

Hubert Izdebski  
PROF. ZWYCZ. W UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

Warszawa, 10 lipca 2013 r.

**PODSTAWY PRAWNE  
WPROWADZENIA INSTYTUCJI INICJATYWY UCHWAŁODAWCZEJ MIESZKAŃCÓW  
DO STATUTÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytania sformułowane przez Fundację im. Stefana Batorego, związane z niedawnym faktem zakwestionowania przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego wprowadzenia do statutu miasta Olsztyna możliwości zgłaszania przez liczbowo określoną grupę mieszkańców projektu uchwały rady miejskiej:

(1) Czy w oparciu o obowiązujące przepisy prawa jednostka samorządu terytorialnego może dopuścić w swym statucie możliwość zgłoszenia przez grupę mieszkańców wystąpienie z inicjatywą uchwałodawczą polegającą na zgłoszeniu projektu uchwały, czy też samorządy, a co za tym idzie i mieszkańcy, muszą czekać na nowelizację prawa, która wprost takie uprawnienie ustanowi – czy w kompetencjach jednostki samorządu terytorialnego mieści się ustanowienie prawa mieszkańców do inicjatywy uchwałodawczej w ramach statutu tej jednostki?;

(2) Jak powyższy problem można ocenić w świetle prawa międzynarodowego, w szczególności Unii Europejskiej oraz Rady Europy? Czy przy założeniu, że trafne są poglądy wyrażone w, zaprzeczających możliwości statutowego wprowadzenia inicjatywy mieszkańców, wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych: we Wrocławiu (III SA/Wr 584/05) i w Olsztynie (II SA/OI 737/08), polskie prawo pozostaje w zgodzie z międzynarodowymi zobowiązaniami Polski – czy jest podstawa do zakwestionowania takiego stanu rzeczy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunałem Praw Człowieka?.

\*

Podstawowy problem, na nowo postawiony – w pewnym stopniu nadzwyczajną – aktywnością Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, który nie tylko zastosował, wspomniane w związku z przedstawionymi pytaniami, rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do uchwały Rada Miasta Olsztyna z dnia 27 marca b.r. w sprawie zmiany statutu Miasta wprowadzającej instytucje inicjatywy uchwałodawczej (a w dniu 2 sierpnia ub.r. zastosował także takie rozstrzygnięcie w stosunku do odpowiedniej uchwały Rady Miasta Sępólno<sup>1</sup>), ale również, co samo w sobie nie jest zwyczajne, wezwał jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa do wykreślenia już istniejących odpowiednich postanowień ich statutów. Dziesięć jednostek (w tym Iława, Kętrzyn, Biskupiec i Reszel) w wyniku tej interwencji Wojewody dokonało takiej zmiany, lecz trzy (miasta Pieniężno i Ełk oraz gmina Jonkowo) zmiany odmówiło; w stosunku do uchwał statutowych tych gmin Wojewoda wniósł, z powołaniem się na obydwa wyroki wymienione w pierwszym pytaniu Fundacji im. Stefana Batorego<sup>2</sup>, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego<sup>3</sup> – w trybie art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup> (tj. zaskarżenia uchwały po upływie terminu do zastosowania rozstrzygnięcia nadzorczego, a więc w sytuacji braku takiego zastosowania przez Wojewodę).

Może być zastanawiający fakt braku sygnałów o podobnej nadzwyczajnej aktywności innych wojewodów – mimo tego, że instytucja inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców znajduje, poza wymienionymi gminami Województwa Warmińsko-Mazurskiego stosunkowo już szeroki wyraz w statutach gmin całego kraju, zarówno miejskich (jak Białystok, Częstochowa Gdańsk, Gdynia, Katowice, Opole, Sosnowiec, Słupsk, Sopot, Toruń czy Warszawa; z kolei Poznań zna instytucję, ale ogranicza ją do spraw nienależących do ustawowo zastrzeżonych kompetencji rady oraz prezydenta), jak i wiejskich (np. Jeżów Sudecki), a znana jest także na poziomie powiatów. Inaczej trzeba traktować rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 7 maja ub.r., trafnie kwestionujące odesłanie w statucie Wodzisławia Śląskiego unormowania kwestii inicjatywy mieszkańców do odrębnej uchwały rady miejskiej<sup>5</sup> - bowiem miejscem do całościowego unormowania tej materii może być tylko statut jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>1</sup> Dz.Urz.Woj.Warm-Maz. z 2012 r. poz. 2263.

<sup>2</sup> Są to wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r. i WSA w Olsztynie z dnia 28 października 2008 r.

<sup>3</sup> Por. M. Hausman-Pniewska, „Olsztyn. Co wolno wojewodzie...”, w: *Wiadomości NGO.pl* z dnia 18 kwietnia 2013 r. (<http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/865729.html> - 7.07.2013).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 594.

<sup>5</sup> Por. A. Krajewska, „Inicjatywa uchwałodawcza obywateli; rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody”, w: *Obserwator Konstytucyjny* z dnia 23 sierpnia 2012 r. (<http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/wiadomosci/inicjatywa-uchwalodawcza-obywateli> – 5.07.2013).

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batory.org.pl](mailto:maszglas@batory.org.pl)

Problem dotyczy zarazem, z jednej strony, rozumienia powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących samej instytucji statutu jednostki samorządu terytorialnego. Mowa, w szczególności, o art. 169 ust. 4 Konstytucji RP („Ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące”) z koniecznością zwrócenia uwagi na to, że zgodnie z art. 163 Konstytucji do samorządu terytorialnego generalnie należą zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych organów oraz w art. 3 ust. 1 („o ustroju gminy stanowi jej statut”) i art. 22 ust. 1 („organizacje wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”) ustawy o samorządzie gminnym – i odpowiednio w art. 2 ust. 4 i art. 19 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> oraz, w odniesieniu jednak tylko do pierwszego z tych przepisów, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że w tym zakresie występują dwa stanowiska odnoszące się do zakresu „materii statutowej”, różniące się co do tego, czy w statucie jednostki samorządu terytorialnego mogą znaleźć się wyłącznie te kwestie, które mają odrębną szczegółową podstawę prawną w ustawie (a zatem statut stanowiłby szczególny rodzaj aktu wykonawczego do samorządowej ustawy ustrojowej), czy też organ stanowiący może zawierać w tym akcie prawa miejscowego wszystkie zagadnienia związane z funkcjonowaniem danej jednostki samorządu, o ile nie naruszają one przepisów prawa o mocy powszechnie obowiązującej<sup>8</sup> (a więc w tym ujęciu statut byłby bardzo szczególną, bo wydaną w ramach ustaw, „konstytucją” danej jednostki).

Stanowiska te wiążą się ściśle z różnym rozumieniem – w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, których organy są organami władzy publicznej (art. 164 Konstytucji), lecz które są zarazem wspólnotami samorządowymi, wykonującymi zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji)<sup>9</sup> – zasady legalizmu (nie trafnie, moim zdaniem, określanej także jako zasada praworządności, a to ze względu na ustalone, bardzo różne od legalizmu, znaczenie przypisywane tej zasadzie w

<sup>6</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 595.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 596.

<sup>8</sup> Por. np. - z powołaniem się na literaturę i orzecznictwo - A. Wierzbica, Komentarz do art. 3, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 40 i nast.

<sup>9</sup> W ustrojowych ustawach samorządowych element wspólnoty jest jeszcze bardziej podkreślany: np. „Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium” (art. 1) – a wobec tego, skoro „gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, zadania wykonuje wspólnota mieszkańców (na pewno nie terytorium).

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batorego.org.pl](mailto:maszglas@batorego.org.pl)

„prawie socjalistycznym”), zadeklarowanej w art. 7 Konstytucji RP; deklaracja ta ma następujące brzmienie: „organy władzy publicznej działają *na podstawie i w granicach prawa*”.

Pierwsze ze wskazanych stanowisk ogranicza się w istocie do uznania normatywnego znaczenia jedynie wyrażenia „działają *na podstawie*”, wszelkie przejawy działalności jednostek samorządu traktując na zasadzie właściwej decyzjom administracyjnym, wydawanym przez różnego rodzaju organy administracji publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego; decyzja wydana bez szczegółowej ustawowej podstawy prawnej jest, jak wiadomo, nieważna (art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa – i nie ma w nim wspomnienia o granicach prawa).

Drugie ze stanowisk uwzględnia – oczywiście w stosunku do niestanowiących decyzji administracyjnych – aktów wydawanych przez organy (jak sama nazwa wskazuje) *stanowiące* jednostek samorządu terytorialnego możliwość wydawania ich „*w granicach prawa*” przy jednoczesnym wymogu wystąpienia także podstawy prawnej (zawsze wyraźnej, gdy ma dochodzić do ograniczenia praw człowieka i obywatela); podstawa ta jednak nie tylko nie musi, ale w określonych sytuacjach nie może (i to właśnie dotyczy statutów jednostek samorządu) ograniczać się do materii *explicite* ustawowo określonej jako materia statutowa.

Stanowisko to udatnie scharakteryzował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie, gdy stwierdził, że „odmawianie wiążącego i legitymującego charakteru przepisowi ustawowemu stwierdzającemu, że rada reguluje ustrój gminy w drodze statutu nie znajduje żadnego uzasadnienia w obowiązującym prawie. Pozytywne upoważnienie do kształtowania treści statutu jest generalne, a nie kazuistyczne. Brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie. Ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno zatem wynikać wprost z ustawy”<sup>10</sup>. Także Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że „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 swa strukturę” – i dodał: „takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a w szczególności w regule, że samorządowi

<sup>10</sup> Wyrok z dnia 7 maja 2008 r. (II SA/Go 169/08 - LEX nr 519061).  
Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batory.org.pl](mailto:maszglas@batory.org.pl)

należy zapewnić swobodę kształtowania swych organów, jak też niezależność wybranym przedstawicielom<sup>11</sup>. Przeciwnie stanowisko wprost zostało wyrażone w powołanych wyrokach WSA we Wrocławiu i w Olsztynie.

Z drugiej strony, idzie o zagadnienie natury fundamentalnej – mianowicie sposób rozumienia konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną zasadą pomocniczości, ale na tle innych zasad konstytucyjnych, wśród których, poza wspomnianą już zasadą legalizmu, należy wymienić zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), zasadę unitaryzmu (art. 3) i zasadę decentralizacji władzy publicznej).

Idzie o to czy – jest to pierwsze z jasno zarysowanych stanowisk w tym zakresie - samorząd terytorialny istnieje z woli władzy centralnej wyrażonej przez ustawodawcę konstytucyjnego i ustawodawcę zwykłego i przez to sprowadza się do roli instytucji decentralizacji władzy wykonawczej, czy też – drugie ze stanowisk – jest on koniecznym, wręcz naturalnym składnikiem współczesnego państwa demokratycznego, z istoty swojej, a nie z woli władzy centralnej, posiadającym odpowiednią dozę samodzielności, a, w skrajnych już ujęciach, jest instytucją starszą od państwa i tym samym pierwotną w stosunku do państwa.

W okresie II Rzeczypospolitej pierwsze ze stanowisk określano jako koncepcję samorządu etatystyczną, a drugie – koncepcję naturalistyczną. Pierwsza stopniowo wypierała drugą z doktryny i z aktów prawnych, a Konstytucja kwietniowa nadała skrajnemu ujęciu etatystycznemu rangę konstytucyjną<sup>12</sup>.

W III Rzeczypospolitej, ani Mała Konstytucja 1992 r., ani obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie wypowiedziały się jasno za jednym albo drugim ze stanowisk w odniesieniu do, odrodzonego po jego programowym odrzuceniu w „prawie socjalistycznym” i następnie po odrodzeniu w 1990 r. rozbudowanego, samorządu terytorialnego. Pozwala to na różne rozumienie konstytucyjnej istoty samorządu terytorialnego – przy jednak braku występowania w doktrynie i tym bardziej orzecznictwie skrajniejszych wydań naturalizmu.

<sup>11</sup> Wyrok z dnia 8 lutego 2005 r. (OSK 1122/04 – *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 2006 nr 1, poz. 9).

<sup>12</sup> Por. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.



W orzecznictwie organów nadzorczych oraz sądów administracyjnych, ale też i w wielu, choć bynajmniej nie wszystkich, opracowaniach doktrynalnych, wyraźnie przeważa, co należy zaznaczyć, konsekwentna koncepcja etatystyczna – na co ważną reakcję stanowił artykuł Michała Kuleszy pod bardzo polemicznym tytułem „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów”<sup>13</sup>.

Da się jednak wykazać, że skrajniejsze podejścia etatystyczne nie są zgodne z Konstytucją RP, która wymaga uwzględnienia wszystkich wskazanych zasad, poczynając od zasady pomocniczości, a nie selektywnego odwoływania się do niektórych tylko zasad. Jest ono także niezgodne z – mającą, z uwagi na walor ratyfikowanej umowy międzynarodowej ogłoszonej w „Dzienniku Ustaw”, pierwszeństwo przed ustawą – Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (dotyczącą gmin i powiatów, lecz nie województw); w Karcie znalazły się, poza zacytowanym w powołanym wyroku NSA z dnia 8 lutego 2005 r., takie sformułowania jak: „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego” (preambuła), „zasada samorządności terytorialnej *musi* być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji” (art. 1), „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” (art. 3 ust. 1) czy „społeczności lokalne mają – w *zakresie* określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2). W sformułowaniach Karty można bez trudu odnaleźć cechy właściwe, umiarkowanemu wprawdzie, naturalizmowi.

Koncepcję etatystyczną wydaje się wyrażać również Trybunał Konstytucyjny, choć na ogół czyni to w sposób, który można nazwać etatyzmem umiarkowanym – przy niedostrzeganiu określonych wątków naturalistycznych w samej Konstytucji i, jak już je ukazałem, w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>14</sup>.

Przy – oczywistym w warunkach kontynentalnej konstrukcji źródeł prawa oraz kontynentalnej historii samorządu jako formuły decentralizacji władzy publicznej – traktowaniu etatyzmu jako punktu wyjścia myślenia o istocie samorządu, trzeba, w moim

<sup>13</sup> *Samorząd Terytorialny*, 2009 nr 12.

<sup>14</sup> Kwestię tę rozwijam w książce *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 341 i nast.

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batory.org.pl](mailto:maszglas@batory.org.pl)

przekonaniu, poszukiwać możliwości takiego jego miarkowania, aby maksymalnie uwzględniać – konieczne dla funkcjonowania współczesnej demokracji w ramach rozwijającej się ogólnej koncepcji *multi-level governance* (od podmiotów pozarządowych i jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego do Unii Europejskiej i globalnych organizacji międzynarodowych) – za obowiązujący uznać model etatyzmu bardzo ograniczonego. Teza ta posłuży jako punkt wyjścia dalszych rozważań, już bezpośrednio dotyczących przedmiotu opracowania.

W jej ramach mieści się bowiem bardziej konkretna teza, zgodnie z którą brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie - ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno wynikać wprost i wyraźnie z ustawy; teza taka sformułowana została, i to w takim właśnie wysłowieniu, w powołanym wyroku WSA w Gorzowie.

Ponieważ w odniesieniu do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców ustawy, w szczególności wszystkie trzy ustrojowe ustawy samorządowe, odpowiednich ograniczeń nie zawierają, wynika z tego - najbardziej już konkretna - teza o dopuszczalności, lecz tylko kompleksowego, tj. bez odsyłania do odrębnych uchwał organów stanowiących, statutowego unormowania kwestii tej inicjatywy.

Już w 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny mógł stwierdzić, że na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy noszącej wówczas tytuł: o samorządzie terytorialnym rada gminy może w statucie gminy określić organy, którym przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w sprawach rozstrzyganych w drodze uchwały rady<sup>15</sup> – uzasadnienie którego to wyroku można odpowiednio zastosować także do inicjatywy mieszkańców.

Szczególnie jednak godny uwagi jest wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 maja b.r. wydany w wyniku wspomnianej skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na funkcjonujący od 2008 r. statut miasta Ełk<sup>16</sup>. Wyraźnie stwierdzając, że nie podziela stanowiska sformułowanego w jego wyroku z dnia 28 października 2008 r. (i w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2006 r.), Sąd oddalił skargę Wojewody, przedstawiając

---

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 17 listopada 1995 r. (SA/Wr 2515/95 – *Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych* 1996 nr 1, poz. 13).

<sup>16</sup> II SA/OI 196/13.

obszerne uzasadnienie, odwołujące się także do poglądów doktryny oraz m.in. powoływanego już w niniejszym opracowaniu wyroku WSA w Gorzowie z dnia 7 maja 2008 r. i powołanego wyroku NSA z dnia 8 lutego 2005 r., koncentrujące się na rozumieniu konstytucyjnego określenia „w granicach ustaw”. Uwzględniając również wprost dotyczący inicjatywy mieszkańców wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2012 r.<sup>17</sup>, WSA w Olsztynie stwierdził m.in., że „kompetencja dla inicjatywy obywatelskiej pozostaje ‘w granicach prawa’ wynikającego z art. 169 ust. 4 Konstytucji rozumianego jako generalne uprawnienie do kształtowania treści statutu. Skoro wprowadzone uprawnienie nie narusza żadnego z zapisów ustawy o samorządzie gminnym, Konstytucji RP, czy też innego aktu normatywnego, to nie sposób uznać, że zapis taki jest niezgodny i pozostaje poza pojęciem ‘w granicach ustaw’”. Sąd jednocześnie zaznaczył, że samo przyznanie grupie mieszkańców inicjatywy uchwałodawczej w niczym nie ogranicza uprawnień samych radnych czy rady, bowiem przedłożenie projektu uchwały może skutkować jedynie obowiązkiem rozpatrzenia, lecz nie przyjęcia.

Powyższy wyrok, choć nie uwzględni – i nie musiał uwzględnić – wszystkich doktrynalnych aspektów jego przedmiotu, podniesionych w niniejszym opracowaniu, już sam z siebie zawiera odpowiedź na pierwsze z pytań przedstawionych na wstępie. Do tej odpowiedzi można jeszcze dodać stwierdzenie, że ustawowe rozwiązanie kwestii inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, do jakiego zmierza Prezydent RP (według niedawnego oświadczenia, we wrześniu b.r. ma On skierować do Sejmu obszerny projekt nowelizacji ustawodawstwa samorządowego), może mieć podwójny charakter: z jednej strony stanowić rodzaj usprawiedliwionej reakcji na etatystycznie zorientowane niektóre orzeczenia sądowno-administracyjne<sup>18</sup>, lecz z drugiej strony – jeżeli warunki korzystania z tego prawa zostałyby określone w sposób bezwzględnie obowiązujący – mogłoby to oznaczać podwyższenie wymogów w stosunku do obecnych, określonych w niektórych statutach jednostek samorządu terytorialnego, a więc także pewne ograniczenie funkcjonującego już wyspowo prawa inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. W każdym razie, zaproponowanie generalnego wprowadzenia instytucji inicjatywy mieszkańców nie oznacza, że ustawa jest niezbędna do nadania inicjatywie mieszkańców wszelkich cech instytucji prawnej.

---

<sup>17</sup> III SA/Kr 329/12.

<sup>18</sup> Tak też ocenił je Prezydent Gdańska P. Adamowicz w liście z dnia 23 marca 2011 r. do członków Unii Metropolii Polskich (<http://www.adamowicz.pl/list-prezydenta-adamowicz-do-czlonkow-Unii-Metropolii-Polskich> - 6.07.2013).

Fundacja im. Stefana Batorego ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa, [maszglas@batory.org.pl](mailto:maszglas@batory.org.pl)



Częściowo też, gdy idzie o Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, została udzielona odpowiedź na drugie z pytań – przy podkreśleniu, że Karta wprost nie przewiduje instytucji inicjatywy mieszkańców, choć instytucja ta w pełni mieści się w zasadach wyrażonych w Karcie. Biorąc pod uwagę wskazaną już prawną rangę Karty i jej ukierunkowanie naturalistyczne, etatystyczne stanowisko w materii inicjatywy oznacza podważenie tej rangi. Nie ma jednak prostego międzynarodowego mechanizmu usuwania skutków naruszenia postanowień Karty przez państwo członkowskie, w szczególności nie ma możliwości skutecznego zwrócenia się w tym celu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; wykorzystywane by zatem musiały być mechanizmy o charakterze prawno-politycznym, w szczególności z odwołaniem się do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Co do prawa Unii Europejskiej, ogólne reguły demokracji partycypacyjnej – a inicjatywa mieszkańców należy do instytucji tej demokracji – można zdekodować z ogólnych wartości, którymi kieruje się Unia, określonymi w Traktacie o Unii Europejskiej. Należy jednakże mieć na uwadze fakt ograniczonych kompetencji Unii, nieobejmujących spraw organizacji administracji publicznej państw członkowskich, a wobec tego w ramach Unii można by mówić jedynie o ewentualnych działaniach politycznych. W konsekwencji, gdy idzie o środki prawne, problem może być rozwiązany tylko w obrębie systemu władz publicznych RP.