



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 23 marca 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym
(druk nr 933)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa zmienia regulacje dotyczące referendum lokalnego zawarte w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, w szczególności:

- 1) poszerza zakres spraw, w których można przeprowadzić referendum, o inne niż „istotne” sprawy nienależące do zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) zmniejsza minimalną liczbę mieszkańców jednostki samorządu uprawnionych do inicjowania referendum (gminy i powiaty: z 10% na 5% uprawnionych do głosowania, województwa: z 5% na 2,5% uprawnionych do głosowania),
- 3) zmniejsza odsetek osób uczestniczących w referendum, którego osiągnięcie pozwala uznać wynik referendum za wiążący (z 30% do 15% uczestniczących w nim uprawnionych, a w przypadku odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu – z 60% liczby biorących udział w jego wyborze, na 60% liczby głosów oddanych na ten organ),
- 4) ogranicza liczbę dni, w których może być przeprowadzone referendum do dwóch wskazywanych przez premiera: jeden dzień w trzecim półroczu, a drugi w przedostatnim półroczu pięcioletniej kadencji organów samorządowych (ograniczenie nie dotyczy referendum odwołującego organ jednostki),
- 5) wydłuża termin na zbieranie podpisów mieszkańców pod inicjatywą referendalną z 60 dni do 6 miesięcy; przy obniżonych progach, przy średniej wielkości gminie (15 tys. mieszkańców, w tym 12 tys. uprawnionych), oznacza to 3–4 podpisy dziennie,

- 6) wydłuża terminy na odwołanie się od decyzji komisarza wyborczego lub od uchwały rady odrzucających wnioski mieszkańców o referendum,
- 7) wprowadza nakaz udostępnienia pomieszczeń w nieruchomościach państwowych i komunalnych wskazanych przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców na przeprowadzenia zgromadzenia,
- 8) powiększa z jednego do trzech liczbę mężów zaufania, których mogą zgłosić inicjator oraz organ wykonawczy jednostki,
- 9) podniesiono większość głosów, którą rada będzie mogła odrzucić wniosek mieszkańców o referendum tematyczne do 3/5 ustawowego składu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym wpłynął do Sejmu 29 października 2021 r. (druk nr 1768). Pierwsze (komisyjne) czytanie (Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej) odbyło się i sprawozdanie przedstawiono 8 lutego 2023 r. Drugie czytanie odbyło się 7 marca i tego dnia komisje przedstawiły sprawozdanie. Trzecie czytanie odbyło się 9 marca. W trakcie prac sejmowych wprowadzono do projektu poprawki redakcyjne i merytoryczne.

III. Uwagi szczegółowe

1. W 2012 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2003 r. (K 30/02) wprowadzono do ustawy o referendum lokalnym możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego, w którym mieszkańcy wyrażają swoją wolę nie tylko – jak dotychczas – co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, ale także – zgodnie z sugestią TK – „w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. W opiniowanej ustawie proponuje się skreślenie wyrazu „istotnych”. W połączeniu z obniżeniem minimalnej liczby osób inicjujących z 10% do 5% (z 5% do 2,5%) może to się wiązać z ryzykiem, że referendum będzie przeprowadzane także w sprawach „nieistotnych”.

Wnioskodawca prawdopodobnie nie wniknął w istotę wyroku TK z 2003 r. Ustawa o referendum lokalnym jeszcze przez wyrokiem TK określała jego zakres jako „sprawy

dotyczące wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”. Ustawa stanowiła zatem od początku, że wszelkie sprawy należące do zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu mogą być przedmiotem referendum lokalnego. TK dopuścił możliwość (prawo do) przeprowadzenia referendum lokalnego „w innych [czyli nie należących do zadań i kompetencji organów danej jednostki] istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”. Zatem od 2013 r. można przeprowadzać referenda lokalne także w sprawach nie należących do zadań organów danej jednostki samorządu terytorialnego – TK zastrzegł jednak, że należy je organizować jedynie w sprawach „istotnych”.

Podsumowując, dotychczas ustawa przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum we wszelkich sprawach leżących w zakresie zadań i kompetencji tej jednostki (jej organów), a w innych sprawach kiedy są „istotne” dla różnego rodzaju więzi łączących wspólnotę samorządową. Proponowana zmiana jest sprzeczna z wyrokiem TK.

Poprawka: skreślić pkt 1.

2. Skoro w trakcie sejmowych prac nad projektem dodano w pkt 3, w art. 6a ustęp przewidujący, że Prezes Rady Ministrów będzie ustalał te same dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego dwa w kadencji dni referendalne (w trzecim oraz przedostatnim półroczu kadencji), niepotrzebnie pozostawiono przepis przewidujący, że w przypadku gdy planowanych jest kilka referendów w danym półroczu rada jednostki samorządu terytorialnego wyznacza te referenda na ten sam dzień. Rada nie wyznacza już tych dni. Mają one być ustalone w rozporządzenia Premiera. Z podobnych powodów zbędna jest regulacja (pkt 9, art. 18 ust. 3) nakazująca radzie, przy podejmowaniu uchwały w sprawie referendum, uwzględnienie terminów, o których mowa w art. 6a w ust. 1 (czyli trzeciego i przedostatniego półroczu kadencji). Uwaga będzie nieaktualna, jeżeli zamiarem ustawodawcy jest by terminy wyznaczone przez Premiera miały jedynie charakter niewiążącej propozycji i by rady mogły wyznaczać terminy referendów w innych dniach mieszczących się w trzecim lub przedostatnim półroczu kadencji organów samorządowych, zgodnie z zamysłem wyrażonym w pierwotnym projekcie ustawy.

Poprawka: w pkt 3, w art. 6a skreśla się ust. 3; w pkt 9, w art. 18 w ust. 3 skreśla się wyrazy „1 i”.

3. W pkt 4 w lit. a ustępowi 1 nadaje się nowe brzmienie, ale identyczne z dotychczasowym. Podobny błąd popełniono w pkt 9, powtarzając treść dotychczasowego art. 18.

Poprawka: w pkt 4 skreślić lit. a; w pkt 9 zamiast nadawać nowe brzmienie art. 18, należy dodać do niego ustępy 2 i 3.

4. W pkt 11, w art. 21 uchylono pkt 1, pozostawiono zaś w tym artykule regulację przewidującą, że „referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku, o którym mowa w art. 20 ust. 3”. Oznacza to, że w praktyce referenda i tak będą się odbywać niekiedy nie tylko w dwa dni w kadencji. Regulacja ta zdaje się sugerować, że terminy wyznaczone przez Premiera mają jedynie charakter niewiążącej propozycji, choć nie wiadomo dlaczego ma ona przybrać postać rozporządzenia.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że jeśli inicjujący referendum mieszkańcy zgłoszą inicjatywę na początku czwartego kwartału, a postępowanie odwoławcze potoczy się dość szybko, to referendum zostanie przeprowadzone szybciej, niż planowali sami inicjatorzy – przed wskazanym w ustawie terminem, czyli przed przedostatnim półroczem.

5. W pkt 12, w art. 22 uchyla się ust. 5, który przewiduje, że dodatkowy termin na usunięcie uchybień we wniosku, co do zasady nie dotyczy uchybienia polegającego na przedstawieniu niewystarczającej liczby podpisów, jeżeli upłynął termin na ich zbieranie. Uchylenie ust. 5 wprowadzi wyjątek w regulacjach wyborczo-referendalnych, oznaczający, że w przypadku referendum lokalnego dotyczącego odwołania organu nie jest konieczne zebranie w terminie podpisów. Będzie je można „dozbierać”, nawet po upływie terminu na zbieranie podpisów, jeśli organ weryfikujący podpisy stwierdzi, że jest ich za mało. Ponadto, skoro wydłużono czas na zbieranie podpisów w odniesieniu do wszystkich referendum lokalnych, nie jest jasne dlaczego tylko w przypadku referendum w sprawie odwołania organu, niewystarczającą liczbę podpisów potraktowano jako łatwy do poprawienia błąd formalny. Tymczasem trudność w zebraniu wymaganej liczby podpisów, i tak zmniejszonej tą ustawą, świadczy raczej o braku poparcia dla wniosku o referendum. W końcu, ta niejednorodność może w przyszłości powodować niemiłe zaskoczenia, gdy przykładowo lokalny komitet zgłaszając kandydata na radnego do rady gminy, albo wniosek o referendum merytoryczne, dowie się, że w przypadku tego rodzaju głosowania reguła ta już nie obowiązuje.

Poprawka: w pkt 12 skreśla się lit. b.

6. W pkt 15 postanowiono, że „Jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych są obowiązane udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli nie zakłóci to normalnego funkcjonowania tych jednostek”. Warto zwrócić uwagę, że dotyczy to wszystkich jednostek zarządzających nieruchomościami państwowymi. W praktyce zatem obowiązek bezpłatnego udostępnienia będzie też dotyczył kancelarii sejmu i senatu, poza dniami posiedzeń izb i komisji. To prawda, ustawa wyłącza urzędy z kampanii wyborczej, ale wyłączenie prowadzenia kampanii dotyczy „urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów”, ale nie administracji państwowej.

Poprawka: w ust. 1a skreślić wyrazy „państwowych i”.

7. W pkt 17 nowelizuje się przepisy regulujące minimalną frekwencję głosujących w referendum. Generalnie ulega ona obniżeniu z 30% na 15% uprawnionych (referenda tematyczne). Dotyczy to także odwołania organu stanowiącego jednostki. W przypadku odwołania organu wykonawczego regulację nazbyt skomplikowano: „co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w tych wyborach na odwoływany organ”. W kontekście dwóch tur, w 2018 r. średnia frekwencja 54,90% w I turze i 48,83% w II turze, i przy założeniu, że do wyboru wójta wystarcza minimalnie powyżej 50% głosów, minima frekwencyjne będą wynosić 16,8% i 14,9%, czyli około 15%. Ponieważ wartości te są i tak wymaganiem minimalnym (w praktyce frekwencja może być i wyższa) być może warto dla prostoty regulacji ujednoczyć wymóg frekwencji 15% dla wszystkich rodzajów lokalnych referendów: tematycznych i odwoławczych. Uprości to regulację oraz ułatwi jej zrozumienie adresatom, a zarazem nie zmieni jej istoty, ponieważ w praktyce próg ten wynosiłby i tak około 15%.

Poprawka: w art. 55 w ust. 1 skreślić wyrazy „z zastrzeżeniem ust. 2” oraz skreślić ust. 2.

8. Po wejściu w życie ustawy – 1 stycznia 2024 r. – pierwsze referenda będą się mogły odbyć między kwietniem i październikiem 2025 r. Ponieważ ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, nie jest jasne jaki będzie status referendów zainicjowanych przed ogłoszeniem bądź wejściem w życie tej ustawy, a zarządzonych na rok 2024 r., a w przypadku przedłużających się procedur odwoławczych na początek 2025 r. Termin ich

przeprowadzenia będzie prawdopodobnie niezgodny z obowiązującą ustawą. Przeciętnie co 56 dni odbywa się w Polsce jakieś tematyczne referendum lokalne.

Być może warto dodać przepis o stosowaniu do nich przepisów dotychczasowych.

Główny ekspert

Marek Jarentowski