

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI
Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Połępa
POWIAT BRZESKI

Joanna Potocka-Rak
POWIAT CIECHANOWSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELMIŃSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/339/21

Warszawa, 23 listopada 2021 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 8 listopada 2021 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym EW-020-699/21 przekazuję opinię Związku Powiatów Polskich do tego dokumentu.

1) art. 1 pkt 2 (zmiana art. 4 ustawy o referendum lokalnym) – proponujemy skreślić

Uzasadnienie:

W obowiązującym porządku prawnym, co do zasady jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 Konstytucji). W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, że „*wyznaczając zakres przedmiotowy referendum lokalnego, w pkt 2 art. 2 ust. 1 przyjęto, że 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. Wyznaczone w powołanym przepisie ramy ogólnej kompetencji organów samorządowych, przez swą jedynie pozorną jednoznaczność, budzą szereg wątpliwości. Zauważyć bowiem należy, że przyjęcie literalnej wykładni tego przepisu oznaczałoby, że przedmiotem referendum lokalnego może stać się każda sprawa mieszcząca się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej. Pozwoliłoby to na przyjęcie wniosku, że referendum lokalne jest normalnym sposobem sprawowania władzy oraz administrowania sprawami lokalnymi, a zatem stać się może podstawową i stałą formą sprawowania władzy, co podważałoby sens*

powoływania organów stanowiących i wykonawczych.” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2014 r. II OSK 344/14, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 lipca 2021 r. II SA/Po 243/21). **Zmniejszenie progu referendum spowoduje, że inicjatywy w sprawie referendum będą podejmowane również w sprawach błahych, które dla większości mieszkańców danej wspólnoty mogą się okazać na tyle nieistotne, że nie będą zainteresowani udziałem w akcie głosowania.**

Należy zaznaczyć, że członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej mają możliwość – **poprzez różne instrumenty prawne wyrażania swojej opinii czy stanowiska w sprawach lokalnych (inicjatywa uchwałodawcza, prawo składania petycji, prawo składania skargi i wniosków, udział w konsultacjach publicznych, budżet obywatelski, interwencje radnych), często w sposób dużo bardziej efektywny niż poprzez zainicjowanie i udział w referendum lokalnym.** W uzasadnieniu do projektu ustawy powołano się na badania CBOS sprzed 14 lat i OBOP sprzed 9 lat, zupełnie pomijając, że w międzyczasie jednak stan prawny ulegał zmianie poprzez istotne zwiększenie zarówno katalogu instrumentów służących wzmocnieniu pozycji mieszkańców samorządów w debacie publicznej jak i wprowadzenie w wielu przypadkach obowiązku prowadzenia konsultacji z mieszkańcami (przykładem są przepisy dotyczące przyjmowania strategii lokalnych i ponadlokalnych czy przepisy o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska).

Dodam przy tym, że nie kwestionujemy wydłużenia terminów na zbieranie podpisów, co nawet przy zachowaniu obecnego limitu minimalnej liczby podpisów powinno w istotny sposób ułatwić inicjatorom referendum przeprowadzenie tego procesu.

2) art. 1 pkt 3 (w zakresie art. 6a ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o referendum lokalnym) – należy dokonać korekty redakcyjnej

Pkt 1 i 2 powinny brzmieć:

„1) po raz pierwszy – nie wcześniej niż po upływie 18 miesięcy od dnia wyborów tego organu i nie później niż przed upływem 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu;

2) po raz drugi – nie wcześniej niż 12 miesięcy i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji tego organu”.

Uzasadnienie:

W obecnym brzmieniu jest błąd redakcyjny. Przepis jest niezrozumiały i niemożliwy do zastosowania. Brzmienie pkt 2 sugeruje, że referendum miałoby się odbyć po zakończeniu kadencji organu stanowiącego.

3) art. 1 pkt 5 (w zakresie art. 9 ust. 1a i 1b ustawy o referendum lokalnym) – skreślić lub przeformułować przepisy w tym również w zakresie art. 4 ustawy o referendum lokalnym tak aby przepis nie budził wątpliwości.

Uzasadnienie:

Pojęcie inicjatywy (w znaczeniu już podjętej uchwały) w sprawie przeprowadzenia referendum pojawia się w art. 4. Wprowadzenie art. 9 ust. 1a gdzie jest mowa o inicjatywie uchwałodawczej – wskazując literalnie, że ta inicjatywa przysługuje całemu organowi stanowiącemu będzie powodował problemy interpretacyjne polegające na ustaleniu, kto ma się podpisać pod inicjatywą uchwałodawczą. W praktyce inicjatywa uchwałodawcza przysługuje klubom radnych, grupie radnych a nawet pojedynczym radnym (co wynika ze statutów poszczególnych samorządów). Wprowadzenie zapisu, że uchwała jest podejmowana z własnej inicjatywy organu stanowiącego, sugeruje, że pod projektem (inicjatywą podjęcia uchwały) będą musieli podpisać się wszyscy radni, albo alternatywnie - wcześniej rada będzie musiała przegłosować uchwałę „w sprawie przyjęcia uchwały o skierowanie inicjatywy uchwałodawczej w sprawie podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum.”. Na pewno nie taka była intencja projektodawców.

4) art. 1 pkt 10 (w zakresie art. 18 ust. 1 zd. 2 ustawy o referendum lokalnym) – proponujemy skreślić zdanie 2 w ust. 1

Uzasadnienie:

Zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców większością 3/5 głosów swojego ustawowego składu rady. Zgodnie z obowiązującym art. 17 ust. 1 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku. A contrario organ stanowiący nie może odrzucić wniosku mieszkańców, jeżeli wniosek odpowiada prawu. Zatem organ stanowiący nie działa tutaj w ramach uznania administracyjnego. Dodać, należy, że w art. 20 ustawy są przewidziane (i dodatkowo wzmacniane w przedłożonym projekcie) instrumenty mające przeciwdziałać właśnie uznaniowości organu stanowiącego (w tym rozwiązanie, że wyrok sądu administracyjnego zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek, jeżeli była sprzeczna z prawem). W naszej ocenie, z tego względu że powodem odrzucenia wniosku są wady o charakterze formalnym, nie można wprowadzić kwalifikowanej większości głosów w tego rodzaju głosowaniach.

5) art. 18 pkt 18 (w zakresie zmiany art. 55 ustawy o referendum lokalnym) – przepis skreślić.

Zastosowanie przepisów w praktyce może doprowadzić do sytuacji, gdy o losach większości będzie decydowała mniejszość. W skrajnym przypadku może to być mniej osób, niż liczba osób, które podpisały się pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Wejście w życie przepisu spowoduje oczywiście wysyp wniosków o przeprowadzenie referendum (zwłaszcza dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego) motywowany bynajmniej nie troską o dobro wspólne ale doraźnym interesem politycznym. Mieszkańcy powinni mieć możliwość odwołania organów w trakcie kadencji ale nie może to być instrument, który będzie nadużywany czy wręcz traktowany jak rodzaj dogrywki wyborczej. Dzisiaj, jeżeli mieszkańcy rzeczywiście chcą odwołać organ stanowiący czy wójta/burmistrza prezydenta muszą wykazać się

aktywnością w zakresie przekonania innych mieszkańców, że taki wniosek jest słuszny. Istniejący próg ważności referendum w sprawie odwołania organów pochodzących z wyborów bezpośrednich wynoszący 3/5 osób liczby osób głosujących w wyborach jest racjonalny i uzasadniony właśnie tym aby referendum nie było wykorzystywane do próby podważenia wyników wyborów.

Skutki – również finansowe - przeprowadzenia tych referendów będą ponosić wszyscy mieszkańcy.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Piórka