



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 493
Warszawa, 29 marca 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt powiadomić Panią Marszałek, że Senat na 8. posiedzeniu w dniu 29 marca 2012 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o referendum lokalnym.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senator Helenę Hatkę do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 29 marca 2012 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum
lokalnym**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym.

Jednocześnie upoważnia senator Helenę Hatkę do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

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. Nr 88, poz. 985, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W referendum lokalnym, zwanym dalej »referendum«, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- 2) w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy,
- 3) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- 4) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.”;

2) w art. 4 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Referendum w sprawie odwołania organu gminy niebędącej miastem na prawach powiatu przeprowadza się na wniosek co najmniej 15% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2008 r. Nr 209, poz. 1320 i Nr 215, poz. 1355, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 106, poz. 673 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113 i Nr 134, poz. 777.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt K 30/02), stwierdzającego zgodność przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985, ze zm.) z Konstytucją.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2003 r. Nr 44, poz. 388 (dzień publikacji wyroku — 14 marca 2003 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2003 r. Nr 2A, poz. 16.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, rozumianego jako nie wyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych — z art. 2 i 170 Konstytucji RP oraz z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

2.2. Artykuł 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym brzmi następująco: „W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.

Przepis ten pozwala poddać pod referendum sprawę, która:

- 1) po pierwsze dotyczy tej wspólnoty,
- 2) po drugie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki.

Oba warunki muszą być spełnione jednocześnie, co oznacza, że jeśli nawet sprawa dotyczy danej wspólnoty, lecz nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu, to nie może być przedmiotem referendum.

Przepis ten w praktyce powodował, i powoduje, że organy jednostek samorządu w w niektórych sprawach odmawiają przeprowadzenia referendum lokalnego. Odmowa przeprowadzenia referendum uzasadniana jest tym np., iż choć sprawa dotyczy danej wspólnoty – np. zmiana granic lub likwidacja jednostki samorządu terytorialnego czy przebieg dróg niemających charakteru dróg gminnych – nie należy jednak do kompetencji organów gminy, a zatem nie może być przedmiotem referendum lokalnego. Tak argumentowała np. jedna z rad gminy w sprawie, która znalazła jednak tym razem pozytywne (dla mieszkańców) rozstrzygnięcie ale dopiero w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r., (sygn. akt II SA/Wa 2097/07). Rada – odmawiając – powoływała się na przepis, którego brzmienie mimo wyroku TK, nie zostało zmienione.

2.3. Artykuł 170 Konstytucji stanowi, iż „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, **o sprawach dotyczących tej wspólnoty**, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”.

Na ustawodawcę przepis ten nakłada obowiązek określonych działań legislacyjnych, tj. określenia w drodze ustawy zasad i trybu przeprowadzania referendum.

Artykuł ten jest odpowiednikiem art. 125 Konstytucji na szczeblu ogólnokrajowym. Przepis dotyczący referendum lokalnego ma jednak szerszy zakres. Art. 125 stanowi, iż „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”.

Widać między tymi przepisami istotne różnice. Referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”, referendum lokalne „w sprawach dotyczących tej wspólnoty”. Ponadto referendum ogólnokrajowe „może być przeprowadzone”, natomiast członkowie wspólnoty samorządowej „mogą decydować”, w drodze referendum.

Jak stwierdził TK, porównanie to wskazuje, iż prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzenia się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje. Przepis ten sformułowany został nadto tak, jakby prawo w nim zawarte istniało niejako równoległe z kompetencjami

organów stanowiących i wykonawczych – choć tylko one powołane są przecież do wykonywania zadań samorządu”.

2.4. Pojęcie „sprawy” użyte w art. 170 Konstytucji jest szersze, niż użyte w zaskarżonym przepisie pojęcie „zadań i kompetencji organów danej jednostki”, choć rzeczywiście ogromna większość spraw dotyczących danej jednostki, to zadania publiczne wykonywane za pośrednictwem powołanych organów. Tym samym art. 170 Konstytucji mówi przede wszystkim o sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów stanowiących i wykonawczych. Ale mówi także o innych sprawach lokalnych dotyczących tej wspólnoty. Są to sprawy, należące do ustawowego zakresu zadań samorządu danego stopnia, choć niewymagające bezpośrednio działalności jego organów. W grę wchodzić mogą także sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz dotyczące istotnych interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni wspólnotę samorządową.

Przedmiotem referendum „mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia, a zarazem takie, które wymagają sformalizowania i czasami uprzednich, a zawsze następczych działań organów j.s.t. Inicjatywa poddania takich spraw referendum – czyni je właśnie sprawami, które następnie przekształcają się w konkretne zadania określonych organów – nawet jeśli uprzednio takimi nie były”.

Zdaniem TK, art. 170 Konstytucji „nie wyklucza całkowicie możliwości przeprowadzenia referendum nawet w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub wykonawczych j.s.t. Nie mniej jednak rolę takiego referendum niezmiernie ogranicza art. 169 ust. 1 Konstytucji [stanowiący, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych]. W sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów j.s.t. mieszkańcy ani z własnej inicjatywy ani z inicjatywy organów nie mogą ich zastępować”.

„Referendum nie może zastępować stałego i nieprzerwanego funkcjonowania organów stanowiących i wykonawczych [...]. Tym samym mieszkańcy mogą wyrażać swą wolę bezpośrednio w drodze referendum **tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań**. Nie oznacza to jednak, iż jest takim instrumentem demokratycznego państwa, który stosowany być winien tylko w nadzwyczajnych przypadkach, gdyż art. 170 nie jest wyjątkiem od art. 169 ust. 1 Konstytucji. **Zasadnicze sprawy danego samorządu w rozumieniu art. 170 Konstytucji, to sprawy istotne dla tej wspólnoty w zakresie, w jakim**

dotyczą więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych łączących jej mieszkańców, a więc jej tożsamości i przyszłości.

Sumując, **mieszkańcy mają prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, nie wyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie**”.

2.5. „Ze współistnienia w Konstytucji zasad wynikających z art. 169 ust. 1 i 170 Konstytucji wynika także, iż zwrot „mogą decydować” należy rozumieć w sposób swoisty dla Konstytucji. A zatem nie tylko jako prawo do wypowiedzania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do jej istoty, [...] i zarazem załatwiającego tę sprawę ostatecznie, ale także jako [...] co najmniej – prawo wpływania kształtującego”.

W grę wchodzi zatem, prawo do wypowiedzania się w drodze referendum wiążącego, a także opiniodawczego (konsultacyjnego), czyli takiego, które wprowadzając formalnie nie wiąże w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obliguje pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia.

Należy przypomnieć, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż gminy tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów. Decyzja Rady Ministrów wymaga zasięgnięcia opinii rady gminy, która przed wydaniem opinii przeprowadza konsultacje z mieszkańcami całej lub części gminy. Konsultacje są inną formą udziału w procesie decyzyjnym niż referendum.

„Z art. 170 Konstytucji wynika niewątpliwie, iż **wola mieszkańców, którzy uważają, iż winni wszyscy wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub nawet likwidacji gminy, ma tutaj pierwszeństwo przed wolą rady gminy. [...] Ważny wynik takiego referendum winien również podlegać wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę gminy, w zakresie treści sporządzanej przez nią opinii**”.

TK odniósł się też do przewidzianego w niektórych sytuacjach obowiązku konsultacji oraz do różnic między konsultacją a referendum opiniodawczym. Rozróżnienie to „nie jest proste, ze względu na to, iż obowiązkowym konsultacjom należy także przypisać doniosłość prawną. Jednak referendum, nawet opiniodawcze, czy konsultacyjne, wyróżnia uprawniona inicjatywa mieszkańców w sprawach, w których na mocy Konstytucji i ustaw mogą oni wyrażać swoje stanowisko oraz fakt, iż sprawa ta dotyczy całej wspólnoty (powszechność referendum).

W takich razach, przewidziane przez ustawy konsultacje zastępowane są, z uprawnionej inicjatywy mieszkańców, przez referendum konsultacyjne. Stąd też art. 170

Konstytucji obejmuje wszystkie formy referendum, które kształtują wiążąco lub współkształtują merytorycznie sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty.

Jest rzeczą oczywistą, iż sięgnięcie do formy referendum, w zakresie spraw mieszczących się w zadaniach i kompetencjach organów danej jednostki, zwłaszcza, gdy inicjatorem referendum są organy j.s.t., winno z natury swojej mieć wiążący charakter. [...].

Z art. 170 Konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendów w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do tej wspólnoty.

W szczególności trzeba wskazać, iż wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi tworzenie, łączenie, podział lub znoszenie j.s.t. a zwłaszcza gmin, a także zmiana ich granic przez centralne organy władz publicznych, które poprzedzone być winno opinią organów stanowiących jednostek dotkniętych zmianami i konsultacjami z mieszkańcami – mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego. Wynik takiego referendum wiąże, jeśli chodzi o opinię organów stanowiących odpowiednich jednostek samorządowych”.

Prawo do referendum „przysługuje nie tylko w tych sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik takiego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący, co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władz publicznych do określonego zachowania”.

2.6. „Przeprowadzony w art. 163 Konstytucji podział zadań publicznych na zadania zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych oraz zadania samego samorządu nie przebiega w tej samej płaszczyźnie, co podział na sprawy wymagające rozstrzygnięcia w drodze referendum, dotyczące tej wspólnoty i inne sprawy”. Oznacza to, że mieszkańcy wspólnoty nie mogą decydować „o sprawach zastrzeżonych dla władz centralnych, czy też organów innych samorządów terytorialnych w taki sam sposób i w takim samym zakresie, jak decydują o wykonywaniu zadań publicznych, służących zaspakajaniu potrzeb własnej wspólnoty”. „Nie oznacza to jednak, iż mieszkańcy pozbawieni są prawa bezpośredniego wypowiedzenia się w takich sprawach ogólnokrajowych, które mają także znaczenie lokalne dla tej właśnie wspólnoty samorządowej”, a tylko to, że „w sprawach zastrzeżonych dla władz i organów innych, niż organy tego właśnie samorządu, mieszkańcy nie mogą się

wypowiadać tak stanowczo, jak w sprawach uznanych przez ustawę za sprawy należące do zakresu zadań danego samorządu”.

„Nakaz zawarty w art. 170 w zbiegu z art. 163 Konstytucji, a skierowany do ustawodawcy należy rozumieć, jako **nakaz dopuszczenia referendum, wyrażającego wolę mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni współkształtować proces decyzyjny, dotyczący istotnej sprawy danej wspólnoty – choćby nie mogli oni przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy**. Chodzi, więc o takie sprawy, których załatwienie nie jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych; zwłaszcza, gdy przepisy ustawowe mówią o współudziale przedstawicieli tej wspólnoty w procesie poprzedzającym wydanie aktu normatywnego przez te organy i władze.

Oznacza to, że w zakresie zadań publicznych, zastrzeżonych ustawowo dla innych władz i organów zarówno państwowych, jak i samorządowych – mieszkańcy mają prawo wypowiedzenia się tylko w zakresie, w jakim postanowienia odpowiednich ustaw (uchwał) mogą stanowić materię referendum, zaś wynik takiego referendum może oddziaływać kształtująco – w istniejącym porządku konstytucyjnym – na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej także danej wspólnoty samorządowej.

Jak wskazano wyżej w sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz, niż organy tej jednostki samorządowej, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego – pod warunkiem wszakże, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję oraz odpowiednie ustawy”.

Należy uznać, „iż art. 170 Konstytucji statuuje prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum; zarówno wiążącego, jak i opiniodawczego, lub wreszcie konsultacyjnego – woli pod warunkiem, że jego wynik wpływa na rozstrzygnięcie lub wpływać może kształtująco na rozstrzygnięcie spraw dotyczących danej wspólnoty”.

2.7. Powstaje pytanie, „jaka materia będąca przedmiotem stanowienia prawa przez władze i organy państwowe oraz organy innych samorządów ‘nadaje się’ do przeprowadzania referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego w rozumieniu art. 170 Konstytucji – skoro Konstytucja mówi, iż materia ta jest równocześnie zastrzeżona ustawowo dla władz i organów innych niż organy danej jednostki. Aby więc art. 170 Konstytucji nie został pozbawiony swego zasadniczego znaczenia należy również w Konstytucji poszukiwać takiej materii zastrzeżonej ustawowo dla innych niż organy danej wspólnoty władz, w której głosowi mieszkańców danej wspólnoty przyznaje się priorytet”.

Przykładowo, zgodnie z „art. 15 ust. 2 Konstytucji dokonanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zasadnicze zmiany tego podziału następować powinny m.in. z uwzględnieniem [...] więzi, łączących mające powstać, istniejące lub likwidowane wspólnoty samorządowe”.

„W systemie politycznym **musi istnieć** należne **miejsce dla woli mieszkańców i ich stanowiska**. Jeśli tylko bowiem wyrażą oni w sposób uprawniony wolę organizacji referendum (spełniając wymagania ustawowe w tym zakresie) to referendum takie ma pierwszeństwo przed zwykłymi konsultacjami i wpływać musi na opinie organu j.s.t. Kształtuje także w pewnym zakresie przyszłe stanowiska organu uprawnionego do ostatecznego załatwienia sprawy.

Nie oznacza to, iż wyniki referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego są bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy”.

W konsekwencji „porównanie treści zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym z ustalonym znaczeniem art. 170 Konstytucji w zw. z art. 15 ust. 2 oraz art. 163 i art. 169 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, iż **przepis ten pomija materię niezbędną dla zapewnienia zgodności z Konstytucją tylko w zakresie, w jakim nie odzwierciedla tej części prawa do wyrażenia woli przez mieszkańców danej wspólnoty w drodze referendum, jaka wypływa z art. 15 ust. 2 Konstytucji**”.

2.8. TK stwierdził, iż „Wprawdzie prawo do udziału w referendum opiniodawczym (...) w sprawach stanowienia lub zmiany podziału terytorialnego kraju, w sferze dotyczącej więzi łączących mieszkańców już istniejącej wspólnoty, wynika z Konstytucji – nie jest ono jednak tak sformułowane, by umożliwiło w pełni bezpośrednie jej zastosowanie w rozumieniu art. 8 ust. 2. Konieczne jest zatem uregulowanie ustawowe odpowiednich obowiązków organizacyjnych, spoczywających na władzach i organach publicznych.

Ustawa o referendum lokalnym jest aktem normatywnym właściwym dla tego rodzaju materii i nadaje się również do zastosowania w sprawie przeprowadzania referendów opiniodawczych. Choć mówi ona tylko o referendach, których wynik powinien być rozstrzygający (art. 56 ustawy o referendum lokalnym), to przecież wynik referendum nie musi być rozumiany jako ostatecznie załatwiający sprawę.

„Wprawdzie zaskarżony przepis czytany literalnie sprawia wrażenie, jakby w sposób ostateczny zamykał możliwość przeprowadzenia referendów w innych sprawach, niż mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Jak to jednak wykazano już wyżej, wykładnia systemowa, przeprowadzona na poziomie ustawowym nie uprawnia do takiego zamykającego drogę dla innych referendów, rozumienia tego przepisu.

Zachodzi zatem **konieczność nie tyle uchylenia go w tej właśnie części, która jest zgodna z Konstytucją, lecz niepełna, ale uzupełnienia treściami wynikającymi z Konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego**”.

Wyrok TK jest wyrokiem stwierdzającym zgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Jednocześnie jest jednak wyrokiem interpretacyjnym. Oznacza, to, że zaskarżony przepis jest zgodny z Konstytucją pod warunkiem, że rozumiany będzie w ten sposób, jaki wyraźnie wskazano w sentencji wyroku. Należy jednak zwrócić uwagę, że TK stwierdził, iż **zachodzi „konieczność [...] uzupełnienia [przepisu] treściami wynikającymi z Konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego”**.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału, kierując się brzmieniem sentencji wyroku i uzasadnieniem, proponuje się, aby w ustawie o referendum lokalnym znowelizować art. 2. Propozycja ta oparta jest o poniższe wskazania wywiedzione z uzasadnienia wyroku:

- 1) referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- 2) referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska (referendum opiniodawcze, konsultacyjne),
- 3) referendum powinno być dopuszczalne co najmniej w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

Projekt jest zmodyfikowanym powtórzeniem inicjatywy ustawodawczej Senatu poprzedniej kadencji (druk sejmowy 2181).

Należy też zwrócić uwagę, że w lipcu 2011 r. weszła w życie uchwalona z inicjatywy komisji sejmowej ustawa wprowadzająca do ustawy o samorządzie gminnym przepisy regulujące przeprowadzanie – z inicjatywy mieszkańców – referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. W opinii eksperta sejmowego do projektu komisji sejmowej (druk sejmowy 3408) zwracano jednak uwagę, że projekt ów powinien dotyczyć nie tylko referendum w sprawie tworzenia jednostek samorządu gminnego, a po drugie powinien być połączony z projektem senackim, jako szerszym i bardziej zaawansowanym. Uchwalona ostatecznie inicjatywa poselska dotyczy bowiem tylko poziomu gmin i umożliwia tylko referenda w sprawie ich tworzenia, łączenia

itd., tymczasem wyrok TK „nakazywał” umożliwienie przeprowadzania referendów 1) na wszystkich szczeblach samorządu i 2) we wszystkich „istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę”.

W projekcie nie uwzględnia się uwag zgłoszonych przez jednego z ekspertów dotyczących procedury referendalnej. Mianowicie projekt senacki nie reguluje obowiązków organizacyjnych spoczywających na władzach publicznych w związku prawem do referendum opiniodawczego i konsultacyjnego, ponieważ takie są już określone w ustawie i mają zastosowanie do wszystkich rodzajów referendów.

Ponadto projekt nie wprowadza – jak twierdzi ekspert – ograniczeń w zakresie przeprowadzania referendum dotyczących tworzenia i znoszenia jednostek samorządu terytorialnego. Poprzez swoje ogólne ujęcie („w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę”) ma umożliwić przeprowadzenie referendum także w tej sprawie. Paradoksalnie, to ostatecznie uchwalona inicjatywa komisji sejmowej regulująca osobno tryb przeprowadzania referendum w sprawie tworzenia i znoszenia gmin, spowodowała, że *a contrario* takie referendum stało pod znakiem zapytania w odniesieniu do powiatów i samorządowych województw, czego ani wyrok TK, ani projekt senacki nie zamierzał wykluczać, jako przedmiotu referendum. Zwracał na to zresztą uwagę inny sejmowy ekspert w opinii do projektu z druku nr 3408.

Projekt dokonuje też pewnych zmian o charakterze redakcyjnym. Mianowicie w art. 2 ust. 1 wyraźnie przewiduje możliwość przeprowadzania referendum w sprawie samoopodatkowania. Nie jest to nowość normatywna, ponieważ taka możliwość na poziomie gminy wynika z już obowiązujących przepisów. Chodziło tylko o to by wyrazić to w przepisie ogólnym. W konsekwencji rozbudowania tego przepisu podzielono go na punkty. Zarazem rozbicie między punktem 3 i 4 wskazuje, że referenda z pkt 4 to referenda przeprowadzane w sprawach innych niż leżące w kompetencjach organów gminy, a zatem nie mogą mieć one dla innych organów niż organy gminy skutku zobowiązującego do podejmowani takich czy innych decyzji.

Ponadto, w związku z poszerzeniem katalogu spraw, w zakresie których mogą odbywać się referenda, dokonano - wyniku poprawki zgłoszonej w trakcie 2. czytania - zróżnicowania progu liczby podpisów niezbędnych do uruchomienia niektórych rodzajów referendów.

4. Konsultacje

Pisma w sprawie projektu przedstawił Minister Administracji i Cyfryzacji, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej. W wymienionych pismach poparto projekt. Ponadto pismo przedstawiła Państwowa Komisja Wyborcza, która poinformowała, że nie jest właściwa w zakresie referendum lokalnych innych niż dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa powoduje skutki finansowe związane z koniecznością przeprowadzenia referendum. Trudno jednak przewidzieć czy i jak bardzo wzrośnie ich liczba.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 12 kwietnia 2012 r.

BAS-WAPEiM-880/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej
senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym
(przedstawiciel wnioskodawców: senator Helena Hatka)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Zgodnie z treścią uzasadnienia załączonego do opiniowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym projekt zmierza do dostosowania obowiązujących przepisów prawa w zakresie referendum lokalnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. o sygn. akt K 30/02, którego sentencja została opublikowana w Dz. U. z 2003 r. Nr 44, poz. 388.¹

Przedmiotem projektu jest nowelizacja art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 984 ze zm.) oraz zmiana art. 4 ustawy polegająca na dodaniu ust. 2. Zgodnie z zaproponowanymi zmianami rozszerzony został katalog przedmiotowy spraw, które mogą być rozstrzygane w drodze referendum lokalnego o sprawy dotyczące samoopodatkowania się mieszkańców gminy oraz inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących określoną wspólnotę. Ponadto w projekcie określono, iż referendum w sprawie odwołania organu gminy niebędącej miastem na prawach powiatu przeprowadza się na wniosek co najmniej 15% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹ Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2003 r. Nr 2A, poz. 16.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Akty prawa UE nie regulują spraw objętych opiniowanym projektem ustawy.

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

Opiniowany projekt nie jest objęty zakresem regulacji prawa UE.

IV. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla

Warszawa, 12 kwietnia 2012 r.

BAS-WAPEiM-881/12

Pani Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (przedstawiciel wnioskodawców: senator Helena Hatka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu

Zgodnie z treścią uzasadnienia załączonego do opiniowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym projekt zmierza do dostosowania obowiązujących przepisów prawa w zakresie referendum lokalnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. o sygn. akt K 30/02, którego sentencja została opublikowana w Dz. U. z 2003 r. Nr 44, poz. 388.¹

Przedmiotem projektu jest nowelizacja art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 984 ze zm.) oraz zmiana art. 4 ustawy polegająca na dodaniu ust. 2. Zgodnie z zaproponowanymi zmianami rozszerzony został katalog przedmiotowy spraw, które mogą być rozstrzygane w drodze referendum lokalnego o sprawy dotyczące samoopodatkowania się mieszkańców gminy oraz inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących określoną wspólnotę. Ponadto w projekcie określono, iż referendum w sprawie odwołania organu gminy niebędącej miastem na prawach powiatu przeprowadza się na wniosek co najmniej 15% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

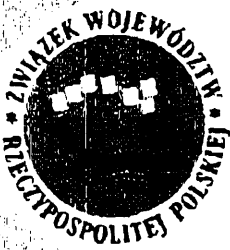
Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

¹ Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2003 r. Nr 2A, poz. 16.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu

Lech Czapla



Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 10 maja 2012 r.

ZW/0714/108/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu ... 11.05.2012 ...

Pan
Lech Czajka
Szef
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 maja 2012 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy: **o zmianie ustawy o referendum lokalnym**, w załączeniu, uprzejmie przekazujemy uwagi otrzymane z województwa opolskiego.

Z uprzejmym pozdrowieniem

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

Pan

Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura Związku Województw RP

W nawiązaniu do Pana pisma z dnia 24 kwietnia 2012r., w sprawie przedłożenia przez Samorząd Województwa Opolskiego opinii do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, uprzejmie informuję jak niżej:

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygn. akt: K 30/02, OTK ZU 2003/2A/16), mocą którego Trybunał wypowiedział się o zgodności przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym z konstytucją.

W wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, rozumiany jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych jest zgodny z art. 2 i art. 170 Konstytucji RP oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu z 15 października 1985 r. Trybunał wskazał zatem, że użyte w art. 170 konstytucji pojęcie sprawy jest szersze aniżeli użyte w zaskarżonym przepisie ustawy pojęcie „zadań i kompetencji organów danej jednostki”. Przepis art. 170 konstytucji stanowi przede wszystkim o sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów stanowiących i wykonawczych, ale mówi także o innych sprawach lokalnych dotyczących tej wspólnoty. Niezawieszenie mocy obowiązującej art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym było przyczyną niejednolitego traktowania przepisu ustawy przez praktykę i orzecznictwo sądów administracyjnych.

Projektowane brzmienie art. 2 ust. 1 ustawy ma się przyczynić do tego, że przepis ustawy stanie się bardziej (pełniej) zgodny z art. 170 konstytucji.

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału, kierując się brzmieniem sentencji wyroku i uzasadnieniem, proponuję się aby w ustawie o referendum lokalnym znowelizować art. 2 w oparciu o poniższe wskazania wywiedzione z uzasadnienia wyroku:

- referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska (referendum opiniodawcze, konsultacyjne),
- referendum powinno być dopuszczalne co najmniej w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

Po analizie projektu oraz obowiązującego stanu prawnego, mając powyższe na uwadze, nie wnoszę uwag i pozytywnie odnoszę się do proponowanych zmian w ustawodawstwie.

Józef Sebesta

Marszałek Województwa Opolskiego