie mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w możliwość zgłaszania projektów uchwał i poddawania ich pod głosowanie. Powyższe uprawnienie powinno być określone w statucie jednostki samorządu terytorialnego albo w statucie jednostki pomocniczej gminy. Takie rozwiązania są przejawem realizacji przede wszystkim zasady jawności obrad oraz zapewnienia jak najszerszego udziału mieszkańców w całej procedurze uchwałodawczej<sup>24</sup>. Dodatkowo A. Miruć zwraca uwagę na jeszcze jedno ważne zagadnienie, które wymaga uregulowania w statucie. Otóż jej zdaniem, zadaniem przepisów statutu powinno być dążenie, aby projekt pochodzący od wnioskodawcy był przygotowany poprawnie merytorycznie od strony techniki legislacyjnej, a także winien odpowiadać rzeczywistym potrzebom wydania aktu uchwałodawczego. W odniesieniu do inicjatyw uchwałodawczych innych podmiotów, w tym również określonej grupy mieszkańców, statuty często dają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) prawo do wyrażania opinii dotyczących uchwał przez nie wnoszonych. Takie opinie eliminują nietrafne projekty uchwał, aby się nie znalazły na sesji właściwej rady<sup>25</sup>.

Zgodzić się należy z także z poglądem sformułowanym przez W. Kisiela, zgodnie z którym procedura uchwałodawcza powinna zapewnić możliwość przedstawienia swoich argumentów, zarzutów i propozycji tym podmiotom, których interes prawny może być naruszony przez przygotowywaną uchwałę rady gminy i które mają prawo uruchomienia w dalszej perspektywie dwuinstancyjnej kontroli sądowej<sup>26</sup>. Z kolei analiza statutów jednostek samorządu terytorialnego pozwoliła A. Miruć sformułować wniosek, że problematykę przedstawienia projektu uchwały na sesji rady powierza się

<sup>22</sup> W. Kisiel, *Udział jednostki...*

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 126; za A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 33-34.

<sup>25</sup> A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 36.

<sup>26</sup> W. Kisiel, *Udział jednostki...*

projektodawcom lub też w ich imieniu wskazanej osobie (mając na uwadze ekonomikę sesyjną, gdy radni otrzymali projekt wcześniej, to zazwyczaj prezentacja uchwały jest skrócona i ograniczona, chociaż w wielu gminach projekt jest odczytywany na sesji w pełnej wersji). Następnie zwykle wymaga się przedstawienia wszelkich opinii, uzgodnień, konsultacji itp. Projekt uchwały podlega zaopiniowaniu pod względem jego zgodności z prawem przez radcę prawnego lub adwokata urzędu. W przypadku uchwał rodzących zobowiązania finansowe projekt uchwały podlega zaopiniowaniu przez skarbnika co do możliwości ich pokrycia i skutków dla budżetu miasta.

Należy też przypomnieć, iż statuty niekiedy przewidują np. kolejność prezentowania opinii: komisje, przewodniczący rady, zastępcy przewodniczącego i także pozostałe uprawnione do opiniowania podmioty<sup>27</sup>. A przecież – na co słusznie zwraca uwagę A. Kisiel – integralnym elementem tego procesu wymiany opinii między władzą gminną a wyborcami i innymi aktywnymi podmiotami powinno być ustosunkowanie się do zgłoszonych propozycji i postulatów. Jednakże wąskie ujęcie proponowanego art. 20a ust. 2 zdanie drugie u.s.g. zupełnie to pomija, zawężając do samych tylko radnych krąg adresatów reakcji władz gminy na uwagi osób trzecich. Tymczasem konieczność przekonywania podmiotów zewnętrznych do trafności projektu, zasada informowania autora uwag i propozycji oraz reguły społeczeństwa obywatelskiego nakazują, aby wymiana opinii miała miejsce na forum publicznym, powszechnie dostępnym, gwarantującym możliwość wypełniania swej roli przez szeroko pomyślaną kontrolę społeczną<sup>28</sup>. Wydaje się, że propagując wśród jednostek samorządu terytorialnego uwzględnienie możliwości wniesienia stosownej inicjatywy przez mieszkańców, należy kłaść nacisk na zapewnienie ich udziału w toku całej procedury uchwałodawczej. Skoro bowiem mieszkańcy swoim staraniem doprowadzą do powstania projektu uchwały, to należy im również zapewnić możliwość obrony proponowanych rozwiązań prawnych na sesji rady. Nic bowiem bardziej nie zniechęca do jakiegokolwiek działania jak poczucie braku wpływu na ostateczny wynik, ostateczny sposób rozstrzygnięcia, załatwienia sprawy. Frustrująca jest świadomość, że zawsze i tak ktoś inny zdecyduje o nas, ale bez nas.

## INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA MIESZKAŃCÓW W WYBRANYCH GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Statuty jednostek samorządu terytorialnego określają, komu przysługuje obywatelska inicjatywa mieszkańców. Następuje to poprzez precyzyjne wskazanie liczby mieszkańców, choć można stwierdzić stosowanie różnych rozwiązań. Prawo to przysługuje więc odpowiednio grupie co najmniej 10 osób posiadających czynne prawo wyborcze do

<sup>27</sup> A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa...*, s. 36.

<sup>28</sup> W. Kisiel, *Udział jednostki...*



organów miasta<sup>29</sup>, co najmniej 200 osobom mających prawo wybierania rady<sup>30</sup>, grupie co najmniej 500 mieszkańców gminy uprawnionych do głosowania<sup>31</sup> lub 10% mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze<sup>32</sup>. Wydaje się, że dla realizacji w pełni partycypacji społecznej należałoby sugerować, aby prawem wystąpienia z inicjatywą w zakresie propozycji uchwały dysponowała większa pod względem liczebności grupa mieszkańców. Argumentując ten wniosek tym, że konieczność uzyskania akceptacji większej liczby osób (mieszkańców) wymaga większego zaangażowania pomysłodawców, przekonania do własnych zamierzeń większej grupy mieszkańców i ostatecznie uzyskania ich aprobaty. Tego rodzaju działania powodują powstanie więzi łączących osoby przez udział we wspólnym przedsięwzięciu, realizacji wspólnego celu, a o to przecież co do zasady chodzi w społeczeństwie obywatelskim. Ten efekt nie powstanie, gdy z projektem uchwały będzie mogła wystąpić do właściwej rady mała liczebnie grupa osób. Nie ma bowiem zapewnionego szerszego rozpropagowania pomysłu, zachęcenia do jego poparcia i w konsekwencji jego znajomość będzie również ograniczona.

Niezależnie od powyższych uwag można wskazać jeden element wspólny we wszystkich statutach w zakresie regulacji problematyki inicjatywy uchwałodawczej. Otóż prawo do inicjatywy uchwałodawczej przysługuje tylko mieszkańcom mającym czynne prawo wyborcze. Tym samym pozbawia się tego prawa między innymi osoby nieposiadające zameldowania na pobyt stały na terenie gminy oraz cudzoziemców niebędących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Warto również zauważyć, że niektóre regulacje statutowe wymagają, aby osoby wnoszące inicjatywę uchwałodawczą składały podpisy na wykazie podpisów, obok czytelnie wpisanych swoich danych: imienia, nazwiska, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Wykaz podpisów musi zawierać na każdej stronie tytuł inicjatywy uchwałodawczej<sup>33</sup>. Dodatkowo może być niezbędne wybranie przez grupę inicjatywną ze swojego grona pełnomocnika oraz jego zastępcę, którzy działają na rzecz oraz w imieniu grupy.<sup>34</sup>

Na uwagę zasługuje fakt, że niektóre jednostki samorządu terytorialnego w swoich statutach zawierają także regulacje określające sposób postępowania z projektem uchwały

<sup>29</sup> § 76 d ust. 1 Załącznika do Uchwały Nr 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. do Uchwały NR 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 150/XVI/03 Rady Miasta Częstochowy z dnia 7 lipca 2003 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta Częstochowy.

<sup>30</sup> § 25 ust. 5 Załącznika do Uchwały Nr BRM.0007.066.2014 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Radlin (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2014, poz. 4370).

<sup>31</sup> § 13 ust. 7 Uchwały Nr XLV/504/14 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Orzesze (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2014, poz. 3249).

<sup>32</sup> art. 14 pkt 5 Załącznika do Uchwały NR XVII/255/03 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 17 grudnia 2003 roku w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2013, poz. 1958).

<sup>33</sup> § 25 ust. 6 Załącznika do Uchwały Nr BRM.0007.066.2014 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Radlin (Dz. Urz. Woj. Śląsk. z 2014, poz. 4370).

<sup>34</sup> § 76 d ust. 2 Załącznika do Uchwały Nr 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. do Uchwały NR 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 150/XVI/03 Rady Miasta Częstochowy z dnia 7 lipca 2003 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta Częstochowy.

będącej inicjatywą uchwałodawczą. Dowodzi to poważnego i odpowiedzialnego traktowania przez władze samorządowe tego rodzaju aktywności obywatelskiej. Na przykład Miasto Orzesze wskazuje, że przygotowanie projektu, organizacja zbierania podpisów popierających projekt uchwały należy do komitetu inicjatywy uchwałodawczej, w którego skład wchodzi co najmniej 5 mieszkańców, uprawnionych do głosowania. Komitet wobec organów gminy reprezentuje pełnomocnik, powołany uchwałą komitetu. Mieszkaniec gminy udziela poparcia projektowi uchwały, składając na wykazie obok swojego imienia (imion) i nazwiska, adresu zamieszkania oraz numeru PESEL własnoręczny podpis. Na każdej stronie wykazu musi znajdować się tytuł projektu uchwały, któremu zostaje udzielone poparcie oraz dane pełnomocnika komitetu. W miejscu zbierania podpisów mieszkańców gminy musi być wyłożony do wglądu projekt uchwały. Po zebraniu co najmniej 500 podpisów mieszkańców uprawnionych do głosowania pełnomocnik komitetu inicjatywy uchwałodawczej przedkłada projekt uchwały przewodniczącemu rady. Przewodniczący rady w czasie nie dłuższym niż 14 dni od daty złożenia projektu kieruje go do burmistrza celem dokonania sprawdzenia rzeczywistej liczby mieszkańców udzielających poparcia, zaopiniowania projektu oraz wskazania źródła pokrycia finansowego działań będących przedmiotem inicjatywy uchwałodawczej. Burmistrz po dokonaniu czynności określonych wyżej przekazuje projekt radzie, celem rozpatrzenia na sesji. Proces rozpatrywania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców nie powinien być dłuższy niż 3 miesiące, o ile projekt nie wymaga opinii ekspertów lub innych organów. W takim przypadku przewodniczący rady jest obowiązany powiadomić pełnomocnika komitetu o przewidywanym terminie rozpatrzenia projektu. Przewodniczący rady zaprasza pełnomocnika komitetu inicjatywy uchwałodawczej na posiedzenia organów gminy w przypadkach, jeżeli przedmiotem obrad sesji lub komisji ma być projekt tej uchwały. Podczas obrad, na zasadach jak dla radnych, pełnomocnik komitetu inicjatywy uchwałodawczej ma prawo zabierać głos. W kontaktach z pełnomocnikiem komitetu inicjatywy uchwałodawczej obowiązuje zasada pisemności. W okresie 3 miesięcy poprzedzających upływ kadencji rady, nie będzie przyjmowany do rozpatrzenia projekt złożony w trybie inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Ten sam lub zbliżony merytorycznie projekt inicjatywy uchwałodawczej, który nie uzyskał akceptacji rady na skutek jego odrzucenia, może być ponownie zgłoszony w powyższym trybie dopiero po upływie 12 miesięcy od dnia odrzucenia<sup>35</sup>.

Tryb przeprowadzenia procedury uchwałodawczej projektu uchwały wnoszonego z inicjatywy mieszkańców nie zawsze jest tak rozbudowany. Na przykład Gmina Bytom ustala jedynie, że Przewodniczący Rady Miejskiej przesyła projekt uchwały Prezydentowi Miasta w celu przedstawienia Radzie Miejskiej pisemnego stanowiska Prezydenta Miasta. Brak stanowiska Prezydenta Miasta nie powoduje nieumieszczenia inicjatywy w porządku obrad sesji. Ponadto inicjatywa uchwałodawcza wymaga

<sup>35</sup> § 48 Uchwały Nr XLV/504/14 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Orzesze (Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2014, poz. 3249).

uzasadnienia pisemnego<sup>36</sup>. Niezależnie zasady i tryb wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej przez mieszkańców Bytomia określa odrębna uchwała<sup>37</sup>.

Gmina Czeladź wprowadziła jednolity sposób postępowania z projektem uchwały niezależnie od tego, od kogo ona pochodzi. Regułą jest zatem, aby do projektu uchwały dołączyć:

- uzasadnienie, w którym powinna być wyjaśniona potrzeba i cel podjęcia uchwały;
- ocenę przewidywanych skutków realizacji uchwały, zwłaszcza informację o skutkach finansowych;
- opinie właściwych organów, jeżeli są wymagane prawem;
- w miarę możliwości inne materiały związane z projektowaną uchwałą, pozwalające lepiej poznać sprawy będące jej przedmiotem.

Projekty uchwał, które mają być przedmiotem obrad sesji, powinny być złożone w formie pisemnej oraz w formie elektronicznej we właściwej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta obsługującej Radę na co najmniej 14 dni przed terminem planowanej sesji, jednakże nie później niż 7 dni przed jej terminem. W projekcie uchwały wskazuje się podmiot występujący z inicjatywą uchwałodawczą (wnioskodawcę). Przewodniczący przesyła projekty uchwał do zaopiniowania w formie pisemnej odpowiednim komisjom Rady. Szczegółowa dyskusja nad projektami uchwał odbywa się na posiedzeniach właściwych komisji Rady. Zmiany w treści uchwały mogą być zgłoszone w formie pisemnej przez wnioskodawcę (autopoprawka), każdego z radnych oraz burmistrza. Dyskusja nad projektami uchwał na sesji powinna mieć charakter uzupełniający<sup>38</sup>.

Warto też przedstawić procedurę rozpatrzenia obywatelskiego projektu uchwały ustaloną przez Miasto Częstochowę. Rozpoczyna ją pisemne przedłożenie przewodniczącemu Rady:

- projektu uchwały wraz z uzasadnieniem,
- listy osób tworzących Grupę Inicjatywną, zawierającej następujące dane: imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, własnoręczny podpis,
- danych Pełnomocnika oraz jego zastępcy, zawierających w szczególności: adres do korespondencji oraz numer telefonu,
- pisemnego oświadczenia Pełnomocnika oraz jego zastępcy o wyrażeniu zgody na pełnienie funkcji.

Przewodniczący Rady Miasta kieruje Obywatelski Projekt Uchwały do Prezydenta w celu zaopiniowania pod względem formalnoprawnym, wskazania możliwości finansowania działań będących przedmiotem inicjatywy oraz zweryfikowania danych (...). Czynności te trwają nie dłużej niż 30 dni. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków lub nieprawidłowości Przewodniczący Rady Miasta wzywa Grupę Inicjatywną do ich uzupeł-

<sup>36</sup> Art. 14 ust. 5 i 6 Uchwały Nr XVII/255/03 Rady Miasta w Bytomiu z dnia 17 grudnia 2003 roku w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia (tekst jedn. Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2013, poz. 1958).

<sup>37</sup> Art. 14 ust. 7 Uchwały Nr XVII/255/03 Rady Miasta w Bytomiu z dnia 17 grudnia 2003 roku w sprawie przyjęcia Statutu Miasta Bytomia (tekst jedn. Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2013, poz. 1958).

<sup>38</sup> § 13 ust. 3-9 Załącznika do Uchwały Nr VIII/140/2015 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 13 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Czeladź (tekst jedn. Dz. Urzęd. Woj. Śląsk. z 2015, poz. 2355).

nienia lub usunięcia w ciągu 14 dni wskazując, na czym polegają uchybienia. Nieusunięcie wskazanych uchybień lub pojawienie się nowych, bądź przekroczenie regulaminowego terminu powoduje bezprzedmiotowość Obywatelskiego Projektu Uchwały i kończy procedurę jego rozpatrzenia. Jeżeli Grupa Inicjatywna kwestionuje konieczność uzupełnienia braków lub usunięcia nieprawidłowości w projekcie uchwały, o skierowaniu do dalszych prac lub o odrzuceniu projektu decyduje Rada Miasta na najbliższej sesji. Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza w tej samej sprawie może zostać ponowiona po upływie okresu 12 miesięcy. Brak przeszkód formalnoprawnych i pozytywna weryfikacja danych powoduje, że Przewodniczący Rady, bez zbędnej zwłoki, informuje Grupę Inicjatywną o możliwości zbierania podpisów pod Obywatelskim Projektem Uchwały. Zbiórka podpisów pod Obywatelskim Projektem Uchwały trwa nie dłużej niż 60 dni od momentu otrzymania od Przewodniczącego Rady informacji. Grupa Inicjatywna zbiera podpisy pod Obywatelskim Projektem Uchwały na specjalnych listach. Lista powinna zawierać na każdej stronie tytuł Obywatelskiego Projektu Uchwały, tabelę z następującymi danymi: liczba porządkowa, imię (imiona), nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, podpis oraz zgodę na przetwarzanie danych osobowych dla potrzeb niezbędnych do realizacji projektu uchwały zgłoszonego w tym trybie, zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. Mieszkańcy udzielają poparcia Obywatelskiemu Projektowi Uchwały, składając własnoręczny podpis na liście. W miejscu zbierania podpisów Obywatelski Projekt Uchwały musi być wyłożony do wglądu. Wycofanie poparcia udzielonego Obywatelskiemu Projektowi Uchwały jest nieskuteczne. Listę z wymaganą liczbą podpisów Pełnomocnik lub jego zastępca składa do Przewodniczącego Rady. Przewodniczący Rady, bez zbędnej zwłoki, kieruje listę do Prezydenta w celu zweryfikowania liczby podpisów i obowiązku posiadania czynnego prawa wyborczego do organów Miasta. Czynności te trwają nie dłużej niż 10 dni. Przedkłada się oryginały list. Przewodniczący Rady jest zobowiązany umieścić Obywatelski Projekt Uchwały w porządku obrad najbliższej sesji Rady Miasta po uprzednim zaopiniowaniu przez Prezydenta Miasta oraz komisję merytoryczną ze względu na przedmiot uchwały. Pełnomocnik Grupy Inicjatywnej może wystąpić o pierwsze czytanie Obywatelskiego Projektu Uchwały. Brak odpowiedniej liczby podpisów skutkuje odrzuceniem Obywatelskiego Projektu Uchwały przez Przewodniczącego Rady. Pełnomocnik lub jego zastępca jest informowany o miejscu i terminie posiedzeń Rady Miasta i jej komisji poświęconych rozpatrywaniu Obywatelskiej Inicjatywy Uchwałodawczej. Pełnomocnik Grupy Inicjatywnej lub jego zastępca ma prawo uczestniczyć z prawem zabierania głosu we wszystkich pracach Rady Miasta i jej komisji. Pełnomocnik Grupy Inicjatywnej lub jego zastępca w dyskusji na temat Obywatelskiego Projektu Uchwały może zabrać głos na zasadach określonych w Statucie. Do Obywatelskiego Projektu Uchwały nie przewiduje się zgłaszania poprawek<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> § 76 d - § 76 h Załącznika do Uchwały Nr 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. do Uchwały Nr 629/XXXIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 150/XVI/03 Rady Miasta Częstochowy z dnia 7 lipca 2003 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta Częstochowy.

## BARIERY ROZWOJU INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ OBYWATELI

Nie ulega wątpliwości, że inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców może stanowić skuteczny sposób na stanowienie, choćby pośrednio, lokalnego prawa. Nie da się przecenić wpływu mieszkańców, którzy wnosząc przygotowany projekt uchwały, uczestniczą aktywnie w sprawowaniu zarządu gminą. Przy tym takie inicjatywy zwykle cieszą się dużym zainteresowaniem ze strony mediów, co umożliwia kolejny nieformalny wpływ na radę gminy, zmuszając ją przynajmniej do realnego rozpatrzenia wniosku mieszkańców, a często w konsekwencji jego przyjęcia. Niestety, także i ta forma demokracji semibezpośredniej ma swoje wady. Największą jest to, że instytucja ta jest ciągle młoda i nie dość popularna w Polsce. Nie umożliwia ona też pełnego wpływu na zarządzanie *par excellence*, gdyż na podstawie wniosku mieszkańców ostateczne zdanie zawsze należy do radnych. Może to doprowadzić do sytuacji, w której władze podejmują decyzje sprzeczne z oczekiwaniami społeczeństwa wyrażonymi w projekcie uchwały<sup>40</sup>.

Zdaniem M. Stahl przeszkodą, której istnienie znacznie obniża zainteresowanie tą formą aktywności obywatelskiej, jest brak możliwości wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą w każdej sprawie. Są bowiem kategorie spraw, do inicjowania załatwienia których w formie aktu prawa miejscowego wyłącznie uprawniony jest wyraźnie wskazany przez ustawodawcę organ. Na przykład „zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>41</sup> zarządowi jednostki samorządu terytorialnego przysługuje wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym, o zmianie uchwały budżetowej. Bez zgody organu wykonawczego organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu. Zarządowi jednostki samorządu terytorialnego przysługuje również wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany. Przedmiotowe projekty uchwał zarząd przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej (celem zaopiniowania) oraz organowi stanowiącemu. Rada/sejmik podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej nie później niż uchwałę budżetową. Rada nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie”<sup>42</sup>.

Problem przy wprowadzaniu inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców do stanu prawnego jednostek samorządu terytorialnego stanowi najczęściej opór władz przed przyznaniem tego uprawnienia. Najczęściej podnoszone przez władze jest to, że mieszkańcy nie posiadają odpowiedniego przygotowania merytorycznego do stanowienia prawa. Zaskakujące, iż częstokroć poruszany jest on przez radnych lub pre-

<sup>40</sup> W. Staszczak, *Instytucje demokracji...*, s. 299.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

<sup>42</sup> M. Stahl, *Inicjatywa uchwałodawcza...*

zydentów miast, którzy sami nie mają wykształcenia prawniczego i doświadczenia w procesie stanowienia prawa. Poza tym nic nie stoi na przeszkodzie, aby projekty tworzone przez mieszkańców były przygotowywane przez prawników. Dobrym rozwiązaniem byłoby, aby takie projekty były przygotowywane przez radców prawnych zatrudnionych w gminie. Innym, często pojawiającym się argumentem przeciwników wprowadzania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców jest obawa przed wykorzystywaniem jej do celów politycznych, a ich wniosków do konkurowania z opozycją. Pogląd ten wydaje się nielogiczny, jeśli weźmie się pod uwagę, że w skład rady miejskiej i tak wchodzi radni z różnych ugrupowań, bardzo często skonfliktowani ze sobą, posiadający uprawnienia do inicjowania projektów uchwał<sup>43</sup>.

Eksponuje się także obawy, że procedury uchwałodawcze znacznie przedłużą się i skomplikują, jeżeli znacząco poszerzy się udział podmiotów zewnętrznych uczestniczących w takich procedurach. Równocześnie obserwacja zachowań wyborców wskazuje, że tzw. przeciętny obywatel bynajmniej nie jest zainteresowany poszerzeniem swojego udziału w zawiadywaniu sferą publiczną w gminie. Wypracowanie rozsądnej formuły udziału niezorganizowanej jednostki w samorządowej procedurze uchwałodawczej nie będzie więc zapewne łatwe<sup>44</sup>.

Reasumując, należy uznać, że wykorzystywanie instytucji inicjatywy uchwałodawczej obywateli do zwiększenia zaangażowania obywateli w realizację spraw publicznych, spraw wspólnych społeczności lokalnej nie jest powszechne. Na jej wprowadzenie nie zdecydowały się wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a nawet w tych, w których taka możliwość istnieje, nie jest ona zbyt często stosowana. Wydaje się, że jest ona trudna w praktyce do przeprowadzenia nie tylko dla mieszkańców podejmujących określone działanie, ale także (a może przede wszystkim) dla władz samorządowych. Partycypacji społecznej, w jakiegokolwiek formie by nie była ona stosowana, trzeba się nauczyć, trzeba empatii i wyrozumiałości wszystkich jej uczestników, a nade wszystko woli współpracy oraz chęci zdefiniowania i osiągnięcia wspólnych celów.

## Bibliografia

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

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

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

<sup>43</sup> W. Staszczak, *Instytucje demokracji...*, s. 298-299.

<sup>44</sup> W. Kisiel, *Udział jednostki...*

- Kisiel W., *Udział jednostki w procedurze uchwałodawczej rady gminy (pytania de lege ferenda)*, [w:] Mączyński M.I., Stec M. (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, monografia LEX 2012.
- Koniuszewska E., *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnoty samorządowej jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, monografia LEX 2014.
- Miruć A., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1-2.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Stahl M., *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, monografia LEX 2014.
- Staszczak W., *Instytucje demokracji bezpośredniej a wpływ mieszkańców na zarządzanie gminą*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012.
- Szenc A., Szenc T., *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo dostępu do informacji publicznej jako podstawa realizacji prawa do partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (zarys problemu)*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, monografia LEX 2014.
- Olejniczak-Szałowska E., *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.

**Streszczenie:** Od władz samorządu terytorialnego oczekuje się działań mających zintegrować społeczność lokalną, podnieść jej świadomość istoty spraw wspólnych i pobudzić odpowiedzialność za sposób ich realizacji. Ale bez inicjatywy i chęci działania samych mieszkańców nawet najlepiej zorganizowane przedsięwzięcia nie zakończą się sukcesem. Mieszkańcy swoją własną aktywnością, zaangażowaniem, zainteresowaniem sprawami ich dotyczącymi gwarantują powstanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Jedną z jej form jest możliwość inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Stanowi ona odpowiednik inicjatywy ustawodawczej, ale realizowanej na szczeblu jednostki samorządu terytorialnego. Zapewnia ona wpływ, wprawdzie pośredni, na kształt prawa miejscowego.

**Słowa kluczowe:** legislacja, tworzenie prawa lokalnego, samorząd terytorialny

## PARTICIPATION OF CITIZENS IN THE CREATION OF LAW IN SOME MUNICIPALITIES SILESIA

**Summary:** Since local government authorities are expected to undertake activities aimed at integrating the local community, raising its awareness of the essence of common issues, and stimulating responsibility for the way they are implemented. But without citizens' initiative and willingness to act, even the best-organized undertakings will be unsuccessful. With citizens' own activity, commitment, and interest in issues concerning them they guarantee establishment and development of civil society. One of its forms is the possibility to adopt resolutions by citizens. It is the equivalent of the legislative initiative, but implemented at the level of local government units. It has influence, although indirect, on the shape the local law.

**Keywords:** legislation, create local laws, municipalities