



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis
stenograficzny
ze wspólnego posiedzenia
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (244.)
oraz
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (222.)

28 marca 2023 r.

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk senacki nr 933, druki sejmowe nr 1768, 1768-A, 3014 i 3014-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 16)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Aleksander Pocij oraz przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zygmunt Frankiewicz)

PRZEWODNICZĄCY
ALEKSANDER POCIEJ

Dzień dobry.

Szanowni Państwo Senatorowie!

Otwieram wraz z panem przewodniczącym posiedzenie 2 połączonych komisji – Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Mamy dzisiaj jeden punkt: rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym.

Rozumiem, że mamy kworum w obydwu komisjach, tak?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Tak.)

Mamy również przedstawiciela strony rządowej. Wszyscy...

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: Nie, nie mamy.)

Nie mamy.

(Senator Zygmunt Frankiewicz: To jest przedłożenie poselskie, więc...)

A, przepraszam bardzo, przepraszam bardzo.

Czy jest przedstawiciel wnioskodawców?

(Starszy Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Renata Rucińska: Nie ma.)

Nie ma.

I rozumiem, że nie ma również nikogo z rządu. Bo czasami, mimo że chodzi o przedłożenie poselskie, przychodzi ktoś z rządu. Ale nie ma.

Czy możemy poprosić o stanowisko naszego Biura Legislacyjnego?

Bardzo proszę.

GŁÓWNY EKSPERT
W BIURZE LEGISLACYJNYM
W KANCELARII SENATU
MAREK JARENTOWSKI

Dziękuję bardzo.

Skoro nie ma wskazanych przez pana przewodniczącego stron, to pozwolę sobie powiedzieć też troszkę o samej ustawie.

Ustawa zmienia regulacje dotyczące referendum lokalnego zawarte w ustawie z 2000 r. o referendum lokalnym. W szczególności można wymienić tutaj kilka istotnych elementów.

Przede wszystkim ona: poszerza zakres spraw, w których można przeprowadzić referendum, o inne niż istotne sprawy należące do zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu; zmniejsza minimalną liczbę mieszkańców jednostki samorządu uprawnionych do inicjowania referendum; zmniejsza odsetek osób uczestniczących w referendum, którego osiągnięcie pozwala uznać wynik referendum za wiążący; ogranicza liczbę dni, w których będzie można przeprowadzić referendum, zasadniczo do 2 dni w kadencji organów tych jednostek, wskazywanych przez premiera; wydłuża termin na zbieranie podpisów pod inicjatywą referendalną mieszkańców; wydłuża terminy na odwołanie się od decyzji komisarzy wyborczego lub od uchwały rady odrzucających wnioski mieszkańców o referendum; wprowadza nakaz

udostępniania pomieszczeń w nieruchomościach państwowych i komunalnych wskazanych przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców na przeprowadzenie zgromadzenia; powiększa z 1 do 3 liczbę mężów zaufania, których może zgłosić inicjator oraz organ wykonawczy jednostki. Podniesiono też większość głosów, którą rada będzie mogła odrzucić wniosek mieszkańców o referendum tematyczne, do 3/5 ustawowego składu rady.

Jeśli chodzi o uwagi Biura Legislacyjnego, to, po pierwsze, należy zaznaczyć, że w 2012 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego 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 Trybunału, w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. W opiniowanej ustawie proponuje się skreślenie wyrazu „istotnych”. Prawdopodobnie wnioskodawca nie wniknął w istotę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2003 r. Chodziło o to, żeby oprócz dotychczasowych możliwości przeprowadzenia referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, dopuścić także możliwość przeprowadzenia referendum w sprawach, które nie leżą w zadaniach i kompetencjach organów gminy, ale są dla gminy istotne. Skreślenie tu słowa „istotne” oznaczać będzie, że referendum będzie mogło być przeprowadzone w sprawach, które w ogóle nie należą do zadań i kompetencji gminy, a w konsekwencji wynik referendum nie będzie mógł wpłynąć na te zadania i kompetencje. Ponieważ nie będą to zadania organów gminy, to one nie będą mogły efektywnie wykonać rezultatu tego referendum, nawet jeśli ono byłoby wiążące. Tym bardziej że wnioskodawca sam zauważa, że referendum jest wiążące tylko dla organów gminy. A więc propozycja Biura Legislacyjnego jest taka, żeby skreślić pkt 1 w nowelizacji.

Po drugie, w ustawie proponuje się ograniczenie dni, w których przeprowadza się referendum, do 2 wskazanych przez prezesa Rady Ministrów, ale w innym miejscu pozostawia się przepis nakazujący radzie przy podejmowaniu

uchwały w sprawie referendum uwzględnienie terminów, o których mowa w art. 6a w ust. 1, czyli trzeciego i przedostatniego półrocza kadencji organów gminy. Konstrukcja jest bowiem taka, że ustawa zakłada, że referenda będą, jak powiedziałem, przeprowadzane 2 razy w ciągu kadencji – najpierw w trzecim półroczu kadencji, a potem w przedostatnim półroczu kadencji. W założeniu premier ma wskazać w czasie tych dwóch półroczy po jednym dniu, jednakże tam, gdzie w ustawie mowa o zadaniach rady gminy w zakresie zarządzenia referendum, nadal pozwala się radzie uwzględnić te półrocza, a nie tylko dni wskazane przez premiera. Czyli jest tu niekonsekwencja ustawodawcy. Tak więc proponujemy, by w pktcie 3, w art. 6a skreślić ust. 3, a w pktcie 9, w art. 18 w ust. 3 skreślić wyrazy „1 i”.

Podobny błąd popełniono w pktcie 9, powtarzając treść dotychczasowego art. 18. I tu też proponujemy poprawkę.

Czwarta uwaga: w pktcie 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 pięćdziesiątym 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 2 dni w kadencji. Regulacja ta zdaje się też sugerować, że terminy wyznaczone przez premiera mają jedynie charakter niewiążącej propozycji, choć nie wiadomo, dlaczego ma ona przybrać postać rozporządzenia. Jednocześnie z pozostawieniem tego przepisu łączy się pewne ryzyko. Należy zwrócić uwagę, że jeśli inicjujący referendum mieszkańcy zgłoszą inicjatywę na początku IV kwartału, a postępowanie odwoławcze potoczy się dość szybko, to paradoksalnie referendum zostanie przeprowadzone szybciej, niż planowali sami inicjatorzy, i przed wskazanym w ustawie terminem, czyli przed przedostatnim półroczem.

Kolejna uwaga: w pktcie 12, w art. 22 uchyla się pkt 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. A więc to będzie znaczący wyjątek, bo do tej pory we wszystkich regulacjach referendalnych i wyborczych organ wyborczy mógł pozwolić na dozbieranie podpisów, pod warunkiem że nie upłynął ogólny termin na zbieranie podpisów. Tu tymczasem wprowadza się wyjątek, że w przypadku tego rodzaju referendum, dotyczącego odwołania organu gminy, mimo i tak wydłużenia terminu na zbieranie podpisów do 6 miesięcy, w razie gdyby ich zabrakło albo nawet gdyby inicjator w ogóle zapomniał zebrać podpisów, organ będzie musiał dać potem dodatkowy termin na ich zbieranie.

Następna uwaga: w pktcie 15 postanowiono, że jednostki organizacyjne sprawujące trwałą 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. Tu warto zwrócić uwagę, że dotyczy to wszystkich jednostek zarządzających nieruchomościami państwowymi. W praktyce zatem obowiązek bezpłatnego udostępnienia będzie też dotyczył Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, oczywiście poza dniami posiedzeń izb i komisji. To prawda, że ustawa wyłącza urzędy z kampanii wyborczej, ale, co ciekawe, wyłączenie to dotyczy jedynie urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów, a nie całej administracji państwowej. Tak więc propozycja jest taka, żeby w ust. 1a skreślić wyrazy: „państwowych i”.

Siódma uwaga: w pktcie 17 nowelizuje się przepisy regulujące minimalną frekwencję głosujących w referendum. Generalnie ulega ona obniżeniu z 30% do 15% uprawnionych. Chodzi o referenda tematyczne. Dotyczy to także odwołania organu stanowiącego jednostki. W przypadku odwołania organu wykonawczego regulację jednak nazbyt skomplikowano, bo przewiduje się, że próg frekwencyjny będzie wynosił co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w tych wyborach na odwołany organ wykonawczy. W kontekście 2 tur – biorę tu średnie wyniki z 2018 r., kiedy to średnia frekwencja wynosiła 54,9% w pierwszej turze i 48,83% w drugiej turze – i przy założeniu, że do wyboru wójta

wystarczy minimalnie powyżej 50% głosów, minima frekwencyjne będą wynosić odpowiednio 16,8% i 14,9%, czyli ok. 15%. A ponieważ wartości te i tak są wymaganiem minimalnym, w praktyce frekwencja może być wyższa, to być może warto dla prostoty regulacji ujednolicić wymóg frekwencji do 15% dla wszystkich rodzajów lokalnych referendów – i tematycznych, i odwoławczych. Uprości to regulację oraz ułatwi jej zrozumienie adresatom, a zarazem nie zmieni istoty, ponieważ w praktyce ten próg i tak wynosiłby ok. 15%. I tu też proponujemy poprawkę.

I ostatnia kwestia: po wejściu w życie ustawy, zakładanym na 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 przed wejściem w życie tej ustawy, a zarządzonych na rok 2024, czyli wtedy kiedy już ta ustawa będzie obowiązywać, zaś w przypadku przedłużających się procedur odwoławczych – także zarządzonych na początek 2025 r. Termin ich przeprowadzenia będzie prawdopodobnie niezgodny z obowiązującą już ustawą. Przeciwnie co 56 dni odbywa się w Polsce jakieś tematyczne referendum lokalne. Być może warto dodać przepis przejściowy o stosowaniu do nich dotychczasowych przepisów. Dziękuję bardzo.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zygmunt Frankiewicz)

PRZEWODNICZĄCY ZYGMENT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo panu mecenasowi.
Otwieram dyskusję.

Tylko, jeżeli państwo...

(Senator Aleksander Pociąg: Dyskusja czy goście?)

To też dyskusja.

Tylko sprawdzę, czy nie dołączyli do nas wnioskodawcy tej nowelizacji.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie.

To w takim razie w kolejności zgłoszeń... Dwaj przedstawiciele związków samorządowych się zgłosili – pan Marek Wójcik w imieniu

Związku Miast Polskich i pan Adrian Pokrywczyński w imieniu Związku Powiatów Polskich.

Proszę bardzo, pan Marek Wójcik.

PEŁNOMOCNIK DO SPRAW
LEGISLACYJNYCH ZARZĄDU ZWIĄZKU
MIAST POLSKICH
MAREK WÓJCİK

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Ja mam zaszczyt przedstawić wspólne stanowisko korporacji samorządowych tworzących Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego w tej sprawie. Ono jest bardzo krótkie. My negatywnie opiniujemy tę ustawę. Wskazujemy, że ona niweczy podstawy demokracji lokalnej, z trudem wypracowane przez ostatnie kilkadziesiąt lat. Z całą pewnością spowoduje osłabienie zaufania do sprawczości obywateli wyrażonej podczas wyborów oraz może sparaliżować działalność lokalnych wspólnot mieszkańców poprzez spowodowanie wypaczenia, jakim jest to, że mniejszość będzie decydowała o większości. W związku z tym prosiłbym państwa o to, aby podjąć wszelkie możliwe działania, by ta ustawa nie weszła w życie.

Ja podam przykład nawiązując do wypowiedzi pana mecenasa. Drodzy Państwo, w gminie, w której prawie 10 tysięcy osób wzięło udział w głosowaniu, a 5 tysięcy zagłosowało za wójtem, burmistrzem czy prezydentem, do referendum powinno pójść 3 tysiące, 3/5. I wystarczy, że zagłosuje 1 tysiąc 501 osób, to ta osoba przestaje być wójtem, burmistrzem, prezydentem. Przypomnę: wybrało go 5 tysięcy, a odwoła go 1 tysiąc 501. A więc tu mamy wyraźny przykład tego, jak mniejszość będzie przesądzała o większości.

To jest zupełnie nie do przyjęcia. Będziemy mieli do czynienia z totalną destabilizacją działalności samorządu terytorialnego, dlatego że najpierw będzie zbieranie głosów przez 6 miesięcy, a potem te wszystkie procedury, które będą dotyczyły referendum i będą koncentrowały uwagę społeczności lokalnej na problemach związanych z referendum. Zebranie 15% ludzi, którzy będą przeciwko, nie wiem, opłatom za śmieci, opłatom za wodę, opłatom za transport zbiorowy, nie będzie wielkim problemem. A więc proszę sobie wyobrazić, co się stanie, jak takie referendum się odbędzie. Niewielka grupa wyborców przesądzi o tym, że takich opłat ma nie być.

Jest też coś, o czym mówił pan mecenas – brak przepisów przejściowych. My sygnalizowaliśmy w Sejmie, że to jest w ogóle nie do przyjęcia, bo nie wiadomo, jak będziemy mieli się zachować w pierwszych dniach 2024 r. w związku z tym, że będą wyznaczone referenda, które de facto w myśl tych przepisów nie powinny się odbyć. Ale tu stawiam znak zapytania. W ogóle pod ogromnym znakiem zapytania jest to, czy oprócz tych 2 terminów wyznaczonych w ustawie mogą się odbywać referenda także w innych terminach.

Jest jeszcze taki element, który tu nie stawał, mianowicie kwestia samoopodatkowania. Ta ustawa zmniejsza próg referendalny w tym zakresie. Do tej pory w ustawie w kwestii samoopodatkowania był wyższy próg, ale w tej chwili on jest zlikwidowany. Są też pewne wątpliwości, czy tego typu rozwiązanie mogło być w takiej procedurze, czyli bez konsultacji społecznych, przyjęte i czy spełnia reguły konstytucyjne. Nie znajdujemy żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia tej regulacji. Tak jak powiedziałem, ona zdestabilizuje działalność samorządów terytorialnych czy lokalnych wspólnot mieszkańców.

Ja myślę, że normalna praca, planowanie przyszłości i podejmowanie pewnych przedsięwzięć koniecznych, ale często trudnych właściwie przestaną być możliwe, dlatego że zawsze znajdzie się garstka osób, którym się to nie spodoba. A z doświadczeń związanych z dotychczas przeprowadzonymi referendumi wynika, że zgromadzenie ludzi będących przeciw nie stanowi problemu, z tymi będącymi za jest inaczej. W związku z tym nie będzie problemu, żeby zdestabilizować działalność wspólnot samorządowych. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Bardzo dziękuję.

Pan Adrian Pokrywczyński, a później pan Grzegorz Gąsior w imieniu Krajowego Biura Wyborczego – zdalnie.

EKSPERT W DZIALE MONITORINGU
PRAWNEGO I EKSPERTYZY
W BIURZE ZWIĄZKU POWIATÓW
POLSKICH
ADRIAN POKRYWCZYŃSKI

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo! Wysokie Komisje!

Mam zaszczyt przedstawić stanowisko Związku Powiatów Polskich, które w zasadzie jest identyczne z tym, co powiedział pan Marek Wójcik, ponieważ my też jesteśmy w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

A ja zwrócę uwagę na to, dlaczego tę ustawę Senat winien w całości odrzucić.

Po pierwsze, ustawa znacząco zmniejsza rangę referendum lokalnego. Tak jak zauważyli senacy legislatorzy, ustawa przez usunięcie tylko jednego słowa „istotne” w zasadzie niweluje kwestie istotności czy powagi tematu referendum. Będzie już można zrobić temat ze wszystkiego. To samo powoduje proponowane przez wnioskodawców obniżenie progów czy to ważności referendum, czy zbierania podpisów. W naszym mniemaniu może to spowodować, że inicjatywy w sprawie referendum będą podejmowane dosłownie w błahych sprawach, które dla większości mieszkańców nawet mogą nie być na tyle interesujące, żeby wzięli udział w głosowaniu. A zorganizować referendum będzie trzeba, bo spełniono warunki.

Po drugie, ustawa wprowadza jakiś, przeproszam za określenie, zupełnie absurdalny mechanizm 2 terminów obowiązkowych referendum, w dodatku wyznaczanych przez premiera. Naszym zdaniem tylko wspólnota lokalna albo regionalna powinna decydować, czy i jakie referendum się odbędzie oraz kiedy się ono odbędzie, a nie odgórnie organ centralny.

A najgorsze rozwiązanie, jakie widzimy, to jest przekształcenie progów potrzebnych do ważności referendum odwoławczych. No ten mechanizm jest wręcz niebezpieczny, bo on spowoduje, że mniejszość zacznie rządzić większością. Będzie duże zagrożenie, ponieważ organy wykonawcze po prostu co chwilę będą stawały przed groźbą odwołania. A więc trzeba na to spojrzeć w ten sposób, że ten mechanizm wydaje się nam ustrojowo bardzo niebezpieczny.

Tak więc znowelizowana ustawa spowoduje albo może spowodować: zachwianie stabilności funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – a na to chyba się nie możemy zgodzić – przede wszystkim paraliż organów wykonawczych i sprowadzenie referendum do takich organizowanych naprędce albo w każdym temacie plebiscytów. Chyba nie o to chodziło wszystkim tym, którzy tworzyli ustawę o referendach lokalnych pierwotnie. A więc my jesteśmy za odrzuceniem w całości tej ustawy przez Senat. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.

I zapraszam do zabrania głosu pana Grzegorza Gąsiora...

(Ekspert w Zespole Prawnym i Organizacji Wyborów w Krajowym Biurze Wyborczym Grzegorz Gąsior: Dzień dobry państwu...)

...z Krajowego Biura Wyborczego.

Bardzo proszę. Słuchać pana bardzo dobrze.

**EKSPERT W ZESPOLE PRAWNYM
I ORGANIZACJI WYBORÓW
W KRAJOWYM BIURZE WYBORCZYM
GRZEGORZ GAŚSIOR**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Chciałbym w imieniu Krajowego Biura Wyborczego zgłosić kilka uwag natury organizacyjnej, które ewentualnie mogą się wiązać z problemami organizacyjnymi.

Jeśli chodzi o już tutaj wspomniany przepis art. 6a ust. 2, dotyczący wyznaczenia 2 terminów referendum, to chcielibyśmy zwrócić uwagę na wątpliwości. Co się stanie, jeżeli będzie taka konieczność, że będą musiały zostać przeprowadzone w tym terminie np. wybory prezydenta, związane z opróżnieniem urzędu prezydenta, albo przedterminowe wybory do Sejmu i Senatu? W przypadku skrócenia kadencji Sejmu, one muszą się odbyć nie później niż w czterdziestym piątym dniu od wejścia w życie uchwały Sejmu o skróceniu swojej kadencji. W związku z tym pytanie: czy w takiej sytuacji prezes Rady Ministrów będzie dokonywał zmiany rozporządzenia? Oczywiście taka sytuacja zapewne nie będzie zdarzała się często, ale też z całą pewnością nie można tego rodzaju sytuacji wykluczyć.

Kolejna uwaga dotyczy pktu 6. Zresztą ta kwestia była już poruszana m.in. przez Biuro Legislacyjne. Ten pkt 6 dotyczy art. 14. W terminie 6 miesięcy od dnia powiadomienia inicjator referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie. Termin wydłuża się z obecnie obowiązujących 60 dni do 6 miesięcy, czyli tak naprawdę będzie on ponad trzykrotnie dłuższy, przy jednoczesnym

zmniejszeniu wymaganej liczby podpisów. Dotyczy to również referendów odwoławczych. Jeżeli organ jednostki samorządu terytorialnego wymaga w ocenie mieszkańców odwołania, to wydaje się, że nie trzeba ustanawiać półrocznego okresu na zbieranie podpisów.

Kolejna uwaga: Krajowe Biuro Wyborcze chciałoby zwrócić też uwagę na pkt 12 w zakresie art. 22. Pan mecenas z Biura Legislacyjnego już się na ten temat wypowiadał – mówię o kwestii uchylenia ust. 5. Według Krajowego Biura Wyborczego uchylenie tego ustępu jest bezcelowe, tym bardziej że nie uchylono analogicznej regulacji w odniesieniu do innych referendów. Wydaje się, że tutaj termin jest na tyle długi, że nie ma potrzeby dodatkowo przedłużać tego terminu o kolejny miesiąc – bo z 6 miesięcy zrobi się praktycznie 7 miesięcy. Poza tym taka konstrukcja może rodzić wątpliwości wyborców w tym zakresie.

Kolejny punkt, pkt 13, dotyczy art. 24a. W ust. 3 zabrakło regulacji, jak mniemam, dotyczącej terminu wniesienia skargi. We wszystkich przepisach zmieniany jest termin wniesienia skargi lub skargi kasacyjnej, ale projektodawca w tym miejscu, w art. 24 ust. 3 zdanie trzecie, takiej skargi nie przewidział.

I pkt 15 w zakresie art. 29. Biuro Legislacyjne już też zwracało uwagę na ten przepis. Ja chciałbym zwrócić państwa uwagę na inne kwestie.

Proponowany przepis brzmi: „Jednostki organizacyjne sprawujące trwały zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych są obowiązane udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia”... Przede wszystkim przepis ten nie określa, w jakim okresie ma nastąpić to udostępnienie, tak? Zakładam, że chodzi o kampanię referendalną. Wydaje się, że należałoby to doprecyzować.

Warto też zwrócić uwagę, odnosząc się do tego właśnie przepisu, że w art. 28 ust. 1 jest mowa o inicjatorze referendum oraz partiach politycznych, zrzeszeniach i mieszkańcach. Z kolei w tym przepisie pominięto partie polityczne, a zrzeszenia zastąpiono stowarzyszeniami. Według Krajowego Biura Wyborczego ustawa powinna posługiwać się tymi samymi pojęciami.

Następna kwestia w zakresie tego samego przepisu: tu jest taki zapis: „są obowiązane

udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców”. I teraz pytanie: na wniosek ilu mieszkańców? Czy jeżeli to będzie np. 2 mieszkańców, to również już będzie uprawnienie do tego, żeby tylko tych 2 mieszkańców złożyło wniosek o udostępnienie takiego lokalu? Ponadto w rozumieniu prawa o zgromadzeniach zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni. Należałoby też dodatkowo wskazać, że spotkania te organizowane są w celu prowadzenia kampanii referendalnej, a nie np. w jakiejś innej sprawie. Według Krajowego Biura Wyborczego te przepisy powinny zostać doprecyzowane.

Pkt 16 w zakresie art. 51. Tu już była mowa o mężach zaufania, ale chcielibyśmy zwrócić uwagę, że w przypadku referendum odwoławczego prawo zgłoszenia mężów zaufania powinien mieć także odwoływany organ. W przypadku referendum w sprawie odwołania rady i wójta wydaje się, że zarówno jeden, jak i drugi organ powinien mieć możliwość wskazania mężów zaufania. Proponowany przepis, można powiedzieć, powielił błąd z obowiązującej ustawy, bo rzeczywiście w obowiązującej ustawie zostało to pominięte. Dotąd nie zostało to zmienione. Wydaje się, że jeżeli już dokonuje się zmiany, to należałoby uwzględnić również możliwość zgłoszenia mężów zaufania przez odwołany organ lub przez odwołane organy.

Podobna sytuacja jest w niezmienionym przepisie dotyczącym powoływania komisji do spraw referendum, w art. 50 ust. 1, też w zakresie możliwości uprawnienia do zgłoszenia kandydatów na członków obwodowych komisji do spraw referendum.

Odnosnie do pktu 17, który również był już tutaj poruszany, tylko trochę w innym kontekście... Sekundkę. Ja sobie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Przewodniczący Zygmunt Frankiewicz: Ja myślę...)

Tutaj jest mowa – mam na myśli pkt 17 w zakresie art. 55 ust. 2... W całej ustawie mówi się o odwołaniu wójta, burmistrza i prezydenta miasta – mam na myśli obowiązującą ustawę – zaś w tym przypadku posłużono się nazwą organu.

I jeszcze odnośnie do tych 15% to, wbrew uzasadnieniu poprawki, przepis ten dotyczy nie tylko referendum merytorycznego, ale również referendum w sprawie odwołania rady czy

sejmiku województwa oraz wójta wybranego przez radę i sytuuje próg frekwencyjny w tych referendach na bardzo niskim poziomie – na to tylko informacyjnie Krajowe Biuro Wyborcze zwraca uwagę. Pan mecenas z Biura Legislacyjnego wspominał o tych 15%. Dotychczas te 3/5 liczby osób biorących udział w wyborach... No, wydaje się, że ustawodawca celowo rozróżnił te 2 wartości. Ale rzeczywiście w przypadku zmiany dotyczącej tego, że ma to być 3/5 liczby głosów oddanych w tych wyborach na odwoływany organ, jak wskazano w ustawie, a tak naprawdę na osobę pełniącą funkcję, która ma być odwołana, te progi są zdecydowanie obniżone.

I już taka techniczna kwestia: w pkt 19 odnoszącym się do art. 65 po wyrazach „organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie” i przecinku brakuje wyrazu „lecz” – „nie później niż w terminie 3 miesięcy”... Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję za tę obszerną opinię.

Teraz udzielę głosu panu Krzysztofowi Wójtowiczowi, burmistrzowi gminy Skała i przedstawicielowi Unii Miasteczek Polskich.

A później, pozwólcie państwo, że sam zabiorę głos.

I sprawdzę, kto z państwa jeszcze chce zabrać głos. Pan senator Wadim Tyszkiewicz. To na razie wszyscy.

Bardzo proszę.

**PRZEDSTAWICIEL UNII MIASTECZEK
POLSKICH
KRZYSZTOF WÓJTOWICZ**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Na samym początku chciałbym zgłosić jedną uwagę: ta ustawa powinna znaleźć się tam, gdzie jej miejsce, czyli w koszu. A ponieważ jesteście porządnymi obywatelami, to zrobimy to porządnie, czyli wrzucimy do niebieskiego worka do segregacji.

I przechodząc do analizy merytorycznej tej ustawy... Ona powinna się nazywać następująco: antyobywatelski i niedemokratyczny projekt

ustawy o referendum lokalnym, generowaniu konfliktów społecznych oraz destabilizacji administracji samorządowej. Teraz krótko wyjaśnię, dlaczego ustawa tak powinna się nazywać.

Szanowni Państwo, niedemokratyczne zasady wpisane w przepisy tej ustawy moi przedmówcy już szeroko opisali – obniżenie progów ważności, zmniejszenie liczby potrzebnych głosów, a więc to, co mówił pan Marek Wójcik, czyli że mniejszość będzie rządziła większością. Najjaskrawszym przykładem tego jest zapis, który mówi o referendum odwoławczym organu gminy – do wyboru trzeba uzyskać więcej niż 50%, a odwołać go może mniej niż 50%, bo aby uzyskać troszkę więcej niż 50%, to ten organ musiałby uzyskać w wyborach więcej niż 85% głosów. Takie sytuacje są ekstremalnie rzadkie.

Niskie progi ważności referendum będą powodowały inflację złych pomysłów i zmniejszenie wagi referendum. Jest to antyobywatelskie działanie. W ten sposób nie zachęca się ludzi do działania propaństwowego i budującego wspólnotę lokalną.

Z natury referendum wynika generowanie konfliktów społecznych, polaryzacja mieszkańców na linii mieszkańcy – mieszkańcy oraz mieszkańcy – samorząd. Te konflikty społeczne bardzo długo później się naprawia, gasi. Wiem coś o tym, ponieważ 3 lata temu, niestety, miałem doświadczenie referendalne odwoławcze. Odbiło się ono bardzo negatywnie na wizerunku gminy. Bardzo długo musieliśmy pracować nad tym, aby ten wizerunek naprawić.

Długotrwałe kampanie referendalne podczas zbierania podpisów to kampanie negatywne, a w przypadku ostatniego terminu wyznaczonego w ustawie będą to kampanie wyborcze finansowane z budżetu państwa i powodujące negatywne skutki dla samorządu. Każda inicjatywa referendalna niezależnie od tego, jak dobre intencje ma komitet referendalny czy grupa inicjatywa, z natury referendum, właśnie polaryzuje i wpływa bardzo negatywnie na funkcjonowanie samorządu. Wtedy organy stanowiące czy wykonawcze spowalniają swoją pracę w oczekiwaniu na wynik referendum, aby nie narazić się wyborcom czy wpłynąć w jakiś sposób na jego wyniki.

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że będą to ogromne koszty finansowe dla państwa, ale również dla samorządów. To kolejny taki absurd. Skoro mamy już w tej ustawie wyznaczone

2 terminy, wyobraźmy sobie taką sytuację, że w tych 2 terminach w jakiejś gminie będzie tak fantastycznie, że nikt nie będzie chciał podjąć inicjatywy referendalnej. No cóż, zostanie wyznaczony temat? Dobrze. Skoro jest wyznaczony termin, a ktoś wyznaczy temat, to może niech wyznaczy również wynik tego referendum. Wtedy referenda też nie będą potrzebne.

Szanowni Państwo, na koniec: ustawa ustanawia mechanizm, który może spowodować jakby permanentny proces referendalny w skali całego kraju. Przy tak niskich progach – a jeszcze będzie można łączyć tematy referendalne z referendum odwoławczym – nie będzie dla samorządu, jak również dla organu stanowiącego i dla organu wykonawczego absolutnie żadnej motywacji do tego, aby z samorządem się wiązać. Można powiedzieć, że generalnie to będzie taka machina referendów odwoławczych co chwilę. Przy tak niskich progach będzie to niesamowicie łatwe. Unia Miasteczek Polskich stoi na stanowisku, że ustawę w tym kształcie należy odrzucić. Bardzo dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.

Szanowni Państwo, ja wnoszę o odrzucenie tej ustawy.

Wiem, że z takim samym wnioskiem występuje pan przewodniczący Aleksander Pocięć i pan senator Bogdan Zdrojewski.

(Senator Bogdan Zdrojewski: Tak, potwierdzam.)

Po tych wypowiedziach sprawa wydaje się stosunkowo prosta. Przypomnę, że 3 reprezentowane tu korporacje samorządowe jednoznacznie negatywnie odniosły się do tego projektu. Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wydała dokument w tej sprawie jednoznacznie negatywny. Biuro Legislacyjne Senatu przedstawiło opinię, która w moim odczuciu dla takiej 3-stronicowej ustawy jest miążdżąca. No takie błędy, wręcz żenujące, się tam pojawiają, które powinny dyskredytować również autorów. Podobnie jest z Krajowym Biurem Wyborczym, które znalazło jeszcze dodatkowe błędy w tej ustawie.

Ja jeszcze tylko dopowiem parę zdań na ten temat, bo jestem doświadczony w tej sprawie.

Jeżeli wójt, burmistrz, prezydent wygrywa wybory, to przedstawia jakąś koncepcję na – kiedyś

4 lata, a teraz – najbliższe 5 lat sprawowania tego urzędu. Ta koncepcja może być wywrócona do góry nogami wskutek referendum, w których weźmie udział mała liczba ludzi, ale przekieruje wysiłek miasta czy gminy nie tam, gdzie planował wójt, który się będzie rozliczał ze swojego programu wyborczego. Te progi są – tak jak już tutaj panowie mówili bardzo dobrze... 85% musiałoby pójść do wyborów, żeby spełnić ten wymóg, który jest przy wybieraniu wójta, burmistrza, prezydenta. Ja to policzę inaczej: 40% frekwencji to jest stosunkowo dużo, trzeba zdobyć ponad 50% głosów i to wystarczy, do tego 3/5 to jest 60%. Jak się to pomnoży, to będzie widać, że przy takiej frekwencji 12% uprawnionych może odwołać wójta, burmistrza, prezydenta, a to odwołanie wymaga tylko większości. Czyli praktycznie przy całym niezłej frekwencji 6% niezadowolonych może odwołać ten organ wykonawczy.

Efekt dodatkowy poza tymi, które tu już były dobitnie podane, jest taki, że ci sprawujący władzę wykonawczą w gminach będą jeszcze bardziej się obawiali niepopularnych decyzji. Z doświadczenia wiem, że najczęściej o rozwoju decydują właśnie takie decyzje. A więc to będzie dla państwa demolujące. Skąd mam takie doświadczenie? Bo miałem takie 2 referenda odwoławcze właśnie po niepopularnych decyzjach, które dla miasta, w którym byłem 26 lat z hakiem prezydentem, były bardzo korzystne, co pokazały następne lata.

Jest jeszcze takie pomieszanie 2 trybów. W konstytucji mamy zapisaną demokrację pośrednią. To, o czym teraz dyskutujemy, to jest rozszerzenie o elementy demokracji bezpośredniej. To jest dobre do aktywizowania mieszkańców, ale jeżeli jest w kolizji z demokracją pośrednią, to prowadzi do psucia tejże demokracji na szczeblu lokalnym. Stąd wniosek, który już złożyłem.

Do głosu zgłosił się jeszcze tylko pan senator Wadim Tyszkiewicz. Dobrze by było kończyć powoli tę dyskusję, więc jeżeli nie ma nowych argumentów – starych nie warto powtarzać – to będzie to ostatni głos.

Bardzo proszę.

**SENATOR
WADIM TYSZKIEWICZ**

Ja bardzo krótko.

Też mam długie doświadczenie samorządowe i powiem tak: każdy, kto zgłasza za tą ustawą, zgłasza za niszczeniem samorządu. Tak

złej ustawy, tak antysamorządowej ja w życiu nie widziałem. I jeszcze raz powtarzam – zresztą argumenty już były tutaj wyartykułowane – to jest niszczenie samorządu. Samorząd polega też na podejmowaniu decyzji, trzeba pamiętać, decyzji czasami trudnych – to nie są łatwe decyzje – przez wójta, burmistrza, prezydenta, przez radę. Jeżeli każda trudna decyzja będzie wiązała się z referendum, bo pewnej grupce obywateli to się nie spodoba, no to jest to koniec samorządu. A dla mnie to jest czysty populizm i naginanie się opcji rządzącej po to, żeby dla 2 czy 3 głosów jakichś szaleńców – bo inaczej tych ludzi nie mogę nazwać – miażdżyć samorząd. Powtórzę jeszcze zdanie, które powiedziałem na początku, i skończę: każdy, kto zagłosuje za tą ustawą, zagłosuje za niszczeniem samorządu. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję.
Nie ma więcej głosów.

Jest zgłoszonych cały szereg poprawek, których jeszcze nikt z grona państwa senatorów nie przejął, ale najdalej idący jest wniosek o odrzucenie, który poddam w pierwszej kolejności pod głosowanie. Jeżeli ten wniosek zostanie przyjęty, to bezprzedmiotowe będzie głosowanie nad poprawkami.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem wniosku o odrzucenie w całości tej ustawy?

Kto jest przeciw?

Kto się wstrzymał?

Proszę o podanie łącznych wyników.

12 głosów za, 2 – przeciw, 5 senatorów się wstrzymało.

Czyli wniosek o odrzucenie został przyjęty.

Na tym będziemy kończyli procedowanie, tylko jeszcze jest potrzebny sprawozdawca.

Czy ktoś z państwa...

(*Senator Aleksander Pocij*: Ja bym zaproponował pana przewodniczącego.)

Dziękuję bardzo za zaufanie. Nie ma innych zgłoszeń. Dziękuję bardzo. Będę sprawozdawcą.

Na tym zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 59)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Wydawniczy