

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako instrument uspołecznienia samorządowego procesu prawotwórczego

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny stanowi jeden z fundamentalnych elementów demokratycznego państwa prawnego. Doniosłą rolę przypisują mu zarówno Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona w Rio de Janeiro podczas 27. Światowego Kongresu Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, mającego miejsce w dniach 22–26.9.1985 r., jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego¹ (EKSL), będąca międzynarodową Konwencją uchwaloną 15.10.1985 r. w Strasburgu na 20. posiedzeniu Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych działającej przy Radzie Europy. Oba dokumenty definiują samorząd terytorialny, podobnie podkreślając jego najważniejsze cechy konstytutywne. W doktrynie prawa EKSL określa się mianem „konstytucji wspólnot lokalnych”, a także „czwartego filaru” UE³. Duże znaczenie dla ustroju samorządu terytorialnego ma także Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta podczas 4. sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5.6.1997 r. w Strasburgu. W odróżnieniu od dwóch wskazanych wcześniej, jest ona dokumentem o charakterze bardziej politycznym⁴. Karta ta nie została jednak ratyfikowana przez Polskę, w związku z czym jej treść nie ma znaczenia normatywnego.

Wartą przytoczenia definicję samorządu terytorialnego zawiera treść art. 3 EKSL: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Jest ona o tyle istotna w prowadzonych rozważaniach, o ile obecnie w krajowym porządku prawnym nie znajdziemy innej definicji samorządu terytorialnego. Trudno też dokonać jednoznacznej wykładni jego pojęcia bez wzięcia pod uwagę dorobku doktrynalnego. Samorząd terytorialny jest z zasady interdyscyplinarny, jest instytucją dynamiczną i wciąż ewoluującą, której nie sposób jednoznacznie, oraz raz na zawsze, zdefiniować, bo przypisywane mu znaczenie stanowi wypadkową wielości ujęć, co wynika z wielowymiarowości jego fenomenu, a także związanego z tą wielowymiarowością niesłabnącego zainteresowania badaczy, reprezentujących szeroko pojmowane nauki społeczne. Przekłada się to na bogatą, ale i niejednorodną literaturę, co skądinąd zrozumiałe, bo przecież jest,

¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona została 15.10.1985 r., ale w związku z błędem w tłumaczeniu tytułu umowy na język polski, Minister Spraw Zagranicznych wydał 22.8.2006 r. obwieszczenie o sprostowaniu błędu, na mocy którego słowo „Terytorialnego”, zostało zmienione na „Lokalnego” (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

² T. Szewc, Uwagi, s. 3.

³ I. Lipowicz, Europejski, s. 75.

⁴ J. Lemańska, Koncepcja, s. 22–23.

z jednej strony, skomplikowanym konglomeratem różnorodnych idei, w tym nie tylko prawnych i administracyjnych, ale również politologicznych, socjologicznych, historycznych, antropologicznych i kulturowych, a z drugiej zaś strony jest zespołem konkretnych, a zarazem dynamicznych form samoorganizacji mieszkańców na danym terenie w kontekście lokalnym i regionalnym. Szukając trafnych i syntetycznych rozwiązań powyższego dylematu, przychodzi na myśl przede wszystkim sformułowanie „terytorialna wspólnota mieszkańców”, którym posługuje się polski ustawodawca. Substrat osobowy, który stanowią mieszkańcy, wysuwa się na pierwszy plan, a terytorium oraz władza (w znaczeniu organów i właściwych jej instytucji) stają się tłem – tylko i aż – przestrzenią dla życia oraz działania wspólnoty⁵.

Tak skonstruowana instytucja samorządu terytorialnego trwale wrosła w pejzaż polityczny, nie tylko państw europejskich, ale stała się podstawowym elementem ustrojowym w systemach większości krajów na świecie. W ciągu kilkuset lat swojego istnienia (jego początki w Europie datowane są na okres średniowiecza⁶) samorząd przeszedł gruntowne zmiany, jednak wydaje się, że sama jego istota pozostała niezmienna. Wciąż składają się na nią „samodzielne i niezależne (...) administrowanie określonymi dziedzinami życia publicznego na szczeblu lokalnym”⁷ i regionalnym. Samorząd w takim znaczeniu trudno ująć w formalne ramy. Wiadomo jednak, że stanowi ewolucyjnie wykształcony w procesie historycznym szczebel organizacyjny pomiędzy jednostką a państwem⁸.

Instytucja samorządu terytorialnego w ostatnich dekadach zyskała na znaczeniu. Jego pozycja w stosunku do organów centralnych wciąż się umacnia, szczególnie za sprawą coraz powszechniejszej praktyki włączania wspólnot lokalnych w proces współdecydowania o priorytetach, kierunkach i sposobach realizacji zadań publicznych⁹. Ten model, zwany w literaturze *governance*, czyli współdecydowaniem, zarządzaniem partycypacyjnym bądź rządzeniem wielopasmowym¹⁰, jest nastawiony na poszukiwanie rozwiązań, które zagwarantują skuteczne włączenie większej liczby podmiotów w proces podejmowania decyzji publicznych. Jest też warunkiem niezbędnym dla nowoczesnego i efektywnego zarządzania, a co za tym idzie, stanowi jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoją współczesne państwa demokratyczne. Szczególnie istotne wydają się te kwestie w kontekście zarządzania sprawami lokalnymi – na szczeblu samorządowym, gdzie zasadniczo rządzący są najbliższymi rządzonymi, więc szanse na wykreowanie dobrych i trwałych relacji pomiędzy nimi są stosunkowo duże. Tematyka ta – zwana partycypacyjną – jest relewantna z kilku powodów. Po pierwsze, instytucje demokracji partycypacyjnej służą pomniejszeniu deficytu legitymizacji de-

⁵ Por. J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Decentralizacja.

⁶ S. Wróbel, Wprowadzenie, s. 9.

⁷ M. Klimek, Pojęcie, s. 15.

⁸ A. Skibiński, M. Zwolak, Samorząd, s. 96–97.

⁹ J. Marszałek-Kawa, Samorząd, s. 5.

¹⁰ Por. J. Sroka, Deliberacja.

czyżi zapadających w systemie prawnym organów administracji publicznej. Po drugie, zwiększanie liczby aktywnych uczestników systemu pozwala na doskonalenie i większą efektywność przyjmowanych rozstrzygnięć. Po trzecie zaś, we współczesnej doktrynie¹¹ wskazuje się, że wysiłki zmierzające do wbudowania na trwałe w system ustrojowy samorządu terytorialnego instytucji partycypacyjnych służą decentralizacji procesów sprawowania władzy publicznej, która jest ze wszech miar pożądana.

Podążając za wskazówkami KE, zawartymi w Białej Księdze z 25.7.2001 r. zatytułowanej *European Governance*, warto wskazać na 5 zasad tzw. dobrego rządzenia (ang. *good governance*¹²): otwartość, partycypację (ang. *multi-level partnership*), odpowiedzialność (rozliczalność), efektywność i spójność (koherencję), które stanowiąc mają kwestie kluczowe w procesie modelowania polityki publicznej¹³. Koncepcja ta odnosi się do roli i możliwości władz publicznych każdego szczebla w zakresie kształtowania, umożliwiania i podejmowania działań na rzecz promocji takich celów społecznych, które nie są w dostateczny sposób realizowane przez rynek i społeczeństwo obywatelskie. „Dobre rządzenie oznacza podejmowanie decyzji oraz działań charakteryzujących się: angażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa”¹⁴. Idea *governance* akcentuje wzajemne relacje zachodzące pomiędzy władzą a obywatelem, który traktowany jest nie tylko i wyłącznie jako jednostka, ale także jako uczestnik formalnych i nieformalnych zbiorowych instytucji, m.in. zdwyersyfikowanych grup interesu¹⁵. Tak rozumiane współzarządzanie ma charakter wielopoziomowy i angażuje różne podmioty, począwszy od jednostek, a skończywszy na ich organizacjach – elementach konstrukcyjnych społeczeństwa obywatelskiego. Na proces ich uczestnictwa, czyli partycypacji w sprawowaniu władzy publicznej składają się takie elementy, jak dobrowolna aktywność podmiotów, ich odrębność i samodzielność (także normatywna) w realizowanym działaniu oraz przynajmniej minimalna zdolność do wywierania wpływu na istniejący stan spraw społecznych.

Aktualnie w polskim porządku prawnym funkcjonuje kilka instrumentów wzmacniających instytucjonalnie partycypację członków wspólnoty samorządowej. Niewątpliwie do najważniejszych z nich należy udział mieszkańców w referendum lokalnym. Wspomnieć można także prawo do realizacji inicjatywy lokalnej, instytucję konsultacji

¹¹ Por. np. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja*; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma*; S. Fundowicz, *Decentralizacja*.

¹² Pojęcie *good governance* po raz pierwszy wprowadził do swoich dokumentów i programów pomocowych Bank Światowy na początku lat 90. XX w., co było związane z prowadzonymi przez tę instytucję programami wsparcia dla krajów rozwijających się i odpowiedzią na postulaty poprawy skuteczności ich funkcjonowania pod kątem osiągnięcia założonych celów rozwojowych.

¹³ W. Rudolf, *Koncepcja*, s. 79.

¹⁴ P.B. Zientarski, *Aspekty*, s. 31.

¹⁵ Por. np.: J. Dzierżowski, *Edukacyjna*; M. Splawski, *Partykularyzm*; D. Wincenty, *Bрудny kapitał*.

społecznych i ich specyficzną formę jaką jest budżet obywatelski, prawo do wniosku lub petycji, prawo dostępu do informacji publicznej, a także aktywność kolektywnych ciał opiniotwórczo-doradczych i niezależnych organizacji tworzących tzw. trzeci sektor. Na końcu zaś wskazać należy – będące przedmiotem niniejszej monografii – prawo mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Wszystkie wymienione powyżej instytucje tworzą ciekawy, choć niejednorodny i mocno zróżnicowany – chociażby z punktu widzenia prawno-formalnych konsekwencji – system instytucji demokracji bezpośredniej w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce¹⁶.

Istotą omawianej instytucji jest uprawnienie grupy mieszkańców do zainicjowania procesu tworzenia prawa miejscowego przez organy stanowiące gminy, powiatu lub województwa. W tym kontekście obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to jeden z instrumentów umożliwiających bezpośredni udział obywateli w sprawowaniu władzy, choć należy zauważyć, że inicjatywa ta nie wywiera skutków wiążących dla organów stanowiących prawo miejscowe i nie obliuguje ich do uchwalenia proponowanych przez mieszkańców rozstrzygnięć. *Ratio legis* inicjatywy jest jedynie włączenie mieszkańców (zbiorowo) do katalogu podmiotów posiadających uprawnienie do wszczęcia procedury legislacyjnej na szczeblu lokalnym (gminnym, powiatowym) lub regionalnym (wojewódzkim), a więc ich formalna legitymizacja w tym procesie¹⁷. Z tej przyczyny obywatelska inicjatywa uchwałodawcza winna być klasyfikowana jako forma demokracji bezpośredniej o charakterze nierozstrzygającym. Mieszkańcy otrzymują prawo do wniesienia projektu uchwały, jednak dalsze jego procedowanie pozostaje zasadniczo bez zmian w stosunku do projektów uchwał wniesionych przez inne uprawnione do tego podmioty (m.in. organ wykonawczy, komisje, kluby radnych czy samych radnych w odpowiedniej liczbie). Wydaje się więc, że w doktrynie celnie scharakteryzowano inicjatywę obywatelską jako „jedynie źródło inspiracji organu stanowiącego”¹⁸, i co za tym idzie, „instrument mieszany – oparta jest bowiem na propozycji (projekcie) wychodzącej od mieszkańców gminy (element bezpośredniości), natomiast ostateczną decyzję co do przyjęcia (odrzućcia) konkretnej inicjatywy (projektu) podejmuje komunalny organ stanowiący”¹⁹.

Pierwszy projekt legislacyjny zawierający przepisy wprowadzające prawo mieszkańców do wnoszenia inicjatywy uchwałodawczej do krajowego porządku prawnego pojawił się już w 2010 r. Propozycję tę rozpatrywano później jeszcze w polskim Sejmie dwukrotnie, jednak prace przy żadnym z projektów nie zostały zwieńczone sukcesem legislacyjnym, aż do momentu nowelizacji trzech ustrojowych dla instytucji samorządu terytorialnego aktów prawnych z 11.1.2018 r.

¹⁶ G. Makowski, *Lokalna*, s. 59.

¹⁷ B. Dolnicki, *Obywatelska*, s. 114.

¹⁸ P. Uziębło, *Głosa*, s. 58.

¹⁹ D. Ziółkowski, *Obywatelska*, s. 335.

W ciągu ostatniej dekady, w obliczu braku przepisów powszechnie obowiązujących, wiele samorządów lokalnych (gminnych i powiatowych) zdecydowało się na samodzielne ich wypracowanie i wdrożenie, przez co stawały się one przedmiotem regulacji statutowych tychże jednostek. Wyniki badań Instytut Spraw Publicznych przeprowadzonych w ramach projektu „Decydujmy razem” w latach 2011–2012, w których wzięły udział 193 gminy, wykazały, iż inicjatywa uchwałodawcza była przedmiotem regulacji statutowej w 41% z nich (79 gmin)²⁰. Jak wynika z innych opracowań, do połowy 2013 r. jedynie 11% gmin zdecydowało się na wprowadzenie do swoich statutów instytucji obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej²¹. Mimo zainteresowania tym tematem, aż do początku 2018 r. prawo to nigdy nie stało się przedmiotem materii ustawowej, choć postulat jednolitego unormowania omawianej instytucji prawnej oraz związanych z nią obowiązków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w tym potrzebę zagwarantowania jawności i rzetelności całej procedury, wysuwały zarówno organizacje społeczne, jak i samorządowcy²².

W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwa przeciwstawne stanowiska interpretacyjne dotyczące legalności włączenia mieszkańców do katalogu podmiotów uprawnionych do zainicjowania miejscowej procedury legislacyjnej. W tym starszym, prezentowanym m.in. przez WSA we Wrocławiu, dominował pogląd, iż niedopuszczalne jest zastrzeżenie w prawie miejscowym inicjatywy uchwałodawczej na rzecz mieszkańców. Zdaniem sędziów, „ustawodawca wyraźnie opowiedział się za ustrojem przedstawicielskim i za ograniczonym – do wyborów i referendum – udziałem mieszkańców gminy w bezpośrednim sprawowaniu władzy i stanowieniu prawa miejscowego. W pozostałych przypadkach mieszkańcy wspólnoty samorządowej podejmują rozstrzygnięcia «za pośrednictwem organów gminy», co wyłącza ich bezpośredni udział w stanowieniu prawa miejscowego”²³. Argumentowano też, że brak jednoznacznego odniesienia się ustawodawcy do tej kwestii „ocenić należy jako wybór ustawodawcy; jego milczenie należy interpretować w tym przypadku jako brak zgody na taką formę sprawowania władzy przez mieszkańców”. Tezy te spotykały się jednak z coraz bardziej miażdżącą krytyką w doktrynie i wśród samorządowców, co sprawiło, że na przestrzeni kilku ostatnich lat zwyciężył ostatecznie pogląd, w myśl którego wobec braku ustawowego zakazu, dopuszczalne wydawało się przyznanie w statucie prawa inicjatywy uchwałodawczej innym niż wskazane w przepisach podmiotom, m.in. grupie mieszkańców²⁴.

Dopiero orzeczenie NSA z 21.11.2013 r. przesądziło ostatecznie o legalności obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Sędziowie wskazali, iż „samorząd sam w sobie jest wartością demokratyczną, a do jego cech (...) zalicza się m.in. samodzielność i wspólno-

²⁰ G. Makowski, *Obywatelska*, s. 298.

²¹ P. Mroczkowski, *Inicjatywa*, s. 76.

²² D. Sześciło, *Uwarunkowania*, s. 23.

²³ Wyr. WSA we Wrocławiu z 3.4.2006 r., III SA/Wr 584/05, *Legalis*.

²⁴ Por. np. wyr. WSA w Krakowie z 8.5.2012 r., III SA/Kr 329/12, *Legalis*.

towy, społecznościowy charakter. Wyposażenie mieszkańców (...) w inicjatywę uchwałodawczą wpisuje się w nurt społeczeństwa obywatelskiego, pozwalając na bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organ uchwałodawczy. (...) przyznanie grupom mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej, przy braku przepisów regulujących tę kwestię oraz w świetle wykładni systemowej ustawy o samorządzie gminnym i wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego, mieści się w granicach obowiązującego prawa, a tym samym prawa tego nie narusza”²⁵. W doktrynie²⁶ wskazuje się, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza ma oparcie przede wszystkim w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej wprost w art. 2 Konstytucji RP²⁷, zasadzie suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP), a także w proklamowanej w Preambule zasadzie subsydiarności.

Mimo że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza stawała się coraz powszechniejszą praktyką samorządów, dodatkowo wspartą przychylnym orzecznictwem, to jednak w wielu jednostkach samorządu terytorialnego władze stanowiące wciąż nie decydowały się na sięgnięcie po to rozwiązanie. Dodatkowo zaczęto podnosić w dyskursie problem zbyt dużej różnorodności poszczególnych modeli, zwracając uwagę na niesprawiedliwość czy nawet dyskryminację mieszkańców w samorządach, które, bądź wykluczały mieszkańców z kręgu podmiotów inicjujących proces legislacyjny, bądź stosowały zbyt wysokie progi dla skuteczności tej instytucji – czyniąc uprawnienie to *de facto* martwym.

Ostatecznie problem ten został rozwiązany na mocy ustawy z 11.1.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych²⁸, w której przepisach prawo do wniesienia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej na szczeblu gminy, powiatu i województwa znalazło swoje źródło normatywne. Regulacje te wprowadziły istotne zmiany do trzech – ustrojowych dla instytucji samorządu terytorialnego – aktów prawnych: SamGminU²⁹, SamPowiatU³⁰ i SamWojU³¹. Podstawą prawną obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej w gminie jest art. 41a SamGminU, w powiecie art. 42a SamPowiatU, a w województwie art. 89a SamWojU. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy, jej treść opiera się na czterech podstawowych wartościach, tj. jawności, partycypacji społecznej, wzmocnieniu pozycji radnych i organów stanowiących oraz jednolitości regulacyjnej³².

²⁵ Wyr. NSA z 21.11.2013 r., II OSK 1887/13, Legalis.

²⁶ A. Miruć, *Obywatelska*, s. 31.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 11.1.2018 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.).

²⁹ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.).

³⁰ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).

³¹ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.).

³² S. Gajewski, *Ustawy*, s. 1–6.

W treści przepisów regulujących obywatelską inicjatywę uchwałodawczą ustawodawca stanowi, iż wystąpić z nią może jedynie grupa mieszkańców danej jednostki, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. Liczebność takiej grupy została określona w każdym przypadku inaczej – korelując zasadniczo z liczbą mieszkańców gminy, powiatu lub województwa. Wniesiony przez podmiot zbiorowy projekt uchwały staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego na najbliższej sesji po jego złożeniu, jednak nie później niż w ciągu 3 miesięcy. Ustawodawca wprowadza ponadto pojęcie komitetu inicjatywy uchwałodawczej, nie definiując go jednak, a jedynie przyznając mu prawo do wskazania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac rady. Tak lakonicznie sformułowana regulacja stanowi jedynie ogólny zarys procedury, a wyłączną kompetencję do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych i formalnych wymogów, jakim muszą odpowiadać składane projekty, ustawodawca przyznaje organowi stanowiącemu.

Podjęta na podstawie tej delegacji ustawowej uchwała rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa RP na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu – jak wskazuje art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. Samorządy wszystkich trzech stopni zostały przez ustawodawcę zobligowane do przyjęcia przedmiotowej uchwały, a z faktu, że stanowi ona akt prawa miejscowego wynika, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W sytuacji gdy dana jednostka samorządu terytorialnego przed nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. miała w swoim statucie przepis o prawie mieszkańców do wszczęcia procedury legislacyjnej, organ stanowiący zobowiązany jest do dostosowania wcześniejszej regulacji do nowych przepisów i – co za tym idzie – do uregulowania nowej instytucji w odrębnej uchwale zgodnie z obecnie obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Powinno było to nastąpić wraz z początkiem nowej kadencji rad i sejmików w 2018 r.

Wraz z nowelizacją ustaw samorządowych z 2018 r. polskie prawo samorządowe zyskało nową, zinstytucjonalizowaną formę partycypacji mieszkańców w życiu lokalnym i regionalnym – obywatelską inicjatywę uchwałodawczą³³. Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę, należy przychylić się do poglądu, iż wzmocnienie stopnia partycypacji najbardziej widoczne będzie w odniesieniu do województw. Przed 2018 r. tylko 2 na 16 województw (lubuskie i śląskie) posiadały uregulowane w statucie prawo grupy mieszkańców do wystąpienia do sejmiku z inicjatywą uchwałodawczą³⁴. Nowelizacja znacząco zmieniła ten stan rzeczy, dając mieszkańcom wszystkich regionów narzędzie inicjowania, czy też inspirowania władz województwa do przyjmowania oczekiwanych przez mieszkańców rozwiązań.

³³ P. Dańczak, *Wykonywanie władzy*, s. 176.

³⁴ J. Kuśnierz-Chmiel, *Inicjatywa*, s. 69.

W doktrynie prawa nie ma wątpliwości, że przyznanie wspólnotom lokalnym i regionalnym tego rodzaju kompetencji jest wyrazem troski ustawodawcy o wzmocnienie ich podmiotowości w procesie zarządzania sprawami publicznymi i bezpośredniego sprawowania władzy. Podkreśla się, że istotą samorządu terytorialnego jest bardziej efektywne i demokratyczne sprawowanie administracji państwowej, czyli administrowanie sprawami publicznymi na określonym terytorium i wykonywanie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej³⁵. Tak rozumiana efektywność jest możliwa dzięki oparciu ustroju samorządu terytorialnego na zasadzie decentralizacji i subsydiarności, które stwarzają adekwatną przestrzeń dla integracji wspólnot lokalnych i regionalnych w warunkach współczesnych systemów demokracji pośredniej opartych na formułach przedstawicielskich.

Niniejsza monografia jest jednym z pierwszych w literaturze, holistycznym i spójnym tematycznie, ujęciem problematyki obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Autorka podejmuje próbę wszechstronnego omówienia zagadnienia w sposób oryginalny i twórczy. Ma też nadzieję, że opracowanie stanie się użyteczne nie tylko dla teoretyków – prawników i politologów, ale będzie miało praktyczną doniosłość, zwłaszcza dla samorządowców i samych mieszkańców, którzy chcieliby aktywnie uczestniczyć w procesie prawotwórczym w zakresie prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego w swoich wspólnotach lokalnych i regionalnych.

Joanna Podgórska-Rykała

Kraków, maj 2021 r.

³⁵ B. Dolnicki, *Prawnoustrojowe*, s. 71.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl