

WIOLETA BARANOWSKA-ZAJĄC

KOMISJA SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI
UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W DEBACIE NAD RAPORTEM
O STANIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ORAZ ICH INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

WSTĘP

Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹ wprowadzono liczne zmiany do ustawy o samorządzie gminnym², ustawy o samorządzie powiatowym³ oraz ustawy o samorządzie województwa⁴. Zmiany te miały służyć, w szczególności, zwiększeniu udziału obywateli, w tym członków poszczególnych wspólnot samorządowych, w funkcjonowaniu tych wspólnot, w wykonywaniu zadań publicznych przez ich organy.

W przepisach ustawy nowelizującej wyróżnić można instytucje zmierzające, przynajmniej z założenia, w sposób bezpośredni do zwiększenia udziału członków wspólnot samorządowych w funkcjonowaniu i kontroli organów

Dr WIOLETA BARANOWSKA-ZAJĄC – adiunkt, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, ul. Narutowicza 17a, 70-240 Szczecin; e-mail: baranowskaw@wp.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1175-9739>.

¹ Dz.U. poz. 130 [dalej: ustawa nowelizująca].

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm. [dalej: u.s.g.].

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920 [dalej: u.s.p.].

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, ze zm. [dalej: u.s.w. i łącznie: samorządowe ustawy ustrojowe, ustawy ustrojowe lub ustawy samorządowe].

samorządu terytorialnego. Należą do nich instytucja budżetu obywatelskiego, utrwalanie imiennego wykazu głosowań radnych, transmitowanie i utrwalanie obrad organów stanowiących i kontrolnych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), a także obligatoryjne powoływanie przez organ stanowiący i kontrolny każdej JST komisji skarg, wniosków i petycji, udział mieszkańców JST w debacie nad raportem o stanie tej jednostki oraz możliwość wystąpienia przez mieszkańców jednostki z inicjatywą uchwałodawczą.

Przedmiotem artykułu jest dokonanie analizy wybranych zmian wprowadzonych do samorządowych ustaw ustrojowych, służących zwiększeniu udziału członków wspólnot samorządowych w procesie funkcjonowania i kontroli organów samorządu terytorialnego, a także próba oceny stopnia realizacji tego celu w świetle stosownych przepisów ustawy nowelizującej samorządowe ustawy ustrojowe. Przeprowadzanej analizie przyświeca twierdzenie o niedostatecznej poprawności legislacyjnej wprowadzonych zmian, która z kolei może wywierać istotny wpływ na poziom zapewnienia rzeczywistego udziału wspólnot samorządowych i ich członków w funkcjonowaniu i kontroli organów samorządowych.

W związku z tym, że badania będące podstawą artykułu mają charakter przede wszystkim prawnodogmatyczny, jako główną metodę badań zastosowano typową dla dogmatyki prawa językowo-logiczną metodę analizy tekstów aktów prawnych. Pozwoliła ona na ustalenie treści norm prawnych wynikających z przepisów poddanych analizie. Metoda ta uzupełniona została wykorzystaniem badania poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych.

Obszerny zakres nowelizacji ustaw samorządowych objęty materiają artykułu spowodował, że w jego treści ograniczono się wyłącznie do analizy instytucji powoływania komisji skarg, wniosków i petycji, udziału mieszkańców JST w debacie nad raportem o stanie tej jednostki, a także możliwości wystąpienia przez mieszkańców z inicjatywą uchwałodawczą. Kwestie tworzenia budżetu obywatelskiego w JST, obowiązku sporządzania i utrwalania pisemnego wykazu głosowań radnych jako szczególnego przypadku głosowania imiennego oraz obowiązku transmitowania i utrwalania obrad organów stanowiących i kontrolnych JST, stanowią natomiast materię rozważań odrębnego opracowania⁵.

⁵ Zob. W. BARANOWSKA-ZAJĄC, *Budżet obywatelski, obowiązek sporządzania i utrwalania pisemnego wykazu głosowań radnych oraz obowiązek transmitowania i utrwalania obrad organów stanowiących i kontrolnych jako przejawy zwiększenia udziału członków wspólnot samorządowych*

1. OBLIGATORYJNE POWOŁYWANIE PRZEZ ORGAN STANOWIĄCY I KONTROLNY JST KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI

Do działań służących zwiększeniu udziału członków wspólnot samorządowych w procesie funkcjonowania i kontroli organów JST należy, zgodnie z zamysłem twórców analizowanej nowelizacji ustaw samorządowych, ustanowienie drugiej, obok komisji rewizyjnej, obligatoryjnej⁶, szczególnej komisji rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – komisji skarg, wniosków i petycji⁷. Zadaniem komisji ma być, w świetle art. 18b ust. 1 u.s.g., art. 16a ust. 1 u.s.p. i art. 30a ust. 1 u.s.w., rozpatrywanie skarg na działania organu wykonawczego danej JST i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wniosków i petycji składanych przez obywateli. W związku z kategorię brzmieniem powołanych przepisów ustaw ustrojowych brak takiej komisji w organie stanowiącym i kontrolnym jednostki samorządowej, podobnie jak brak komisji rewizyjnej, stanowi naruszenie prawa i może spowodować podjęcie działań dyscyplinujących ze strony organów nadzoru⁸.

Ustanowienie tego rodzaju obligatoryjnej komisji organu stanowiącego i kontrolnego JST może budzić pewne wątpliwości, także z punktu widzenia traktowania jej jako instytucji służącej zwiększeniu udziału członków wspólnot samorządowych w procesie funkcjonowania i kontroli organów tych jednostek, a to z dwóch powodów. Po pierwsze, przepisy ustanawiające komisję skarg, wniosków i petycji wskazują wyraźnie na rozpatrywanie przez radę gminy obowiązkowo za pośrednictwem tej komisji skarg, wniosków i petycji składanych przez obywateli⁹, nie zaś przez wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Tymczasem, w świetle art. 1 ust. 1 u.s.g., art. 1 ust. 1 u.s.p. i art. 1 ust. 1 u.s.w., wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy danej JST, zaś pojęcie mieszkańca należy rozumieć zgodnie

w procesie funkcjonowania i kontrolowania organów samorządu terytorialnego, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 122, s. 239-253.

⁶ Zob. E. KONIUSZEWSKA, *Pozycja ustrojowa i zadania komisji skarg, wniosków i petycji*, „Roczniki Nauk Prawnych” 29 (2019), nr 3, s. 204.

⁷ Na temat komisji skarg, wniosków i petycji zob. A. WIERZBICA, *Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 45 (2020), nr 1, s. 52-61; M. AUGUSTYNIAK, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8 (355-356), s. 48-50; E. KONIUSZEWSKA, *Pozycja ustrojowa*, s. 201-217.

⁸ Por. Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18b*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2018, s. 341; zob. też E. KONIUSZEWSKA, *Pozycja ustrojowa*, s. 204-206; A. WIERZBICA, *Pozycja prawna*, s. 52.

⁹ W treści regulacji ustawodawca używa więc określenia analogicznego do tego, jakim posłużono się w tytule ustawy nowelizującej.

z przepisem art. 25 k.c.¹⁰, jako osobę, która przebywa w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu. Jeżeli zatem obydwie wynikające z powołanego przepisu k.c. przesłanki zostaną spełnione, posiadanie statusu mieszkańca nie jest uzależnione od jakichkolwiek innych czynników, w tym zameldowania na terytorium zamieszkiwanej JST, czy właśnie posiadania polskiego obywatelstwa. Rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej należy więc ocenić jako ograniczające, przynajmniej w świetle językowej wykładni przepisu, możliwość wnoszenia skarg na działalność organów wykonawczych i samorządowych jednostek organizacyjnych, składania wniosków i petycji przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, a zamieszkujące na terytorium gminy, powiatu czy województwa samorządowego, a tym samym mające status członka danej wspólnoty samorządowej. Rozumiejąc przepis dosłownie, należałoby zaś przyjąć, że wyłączona jest co najmniej możliwość rozpatrywania tych skarg, wniosków i petycji, które wniesione zostały przez mieszkańców JST nieposiadających obywatelstwa polskiego. Tymczasem, o ile można znaleźć uzasadnienie dla ograniczenia udziału w lokalnych wyborach do osób legitymujących się posiadaniem obywatelstwa, o tyle nie jest, w moim przekonaniu, w żaden sposób uzasadnione uniemożliwianie członkom wspólnoty samorządowej niebędącym obywatelami polskimi składania skarg na działalność organów tej wspólnoty, wniosków czy petycji dotyczących ich funkcjonowania, sprawowania władzy publicznej, wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wszystkich członków wspólnoty, a więc również tych, którzy nie legitymują się posiadaniem obywatelstwa. Jak można sądzić, redakcja przepisów samorządowych ustaw ustrojowych dotyczących analizowanej komisji i odniesienie się w ich treści do obywateli, zamiast do mieszkańców, stanowi przeoczenie ustawodawcy, jednakże dla zachowania spójności z innymi przepisami ustaw samorządowych oraz z samą ideą jednostek samorządowych przepisy te powinny zostać skorygowane.

Po drugie, należy zgodzić się z opinią wyrażoną w stosunku do przedmiotu działania komisji skarg, wniosków i petycji w gminie, odnosząc ją także do przedmiotowej komisji w powiecie i województwie samorządowym, a mianowicie, iż wskazanie na podstawie ustawy nowelizującej, że organ stanowiący i kontrolny JST rozpatruje skargi na działania organu wykonawczego i samorządowych jednostek organizacyjnych, a także wnioski i petycje, pozostaje zbędne. Organy stanowiące i kontrolne JST zobowiązane są do rozpatrywania

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm. [dalej: k.c.].

przedmiotowych skarg, wniosków i petycji na podstawie innych, obowiązujących już przepisów prawa, a mianowicie gdy chodzi o skargi i wnioski – oparte na przepisach k.p.a.¹¹ – petycje natomiast wnoszone do rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa mają być, zgodnie z ustawą o petycjach¹², rozpatrywane przez ten organ¹³.

Rozpatrywanie skarg dotyczących działalności wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych przez radę gminy, skarg dotyczących działalności zarządu powiatu oraz starosty, a także powiatowych służb, inspekcji i straży i innych jednostek organizacyjnych przez radę powiatu, zaś skarg dotyczących działalności zarządu i marszałka województwa przez sejmik województwa wynika bowiem wprost i jednoznacznie z art. 229 pkt 3-5 k.p.a. Ponadto, należy zauważyć, że w świetle przepisu art. 229 pkt 2 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności organów wykonawczych JST oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wojewoda lub organ wyższego stopnia. Nie w każdym zatem przypadku skargi na działalność organu wykonawczego JST lub samorządowej jednostki organizacyjnej właściwa do jej rozpoznania będzie komisja skarg, wniosków i petycji w ramach rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa, jak to wynika z treści art. 18b ust. 1 u.s.g., art. 16a ust. 1 u.s.p. i art. 30a ust. 1 u.s.w. Organem tym może być bowiem również wojewoda lub organ wyższego stopnia w sytuacji w sposób ścisły określonej w k.p.a., o czym ustawodawca w treści powołanych przepisów samorządowych ustaw ustrojowych zdaje się nie pamiętać. Wobec tego, na skutek takiego ukształtowania przepisów samorządowych ustaw ustrojowych powstała częściowa sprzeczność pomiędzy ich treścią a treścią przepisu art. 229 pkt 2 k.p.a. Podobne zastrzeżenie można poczynić w stosunku do rozpatrywania wniosków. Zgodnie z art. 242 § 1 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. Nie zawsze zatem jedynym właściwym podmiotem do rozpatrzenia wniosku złożonego do organów władz samorządowych będzie komisja skarg, wniosków i petycji działająca obligatoryjnie w ramach organu stanowiącego i kontrolnego. O tej właściwości, zgodnie z k.p.a., decyduje bowiem przedmiot wniosku.

¹¹ Ustawa z dnia 1 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm. [dalej: k.p.a.].

¹² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870 [dalej: u.o.p.].

¹³ Zob. art. 9 ust. 2 u.o.p., szerzej: Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18b*, s. 343; por. też E. KONIUSZEWSKA, *Pozycja ustrojowa*, s. 209.

Powyższe uwagi nabierają większego znaczenia ze względu na okoliczność, że analizowana komisja nie jest organem JST, a jedynie narzędziem, za pomocą którego organ stanowiący i kontrolny tej jednostki wykonuje swoje uprawnienia kontrolne na podstawie stosownych przepisów ustaw ustrojowych. Jest zatem organem wewnętrznym rady czy sejmiku, podległym temu organowi i niemającym jakichkolwiek władczych uprawnień, nie jest uprawniona do samodzielnego udzielania odpowiedzi na składane skargi, wnioski i petycje, a jedynie do ich przyjmowania, rozpatrywania i przygotowywania propozycji odpowiedzi na te środki zaskarżenia. Komisja nie może narzucić organowi stanowiącemu i kontrolnemu udzielenia odpowiedzi na skargę lub wniosek (petycję) o ściśle określonej treści, może jedynie przedstawić propozycję rozwiązania sprawy przez przedmiotowy organ¹⁴.

Mając na uwadze powyższe, komisja skarg, wniosków i petycji powinna być uznana za zbędny obligatoryjny organ wewnętrzny organu stanowiącego i kontrolnego JST. Skargi, wnioski i petycje, niezależnie od powołania tej komisji, i tak muszą podlegać rozpatrzeniu przez organ stanowiący i kontrolny z racji jego ustawowego zakresu działania. Co więcej, w praktyce często takie skargi czy wnioski powierza się istniejącej już obligatoryjnie komisji rewizyjnej, poprzez którą rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa sprawują swoje funkcje kontrolne. Na kolizję zakresu działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji w gminie zwrócono już uwagę w literaturze¹⁵, a zastrzeżenia te można odnieść również do sytuacji tych komisji w powiecie i województwie. Organy stanowiące i kontrolne bez ustanowienia obowiązku powoływania komisji skarg, wniosków i petycji zobowiązane już były do ich przyjmowania i rozpatrywania, w związku z czym za wystarczające należałoby uznać zajmowanie się nimi przez komisję rewizyjną, czy też inne komisje rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa, możliwe do powołania fakultatywnie na podstawie przepisów ustaw ustrojowych.

2. UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW JST W DEBACIE NAD RAPORTEM O STANIE TEJ JEDNOSTKI

Jako potencjalny wyraz realizacji zamysłu zwiększenia udziału obywateli (mieszkańców) w procesie funkcjonowania i kontroli organów JST uznać

¹⁴ Por. Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18b*, s. 342; E. KONIUSZEWSKA, *Pozycja ustrojowa*, s. 207-208; A. WIERZBICA, *Pozycja prawna*, s. 53-54; M. AUGUSTYNIAK, *O potrzebie odpolitycznienia*, s. 49; B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2019, s. 104-105.

¹⁵ Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 18b*, s. 342.

należy także umożliwienie mieszkańcom udziału i zabierania głosu w debacie nad raportem o stanie – odpowiednio – gminy, powiatu lub województwa samorządowego¹⁶.

Raport o stanie JST – gminy, powiatu lub województwa¹⁷ – stosownie do art. 28aa u.s.g., art. 30a u.s.p. i art. 34a u.s.w., to dokument obowiązkowo przedkładany przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu i kontrolnemu w terminie do 31 maja roku następującego po roku, którego dotyczy treść raportu, obejmujący podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i kontrolnego oraz budżetu obywatelskiego¹⁸, poddawany procedurze postępowania określonej w ustawach ustrojowych, zmierzającej do dokonania jego oceny, a następnie wyrażenia aprobaty lub braku aprobaty dla działalności organu wykonawczego poprzez udzielenie albo nieudzielenie mu wotum zaufania. W ramach tej procedury przewidziano także udział mieszkańców JST i zabieranie przez nich głosu w debacie.

Ustawodawca wymaga, aby nad przedstawionym raportem o stanie JST przeprowadzona została debata według ustawowych wytycznych, z których wynika, między innymi, że w debacie głos mogą zabierać także mieszkańcy. Wzięcie udziału w debacie nie ma jednak swobodnego charakteru. Może natomiast nastąpić po dokonaniu pisemnego zgłoszenia skierowanego do przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego JST, które powinno zostać poparte podpisami określonej liczby osób, zależnej od liczby mieszkańców tej

¹⁶ Odnośnie do instytucji raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego zob. M. AUGUSTYNIAK, *O potrzebie odpolitycznienia*, s. 51-53; M. BOKIEJ-KARCIARZ, M. KARCIARZ, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2019; R.P. KRAWCZYK, *Raport o stanie gminy*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 6-16; W. WITALEC, *Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7-8, s. 7-23; B. WILK, *Raport o stanie JST*, Warszawa: C.H. Beck 2020; B. DOLNICKI, *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 45 (2020), nr 1, s. 20-34; W. BARANOWSKA-ZAJĄC, *Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4 (340), s. 7-16; zob. też B. JAWORSKA-DEBSKA, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990-2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3 (351), s. 49-64; S. DĄBROWSKA, *Instytucja wotum zaufania dla organu wykonawczego w gminie*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 29 (2019), nr 3, s. 4-10.

¹⁷ Należy zwrócić uwagę na brak adekwatności zastosowanej przez ustawodawcę nazwy raportu – przedłożenie raportu i jego ocena ma w świetle przepisów ustaw ustrojowych zmierzać w sposób bezpośredni do dokonania ewaluacji działalności organu wykonawczego, zaś w sposób jedynie pośredni do ewaluacji stanu JST.

¹⁸ Na temat treści raportu zob. M. BOKIEJ-KARCIARZ, M. KARCIARZ, *Raport*; B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 24-25; R.P. KRAWCZYK, *Raport*, s. 7.

jednostki. I tak, jeżeli chodzi o gminy, ustanowiono próg 20 000 mieszkańców i wskazano, że w gminach nieprzekraczających tej liczby mieszkańców zgłoszenie udziału mieszkańca w debacie nad raportem o stanie gminy powinno zostać poparte podpisami co najmniej 20 osób, zaś w gminach przekraczających tę liczbę mieszkańców – podpisami co najmniej 50 osób. W powiatach i województwach także przewidziano dwa progi ilościowe mieszkańców popierających udział mieszkańca w debacie nad raportem. W powiatach liczących do 100 000 mieszkańców pisemne zgłoszenie zabrania głosu w debacie powinno zostać poparte podpisami co najmniej 150 osób, natomiast w powiatach, w których liczba mieszkańców przekracza tę ilość – podpisami co najmniej 300 osób. W województwach samorządowych jako granicę ustanowiono liczbę 2 milionów mieszkańców. Jeżeli liczba osób zamieszkujących województwo nie przekracza tej ilości, zgłoszenie powinno zostać poparte podpisami co najmniej 500 osób, jeśli zaś ją przekracza – podpisami co najmniej 1000 osób.

Jakkolwiek samo wprowadzenie do samorządowych ustaw ustrojowych instytucji raportu zostało w doktrynie przyjęte raczej sceptycznie¹⁹, to umożliwienie mieszkańcom JST wzięcia udziału w debacie nad raportem o stanie tej jednostki, a ściślej ujmując – raportem o stanie wykonywania obowiązków przez organ wykonawczy tej jednostki – i zabierania w niej głosu niewątpliwie stanowi wyraz zwiększania ich udziału w procesie funkcjonowania i kontroli organów JST, w tej sytuacji zwłaszcza organu wykonawczego. W szczególności ma to miejsce w kontekście rozwiązania, zgodnie z którym treść raportu i wynik debaty nad nim mogą, zgodnie z art. 28aa ust. 9-10 u.s.g., art. 30a ust. 9-11 u.s.p. i art. 34a ust. 9-11 u.s.w., przesądzić o podjęciu uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia organowi wykonawczemu wotum zaufania, a następnie w tym drugim przypadku – uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gdy chodzi o gminę, w powiecie zaś i w województwie – o przeprowadzeniu głosowania nad uchwałą w sprawie odwołania zarządu²⁰. Przy czym wyłącznie w gminie dla możliwości wystąpienia tego skutku konieczne jest podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium w dwóch kolejnych, następujących po sobie latach²¹, w powiecie i województwie już jednokrotne podjęcie uchwały

¹⁹ Zob. B. WILK, *Raport o stanie JST*, s. 6; M. AUGUSTYNIAK, *O potrzebie odpolitycznienia*, s. 52.

²⁰ Por. uwagi krytyczne zawarte w opracowaniach: M. AUGUSTYNIAK, *O potrzebie odpolitycznienia*, s. 52; B. JAWORSKA-DĘBSKA, *Partycypacja społeczna*, s. 60; B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 27 i 34.

²¹ Zob. Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 28aa*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 540; B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 30; W. WITALEC, *Raport o stanie jednostki*, s. 14.

w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi jest z mocy prawa równoznaczne ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu²².

Na uwagę zasługuje fakt, że w analizowanym przypadku uprawnienie zwiększające udział w procesie funkcjonowania i kontroli organów odniesione zostało do mieszkańców jako członków wspólnoty samorządowej, nie zaś ograniczone do obywateli. Możliwa do wyobrażenia jest sytuacja, w której głos mieszkańców w trakcie debaty nad raportem o stanie JST przyczyni się do wyniku głosowania w odniesieniu do wotum zaufania²³, co w konsekwencji może się przełożyć na przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta albo odwołanie zarządu odpowiednio przez radę powiatu albo sejmik województwa. Można jednak zadać pytanie, czy głos mieszkańców w każdej sytuacji będzie miał charakter obiektywny i oparty będzie na rzetelnych, rzeczowych zarzutach odnoszących się do działalności organu wykonawczego, a nie, na przykład, na przymiotach osobistych osoby pełniącej jego funkcję lub jego członków czy przekonaniach politycznych lub społecznych.

W zakresie odnoszącym się do udziału w debacie nad raportem o stanie JST mieszkańców tej jednostki wskazać można także na pewne wątpliwości wyłaniające się na tle ustanawiających go przepisów. Po pierwsze, nasuwa się pytanie, czy brak ograniczeń czasowych występowania w trakcie debaty, jaki w świetle art. 28aa ust. 5 u.s.g., art. 30a ust. 5 u.s.p. i art. 34a ust. 5 u.s.w. wprowadzono w stosunku do radnych, dotyczy także biorących udział w debacie mieszkańców. W odniesieniu do tego problemu w literaturze wskazano, że taki brak ograniczeń powinien dotyczyć także mieszkańców²⁴. Ustawodawca jednak tego nie przesądza, w związku z tym praktyka debat i oceny w toku nadzoru podejmowanych w ich trakcie uchwał będzie decydująca w tym zakresie. Po drugie, można zadać pytanie, czy dany mieszkaniec może poprzeć tylko jednego kandydata chętnego do wzięcia udziału w debacie, czy też może tego poparcia udzielić wielu mieszkańcom wyrażających taką wolę. W odniesieniu do tego pytania należy opowiedzieć się za postawioną w piśmiennictwie tezą, zgodnie z którą w braku ograniczeń ustawowych dopuścić trzeba możliwość udzielania przez jedną osobę poparcia kilku kandydatom do udziału w debacie²⁵. W doktrynie wskazano jednak także na możliwość udzielania poparcia przez samych radnych²⁶. W tym ostatnim przypadku istnieje ryzyko

²² Zob. B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 32; W. WITALEC, *Raport o stanie jednostki*, s. 9.

²³ Por. B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 24.

²⁴ Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 28aa*, s. 539.

²⁵ B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 28; inaczej R.P. KRAWCZYK, *Raport*, s. 14.

²⁶ Cz. MARTYSZ, *Komentarz do art. 28aa*, s. 539.

pojawienia się elementu politycznego i nacisku ze strony radnych reprezentujących przeciwną niż organ wykonawczy opcję polityczną na popieranych do debaty mieszkańców i treść ich wypowiedzi w czasie jej trwania.

Należy pamiętać, że w treści przepisów art. 28aa ust. 8 *in fine* u.s.g., art. 30a ust. 8 *in fine* u.s.p. i art. 34a ust. 8 *in fine* u.s.w. wprowadzono ograniczenie liczby mieszkańców mogących brać udział w debacie do piętnastu osób, o czym, jak się wydaje, choć ustawodawca tego nie przesądza, będzie decydowała kolejność wpływu pisemnych zgłoszeń do przewodniczącego rady lub sejmiku. Możliwe jest jednak zwiększenie tej liczby przez organ stanowiący i kontrolny, na co wprost wskazano w powołanych przepisach. W tym zakresie nie jest przy tym jasne, w jakim terminie miałyby nastąpić zwiększenie tej liczby mieszkańców przez organ – czy powinien on tego dokonać w uchwale o zakresie przedmiotowym raportu, o której mowa w art. 28aa ust. 3 u.s.g., art. 30a ust. 3 u.s.p. i art. 34a ust. 3 u.s.w., pod warunkiem jednak, że uchwała ta – jako uchwała o charakterze fakultatywnym – będzie przez radę lub sejmik podejmowana, czy też w statucie gminy, powiatu lub województwa, czy wreszcie w innej jeszcze, odrębnej uchwale²⁷. W ostatnim przypadku można też podać w wątpliwość, czy uchwała taka mogłaby zostać podjęta już podczas trwania sesji, której przedmiotem jest rozpatrzenie raportu, czy też powinna zostać podjęta wcześniej. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że w zasadzie wszystkie wskazane warianty pozostają dopuszczalne, chociaż ze względów organizacyjnych odnoszących się do mieszkańców powinni oni z wyprzedzeniem mieć wiedzę o tym, ilu z nich będzie mogło wziąć udział w debacie²⁸, a także jakie kryteria, w szczególności kolejność dokonanych zgłoszeń, czy też inne kryteria, będą o tym przesądzały.

Trzecia wreszcie zasadnicza wątpliwość odnosząca się do udziału w debacie nad raportem o stanie JST jej mieszkańców sprowadza się do tego, że ustawodawca, oprócz wskazanej konieczności wniesienia w odpowiednim czasie pisemnego zgłoszenia popartego odpowiednią ilością podpisów, nie stawia mieszkańcom żadnych wymogów wzięcia udziału w debacie. Wobec tego należy przyjąć, że w debacie mogą brać udział wszyscy mieszkańcy gminy w rozumieniu art. 25 k.c., a zatem także mieszkańcy nieposiadający pełnej zdolności do czynności prawnych, w tym również niepełnoletni i ubezwłasnowolnieni, mieszkańcy nieposiadający polskiego obywatelstwa oraz mieszkańcy pozbawieni praw publicznych²⁹.

²⁷ Tamże.

²⁸ Por. tamże; B. DOLNICKI, *Raport o stanie*, s. 30.

²⁹ Zob. M. AUGUSTYNIAK, R. MARCHAJ, *Komentarz do art. 5a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 152.

Jeżeli zaś chodzi o kolejność zabierania głosu w debacie przez należycie zgłoszonych mieszkańców, to zgodnie z art. 28aa ust. 8 zd. 2 u.s.g., art. 30a ust. 8 zd. 2 u.s.p. i art. 34a ust. 8 zd. 2 u.s.w. decyduje o niej kolejność otrzymania poszczególnych zgłoszeń przez przewodniczącego organu stanowiącego i kontrolnego. Rozwiązanie takie może sugerować, że analizowana wyżej decyzja organu stanowiącego i kontrolnego o ewentualnym zwiększeniu liczby mieszkańców JST biorących udział w debacie ponad ustawowy limit piętnastu osób powinna zostać podjęta wcześniej, przed sesją, w ramach której przeprowadza się debatę.

3. MOŻLIWOŚĆ WYSTĄPIENIA PRZEZ CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ Z INICJATYWĄ UCHWAŁODAWCZĄ

Jako instytucja służąca zwiększeniu udziału członków wspólnot samorządowych w funkcjonowaniu i kontroli organów JST potraktowane zostało również przez twórców nowelizacji umożliwienie wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą. W piśmiennictwie wskazano, że obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, poprzez zapewnienie zainteresowanym możliwości opracowania i złożenia projektu, który następnie powinien zostać poddany pod głosowanie organu stanowiącego i kontrolnego, jest przejawem zasady pomocniczości służącej umacnianiu kompetencji obywateli oraz ich wspólnot³⁰. W ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej członkowie wspólnot samorządowych mają prawo opracowania oraz złożenia projektu uchwały, który z mocy prawa po

³⁰ R. MARCHAJ, *Komentarz do art. 41a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 684, szerzej: B. DOLNICKI, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012, s. 113-130; M. AUGUSTYNIAK, *Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2014, s. 359-378; E. KONIUSZEWSKA, *Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnot samorządowych jako narzędzie partycypacji społecznej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, s. 418-430; M. KASIŃSKI, *Lokalne wspólnoty obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, s. 431-444; B. JAWORSKA-DĘBSKA, *Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa: C.H. Beck 2016, s. 59; M. AUGUSTYNIAK, *Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym*, [w:] *Prawne problemy samorządu*, s. 67-78.

spełnieniu warunków formalnych powinien zostać poddany pod głosowanie na posiedzeniu organu stanowiącego i kontrolnego JST. Należy jednak podkreślić, że samo przyznanie grupie mieszkańców uprawnienia do wniesienia projektu uchwały nie ogranicza uprawnień radnych czy tworzonego przez nich organu³¹. Nie jest to przy tym instytucja nieznana praktyce – powstała poza przepisami ustawowymi jako forma demokracji bezpośredniej, następnie została włączona do regulacji statutowych niektórych JST³², podejście do jej dopuszczalności jako formy demokracji bezpośredniej przeszło ewolucję w orzecznictwie sądów administracyjnych³³, zaś potem dopiero przeniesiona została na grunt regulacji ustawowych. Na skutek nowelizacji z 11 stycznia 2018 r. wprowadzona została do wszystkich trzech samorządowych ustaw ustrojowych.

W świetle wszystkich ustaw ustrojowych, a więc w każdej JST, prawo wnoszenia i popierania inicjatywy uchwałodawczej przysługuje wyłącznie mieszkańcom posiadającym czynne prawo wyborcze w wyborach do organu stanowiącego i kontrolnego. Zakres podmiotowy udziału w funkcjonowaniu i kontroli JST i ich organów został więc w tym wypadku ukształtowany w jeszcze inny sposób aniżeli na gruncie instytucji poddanych analizie we wcześniejszych rozważaniach. Nie dotyczy on bowiem wyłącznie obywateli, ani też wszystkich mieszkańców, lecz, jak wynika z przepisów ustawy k.w.³⁴, obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, którzy w dniu udzielenia poparcia dla inicjatywy ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze JST, której organ stanowiący i kontrolny jest adresatem wnoszonej inicjatywy. Przez stałe zamieszkiwanie należy z kolei rozumieć zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu³⁵. Stały mieszkaniec jest zatem rozumiany ściślej aniżeli mieszkaniec JST. Stałe zamieszkiwanie, w odróżnieniu od posiadania statusu mieszkańca, który wystarczy do stania się z mocy prawa członkiem wspólnoty samorządowej, lecz nie jest wystarczający do objęcia

³¹ R. MARCHAJ, *Komentarz do art. 41a*, s. 685.

³² Zob. B. DOLNICKI, *Obywatelska inicjatywa*, s. 115-123.

³³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r., III SA/Wr 584/05, LEX nr 883094; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 stycznia 2008 r., II SA/Ol 737/08, LEX nr 506950; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1887/13, ONSAiWSA 2015, nr 3, s. 52; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 maja 2013 r., II SA/Ol 196/13, LEX nr 1316820; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Ol 535/13, LEX nr 1424360.

³⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm. [dalej: k.w.].

³⁵ Zob. art. 5 pkt 9 k.w.

uprawnieniami związanymi z wnoszeniem inicjatywy uchwałodawczej, wiąże się nie tylko z faktycznym przebywaniem w danej miejscowości z zamiarem stałego pobytu, ale z faktycznym przebywaniem w tej miejscowości pod określonym adresem z zamiarem stałego tam przebywania.

Z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą wystąpić może grupa mieszkańców JST, zawężona podmiotowo poprzez konieczność spełnienia wskazanych wyżej warunków. Powinna to być przy tym grupa o określonej liczebności zależnej od szczebla samorządu terytorialnego, zaś w gminie i powiecie dodatkowo jeszcze od liczby mieszkańców. A zatem w gminie do 5000 mieszkańców grupa osób występujących z inicjatywą uchwałodawczą powinna liczyć co najmniej 100 osób, w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób, zaś w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób³⁶. W powiecie do 100 000 mieszkańców przedmiotowa inicjatywa przysługuje co najmniej 300 osobom, zaś w powiecie powyżej 100 000 mieszkańców – co najmniej 500³⁷. Jedyne w województwie liczba ta jest stała i, zgodnie z art. 89a ust. 2 u.s.w., wynosi co najmniej 1000 osób. W pozostałym zakresie regulacje dotyczące inicjatywy we wszystkich JST przedstawiają się analogicznie. Przede wszystkim z przepisów ustaw ustrojowych wynika, choć nie wyrażony wprost, obowiązek utworzenia komitetu inicjatywy uchwałodawczej. Wniosek taki należy wyprowadzić z brzmienia art. 41a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.g., art. 42a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.p. i art. 89a ust. 4 w zw. z ust. 5 *ab initio* u.s.w., z których wynika, że organ stanowiący i kontrolny ma obowiązek określić w drodze uchwały zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zaś komitety te są uprawnione do wskazywania osób uprawnionych do reprezentowania komitetu podczas prac organu stanowiącego i kontrolnego. Skoro zasady tworzenia komitetów inicjatyw mają być obowiązkowo przedmiotem obligatoryjnej uchwały dotyczącej szczegółowych kwestii związanych z inicjatywą uchwałodawczą w danej jednostce, to *a minori ad maius* należy uznać, że istnieje obowiązek ich tworzenia.

Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej³⁸ staje się przedmiotem obrad organu stanowiącego i kontrolnego na

³⁶ Art. 41a ust. 2 pkt 1-3 u.s.g.

³⁷ Art. 42a ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.s.p.

³⁸ W odniesieniu do gminy krytycznie oceniono samo umiejscowienie w u.s.g. przepisu dotyczącego inicjatywy uchwałodawczej w rozdziale dotyczącym aktów prawa miejscowego. Takie bowiem rozwiązanie sugeruje, że instytucja inicjatywy uchwałodawczej dotyczyć może jedynie uchwał będących aktami prawa miejscowego, co nie znajduje uzasadnienia prawnego – zob. R. MARCHAJ, *Komentarz do art. 41a*, s. 683, przyp. 1598. Uwagę tę można odnieść także do umiejscowienia regulacji inicjatywy uchwałodawczej w ustawie powiatowej, jak i ustawie wojewódzkiej.

najbliższej sesji po złożeniu projektu, ale nie później niż po upływie trzech miesięcy od dnia jego złożenia. Przepisy regulujące inicjatywę uchwałodawczą w samorządzie terytorialnym nie rozstrzygają przy tym istotnego problemu, czy organ stanowiący i kontrolny ma prawo modyfikować treść projektu uchwały wniesionego przez mieszkańców. Na podstawie zestawienia treści przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, tj. art. 5a ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.g., art. 3d ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.p. i art. 10a ust. 4 zd. 2 i 3 u.s.w., z których wynika, że w toku prac nad projektem uchwały budżetowej organ stanowiący JST nie może usuwać lub zmieniać, ale wyłącznie w stopniu istotnym, zadań w ramach budżetu obywatelskiego oraz przepisów dotyczących inicjatywy uchwałodawczej, z których upoważnienie do wprowadzania zmian, nawet nieistotnych, nie wynika, wnioskować można, że dokonywanie przez radę lub sejmik zmian we wniesionym projekcie uchwały nie jest dopuszczalne. Projekt zgłoszony w ramach inicjatywy staje się przedmiotem obrad rady na najbliższej sesji po jego złożeniu, o czym wyraźnie przesądził ustawodawca i co powinno oznaczać, że w sposób automatyczny staje się on przedmiotem obrad organu stanowiącego i kontrolnego³⁹.

Kwestie szczegółowych zasad wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasad tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasad promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać składane projekty, pozostawiono, w świetle art. 41a ust. 5 u.s.g., art. 42a ust. 5 u.s.p. i art. 89a ust. 5 u.s.w., do obowiązkowego uregulowania w obligatoryjnej uchwale organu stanowiącego i kontrolnego danej JST. Takie rozwiązanie spowoduje, z jednej strony, znaczne zróżnicowanie szczegółowych rozwiązań dotyczących występowania z inicjatywą uchwałodawczą, jej popierania i realizacji na poszczególnych szczeblach samorządu, a przede wszystkim w poszczególnych jednostkach tego samego szczebla. Z drugiej jednak strony, pozwoli na pewną elastyczność w dostosowaniu przedmiotowych wymogów do specyfiki JST z uwzględnieniem jej wielkości, charakteru, aktywności mieszkańców, czy innych jeszcze czynników.

WNIOSKI

Przyświecająca ustawodawcy w toku nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 2018 r. idea szerszego włączenia członków wspólnot samorządowych w proces funkcjonowania tych wspólnot i kontroli ich organów, a tym

³⁹ Por. R. MARCHAJ, *Komentarz do art. 41a*, s. 685.

samym zapewnienia społeczności lokalnej większego udziału w działalności organów danej JST pochodzących z aktu wyboru oraz zagwarantowania właściwej kontroli nad władzą samorządową, jest jak najbardziej uzasadniona. W odniesieniu jednak do instytucji ustanowienia obowiązkowej komisji skarg, wniosków i petycji, udziału mieszkańców JST w debacie nad raportem o stanie tej jednostki oraz przyznania inicjatywy uchwałodawczej członkom wspólnoty samorządowej – realizację tych celów uznać można za dyskusyjną ze względu na, z jednej strony, niedostateczną poprawność legislacyjną przepisów ustanawiających przedmiotowe instytucje prawne w samorządowych ustawach ustrojowych, z drugiej zaś – wobec oddziaływania o charakterze politycznym, jakie te instytucje mogą wywierać.

W odniesieniu do instytucji komisji skarg, wniosków i petycji organu stanowiącego JST stwierdzić trzeba, że jej powołanie nie ma większego znaczenia dla zwiększenia wpływu członków wspólnot samorządowych na proces funkcjonowania i kontroli organów JST, z tego względu, że przed jej ustanowieniem, zarówno skargi, wnioski, jak i petycje w takim samym zakresie mogły być wnoszone i musiały być rozpatrywane na podstawie obowiązujących już przepisów prawa (k.p.a. i u.o.p.) oraz były przedmiotem rozpoznawania przez organy stanowiące i kontrolne JST w sposób przez nie wypracowany, znany już przy tym mieszkańcom. Tym samym uznać można, że ustawodawca dokonał niepotrzebnej ingerencji w wypracowane dotychczas, funkcjonujące w praktyce i znane mieszkańcom sposoby rozpoznawania skarg, wniosków i petycji, powielając przy tym obowiązujące już regulacje, a ponadto nadmiernie je uogólniając poprzez zasugerowanie, że komisja skarg, wniosków i petycji rozpoznaje wszelkie skargi na działania organów wykonawczych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Tymczasem zaś z k.p.a. wynika, że skargi takie w odniesieniu do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej są rozpoznawane przez wojewodę lub organ wyższego stopnia, zaś wnioski – przez organy właściwe ze względu na ich przedmiot. Ponadto, użycie przez ustawodawcę sformułowania wskazującego na obywateli powinno zostać wyeliminowane, tak aby nie stwarzać niepotrzebnych wątpliwości co do zakresu podmiotowego osób uprawnionych we wspólnocie samorządowej do wnoszenia skarg, wniosków i petycji (lub co najmniej wniosków i petycji), ewentualnie do bycia uprawnionym do uzyskania rozpatrzenia wniesionej skargi, wniosku lub petycji (lub co najmniej wniosku i petycji) przez organ stanowiący i kontrolny za pomocą przedmiotowej komisji. Należy bowiem zaznaczyć, że w świetle brzmienia przepisów dotyczących komisji skarg, wniosków i petycji niejasne pozostaje, czy rozpatrywane przez nią

skargi także mogą być wnoszone wyłącznie przez obywateli, czy też określenie to odnosi się wyłącznie do zakresu podmiotowego wnoszenia wniosków i petycji. Wydaje się wobec tego, że do czasu skorygowania i doprecyzowania przepisu dotyczącego komisji skarg, wniosków i petycji, praktyka powinna kierować się stosowaniem jego wykładni systemowej oraz funkcjonalnej w celu uwzględnienia ograniczeń wynikających z k.p.a., a także umożliwienia rozpatrywania również tych skarg, wniosków i petycji, które pochodzą od członków wspólnot samorządowych nieposiadających obywatelstwa. Można się jednak także zastanawiać, czy takiej praktyki nie należałoby traktować jako nadmiernej ingerencji w językowe brzmienie przepisu. Wobec tego, w moim przekonaniu, przepisy ustaw ustrojowych ustanawiające komisje skarg, wniosków i petycji wymagają doprecyzowania.

Jeżeli natomiast chodzi o instytucję udziału mieszkańców JST w debacie nad raportem o stanie tej jednostki, to wydaje się, że jest ona w stanie przyczynić się do realnego udziału członków wspólnoty samorządowej w życiu tej wspólnoty i kontroli sprawowania funkcji przez jej organy, jednak ustanawiające ją przepisy pozostawiają zbyt wiele kwestii nierozstrzygniętych, które powinny być uregulowane na poziomie ogólnokrajowym, nie zaś w statutach poszczególnych JST. Chodzi mianowicie o ustanowienie ram czasowych lub ich braku dla udziału mieszkańca w debacie, kwestię liczby podpisów, jaką może złożyć członek wspólnoty samorządowej pod poparciem udziału danego mieszkańca (lub mieszkańców) w debacie, okoliczność, czy podpis taki może zostać złożony przez mieszkańca pełniącego funkcję radnego, tryb zwiększania przez organ stanowiący liczby mieszkańców mogących uczestniczyć w debacie. Ponadto, istnieje ryzyko, że instytucja udziału mieszkańców w debacie nad raportem może zostać wykorzystana nie jako zapewnienie im udziału w życiu wspólnoty, którą tworzą i realizowaniu funkcji przez jej organy, lecz jako instrument walki politycznej między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym JST.

Zapewnienie członkom wspólnot samorządowych możliwości zainicjowania procesu stanowienia lokalnego prawa w istotnej dla nich sprawie poprzez przyznanie inicjatywy uchwałodawczej jest w stanie przyczynić się do zwiększenia udziału członków tych wspólnot w życiu społecznym danej społeczności lokalnej czy regionalnej. Uregulowanie tej instytucji na poziomie ustawowym należy ocenić za słuszne także z tego względu, że eliminuje ostatecznie niejednorodność poglądów co do możliwości dopuszczania inicjatywy uchwałodawczej przez JST oraz różnorodne rozwiązania stosowane w tym przedmiocie na poziomie statutów różnych jednostek. W tym wypadku jednak można

zadać pytanie, z jakich względów przyznanie inicjatywy zostało zawężone do mieszkańców posiadających czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego. W praktyce mogą zaistnieć sytuacje, w których potrzeba wystąpienia z inicjatywą uchwałodawczą będzie dotyczyła członków wspólnoty, którzy przedmiotowej cechy nie mają. Różnicowanie przyznawania prawa do korzystania z instytucji prawnych służących wywieraniu wpływu na funkcjonowanie wspólnoty oraz społecznej kontroli organów JST poprzez odnoszenie niektórych z nich do mieszkańców, innych do mieszkańców posiadających prawa wyborcze, jeszcze innych do obywateli bez szerszego ku temu uzasadnienia wydaje się wprowadzać element niepewności prawnej.

Podsumowując, jakkolwiek cele postawione przed poddanymi analizie instytucjami wprowadzonymi nowelizacją z 2018 r. należy uznać za słuszne, to ich realizacja poprzez wprowadzone zmiany przepisów ustaw samorządowych nie jest pozbawiona niedociągnięć, które wymagają wyeliminowania.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

- Ustawa z dnia 1 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1319 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz.U. poz. 130.

LITERATURA

- AUGUSTYNIAK Monika: O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7-8 (355-356), s. 44-53.
- AUGUSTYNIAK Monika: Dylematy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – 25 lat doświadczeń. Wybrane zagadnienia dotyczące form o charakterze fakultatywnym, [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, red. Barbara Jaworska-Dębska, Rafał Budzisz, Warszawa: C.H. Beck 2016, s. 67-78.
- AUGUSTYNIAK Monika: Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców jako forma partycypacji społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda,

- [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2014, s. 359-378.
- AUGUSTYNIAK Monika, MARCHAJ Roman: Komentarz do art. 5a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2018, s. 148-162.
- BARANOWSKA-ZAJĄC Wioleta: Budżet obywatelski, obowiązek sporządzania i utrwalania pisemnego wykazu głosowań radnych oraz obowiązek transmitowania i utrwalania obrad organów stanowiących i kontrolnych jako przejawy zwiększenia udziału członków wspólnot samorządowych w procesie funkcjonowania i kontrolowania organów samorządu terytorialnego, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 122, s. 239-253.
- BARANOWSKA-ZAJĄC Wioleta: Obowiązek przedstawienia raportu o stanie gminy jako instrument wzmocnienia pozycji rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 4 (340), s. 7-16.
- BOKIEJ-KARCIARZ Marta, KARCIARZ Mateusz: Raport o stanie gminy, powiatu, województwa, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2019.
- DĄBROWSKA Sylwia: Instytucja wotum zaufania dla organu wykonawczego w gminie, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 29 (2019), nr 3, s. 4-10.
- DOLNICKI Bogdan: Raport o stanie gminy (powiatu, województwa), „Gdańskie Studia Prawnicze” 45 (2020), nr 1, s. 20-34.
- DOLNICKI Bogdan: Samorząd terytorialny, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2019.
- DOLNICKI Bogdan: Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, [w:] Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym, red. Mirosław Stec, Marek Mączyński, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2012, s. 113-130.
- JAWORSKA-DĘBSKA Barbara: Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990-2020. Zagadnienia wybrane, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3 (351), s. 49-64.
- JAWORSKA-DĘBSKA Barbara: Normatywne podstawy społecznego dialogu w samorządzie terytorialnym, [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania, red. Barbara Jaworska-Dębska, Rafał Budzisz, Warszawa: C.H. Beck 2016, s. 58-70.
- KASIŃSKI Michał: Lokalne wspólnoty obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2014, s. 431-444.
- KONIUSZEWSKA Ewa: Pozycja ustrojowa i zadania komisji skarg, wniosków i petycji, „Roczniki Nauk Prawnych” 29 (2019), nr 3, s. 201-217.
- KONIUSZEWSKA Ewa: Inicjatywa uchwałodawcza członków wspólnot samorządowych jako narzędzie partycypacji społecznej, [w:] Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2014, s. 418-430.
- KRAWCZYK Ryszard P.: Raport o stanie gminy, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 6-16.
- MARCHAJ Roman: Komentarz do art. 41a, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2018, s. 683-691.
- MARTYSZ Czesław: Komentarz do art. 18b, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2018, s. 340-344.
- MARTYSZ Czesław: Komentarz do art. 28aa, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Bogdan Dolnicki, Warszawa: Wolters Kluwer Polska 2018, s. 535-540.

WIERZBICA Anna: Pozycja prawna komisji skarg, wniosków i petycji, „Gdańskie Studia Prawnicze” 45 (2020), nr 1, s. 52-61.

WILK Bartosz: Raport o stanie JST, Warszawa: C.H. Beck 2020.

WITALEC Waldemar: Raport o stanie jednostki samorządu terytorialnego jako instrument oceny działalności jej organu wykonawczego, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7-8, s. 7-23.

KOMISJA SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI
UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W DEBACIE NAD RAPORTEM
O STANIE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
ORAZ ICH INICJATYWA UCHWAŁODAWCZA

Streszczenie

Jednym z celów nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych wprowadzonej ustawą z 11 stycznia 2018 r. było zwiększenie udziału obywateli (członków wspólnot samorządowych) w procesie funkcjonowania i kontroli organów jednostek samorządu terytorialnego. W artykule przeprowadzono analizę dodanych do ustaw samorządowych przepisów ustanawiających instytucje komisji skarg, wniosków i petycji, udziału mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego w debacie nad raportem o stanie tej jednostki oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Dokonano również próby oceny realizacji celu przyświecającego nowelizacji przez pryzmat poddanych analizie instytucji prawnych.

Słowa kluczowe: obywatele; mieszkańcy; skargi; wnioski i petycje; debata; inicjatywa uchwałodawcza; kontrola samorządu terytorialnego

THE COMMISSION ON COMPLAINTS, APPLICATIONS AND PETITIONS
PARTICIPATION OF INHABITANTS IN THE DEBATE ON THE REPORT
OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT STATUS AND THEIR LEGISLATIVE INITIATIVE

Summary

One of the goals of the amendment of local self-government acts, which has been introduced by the Act of 11 January 2018, was the increase of participation of citizens (members of local self-government communities) in process of the functioning and controlling local self-government bodies. This study explores the analysis of the provisions establishing the institutions of committee of complaints, applications and petitions, as well as the participation of inhabitants in debate on the report of state of local self-government unit and civic legislative initiative. It has been also made an attempt to assess the implementation of the objectives of the amendment through the prism of the analyzed legal institutions.

Keywords: citizens; inhabitants; complaints; applications and petitions; debate; legislative initiative; supervision local authority