



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja

Druk nr 1768

Warszawa, 28 października 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o referendum lokalnym.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jarosława Sachajkę.

(-) Waldemar Andzel; (-) Barbara Bartuś; (-) Joanna Borowiak; (-) Krzysztof Czarnecki; (-) Witold Czarnecki; (-) Jan Duda; (-) Barbara Dziuk; (-) Leszek Galemba; (-) Paweł Hreniak; (-) Michał Jach; (-) Leonard Krasulski; (-) Paweł Kukiz; (-) Jacek Kurzępa; (-) Ewa Malik; (-) Beata Mateusiak-Pielucha; (-) Waldemar Olejniczak; (-) Jerzy Paul; (-) Piotr Polak; (-) Marcin Porzucek; (-) Paweł Rychlik; (-) Jarosław Sachajko; (-) Marek Suski; (-) Krzysztof Szulowski; (-) Ewa Szymańska; (-) Janusz Śniadek; (-) Adam Śnieżek; (-) Jacek Świat; (-) Jan Warzecha; (-) Grzegorz Adam Woźniak; (-) Stanisław Żuk.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o referendum lokalnym

Art. 1. W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:
 - „3) w innych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.”;
- 2) art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej:

 - 1) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu;
 - 2) 2,5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa.”;
- 3) po art. 6 dodaje się art. 6a w brzmieniu:

„Art. 6a. 1. Referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego:

 - 1) po raz pierwszy - nie wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy od dnia wyboru tego organu i nie później niż po upływie 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu;
 - 2) po raz drugi - nie wcześniej niż przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu.

2. W przypadku gdy w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 albo pkt 2, jest planowane przeprowadzenie więcej niż jednego referendum, termin przeprowadzenia referendów ustala się na ten sam dzień.

3. Przepisu ust. 1 i 2 nie stosuje się do referendum, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1.”;
- 4) art. 8a otrzymuje brzmienie:

„Art. 8a. 1. Referendum nie zarządza się na dzień, na który zostały zarządzone wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy zarządzenia referendum na dzień, na który zostały zarządzone przedterminowe, uzupełniające lub ponowne wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowe lub ponowne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”;

5) w art. 9:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2 podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c.”,

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest podejmowana z własnej inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek organu wykonawczego.

1b. Wniosek organu wykonawczego o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum jest rozpatrywany w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia.”;

6) w art. 10:

a) uchyla się ust. 2,

b) w ust. 4 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„W tym przypadku nie stosuje się terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2.”;

7) w art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W terminie 6 miesięcy od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie.”;

8) w art. 16 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Wniosek o przeprowadzenie referendum niespełniający warunków, o których mowa w art. 15, komisja zwraca inicjatorowi referendum, wyznaczając trzydziestodniowy termin do usunięcia uchybień.”;

9) w art. 17 uchyla się ust. 2;

10) art. 18 otrzymuje brzmienie:

„Art. 18. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonego w art. 12 ust. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców większością 3/5 głosów swojego ustawowego składu.

2. Podejmując uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia terminy określone w art. 6a ust. 1 i 2.”;

11) w art. 20:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia.”,

b) w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 30 dni.”,

c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Skarga kasacyjna jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.”,

d) w ust. 4 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

„W tym przypadku nie stosuje się terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2.”;

12) w art. 21 uchyla się pkt 1;

13) w art. 22:

a) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Komisarz wyborczy zwraca inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi wniosek zawierający uchybienia i wyznacza trzydziestodniowy termin do ich usunięcia.”,

b) uchyla się ust. 5;

- 14) w art. 24a w ust. 3 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:
„Na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniająca uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) radzie gminy służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego.”;
- 15) w art. 26:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia.”,
- b) w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:
„Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 30 dni.”,
- c) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:
„2a. Skarga kasacyjna jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia.”;
- 16) w art. 29 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. 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.”;
- 17) art. 51 otrzymuje brzmienie:
„Art. 51. Organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjator referendum mogą wyznaczyć do terytorialnej komisji i każdej obwodowej komisji po trzech mężów zaufania, którzy mają prawo być obecni przy wszystkich czynnościach wykonywanych przez te komisje, utrzymywać pracę komisji za pomocą aparatów fotograficznych i kamer oraz wносить do protokołów wyników głosowania i wyników referendum uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów.”;
- 18) w art. 55:
- a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:
„1. Referendum jest ważne bez względu na liczbę uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział.”,

- b) uchyla się ust. 2;
- 19) w art. 56 uchyla się ust. 2;
- 20) art. 65 otrzymuje brzmienie:

„Art. 65. Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników referendum, podejmuje czynności w celu realizacji wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem.”.

Art. 2. 1. Do zbierania podpisów, o którym mowa w art. 14 ustawy zmienianej w art. 1, rozpoczętego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Do wniosków o przeprowadzenie referendum lokalnego przekazanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nierozpatrzonych przed tym dniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. Do postępowań w sprawie skarg do sądu administracyjnego, o których mowa w art. 20 ust. 1 i 2, art. 24a ust. 3 oraz art. 26 ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

4. Do referendum lokalnego zarządzonego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Przepis art. 10 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się odpowiednio.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Potrzeba przyjęcia proponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym wynika z dążenia do stworzenia silniejszych gwarancji zabezpieczających właściwe sprawowanie demokracji bezpośredniej. Instytucje prawne teoretycznie umożliwiają obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, ale w praktyce nie są możliwe do zrealizowania. W społeczeństwie istnieje przeświadczenie, że mieszkańcy nie mają realnej możliwości oddziaływania na lokalne otoczenie. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w 2007 r. i obejmujących lata 1990 – 2007 wynika, że pomimo tego, że od 1990 r. poczucie aktywności obywatelskiej znacząco wzrosło, to w dalszym ciągu ponad połowa Polaków sądzi, iż nie ma żadnych możliwości wpływania na działalność organów jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie na podstawie badań przeprowadzonych przez OBOP w grudniu 2012 r., ustalono, iż zdecydowana większość Polaków jest zwolennikiem uczestniczenia we współrzędzeniu jednostkami samorządu lokalnego. Problem w tym, że obecne uregulowania prawne uniemożliwiają im realny wpływ na decydowanie o lokalnych sprawach. Projekt jest odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez obywateli, dotyczące konieczności udoskonalenia możliwości korzystania z mechanizmu bezpośredniego sprawowania władzy w gminach, powiatach i województwach.

Istotną wskazówką dla kształtu proponowanych zmian są sprawdzone rozwiązania stosowane w państwach zachodnich, np. w Wlk. Brytanii, USA, Szwajcarii, dotyczące m. in. progu frekwencji wyborczej, monitoringu procedury głosowania i liczenia głosów z wykorzystaniem kamer, roli mężów zaufania w procedurze referendum.

Celem projektu jest urealnienie założeń ustawodawcy, przez:

- wprowadzenie reguły, zgodnie z którą referendum będzie można przeprowadzać dwa razy w czasie trwania kadencji; rozwiązanie to wpłynie na znaczne usprawnienie procesu organizowania referendum;
- zmniejszenie o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum;
- zagwarantowanie inicjatorom referendum 6 miesięcznego (dotychczas jest to 60 dni) terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum;
- wydłużenie terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 20. ust. 1);
- wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum (art. 22. ust.

- 1);
- wydłużenie terminu na złożenie do sądu administracyjnego skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 26. ust. 1);
 - wydłużenie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej (art. 20 ust. 2 oraz art. 26 ust. 2);
 - stworzenie możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer;
 - zwiększenie liczby mężów zaufania wyznaczanych do pracy w komisji wyborczej (art. 51);
 - zniesienie progu frekwencji, od którego zależy ważność referendum (art. 55 ust. 1).

2. Stan aktualny

Ogólne założenie inicjatywy referendalnej przyjętej w ustawie o referendum lokalnym wynika z Konstytucji – aktu, który w art. 170 stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty.

Ustawa o referendum lokalnym wymienia pięć możliwych przedmiotów referendów: w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego; co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę; o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Referenda lokalne można zatem podzielić na referenda odwoławcze (organu stanowiącego na każdym szczeblu samorządu lub organu wykonawczego gmin) oraz referenda tematyczne, zwane także merytorycznymi. Zakres tych ostatnich został w 2013 r. poszerzony ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 153), wynikającą z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn.. akt K 30/02). Dodano możliwość przeprowadzenia referendum w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

W zależności od przedmiotu referendum, z inicjatywą jego przeprowadzenia może wystąpić rada (gminy, powiatu, sejmiku województwa), albo mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum z wniosku mieszkańców jest stosunkowo skomplikowana, a na pewno wymaga dużego zaangażowania logistycznego i finansowego. Ustawa

przewiduje, że w skład grupy inicjującej przeprowadzenie referendum w obszarze powiatu lub województwa musi wchodzić co najmniej 15 osób; w przypadku gminy 5 osób. Osoby takie nazwane zostały w ustawie inicjatorem referendum. Inicjator oprócz obowiązków informacyjnych polegających na poinformowaniu odpowiednich organów, musi na własny koszt powiadomić wspólnotę lokalną m.in. o przedmiocie referendum, treści pytań, a w przypadku referendum dotyczącego samoopodatkowania, również o jego celu. Jeżeli referendum ma dotyczyć odwołania organów, to wskazać należy również uzasadnienie powodów takiej propozycji. Ponadto, w aktualnym stanie prawnym uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwała odrzucająca wniosek mieszkańców w tym przedmiocie, podejmowana jest przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zwykłą większością głosów. W myśl bowiem regulującego tę kwestię art. 18 „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonego w art. 12. ust. 1”. Oznacza to, że zablokowanie tak ważnej inicjatywy mieszkańców jaką jest referendum i odrzucenie wniosku przez organ może nastąpić stosunkowo łatwo. Rozwiązanie to, biorąc pod uwagę doniosłość spraw rozstrzyganych na szczeblu samorządowym, ale również skomplikowanie procedury inicjującej referendum, należy uznać za niesłuszne i krzywdzące dla mieszkańców.

Podpisy mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum można zbierać tylko w terminie 60 dni od złożenia przez inicjatora przewodniczącemu zarządu jednostki samorządowej (wójtowi gminy) powiadomienia o zamiarze zainicjowania referendum (art. 14 ust. 1 ustawy). Liczba wymaganych podpisów w przypadku gmin i powiatów wynosi 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców, w przypadku zaś województw 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Ponieważ wielu mieszkańców nie figuruje w spisie wyborców, jak pokazuje doświadczenie, efektywnie trzeba zebrać podpisy na poziomie 15% liczby mieszkańców. Jeżeli podpisy zbiera mała grupa mieszkańców, w dużym mieście może potrzebować więcej czasu. Należy stwierdzić, iż ustawodawca utrudnił całą procedurę wysokim progiem poparcia, co prowadzi do wniosku, że przyznane zostało mieszkańcom uprawnienie, które dodatkowo, tylko z 60-dniowym terminem przyznanym na jego osiągnięcie, wydaje się być niemożliwe do wykorzystania.

Okres 60 dni na zebranie odpowiedniej liczby podpisów mieszkańców, którzy chcą poprzeć referendum, należy uznać za stosunkowo krótki, zwłaszcza że oprócz samych podpisów, na kartach, z których każda zawiera informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że poparcia nie można wycofać, znaleźć się muszą również: nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest

grupa obywateli; nazwa i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna. Najistotniejszym z tych elementów jest podpis mieszkańca, którego w tym przypadku nie można utożsamiać wyłącznie z podpisem rozumianym *sensu stricto*, jako własnoręczne napisanie nazwiska i ewentualnie imienia podpisującego. Przepis art. 14 ust. 4 stanowi, że mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wszystkie określone w tym przepisie dane osobowe są ważne, muszą więc być kompletne, ponieważ służą do identyfikacji osób popierających wnioski i ułatwiają weryfikację tego poparcia. Podpis i dane osobowe zostały tutaj ze sobą ściśle powiązane. W świetle art. 14 ust. 4 podpis nie egzystuje samodzielnie. Ma być złożony pod podanymi przez podpisującego jego danymi osobowymi. Podpis i dane dotyczące osoby udzielającej poparcia wzajemnie się uzupełniają. Łącznie pełnią rolę identyfikatora osoby, która opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Dlatego podpis należy uznać za prawidłowy, jeżeli towarzyszą mu wszystkie te dane (A. Kisielewicz, glosa do wyroku NSA z dnia 29 września 2004 r., OSK 1117/04, OSP 2005, z. 7-8 i wyrok NSA z dnia 13 września 2006 r., II OSK 1044/06, niepub.). W konsekwencji termin do zbierania podpisów musi być rozumiany jako termin do zbierania podpisów wraz z danymi identyfikującymi osobę składającą podpis.

Trzeba dodać, że uchybienie w postaci podania niekompletnych danych kwalifikuje się jako brak formalny, co uzasadnia zwrócenie wniosku. Problem powstaje, jeżeli zachodzi taka okoliczność tj. podstawa do zwrócenia wniosku, a jednocześnie został on złożony w ostatnim 60-tym dniu terminu, który jest terminem zawitym. Prekluzyjny charakter tego terminu oznacza, że nie może on być przywrócony, ani przedłużony.

Należy podkreślić, iż istotną gwarancję prawidłowego przebiegu postępowania z wnioskiem mieszkańców w sprawie zarządzenia referendum, stanowi sądowa kontrola działania organów samorządowych. Przyjęte zostało rozwiązanie, że kontrola ta może zostać zainicjowana wyłącznie w sytuacji, w której żądanie przeprowadzenia referendum nie zostanie uwzględnione przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, które to rozwiązanie trzeba uznać za właściwe. Dotyczy to wyłącznie dwóch, wskazanych w ustawie, przypadków: podjęcia uchwały odrzucającej wnioski mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum oraz niepodjęcia takiej uchwały w terminie 30 dni od przekazania wniosku przewodniczącemu zarządu lub, w przypadku gminy, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W pozostałych sytuacjach, w których wnioski mieszkańców został uwzględniony, potrzeba takiej kontroli po prostu nie

występuje. Zwraca jednak uwagę stosunkowo krótki termin na zaskarżenie negatywnej dla inicjatorów uchwały, podjętej przez organ stanowiący, do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Termin ten, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy wynosi 14 dni od dnia doręczenia inicjatorowi uchwały odmownej lub 14 dni od dnia, w którym minął termin jej podjęcia przez radę gminy, powiatu albo sejmik wojewódzki. Powyższe terminy mają charakter zawity i nie ma możliwości ich przedłużenia. Brak zaskarżenia uchwały odmownej czy bezczynności w ciągu tych 14 dni zamyka sądową drogę weryfikacji działań organu stanowiącego.

Ponieważ w ustawie o referendum lokalnym nie zostały określone warunki wystąpienia do sądu administracyjnego z taką skargą oznacza to, iż mają w tym przypadku zastosowanie ogólne zasady wyrażone w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wyjątkiem jest jednak inny termin wniesienia skargi, który wynosi wspomniane 14 dni od doręczenia stronie odpisu wraz z uzasadnieniem. Rozbieżność tych rozwiązań budzi wątpliwości. Zasadne jest ujednolicenie obu terminów, poprzez wydłużenie terminu obowiązującego na gruncie ustawy o referendum lokalnym do 30 dni.

Analogiczna, jak w przypadku kontroli legalności działania organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, związanego z procedurą zarządzenia referendum, określoną w art. 20 ust. 1 ustawy, jest procedura weryfikacyjna działań komisarza wyborczego wynikająca z art. 26 ust. 1 ustawy, który mocą tego przepisu może postanowić o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum. Oznacza to, że inicjator referendum, którego wniosek nie został uwzględniony, i to zarówno z powodu jego odrzucenia, jak i niedotrzymania terminu, może wystąpić ze stosowną skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego właściwego ze względu na siedzibę właściwego komisarza wyborczego. Procedura ta jest stosowana również w odniesieniu do postanowienia komisarza wyborczego w sprawie zwrócenia, z przyczyn formalnych, wniosku o przeprowadzenie referendum, złożonego przez grupę mieszkańców jednostki samorządowej. Również tożsame są terminy na wniesienie skargi, wynoszące 14 dni od dnia doręczenia postanowienia komisarza wyborczego, względnie od dnia, w którym upłynął termin na jego wydanie.

Termin 14-dniowy został również ustalony na podjęcie takich czynności jak uzupełnienie braków formalnych wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 22 ust. 3 ustawy).

Wszystkie powołane terminy należy uznać za zbyt krótkie i postulować ich wydłużenie. W praktyce stosowania procedur prawnych często pojawiają się bowiem różnego rodzaju trudności i komplikacje, nieprzewidziane okoliczności. Kwestie te są z praktycznego punktu widzenia bardzo istotne. Dlatego też należy brać je pod uwagę przy normowaniu terminów.

Przepis art. 51 ustawy o referendum lokalnym przewiduje instytucję mężów zaufania, której celem jest zabezpieczenie prawidłowości przebiegu referendum. Mężowie zaufania mogą być wyznaczani przez organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, w której odbywa się referendum lokalne, a także przez inicjatora takiego referendum. Mężowie zaufania mogą działać przy komisji terytorialnej oraz komisjach obwodowych w liczbie po jednym mężu zaufania. Ustawa przyznaje mężom zaufania możliwość udziału przy wszystkich czynnościach wykonywanych przez komisje, przy których zostali oni ustanowieni. Mają oni również możliwość wnoszenia swoich uwag do protokołów głosowania i protokołów referendum. Uwagi te mogą dotyczyć wszelkich kwestii związanych z przebiegiem referendum, przy czym muszą one zostać ujęte wraz ze wskazaniem konkretnych zarzutów. Zarzuty mogą dotyczyć pracy samej komisji, w tym ewentualnych naruszeń prawa przez jej członków, ale również innych naruszeń procedury, które miały na terenie jej kognicji, niewiązanych się bezpośrednio czy nawet pośrednio z jej pracami. Podstawową funkcją jaką takie uwagi pełnią jest ocena, dokonana przez męża zaufania, czy głosowanie przebiegało we właściwy sposób, a tym samym czy nie ma powodów, które mogłyby wpływać na ocenę jego ważności przez właściwy sąd.

Instytucja mężów zaufania jest bardzo istotna; z założenia ma gwarantować prawidłowe przeprowadzenie referendum. Należałoby jednak poszerzyć ramy prawne tej instytucji, w postaci zwiększenia liczby mężów zaufania wyznaczanych do jednej komisji oraz poprzez zwiększenie uprawnień o możliwość utrwalania prac komisji za pomocą aparatów fotograficznych i kamer. Dałoby to szanse na rzeczywisty nadzór nad głosowaniem i zwiększenie prawdopodobieństwa wyeliminowania jakichkolwiek nieprawidłowości w toku tej procedury. Zwiększenie liczby mężów zaufania z jednego do trzech, rozwiązywałoby problem absencji męża zaufania; w razie niemożności pełnienia tej funkcji przez jedną osobę, możliwe byłoby zastępstwo przez inną, z grona pozostałych wyznaczonych.

Z przepisu art. 55 omawianej ustawy wynika odwołanie do koniecznej, minimalnej aktywności obywatelskiej. Przesłanką wiążącego charakteru referendum jest spełnienie progu frekwencyjnego na poziomie co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Referendum lokalne jest, co do zasady, ważne, jeśli ten próg zostanie osiągnięty. Wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Jest ono ważne wtedy, gdy głosowało nie mniej niż 3/5 osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Do rozstrzygnięcia referendum wystarczy, aby któraś z opcji osiągnęła większość głosów, jedynie w przypadku samoopodatkowania, zaakceptować musi to grupa co najmniej 2/3 osób, które oddały ważne głosy.

Patrząc przez pryzmat aktywności obywatelskiej w Polsce i udziału obywateli w

głosowaniach, można stwierdzić, że trzydziestoprocentowa bariera nie jest łatwa do przekroczenia, szczególnie w większych gminach, powiatach czy województwach. Na przykład na trzy referenda w sprawie odwołania organów samorządowych w roku 2003 w jednym osiągnięto wymaganą dla jego ważności frekwencję, w roku 2004 na pięćdziesiąt sześć osiągnięto ją w ośmiu, w roku 2005 na trzydzieści - dwa ważne, w 2006 na dwa - brak ważnych; (dane za: Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny 2004, nr 1-2, 2005, nr 2, oraz stroną internetową www.pkw.gov.pl). Dotychczasowe doświadczenia wynikające z przeprowadzonych referendów wskazują, że co do zasady nie są to inicjatywy częste, a po wtóre tylko w nielicznych przypadkach są inicjatywami ważnymi, wywołującymi określone skutki prawne.

Jak wynika z powyższego, obowiązujące przepisy ustawy o referendum lokalnym zawierają szereg niedoskonałości, które można skutecznie usunąć wdrażając przedłożone rozwiązania.

3. Proponowane zmiany i przewidywane skutki

Z treści art. 2 ust. 1 pkt 3 proponuje się usunięcie wyrazu „istotnych”. Wskazana zmiana zbliży treść ustawy o referendum lokalnym do treści art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis Konstytucji stanowi, że prawo do organizacji referendów lokalnych przysługuje w sprawach dotyczących danej wspólnoty. Ograniczenie ustawowe z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym ograniczające referenda do „istotnych spraw” jest niezgodne z treścią Konstytucji.

Określona w art. 4 ustawy o referendum lokalnym liczba podpisów uprawnionych do głosowania mieszkańców niezbędnych do zainicjowania procedury referendalnej jest jedną z częstszych barier organizacji referendów. Szczególnie jest to bariera istotna w jednostkach o większej liczbie uprawnionych do głosowania. Obecnie w gminach i powiatach do zainicjowania referendum potrzebny jest wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, a w województwie 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. W projekcie proponuje się, aby zmniejszyć te wartości o połowę do odpowiednio 5% i 2,5%, co przyczyni się do ułatwienia procedury inicjowania referendum oraz zwiększy możliwość obywateli decydowania o ważnych dla nich sprawach.

Mając na uwadze, że przeprowadzenie referendum wymaga dużego zaangażowania logistycznego i finansowego w projekcie zaproponowano dodanie art. 6a, zgodnie z którym referendum lokalne będzie można przeprowadzić dwa razy w ciągu kadencji. Pierwszy termin wyznaczenia referendum przypadać będzie nie wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy od dnia wyboru organu jednostki samorządu terytorialnego i nie później niż po upływie 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu, natomiast drugi termin będzie przypadać nie wcześniej niż przed

1

upływem 12 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu kadencji. Powyższych terminów będzie można nie dochować w przypadku, gdy w wojewoda wyda rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały sprawie przeprowadzenia referendum i w przypadku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi złożonej na to rozstrzygnięcie oraz w sytuacji gdy zapadnie wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum. Realizując orzeczenie sądu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku referendum przeprowadzanego z jego inicjatywy, podejmie uchwałę w sprawie aktualizacji kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, stosownie do reguły, zgodnie z którą referendum w takim przypadku należy przeprowadzić najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego. Natomiast w przypadku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego komisarz wyborczy wyda postanowienie o przeprowadzeniu referendum wyznaczając dzień jego przeprowadzenia najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.

Ponieważ wnioski o przeprowadzenie referendum mogą być składane w każdym czasie, projekt przewiduje, że w przypadku gdy planowane jest przeprowadzenie więcej niż jednego referendum, termin ich przeprowadzenia ustalany będzie na ten sam dzień.

Reguła dotycząca przeprowadzenia referendum tylko dwa razy w czasie trwania kadencji nie będzie miała zastosowania do referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Kierując się zasadą obniżenia kosztów organizacji referendum w projekcie zaproponowano także zmianę art. 8a ustawy, przesadzając, że referendum lokalne będzie można zarządzić na dzień, na który zarządzono wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej czy też wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Pozostawiono zatem jedynie zakaz zarządzenia referendum lokalnego na dzień, na które zarządzone zostały wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), z wyłączeniem przedterminowych, uzupełniających lub ponownych wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wyborów do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowych lub ponownych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Dodanie w treści art. 9 ust. 1a i 1b ma na celu jednoznaczne wskazanie, że uchwała w sprawie

referendum może być również inicjowana przez organ wykonawczy. W ust. 1b określono maksymalny termin, w którym inicjatywa organu wykonawczego powinna zostać rozpatrzona.

Trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego podpisy mieszkańców, którzy chcą poprzeć referendum mogą być zbierane przez inicjatora referendum jedynie w stosunkowo krótkim 60 – dniowym terminie. Projekt zakłada zmianę przepisu art. 14 ust. 1 polegającą na wydłużeniu określonego tam terminu do 6 miesięcy. Sześciomiesięczny termin będzie terminem optymalnym, aby zrealizować inicjujące referendum działania, czynności i procedury.

Kolejna proponowana zmiana dotyczy kwestii podejmowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwały o jego odrzuceniu (art. 18). Ma polegać na wprowadzeniu wymogu uzyskania 3/5 głosów uprawnionych do głosowania członków organu samorządu terytorialnego, aby można było wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odrzucić. Wprowadzenie tej regulacji w celu utrudnienia blokowania referendum, wydaje się być niezbędne.

W art. 20 ust. 2 ustawy określono termin na rozpatrzenie skargi na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, który wynosi 14 dni. W ustawie brak jest terminu w jakim rozpatrywana jest skarga kasacyjna przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Powoduje to, że sprawy sądowe w kwestiach referendalnych ciągną się miesiącami, a nawet latami (jak na przykład w przypadku inicjatywy mieszkańców woj. podlaskiego w sprawie budowy portu lotniczego). W sprawach związanych z kwestiami wyborczymi sprawy sądowe powinny być rozpatrywane w sposób maksymalnie szybki. Taki sam cel ma zmiana zaproponowana w art. 26 ustawy.

Ponadto według projektu wydłużone zostaną z 14 do 30 dni następujące terminy:

- termin na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także w sytuacji niedotrzymania przez ten organ terminu określonego w art. 18 (art. 20 ust. 1);
- termin, jaki inicjator referendum lub jego pełnomocnik mają na usunięcie uchybień dotyczących wniosku o referendum w razie jego zwrotu (art. 22 ust. 3);
- termin na zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczo wojewody unieważniającego uchwałę właściwego organu o przeprowadzeniu referendum (art. 24a. ust. 3).;
- termin na zaskarżenie postanowienia komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum lub w związku z niedotrzymaniem przez komisarza terminu, o którym mowa w art. 24 (art. 26 ust. 1);

- wydłużenie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej (art. 20 ust. 2 oraz art. 26 ust. 2).

W efekcie wydłużenia wskazanych terminów, możliwe będzie właściwe przygotowanie referendum i zapewnienie skuteczności podjętej inicjatywy referendalnej.

W celu zagwarantowania obywatelom pełnego dostępu do informacji na temat referendum projektodawcy proponują dodanie w art. 29 ust. 1a, nakładającego obowiązek na jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd nieruchomościami państwowymi i komunalnymi do udostępnienia bezpłatnie pomieszczeń wskazanych przez inicjatora referendum, zrzeczenia oraz mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, podczas którego będzie możliwe zaprezentowanie stanowiska wobec przedmiotu referendum. Warunkiem udostępnienia pomieszczeń jest nie zakłócenie normalnego funkcjonowania tych jednostek.

Zmiana dotyczy również przepisu art. 55 i polega na zniesieniu przesłanki wiążącego charakteru referendum, jaką jest spełnienie progu frekwencyjnego na poziomie co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Spowoduje to, że słaba aktywność niektórych mieszkańców nie wpłynie na realizację przedsięwzięć osób społecznie zaangażowanych. W latach 2002 - 2010 odbyły się łącznie 173 referenda w tym jedynie 24 z nich były ważne i rozstrzygające – co daje zaledwie niecałe 14%.¹

W projekcie proponuje się również uchylenie art. 55 ust. 2, który ustalał próg ważności wyborów referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośredni, jeżeli wzięło w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Zdaniem projektodawców uchylony powinien zostać również art. 56 ust. 2, który stanowi, iż wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Osiągnięcie poprzez referendum zadań i celów zgodnie z ustawą, powinno przyczynić się do wszechstronnego – społecznego i gospodarczego rozwoju danej jednostki samorządowej oraz zacieśnianiu społecznych, gospodarczych i kulturowych więzi łączących daną wspólnotę. Społecznie aktywni winni zyskać motywację do dalszej pracy na rzecz swojej lokalnej wspólnoty. Ponadto, jak się wydaje, przeciwnicy danego rozwiązania zmuszeni będą do przedstawiania rzeczowych argumentów, zamiast demonstrowania bierności. Aktualnie, wymóg frekwencji do ważności referendum pozwala przeciwnikom referendum na blokowanie

1

Anna Maciąg, Uniwersytet Wrocławski Interdyscyplinarne Studenckie Koło Rozwoju Administracji ISKRA, „Czy referendum lokalne w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji to efektywny instrument demokracji bezpośredniej?”

ważnych decyzji poprzez nawoływanie do absencji. Przykładem w USA, gdzie do ważności referendum nie jest wymagana określona frekwencja, jest Kalifornia. Tutaj w zasadzie każda propozycja tematu referendum, jeżeli uzyska odpowiednią liczbę podpisów, musi zostać poddana pod głosowanie, niezależnie od stanowisk stanowych i federalnych. Po powiadomieniu tych instytucji, pomysłodawcy mają 180 dni na zebranie odpowiedniej liczby podpisów (w przypadku zmian konstytucji 8%, a w przypadku zmian w aktach niższego rzędu 5% osób, które oddały głosy w ostatnich wyborach gubernatorskich).

W projekcie znajduje się również propozycja zwiększenia liczby mężów zaufania do 3 oraz nadanie im kompetencji do rejestrowania czynności podejmowanych przez komisję za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (kamer) w czasie liczenia głosów i w czasie ustalania wyników głosowania w obwodach. Dzięki temu można osiągnąć rezultaty w postaci wzmocnienia roli mężów zaufania w czasie wyborów, zmniejszenia liczby nadużyć, które mają miejsce w obwodowych komisjach wyborczych w czasie wyborów oraz zapewnienia wiarygodności wyborów i zgodnych z prawdą wyników wyborów.

Obecnie obowiązujące brzmienie art. 65 dotyczące wykonania wyniku referendum jest lakoniczne i nie zawiera konkretów dotyczących terminów realizacji wyniku głosowania. Zaproponowana zmiana uszczegóławia ten etap procedury referendalnej.

W zakresie skutków społecznych, proponowane zmiany spowodują to, iż nastąpi:

- wzrost skuteczności wnoszonych inicjatyw;
- zwiększenie partycypacji mieszkańców w życiu lokalnym;
- zwiększenie wpływu mieszkańców na rozstrzygnięcia w sprawach lokalnych;
- wzrost skuteczności wnoszonych inicjatyw, co zachęcać będzie mieszkańców do proaktywnej działalności na rzecz gminy;
- zwiększenie aktywności mieszkańców poprzez udział w ochronie interesu publicznego przez podmioty, jakimi są mężowie zaufania;
- zwiększenie zainteresowania obywateli sprawami publicznymi;
- zwiększenie pozytywnego odbioru całego procesu wyborczego poprzez zwiększenie gwarancji prawidłowego i rzetelnego przeprowadzania referendum;
- wzmocnienie idei demokracji bezpośredniej.

Proponowane zmiany nie spowodują skutków gospodarczych i finansowych.

4. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia finansowego budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt w zakresie swojej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

BL.1120.329.2021

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS. 1120.229.21
5.11.2021

Wstępna opinia legislacyjna
o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym
(przedstawiciel wnioskodawców – poseł Jarosław Sachajko)

Celem opiniowanego projektu ustawy jest dokonanie szeregu zmian w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Potrzeba wprowadzenia rozwiązań przewidzianych w projekcie, w ocenie wnioskodawców, wynika z dążenia do stworzenia silniejszych gwarancji zabezpieczających właściwe sprawowanie demokracji bezpośredniej. W projekcie przewidziane jest między innymi:

- zmniejszenie o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum lokalnego;
- wprowadzenie 6-miesięcznego terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum (obecnie jest to 60 dni);
- wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum lokalne;
- zwiększenie liczby mężów zaufania wyznaczanych do pracy w terytorialnych i obwodowych komisjach;
- zniesienie progu frekwencji, od którego zależy ważność referendum.

Przechodząc do oceny uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy należy stwierdzić, że wnioskodawcy wskazali cel wydania ustawy, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz różnice pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym. Wnioskodawcy odnieśli się także do przewidywanych skutków wejścia w życie proponowanych rozwiązań, w tym skutków finansowych. W zakresie oceny zgodności projektowanej ustawy z prawem Unii Europejskiej wnioskodawcy stwierdzili, że projekt ustawy nie jest objęty z tym prawem.

W związku z powyższym należy uznać, że uzasadnienie do projektu ustawy odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Uzasadnienie projektu nie spełnia natomiast wymogu wynikającego z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W związku z tym, mając na względzie zakres projektowanej regulacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania powinien przesłać go do konsultacji następującym podmiotom:

- Sądowi Najwyższemu – na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym,
- Prokuratorowi Generalnemu – na podstawie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze,
- Naczelnej Radzie Adwokackiej – na podstawie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze,
- Krajowej Radzie Radców Prawnych – na podstawie art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych,
- Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych – na podstawie art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.
- Radzie Dialogu Społecznego – na podstawie art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Ponadto, zgodnie z art. 36 ust. 6 Regulaminu Sejmu, przedłożony projekt ustawy należy przedstawić do zaopiniowania organizacjom samorządowym tworzącym stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Marszałek Sejmu może skierować projekt celem zasięgnięcia opinii przed przeprowadzeniem pierwszego czytania.

Dodatkowo, z uwagi na zakres przedmiotowy projektu, w pracach nad nim uzasadniony byłby udział przedstawiciela Państwowej Komisji Wyborczej.

Odnosząc się do kwestii skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania należy wskazać, że w świetle art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się m. in. w odniesieniu do projektów ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych oraz dotyczących wyboru organów samorządu terytorialnego.

Oceniając zaistnienie pierwszej ze wskazanych przesłanek należy posługiwać się wykładnią językową określenia „regulujących ustrój i właściwość”. Wynika z niej, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się obligatoryjnie wówczas gdy projekt dotyczy zarówno ustroju, jak i właściwości władz publicznych. W analizowanym przypadku projekt dotyczy jedynie właściwości władz publicznych, zatem wykładnia językowa art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że jego pierwsze czytanie może odbyć się na posiedzeniu komisji. Jednocześnie należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) wyraził stanowisko, że przepis art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu w zakresie przesłanki „ustrój i właściwość władz publicznych” należy interpretować szerzej, tj. uznać, że przesłanka ta zachodzi również wówczas gdy projekt ustawy odnosi się choćby do jednego z jej elementów (ustroju albo właściwości).

W przypadku drugiej ze wskazanych przesłanek, tj. regulowania spraw dotyczących wyboru organów samorządu terytorialnego, należy przyjąć, że co prawda projektowane przepisy bezpośrednio nie dotyczą tych kwestii, to w związku z tym, że zmiany zawarte w projekcie modyfikują istotnie instytucję referendum lokalnego w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich (zgodnie z projektowanymi zmianami zniesiony ma zostać próg frekwencyjny decydujący o rozstrzygającym charakterze takiego referendum oraz obniżone mają zostać minimalna liczba mieszkańców, która może zainicjować takie referendum), projekt może być pośrednio uznany za ustawę, która dotyczy wyboru organów samorządu terytorialnego. Wobec tego należy rozważyć skierowanie przedłożonego projektu ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.

Niezależnie od powyższych uwag natury formalnej, należy zasygnalizować wątpliwości prawne, które może budzić opiniowany projekt ustawy. Wątpliwości te

dotyczą dwóch kwestii. Po pierwsze, wspomnianej już wcześniej zmiany polegającej na zniesieniu progu frekwencyjnego (obecnie próg ten jest ustalony na poziomie 30% uprawnionych do głosowania, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu). Po drugie zaś, poszerzenia katalogu spraw, które mogą być przedmiotem referendum lokalnego, poprzez modyfikację art. 2 ust. 1 pkt 3 (wykreślenie wyrazu „istotne” w odniesieniu do rodzaju spraw, które można poddać pod referendum).

Rozwiązania te powinny być przedmiotem analizy w zakresie zgodności z art. 169 i art. 170 Konstytucji, w szczególności w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02). W ww. wyroku Trybunał szczegółowo odniósł się do wyrażonych w art. 169 i art. 170 Konstytucji dwóch zasad – zasady wykonywania zadań samorządowych za pośrednictwem jego organów oraz zasady bezpośredniego wyrażania woli mieszkańców we wszystkich sprawach.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasady te „nie powinny konkurować ze sobą, lecz wzajemnie, w sposób harmonijny się uzupełniać”. W związku z powyższym można przyjąć, że instytucje prawne będące wyrazem owych zasad powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewniać między nimi równowagę. Wydaje się natomiast, że część zmian zawartych w projekcie może prowadzić do uprzywilejowania jednej zasady względem drugiej. W świetle powyższych wątpliwości – w ocenie Biura Legislacyjnego – wskazane kwestie powinny być przedmiotem opinii Biura Analiz Sejmowych.

Sporządził:

Przemysław Sadłoń – główny specjalista ds. legislacji

Akceptował:

Dyrektor Biura Legislacyjnego



Piotr Kędziora

Warszawa, 10 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2647/21

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.1120.654.21

Data wpływu 10.11.2021 r.

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Sachajko)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹ (dalej: ustawa).

Proponowane zmiany dotyczą: przepisów ogólnych ustawy; referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego; przepisów ogólnych dotyczących referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców; referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego; referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego; kampanii referendalnej; trybu przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum.

W projekcie przewidziano w szczególności rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być przedmiotem referendum lokalnego (do katalogu dodano sprawy inne niż istotne, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową; zmieniający art. 2 ust. 1 ustawy).

Nowelizacja zakłada również obniżenie progów liczby mieszkańców, które są wymagane do przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców (w przypadku uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 741.

albo powiatu z 10% do 5%, zaś w przypadku uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa z 5% do 2,5%; zmieniający art. 4 ustawy).

Zgodnie z proponowaną ustawą referendum lokalne będzie można przeprowadzić w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego: a) po raz pierwszy – nie wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy od dnia wyboru tego organu i nie później niż po upływie 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu; b) po raz drugi – nie wcześniej niż przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu. Ograniczenie to nie będzie miało zastosowania do referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (dodawany art. 6a ustawy).

W nowelizacji przewidziano wydłużenie terminu (z 60 dni do 6 miesięcy od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum) na zebranie podpisów mieszkańców, którzy chcą poprzeć inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego (zmieniający art. 14 ust. 1 ustawy).

Proponowana ustawa przewiduje również wydłużenie terminu (z 14 dni do 30 dni) do usunięcia uchybień w przypadku zwrócenia inicjatorowi referendum lokalnego wniosku o jego przeprowadzenie ze względu na niespełnienie warunków formalnych (zmieniający art. 16 ust. 4 ustawy).

Projekt zakłada, iż referendum lokalne będzie ważne niezależnie od liczby osób uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział (zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ważność referendum uzależniona jest od udziału w nim co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu; zmieniający art. 55 ustawy).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzje

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 10 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2648/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS.1120.654.21(2)

Data wpływu 10.11.2021r.

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jarosław Sachajko) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹ (dalej: ustawa).

Proponowane zmiany dotyczą: przepisów ogólnych ustawy; referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego; przepisów ogólnych dotyczących referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców; referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego; referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego; kampanii referendalnej; trybu przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum.

W projekcie przewidziano w szczególności rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być przedmiotem referendum lokalnego (do katalogu dodano sprawy inne niż istotne, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową; zmieniany art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy).

Nowelizacja zakłada również obniżenie progów liczby mieszkańców, które są wymagane do przeprowadzenia referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców (w przypadku uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu z 10% do 5%, zaś w przypadku uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa z 5% do 2,5%; zmieniany art. 4 ustawy).

Zgodnie z proponowaną ustawą referendum lokalne będzie można przeprowadzić w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego: a) po raz pierwszy – nie wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy od dnia wyboru tego organu i nie później niż po upływie 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu; b) po raz drugi – nie wcześniej niż przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu. Ograniczenie to nie będzie miało zastosowania do referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 741.

terytorialnego oraz w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (dodawany art. 6a ustawy).

W nowelizacji przewidziano wydłużenie terminu (z 60 dni do 6 miesięcy od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum) na zebranie podpisów mieszkańców, którzy chcą poprzeć inicjatywę przeprowadzenia referendum lokalnego (zmieniany art. 14 ust. 1 ustawy).

Proponowana ustawa przewiduje również wydłużenie terminu (z 14 dni do 30 dni) do usunięcia uchybień w przypadku zwrócenia inicjatorowi referendum lokalnego wniosku o jego przeprowadzenie ze względu na niespełnienie warunków formalnych (zmieniany art. 16 ust. 4 ustawy).

Projekt zakłada, iż referendum lokalne będzie ważne niezależnie od liczby osób uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział (zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ważność referendum uzależniona jest od udziału w nim co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, zaś w przypadku referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich – nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu; zmieniany art. 55 ustawy).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski