

**APPROVING COMMENTARY TO THE VERDICT
OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATIVE COURT
IN OLSZTYN DATED 14 MARCH 2013,
FILE NO. II SA/OL 196/13**

**GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W OLSZTYNIE Z DNIA 14 MAJA 2013 R.,
SYGN. AKT II SA/OL 196/13**

Skład orzekający:
przewodniczący – sędzia WSA Zbigniew Ślusarczyk,
sędziowie – sędzia WSA Katarzyna Matczak (spr.),
sędzia WSA Adam Matuszak

TEZA

Samo przyznanie inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców w niczym nie ogranicza uprawnień samych radnych czy rady, bowiem przedłożenie takiego projektu uchwały skutkować będzie nie obowiązkiem jej przyjęcia, lecz rozpoznania jak każdej inicjatywy. Zatem w tym zakresie nie dochodzi do żadnego pozbawienia czy ograniczenia kompetencji samego organu stanowiącego – rady gminy. Ponadto przyznanie inicjatywy uchwałodawczej również grupie osób posiadających czynne prawo wyborcze nie narusza w sposób istotny prawa, gdyż zawarta kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje „w granicach prawa” wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu.

ABSTRACT

It must be stated that the voted verdict of the Provincial Administrative Court in Olsztyn is correct; according to the verdict, granting resolution-making initiative to a group of persons who enjoy active electoral rights does not violate the law because the civic resolution-making initiative is within the “limits of law” arising

from Art. 169 (4) of the Constitution of the Republic of Poland as a general right to shape the content of a statute. The very granting of resolution-making initiative to a group of residents does not limit in any way the rights of councilors or the council because submission of a draft resolution does not result in the requirement to adopt it but only the requirement to examine it – as in the case of any other initiative. Consequently, there is no deprivation or limitation of the competence of the decision-making body – the commune council.

Moreover, I believe that questioning the provisions of a statute only on the basis of the claim that they do not have a faithful and detailed origin in an act is an error in the legal art because it is wrong to claim that a commune does not have a detailed basis separately for each provision of its statute while overlooking the general basis of all provisions of statutes contained in the relevant regulations: Art. 164 (4) of the Constitution of the Republic of Poland and Art. 3 (1), Art. 18 (2) (1), Art. 21 (1), and Art. 22 (1) of the Act on commune-level local government. A commune statute can regulate all matters related to the system of government in the commune that are not expressly regulated in the act, as long as it is not contradictory to the provisions of the act.

What is more, I believe that not only a group of residents have the right to resolution-making initiative granted in the statute, but also that such a right can be granted to, e.g. a general meeting of an association or a resolution-making body of a political party that has a local unit in the territory of a specific unit of local government.

KEYWORDS: *resolution-making initiative, Provincial Administrative Court, commentary, resolution, councilor*

1.

Głosowany wyrok zapadł w następstwie skargi na uchwałę Nr XX/186/08 Rady Miasta Ełku z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Ełku, jaką Wojewoda w dniu 18 lutego 2013 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Olsztynie na podstawie art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 42 ust. 1 pkt 5 załącznika wskazanej uchwały.

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że w § 42 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały Rada przyznała inicjatywę uchwałodawczą grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców Ełku posiadających czynne prawo wyborcze, obliczony na dzień 31 grudnia roku ubiegłego, co w sposób istotny narusza prawo. Organ nadzoru powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r. (sygn. III SA/WR 584/05)

oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r. (sygn. II SA/OL 737/08). Przedstawił również część uzasadnienia drugiego z przywołanych orzeczeń, w którym wyraźnie stwierdzono, że rada gminy nie może w statucie określić, że mieszkańcom wspólnoty samorządowej przysługiwać będzie inicjatywa uchwałodawcza. W opinii obu sądów rada gminy może regulować w statucie wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy pod warunkiem jednak, że nie naruszają one norm ustawowych. Zasada ta wynika wprost z treści przepisu art. 169 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym urząd wewnątrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Dalej Wojewoda, powołując się na wyrok WSA w Olsztynie z 2008 r., stwierdza, że użyte w tym przepisie wyrażenie „w granicach ustaw” oznacza, że swoboda rady w kształtowaniu ustroju gminy jest ograniczona, a zatem rada nie może przyznać mieszkańcom gminy uprawnień idących dalej niż uprawnienia wynikające z ustawy zwykłej. Skoro w Konstytucji RP oraz ustawie o samorządzie gminnym (u.s.g.) brak jest unormowań umożliwiających mieszkańcom wspólnoty samorządowej wnoszenie pod obrady rady gminy projektów uchwał, to nie można zakładać, że takie uprawnienie może być przyznane w statucie. Granice udziału mieszkańców wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy, jak też podejmowaniu rozstrzygnięć, zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.s.g., wyznacza Konstytucja oraz ustawa o samorządzie gminnym. Uchwała Nr XX/186/08 Rady Miasta Ełku została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 21 marca 2008 r., a zatem z uwagi na przepis art. 91 ust. 1 u.s.g. konieczne było wniesienie skargi.

Na powyższą skargę odpowiedzi udzieliła również Rada Miasta Ełku. Wnosząc o jej oddalenie, wyjaśniła m.in., że obowiązujące przepisy nie definiują pojęcia inicjatywy uchwałodawczej ani nie precyzują kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo wystąpienia z taką inicjatywą. W tej sytuacji, w ocenie gminy, należy przez analogię zastosować regulacje dotyczące inicjatywy ustawodawczej zamieszczone w art. 118 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Pod pojęciem inicjatywy ustawodawczej w nauce prawa rozumie się prawo określonego w Konstytucji podmiotu do zgłoszenia projektu ustawy z tym skutkiem, że powinien on stać się przedmiotem obrad Sejmu (Skrzydło, 2002, s. 118). Należy także pamiętać (co zauważa rada), że skorzystanie

z inicjatywy ustawodawczej prowadzi jedynie do tego, że projekt ustawy zostanie rozpatrzony przez Sejm, a to nie oznacza, by ten był związany jego treścią. Przyznanie prawa inicjatywy uchwałodawczej nie tylko organom gminy, ale także mieszkańcom nie narusza, zdaniem rady, obowiązującego prawa. Bezsportna jest okoliczność, że żaden przepis prawa nie reguluje zgłaszania przez wspólnotę samorządową radnym projektów uchwał, ale też żaden nie zakazuje uregulowania takich kwestii w statucie gminy. Wobec tego – jak wnioskuje Rada Miasta Ełku – statut gminy może normować wszystkie zagadnienia nieuregulowane wyraźnie ustawowo, o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawowymi. Z dalszej części odpowiedzi na skargę zwrócono uwagę na fakt, że przepis art. 23 u.s.g. określa obowiązki radnego w sposób ogólny, przy czym z jego literalnego brzmienia wynika, że postulaty zgłaszane radnemu przez mieszkańców to nic innego jak wniosek mieszkańców dotyczący zgłoszenia inicjatywy uchwałodawczej. Oznaczenie, komu i na jakich zasadach przysługuje prawo w gminie do zgłaszania postulatów, powinno leżeć w gestii danej jednostki samorządowej, znajdując swój wyraz w podstawowej regulacji ustrojowej, czyli w statucie. Jest to przejaw ustrojowej samodzielności i niezależności organu samorządowego. Wobec tego podmiotem uprawnionym do przedłożenia projektu uchwały może być grupa mieszkańców danej jednostki na zasadach, jak ma to miejsce w przypadku inicjatywy obywatelskiej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zgodził się w dużej mierze z argumentacją Rady Miasta Ełku i skargę Wojewody oddalił. W uzasadnieniu przedstawił dwa rozbieżne stanowiska, jakie funkcjonują w sądownictwie administracyjnym odnośnie do prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców (do tej kwestii odniosę się szerzej w dalszej części mojej glosy), a ponadto wskazał, że treść § 42 ust. 1 pkt 5 załącznika skarżonej uchwały, w której poza prezydentem miasta, grupą co najmniej dwóch radnych, komisjami rady miasta, klubami radnych przyznano inicjatywę uchwałodawczą również grupie osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców miasta Ełku posiadających czynne prawo wyborcze obliczone na dzień 31 grudnia roku ubiegłego, nie narusza w sposób istotny prawa, jak to wskazuje organ nadzoru, gdyż zawarta w tym przepisie kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje „w granicach prawa” wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP rozumianego jako generalne

uprawnienie do kształtowania treści statutu. Skoro wprowadzone uprawnienie nie narusza żadnego z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, Konstytucji RP czy też innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny z prawem i pozostaje poza pojęciem „w granicach ustaw”.

Zdecydowałem się na zgłoszenie powyższego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, gdyż dotyka ono materii niezwykle ważnej i różnie przez sądy administracyjne interpretowanej. Prawo inicjatywy uchwałodawczej, jako uprawnienie grupy mieszkańców do przygotowania i wniesienia pod obrady rady projektu uchwały, jest niezwykle istotne, gdyż pozwala na wciągnięcie społeczności lokalnej w proces legislacyjny, jaki toczy się w konkretnym samorządzie.

Niestety, trudno w jakimkolwiek akcie prawnym – zarówno tym rangi powszechnie, jak i wewnątrznie obowiązującym – odnaleźć pełną regulację, która odnosiłaby się do analizowanej instytucji. Należy wyraźnie stwierdzić, że m.in. w kwestii inicjatywy uchwałodawczej (i to nie tylko tej, która przysługiwać powinna grupie mieszkańców) żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie doczekała się jak do tej pory poważnego potraktowania. Takie działanie polskiego ustawodawcy doprowadziło do tego, że w niektórych gminach i powiatach prawo inicjatywy uchwałodawczej przysługuje mieszkańcom i jest działaniem legalnym, zaś w innych z takiego prawa nie można skorzystać, gdyż zdaniem tak organu nadzoru, jak i zamiejscowego ośrodka sądu administracyjnego – jest to działanie nielegalne.

Ponadto celowo zglosowałem ten wyrok, a nie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r. (sygn. akt II OSK 1887/13 ONSA i WSA 2015, nr 3, poz. 52, s. 138, Rzeczpospolita, Legalis, Wspólnota 2014, nr 4, s. 8, GP), który to oddalił skargę kasacyjną, jaką od głosowanego wyroku wniósł Wojewoda Warmińsko-Mazurski. W przedmiotowej skardze podniósł on zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g., polegającą na przyjęciu, że przepisy te upoważniają radę gminy do określenia w statucie gminy jako podmiotu, któremu przysługuje inicjatywa uchwałodawcza, grupy osób stanowiącej co najmniej 1% mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze, obliczony na dzień 31 grudnia roku ubiegłego.

W ten sposób chciałem docenić merytoryczność Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który miał odwagę odstąpić od swojego poprzedniego stanowiska wyrażonego w wyroku wydanym pięć lat wcześniej w sprawie o analogicznym stanie faktycznym i prawnym.

2.

Zanim przejdę do analizy głosowanego wyroku, krótko odniosę się do omawianej tu instytucji. Inicjatywa uchwałodawcza to prawo, czasami obojętne, ustawowo i statutowo określonych podmiotów do wnoszenia projektów uchwał do rady gminy, rady powiatu czy też sejmiku województwa, które skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia przez radę lub sejmik projektów w określonej procedurze.

Gdzie w takim razie społeczność lokalna, która chciałaby brać czynny udział w tworzeniu prawa, może szukać podstaw prawnych w kwestii inicjatywy uchwałodawczej? Najwłaściwszym miejscem, w którym powinniśmy odnaleźć regulację dotyczącą inicjatywy uchwałodawczej, powinna być ustawa. W art. 94 Konstytucji RP ustrojodawca „obiecał”, iż powstanie akt określający szczegółowo zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Niestety ustawa, która by kompleksowo i wyczerpująco unormowała zasady techniki prawodawczej obowiązującej wyłącznie prawodawców lokalnych, do dnia dzisiejszego nie powstała. Niestety również rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908 z późn. zm.) nie normuje tej kwestii.

W tej sytuacji nie tylko celowe, ale i konieczne wydaje się uregulowanie m.in. kwestii inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Co do tego, że jest to miejsce właściwe, nie ma jakichkolwiek wątpliwości. Niestety – jak już wspomniałem – zarówno wzajemnie sprzeczne w tej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych, jak i rozstrzygnięcia nadzorcze polskich wojewodów nie napawają optymizmem (Bułajewski, 2013, s. 96–97).

Od kilku lat w dyskusji na temat inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców bierze udział także Prezydent RP, który w ramach Forum Debaty Publicznej zgłosił projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Po wielu modyfikacjach prezydenckiego projektu

ostatecznie zrezygnowano ze szczegółowej regulacji tej instytucji i ograniczono się jedynie do wyraźnego umocowania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w ustawie o samorządzie gminnym. Uznano także, że należy upoważnić organ stanowiący gminy do unormowania szczegółów w statucie tej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże nawet te ogólne propozycje ostatecznie nie zyskały aprobaty polskiego ustawodawcy i prezydencka ustawa nie została uchwalona (Bułajewski, 2013, s. 99–100).

3.

W przedmiotowej sprawie niezbędna jest analiza przepisów Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym, które w sposób bezpośredni i pośredni odnoszą się do kwestii inicjatywy uchwałodawczej (oczywiście w powiązaniu z wyrokami sądów administracyjnych). Dzięki temu będziemy mogli udzielić odpowiedzi na nurtujące nas pytanie – a mianowicie: czy prawo inicjatywy uchwałodawczej może, czy też nie może być przyznane członkom lokalnej wspólnoty samorządowej?

Jak słusznie zauważył (w glosowanym wyroku) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, punktem wyjścia do oceny zakwestionowanego zapisu statutu są dwie normy prawne zawarte w art. 169 ust. 4 i art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z pierwszą z tych regulacji, ustrój wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące, zaś z przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Ponadto w myśl art. 3 u.s.g. o ustroju gminy stanowi jej statut. Mimo takiego literalnego sformułowania trzeba przyznać, iż zasadniczo ustrój gminy został uregulowany w ustawie o samorządzie gminnym, a częściowo w Konstytucji RP, bowiem art. 169 ust. 4 spełnia samodzielne wymagania stawiane podstawie prawnej uchwalenia statutu gminy, skoro został określony właściwy organ – rada gminy jest organem stanowiącym gminy, forma działania – uchwała oraz przedmiot regulacji – ustrój gminy. Za taką interpretacją przemawia względ na istotę samorządu terytorialnego oraz cel, dla którego został powołany, a także korporacyjny charakter gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

W tym miejscu warto również zacytować treść uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lutego 2005 r., w którym zaprezentowano pogląd, że: „Kwestionowanie zapisów statutowych jedynie na tej

podstawie, że nie mają one wiernego i szczegółowego pierwowzoru ustawowego, jest błędem w sztuce prawniczej, albowiem błędem jest wytykanie gminie braku szczegółowej podstawy oddzielnie dla każdego przepisu statutowego z jednoczesnym pominięciem generalnej podstawy wszystkich przepisów statutowych zawartych w powołanych przepisach Konstytucji – art. 164 ust. 4 Konstytucji i ustawy o samorządzie gminnym – art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1. Statut gminy może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z jej przepisami. Wniosek taki wynika z samego charakteru gmin, które powinny samodzielnie normować swą strukturę. Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a w szczególności w regule, że samorządowi należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom” (sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1, poz. 9).

Nie możemy mieć więc wątpliwości, iż art. 22 ust. 1 u.s.g. w żadnym wypadku nie ogranicza zakresu przedmiotowego statutu gminy tylko do organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy, a co najwyżej określa minimalny zakres regulacji statutowej. Oczywiście samorządowa ustawa ustrojowa przewiduje pewne elementy obligatoryjne statutu, np. zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a). Jednakże oprócz tych obligatoryjnych elementów statutu gminy orzecznictwo sądowe dopracowało także inne zagadnienia, które można umieścić w tym akcie regulującym organizację wewnętrzną. W tym zakresie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 1995 r., stwierdzając, że „przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym nie uzasadniają stosowania przez radę gminy wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinujących w razie niewykonywania przez nich obowiązku uczestniczenia w pracach rady, a także zawiadamiania mieszkańców gminy o zastosowaniu takich środków wobec radnego, oraz że rada gminy może w statucie gminy określić organy i podmioty, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały rady” (sygn. akt SA/Wr 2515/95, OSS 1996, nr 1, poz. 13). Dlatego też kwestionowana przez Wojewodę statutowa regulacja uprawniająca grupę osób do wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą nie narusza w sposób istotny prawa – jak to wskazuje organ nadzoru. Zawarta w tym zapisie kompeten-

cja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje „w granicach prawa” wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu. Nie ma więc mowy, aby uznać taki przepis za niezgodny i pozostający poza pojęciem „w granicach ustaw”.

Na marginesie należy jedynie wskazać, że ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym wyraźnie prawo inicjatywy uchwałodawczej przyznał jedynie organowi wykonawczemu (art. 20 ust. 5 u.s.g.), co jednakże nie oznacza wyłączości tego prawa dla tego jedynie podmiotu.

4.

Na gruncie powyższych rozważań pojawia się jeszcze jedna zasadnicza wątpliwość w związku z przepisem art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Upoważnia on bowiem organ stanowiący do określenia ustroju wewnętrznego jednostki samorządu terytorialnego „w granicach ustaw”. Moim zdaniem, należy w pełni zgodzić się z treścią uzasadnienia glosowanego wyroku, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że szczególnego „rozważenia wymaga, czy na gruncie takiego zapisu konstytucyjnego materia statutowa jednostki samorządu terytorialnego musi być kazuistycznie umocowana w regulacji ustawowej, czy też należy przyjąć, że pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne. Doprowadziło to do wypracowania w nauce prawa oraz orzecznictwie sądowym dwóch przeciwstawnych poglądów”.

Według jednego z nich, głoszącego zawężającą interpretację, akceptowane są tylko takie przepisy statutowe, które wyraźnie zostały w ustawie przewidziane, a co za tym idzie, każdy przepis statutu gminy, dla którego nie można wskazać wyraźnej podstawy prawnej, jest nieważny. Pogląd oparty na takim założeniu legł u podstaw skargi wniesionej przez Wojewodę. Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem prezentowanym w doktrynie (Chmielnicki, 2007, s. 65 i nast.; Hauser, Niewiadomski, 2011, s. 18 i nast.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 56/95, OSNAPiUS 1996, nr 18, poz. 257; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07) (z którym się zgadzam), konstruującym tzw. samodzielność statutową gminy, należy przyjąć, że brak ustawowego ure-

gulowania określonych kwestii ustrojowych, tzw. milczenie ustawodawcy, nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie (Banaszak, 2011, wydanie internetowe). Zgodnie z tym stanowiskiem, ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, powinno wynikać wprost z ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 1999 r., sygn. akt II SA 1868/99, niepubl.). To oznacza, że musiałyby istnieć konkretny przepis rangi ustawowej, który ograniczałby lub też pozbawiał możliwości inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

5.

Stwierdzić należy, że trafne jest głosowane rozstrzygnięcie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, zgodnie z którym przyznanie inicjatywy uchwałodawczej grupie osób posiadających czynne prawo wyborcze nie narusza prawa, gdyż zawarta kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje „w granicach prawa” wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu. Samo zaś przyznanie inicjatywy uchwałodawczej grupie mieszkańców w niczym nie ogranicza uprawnień samych radnych czy rady, bowiem przedłożenie takiego projektu uchwały skutkować będzie nie obowiązkiem jej przyjęcia, lecz rozpoznania – jak każdej inicjatywy. Zatem w tym zakresie nie dochodzi do żadnego pozbawienia czy ograniczenia kompetencji samego organu stanowiącego – rady gminy.

Ponadto uważam, że kwestionowanie przepisów statutowych jedynie na tej podstawie, że nie mają one wiernego i szczegółowego pierwowzoru ustawowego, jest błędem w sztuce prawniczej, albowiem błędem jest wytykanie gminie braku szczegółowej podstawy oddzielnie dla każdego przepisu statutowego z jednoczesnym pominięciem generalnej podstawy wszystkich przepisów statutowych zawartych w powołanych przepisach: art. 164 ust. 4 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. Statut gminy może normować wszystkie zagadnienia ustrojowe gminy nienormowane wyraźnie w ustawie, byleby nie był sprzeczny z jej przepisami (sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1, poz. 9).

Co więcej, uważam, że nie tylko grupa mieszkańców może mieć statutowo przyznane prawo inicjatywy uchwałodawczej, ale takie prawo można przyznać np. walnemu zgromadzeniu stowarzyszenia czy też organowi uchwało-

dawczemu partii politycznej, która posiada jednostkę terenową umiejscowioną na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

Banaszak, B. (2011). *Komentarz do artykułu 169 ust. 4 Konstytucji RP*. W: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – komentarz*, Warszawa, <<https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogydkmjrgq3dembo-obqxalrsgyydenq>>, dostęp: 15.03.2016.

Bułażewski, S. (2013). *Demokracja bezpośrednia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i perspektywy zmian*. W: Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń. ISBN 9788372857033.

Chmielnicki, P. (red.) (2007). *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa. ISBN 9788373347700.

Hauser, R., Niewiadomski, Z. (red.) (2011). *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa. ISBN 9788325531706.

Skrzydło, W. (2002). *Komentarz do art. 118 Konstytucji RP*. W: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze. ISBN 9788326442230.

Dokumenty prawne i akty normatywne

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Wr 2515/95, OSS 1996, nr 1, poz. 13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 1999 r., sygn. akt II SA 1868/99, niepubl.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1122/04, OSS 2006, nr 1, poz. 9.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1887/13, ONSA i WSA 2015, nr 3, poz. 52, s. 138, Rzeczpospolita, Legalis, Wspólnota 2014, nr 4, s. 8, GP.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1996 r., sygn. akt III ARN 56/95, OSNA-PiUS 1996, nr 18, poz. 257.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Go 169/08.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt III SA/Kr 625/07.