



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 1987

Warszawa, 3 kwietnia 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Halickiego.

(-) Krzysztof Brejza; (-) Borys Budka; (-) Kinga Gajewska; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Jan Grabiec; (-) Rafał Grupiński; (-) Andrzej Halicki; (-) Marcin Kierwiński; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Robert Kropiwnicki; (-) Tomasz Lenz; (-) Czesław Mroczek; (-) Sławomir Neumann; (-) Sławomir Nitras; (-) Paweł Olszewski; (-) Kazimierz

Plocke; (-) Michał Szczerba; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Mariusz Witczak.

Ustawa
z dnia 2017 r.

ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy

Art. 1. Zmiana ustroju miasta stołecznego Warszawy polegająca na utworzeniu metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego wymaga przeprowadzenia referendum lokalnego, w każdej z gmin leżącej na terenie powiatów: wołomiński, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, grodziski, warszawski zachodni, legionowski oraz w mieście stołecznym Warszawa.

Art. 2. 1. Referendum lokalne przeprowadza się nie później niż 90 dni od dnia skierowania projektu ustawy dotyczącej zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy, o którym mowa w art. 1, do pierwszego czytania. Drugie czytanie projektu ustawy nie może zostać przeprowadzone przed zakończeniem referendum lokalnego, o którym mowa w art. 1 ust. 1.

2. W zakresie przeprowadzenia referendum lokalnego, o którym mowa w art. 1 ust. 1, przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400) stosuje się odpowiednio.

Art. 3. 1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż 30 dni od dnia skierowania projektu ustawy dotyczącej zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy, o którym mowa w art. 1, do pierwszego czytania, podejmuje uchwałę w sprawie referendum lokalnego, o którym mowa w art. 1, zawierającą:

- 1) termin przeprowadzenia referendum;
- 2) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, z zastrzeżeniem ust. 2;
- 3) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany do zawarcia w karcie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, pytania referendalnego o następującej treści: "Czy jest Pan/Pani za tym, żeby miasto stołeczne Warszawa, jako metropolitarna jednostka samorządu terytorialnego objęła gminę, której Pan/Pani jest mieszkańcem?", z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Organ stanowiący miasta stołecznego Warszawy jest obowiązany do zawarcia w karcie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, pytania referendalnego o następującej treści: "Czy jest Pan/Pani za tym, żeby miasto stołeczne Warszawa, stało się metropolitarną jednostką samorządu terytorialnego obejmującą wskazane w projekcie ustawy gminy?".

Art. 4. 1. Koszty referendum lokalnego, o którym mowa w art. 1, pokrywa się z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji.

2. Środki finansowe ponoszone przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego, przekazywane są z budżetu państwa nie później niż na 20 dni przed dniem referendum.

Art. 5. Referendum lokalne, o którym mowa w art. 1, nie przeprowadza się w gminach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przeprowadzono referendum lokalne dotyczące objęcia danej gminy przez miasto stołeczne Warszawa, w przypadku utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 6. W przypadku projektów zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

- 1) referendum lokalne, o którym mowa w art. 1 przeprowadza się w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę, o której mowa w art. 3 ust. 1 nie później niż 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel projektu ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Celem projektu jest stworzenie przepisów prawnych gwarantujących członkom wspólnoty samorządowej prawo do wyrażenia w drodze głosowania opinii w sprawie planowanego przyłączenia danej jednostki samorządu terytorialnego do miasta stołecznego Warszawy.

W opinii projektodawców ustawowy obowiązek przeprowadzenia referendum lokalnego w ww. sprawie stanowić będzie realizację konstytucyjnych praw przysługujących obywatelom. Prawa te wnikają w szczególności z przepisu art. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym oraz art. 4, zgodnie z którym naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego (jst) jako członkowie wspólnoty samorządowej, w szczególności wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, zgodnie z art. 9 podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu.

Brak jest natomiast regulacji zobowiązujących jednostki samorządu terytorialnego do przeprowadzania referendum lokalnego w przypadku planowanego utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego.

Projektowane zmiany mają na celu wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia, w każdej z gmin leżącej na terenie powiatów: wołomiński, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, grodziski, warszawski zachodni, legionowski oraz w mieście stołecznym Warszawa, referendum lokalnego w przypadku projektu zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy polegającej na utworzeniu metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie projektowanym art. 2 referenda lokalne przeprowadzane mają być nie później niż 90 dni od dnia skierowania projektu ustawy dotyczącej zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy, o którym mowa w art. 1, do pierwszego czytania. Drugie czytanie projektu ustawy nie będzie mogło zostać przeprowadzone przed zakończeniem referendum lokalnego.

W przypadku projektów zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, referenda lokalne będą miały zostać przeprowadzone w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projektowana regulacja zakłada, że termin przeprowadzenia referendum, wzór karty do głosowania, wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a oraz kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum zostaną określone przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Organ ten będzie obowiązany do podjęcia stosowanej uchwały nie później niż 30 dni od dnia skierowania projektu ustawy dotyczącej zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy, do pierwszego czytania.

Natomiast, zgodnie z art. 6 pkt 2 w przypadku projektów zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, będzie obowiązany do podjęcia

ww. uchwały nie później niż 30 dni od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Ponadto ze względu na konieczność realizacji celu projektu ustawy jakim jest zasięgnięcie opinii mieszkańców danej jst oraz z uwagi na fakt, że przeprowadzenie referendum będzie obligatoryjne w projektowanych przepisach art. 3 ust. 2 i 3 przewidziano, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, będzie obowiązany do zawarcia w karcie do głosowania pytania referendalnego o następującej treści: "Czy jest Pan/Pani za tym, żeby miasto stołeczne Warszawa, jako metropolitarna jednostka samorządu terytorialnego objęła gminę, której Pani/Pani jest mieszkańcem?", a organ stanowiący miasta stołecznego Warszawy obowiązany będzie do zawarcia w karcie pytania referendalnego o treści: "Czy jest Pan/Pani za tym, żeby miasto stołeczne Warszawa, stało się metropolitarną jednostką samorządu terytorialnego obejmującą wskazane w projekcie ustawy gminy?".

Projektodawcy uznali, że zasadna jest, w stosunku do regulacji zawartych w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, zmiana zasad finansowania referendum lokalnych przeprowadzanych w związku z planowaną zmianą ustroju miasta stołecznego Warszawy. Mianowicie koszty referendum pokrywane będą z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. W celu zagwarantowania sprawnej organizacji oraz przeprowadzenia referendum w poszczególnych gminach środki finansowe przekazywane będą z budżetu państwa nie później niż na 20 dni przed dniem referendum.

Proponuje się aby w gminach, w których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przeprowadzono referendum lokalne dotyczące objęcia danej gminy przez miasto stołeczne Warszawa, w przypadku utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego, nie będzie obowiązku przeprowadzenia ponownego referendum.

Przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400) stosować się będą odpowiednio.

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i źródła finansowania

Zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, zapewniając przy tym jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Rozwinięcie tej dyspozycji zawarte jest między innymi w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Ustawa ta, w przypadku planowanej zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego, ustanawia wymóg zasięgnięcia przez organy władzy publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzenia konsultacji z ich mieszkańcami.

Należy stwierdzić, że celem wejścia w życie projektowanej regulacji jest zagwarantowanie właściwej realizacji normy zawartej w art. 7 Konstytucji RP, na skutek której organy władzy publicznej, poprzez obowiązek uzyskania opinii mieszkańców, działać będą zgodnie z zasadą legalizmu.

Wejście w życie projektowych przepisów przyczyni się do realizacji przysługującego obywatelom prawa do wyrażania przez nich opinii na temat funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, której są mieszkańcami.

Wejście w życie projektowych zmian będzie miało wpływ na budżet państwa. Koszt realizacji przepisów projektowanej regulacji może zostać oszacowany na podstawie średnich kosztów dotychczas przeprowadzanych referendum lokalnych (m. in. szacowany koszt referendum w gminie Legionowo był na 60 tys. zł natomiast koszt referendum lokalnego w Warszawie szanowny był na 1,1 mln zł) i wyniesienie około 3,5 mln zł.

Wejście w życie projektu ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki oraz na rynek pracy.

3. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie przewiduje wydania aktów wykonawczych.

4. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu niniejszej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 10 kwietnia 2017 r.

BAS-WAPEiM-642/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Halicki)

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, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada wprowadzenie do systemu prawa nowej regulacji: ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: ustawa). Wnioskodawcy proponują ustanowienie wymogu przeprowadzenia referendum lokalnego w przypadku zmiany ustroju m. st. Warszawy, polegającej na utworzeniu metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Referenda takie miałyby być przeprowadzane we wszystkich gminach, leżących na terenie określonych powiatów i w m. st. Warszawie. Projekt ustawy określa, w szczególności, termin przeprowadzenia referendum, procedurę, pytanie referendalne i źródła finansowania. Projekt zawiera przepis przejściowy.

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

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje przedmiotu projektu ustawy.

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

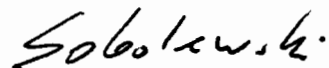
Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy nie jest objęty prawem UE.

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 10 kwietnia 2017 r.

BAS-WAPEiM-643/17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu
– czy poselski projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta
stołecznego Warszawy (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej
Halicki) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zakłada wprowadzenie do systemu prawa nowej regulacji: ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (dalej: ustawa). Wnioskodawcy proponują ustanowienie wymogu przeprowadzenia referendum lokalnego w przypadku zmiany ustroju m. st. Warszawy, polegającej na utworzeniu metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Referenda takie miałyby być przeprowadzane we wszystkich gminach, leżących na terenie określonych powiatów i w m. st. Warszawie. Projekt ustawy określa, w szczególności, termin przeprowadzenia referendum, procedurę, pytanie referendalne i źródła finansowania. Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA III-021-149/17

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 24. 04. 2017.....

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 kwietnia 2017 r., GMS-WP-173-100/17 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) nie uznaje za celowe opiniowania *poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy*.

Z wyrazami szacunku



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 28.04. 2017 r.

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

PK I BP 0280.97.2017

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 kwietnia 2017 r., nr GMS-WP-173-100/17, dotyczące *poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*, uprzejmie informuję, że nie przedstawiam opinii do przekazanego projektu, jako że normuje on problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury i kompetencji Prokuratora Generalnego.

Należy jednak zauważyć, że przedstawiony projekt nie jest koncepcyjnie spójny z aktualnie obowiązującym art. 4c *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* ani z art. 9 i 11 *ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*, które nie przewidują możliwości nakładania przez ustawodawcę obowiązku przeprowadzenia referendum lokalnego.

Wątpliwości budzi też sposób sformułowania projektowanych przepisów. Projektodawcy nie definiują pojęcia „metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego” ani nie posługują się nim w sposób konsekwentny — w art. 3 ust. 2 i 3 używają dla oznaczenia tej samej jednostki wyrazu „metropolitarna”. Popołniają też


SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

błąd logiczny, z góry zakładając, że utworzenie takiej jednostki musi być zawsze poprzedzone referendum przeprowadzonym w każdej z gmin wskazanych w art. 1, mimo że niezdefiniowana „metropolitalna (bądź metropolitarna) jednostka samorządu terytorialnego” bynajmniej nie musi wszystkich tych gmin objąć. Nie jest racjonalne przeprowadzanie referendum w całym powiecie, jeżeli w skład ewentualnej jednostki metropolitalnej miałyby wejść tylko niektóre albo wręcz żadne z gmin tego powiatu.

Art. 2 ust. 2 w związku z art. 4 projektowanej ustawy nie jest zgodny z art. 40 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Koszty referendum, o których wspomina art. 4, prawdopodobnie nie zostały uwzględnione w budżecie Państwa. Projektodawcy nie wskazali, jakie wydatki przewidziane w części, będącej w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, powinny zostać ograniczone, aby pokryć finansowe skutki projektu.

Nie określono też skutków prawnych referendum.

Na marginesie można wskazać, że projekt został sformułowany w języku odbiegającym od zasad poprawnego języka prawniczego. Zdarzają się sformułowania o charakterze potocznym — jak w art. 1 lub w art. 6; błędy legislacyjne — na przykład niezrozumiałe zastrzeżenie w art. 3 ust. 1 pkt 2, nieokreślona „ustawa”, o której mowa w art. 3 ust. 3 lub niezwykle szeroki zakres czasowy art. 5; a także błędy gramatyczne — na przykład w art. 3 ust. 2, gdzie w pytaniu referendalnym doszło do niezgodności podmiotu z orzeczeniem („miasto stołeczne Warszawa ... objęła”), oraz błędy leksykalne — jak w art. 4 ust. 2, gdzie mowa o „ponoszonych środkach finansowych”.

z powiatu —

Bogdan Święczkowski



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 11 maja 2017 r.

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-100/17

NRA-12-SM-1.87.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **16. 05. 2017**

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 kwietnia 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy przygotowaną przez adw. Katarzynę Gajowniczek-Pruszyńską i adw. Mariusza Godlewskiego.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2017 r.

OPINIA PRAWNA
w sprawie poselskiego¹ projektu ustawy
o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy

I. Podstawa sporządzenia opinii

Niniejsza opinia została sporządzona w związku z prośbą Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu Pana Adama Podgórskiego z dnia 12 kwietnia 2017 roku (znak pisma: GMS-WP-173-100/17) na zlecenie Przewodniczącego Komisji Legislacyjnej przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wydanie opinii w zakresie poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy, jej celów, założeń, wpływu na środowisko społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, jak również ocena zgodności projektowanej regulacji z obowiązującym stanem prawnym.

III. Podstawy prawne opinii

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r;
2. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Z 2016 r., poz. 400);
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z póź. zm.).

IV. Analiza i ocena prawna

Projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy składa się z 7 artykułów. Projekt aktu o randze ustawy ma za zadanie wprowadzić rozwiązania prawne związane ze zmianami o charakterze ustrojowym w jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest miasto stołeczne Warszawa. Istotą projektu jest wdrożenie mechanizmu obligatoryjnego przeprowadzenia referendum lokalnego, w każdej z gmin leżącej na terenie powiatów: wołomińskiego, mińskiego, otwockiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, grodziskiego, warszawskiego zachodniego, legionowskiego oraz w mieście stołecznym Warszawa.

W art. 1 projektowanej ustawy przedstawiony jest zatem nie tylko główny cel legislacyjny ale

¹ Projekt klubu parlamentarnego Platforma Obywatelska wniesiony do Marszałka Sejmu w dniu 03 kwietnia 2017 r.

również jej geograficzne oddziaływanie, co może budzić pewne wątpliwości związane z charakterem ustawy jako najwyższego po konstytucji źródła prawa powszechnie obowiązującego (zważyć jednak należy, że ustroj miasta – stolicy, stanowiącego główny ośrodek kraju, w którym znajdują się siedziby centralnych organów państwa jest tak istotną kwestią w kontekście społecznym, że regulacja jego powyższych kwestii aktem o randze ustawy może znajdować swoje uzasadnienie).

Ratio legis sporządzenia projektu proponowanej ustawy stanowi odpowiedź na ideę utworzenia metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego, obejmującego miasto Warszawę wraz z podwarszawskimi gminami. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazuje się, iż jej celem jest stworzenie przepisów prawnych gwarantujących członkom wspólnoty samorządowej prawo do wyrażenia w drodze głosowania opinii w sprawie planowanego przyłączenia danej jednostki samorządu terytorialnego do miasta stołecznego Warszawy. Wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia referendum lokalnego w tym zakresie stanowić będzie ponadto realizację konstytucyjnych praw przysługujących obywatelom, w szczególności art. 2 oraz art. 4 Konstytucji.

Projektowana ustawa zawiera się w zakresie przepisów innych aktów prawnych, regulujących kwestie ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego i ich ustrojów, tj. w szczególności ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, do której bezpośrednio odsyła art. 2 ust. 2 projektu; ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz Konstytucji RP w zakresie przepisów dotyczących form powszechnego głosowania obywateli, tj. referendum ogólnokrajowego i lokalnego.

O referendum lokalnym, którego obowiązek przeprowadzenia zakłada projekt ustawy, stanowi art. 170 Konstytucji RP, który wskazuje, 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.” Ustawa zasadnicza gwarantuje zatem członkom danej wspólnoty samorządowej prawo do bezpośredniego decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, co stanowi przejaw szerszej pojmowanej wolności politycznej. Przepis ten nakłada na ustawodawcę obowiązek podejmowania takich działań legislacyjnych, dzięki którym jednostki będą mogły korzystać z przysługującego im konstytucyjnego prawa.

Wyrazem realizacji tego prawa, według inicjatora ustawodawczego, będzie właśnie ustawowy obowiązek przeprowadzenia referendum lokalnego w zakresie utworzenia metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Jednakowoż wskazać należy, iż konstytucyjne prawo do głosowania w drodze referendum lokalnego poprzez wskazane powyżej wyrażenie „mogą decydować” literalnie zakłada fakultatywność podejmowania decyzji w tym trybie przez członków wspólnoty samorządowej, a nie ich wymóg. Zatem wprowadzanie ustawą obowiązku przeprowadzenia obligatoryjnego referendum lokalnego w przedmiotowym zakresie należy zakwalifikować, jako sprzeczne w/w normą konstytucyjną.

Doprecyzowanie swobody woli mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego w wyrażaniu woli w sprawach istotnych z punktu widzenia określonej wspólnoty znajdujemy również w przepisach ustawy o referendum lokalnym, w szczególności w art. 2, art. 4, art. 5. Referenda lokalne oprócz wyraźnego umocowania konstytucyjnego zyskały również fundamentalne uznanie w akcie określającym ustroj gmin, na co wskazuje art. 11 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Na fakultatywność referendum lokalnych wskazuje również to, że mogą one być przeprowadzane wyłącznie w wyniku inicjatywy określonych podmiotów. Prawo do zainicjowania referendum lokalnego, według przepisów ustawy o referendum lokalnym, ma organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego lub mieszkańcy. W przypadku referendum, którego celem jest odwołanie rady gminy, powiatu lub

Sejmiku województwa z inicjatywą przeprowadzenia referendum mogą wystąpić wyłącznie mieszkańcy.

Nie oznacza to jednak, że referendum lokalne jako instytucja prawna jest zupełnie pozbawione obostrzeń i wyraża jedynie dobrowolność i fakultatywność jego przeprowadzania. Wskazać bowiem należy, iż obowiązujące przepisy prawne znają przypadek, w którym referendum lokalne musi zostać przeprowadzone (tzw. obligatoryjne referendum lokalne) – wskazuje na to chociażby art. 5 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, zgodnie z którym „w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców, o którym mowa w art. 4”.

Odnosząc powyższe do opiniowanego projektu ustawy wskazać należy, że proponowany w projekcie ustawy przedmiot sprawy, która obligatoryjnie winna być poprzedzona przeprowadzeniem referendum lokalnego, nie mieści się w zakresie wyjątku przewidzianego przez przepisy ustawy o referendum lokalnym. Ponadto wyrażając zgodę na regulację ustawą obowiązkowego przeprowadzenia referendum lokalnego w podwarszawskich gminach w kwestii zmian ustrojowych miasta stołecznego Warszawy doprowadziłoby do sytuacji, w której inicjatorem takiego referendum byłoby „samo państwo”, a nie odpowiednie władze samorządowe czy wspólnota mieszkańców. Podkreślenia wymaga fakt, iż prawo mieszkańców do inicjowania referendum lokalnego w przedmiocie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic, tj. w zakresie stanowiącym istotę projektowanej ustawy nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, na co wskazują przepisy ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności art. 4c ust. 3, w których ustawodawca wskazał stany faktyczne, stanowiące negatywną przesłankę przeprowadzenia referendum lokalnego, jednakże nie mają one zastosowania w sprawie, której dotyczy opiniowany projekt.

Ustawa o referendum lokalnym wyróżnia zatem dwa rodzaje referendum lokalnego: obligatoryjne i fakultatywne. Na gruncie opiniowanego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy należy zatem odróżnić prawo podmiotowe jednostki do udziału w referendum, które obejmuje nie tylko prawo do głosowania ale również uprawnienie do jego inicjowania, od obowiązku czy fakultatywności samego przeprowadzenia referendum lokalnego.

Nie mniej wprowadzanie obowiązku przeprowadzania referendum lokalnego w zakresie zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy stać będzie w sprzeczności z zasadą fakultatywności i dobrowolności inicjowania tej formy głosowania powszechnego na szczeblu lokalnym.

Z uwagi na to, iż w obowiązującym stanie prawnym brak jest regulacji, która wskazywałaby na to jakiego rodzaju działania należy podejmować w sytuacji planowanego utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego, projektodawcy posłużyli się obligatoryjnością przeprowadzenia referendum lokalnego w każdej z podwarszawskich gmin tak, aby instrument procedury referendalnej służył zapewnieniu członkom wspólnot samorządowych warunki do bezpośredniego wyrażenia ich rzeczywistej woli, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej ich wspólnoty oraz zagwarantowaniu im możliwości realnego i transparentnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi. Wskazać należy, iż w aktualnie obowiązującym stanie prawnym istnieją już instrumenty prawne i odpowiednie procedury, na podstawie których dochodzi do utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic.

Mimo, iż cel projektowanej regulacji jest doniosły, bowiem skutki utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego wprowadzą szerokie i dogłębne zmiany w kontekście społecznym, gospodarczym, ekonomicznym oraz prawnym, idea wprowadzenia obowiązku przeprowadzenia referendum lokalnego w każdej z zainteresowanych gmin jest zbyt daleko posunięta z uwagi na sprzeczność z formalno-dogmatyczną istotą istnienia procedury referendalnej.

Odnosząc się do przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych projektu ustawy wskazać należy co następuje. Idea utworzenia metropolitarnej jednostki samorządu terytorialnego poprzez zmianę ustroju miasta stołecznego Warszawy nieść będzie ze sobą niebagatelne skutki zarówno w zakresie społecznym, gospodarczym, prawnym jak i finansowym. Podział terytorialny państwa uwzględnia bowiem więzi społeczne, gospodarcze czy też kulturowe (art. 15 ust. 2 Konstytucji), dlatego też ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym w art. 4a ustanowił wymóg zasięgnięcia przez organy władzy publicznej opinii zainteresowanych rad gmin oraz przeprowadzenia konsultacji z ich mieszkańcami w przypadku planowanej zmiany granic jednostki. Obowiązkowe przeprowadzenie referendum w każdej z podwarszawskich gmin, co zakłada projekt ustawy, będzie wymagało odpowiedniego finansowania. Projektodawcy w tym zakresie przewidzieli odstępstwo od przepisów ustawy o referendum lokalnym, traktujące o pokrywaniu kosztów referendum z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której ono dotyczy – art. 40 ustawy o referendum lokalnym. W art. 4 ust. 1 projektu wskazano, iż koszty referendum lokalnego pokrywa się z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji. Oznacza to, iż koszt referendum lokalnego, obejmującego sprawę określonej gminy, jako jednostki terytorialnej państwa spoczywać będzie na wszystkich obywatelach, którzy generują wpływ środków pieniężnych do budżetu państwa. Wg projektodawców obciążą to budżet państwa na kwotę ok. 3,5 mln złotych.

Projektowana ustawa w art. 5 przewiduje również brak obowiązku przeprowadzania ponownego referendum lokalnego w gminach, w których przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy referendum w przedmiocie zmiany ustroju miasta stołecznego Warszawy zostało już przeprowadzone. Wskazać należy, iż projektodawcy nie odnieśli się w żaden sposób do zasad finansowania referendum lokalnych w gminach, które w razie wejścia w życie projektowanego aktu prawnego, obowiązek w zakresie ich przeprowadzenia spełniły. Skoro bowiem referenda lokalne w przedmiocie wyrażenia opinii w zakresie objęcia danej gminy przez miasto stołeczne Warszawa na gruncie projektowanej ustawy mają być finansowane z budżetu państwa, to gminy, które w zakresie własnego budżetu samorządowego tego rodzaju głosowanie przeprowadziły przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy będą w gorszej pozycji finansowej aniżeli gminy, które takiego głosowania dobrowolnie nie przeprowadziły. Projektowana ustawa pozostawia tę kwestię nieuregulowaną.

V. Uwagi dodatkowe

Poza powyższymi wątpliwościami, pewne zastrzeżenia budzi również redakcja ustawy – począwszy do tytułu ustawy – w projekcie wskazano: „ustawa z dnia 2017 r. ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy” poprzez odesłania znajdujące się w poszczególnych jednostkach redakcyjnych, do przepisów nieistniejących w projekcie ustawy (*vide*: np. art 2 ust 1 – odesłanie do nieistniejącego art. 1 ust 1). Powyższe wymaga zmian i poprawek.

VI. Wnioski

Reasumując powyższe rozważania i analizę projektowanej ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy, pomimo doniosłości opiniowanego rozstrzygnięcia prawnego, należy krytycznie odnieść się do wprowadzania aktem prawnym o randze ustawy obligatoryjności przeprowadzania referendum lokalnych w określonych jednostkowo gminach w zakresie utworzenia metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego. Projektowana ustawa i obowiązek z

niej wpływający stoi, w ocenie opiniujących, w sprzeczności z normą wynikającą z art. 170 Konstytucji RP, która reguluje kwestie związane z formą powszechnego głosowania obywateli w drodze referendum, jak również z obowiązującymi regulacjami ustawowymi, wprowadzającymi rozwiązania i odpowiednie procedury pozwalające na utworzenie, połączenie, podział i zniesienie gminy oraz ustalenie jej granic, tj. ustawą o referendum lokalnym oraz ustawą o samorządzie gminnym. Z uwagi na powyższe, jak również na znaczące skutki finansowe, których poniesienie przewiduje projektowana ustawa należy przedłożony poselski projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy ocenić krytycznie.

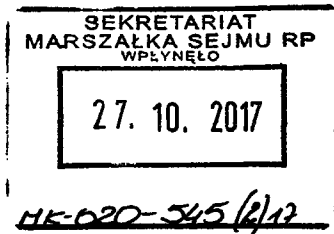
adw. Katarzyna Gajowniczek-Pruszyńska
adw. Mariusz Godlewski



Warszawa, dnia 27 października 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 46 /17



Pan

Marek KUCHCIŃSKI

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 25 października 2017 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

– o poselskim projekcie ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (przedstawiciel wnioskodawców poseł Andrzej Halicki).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

/Marek Ast/

OPINIA nr 181
Komisji Ustawodawczej

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju
miasta stołecznego Warszawy**

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 25 października 2017 r.

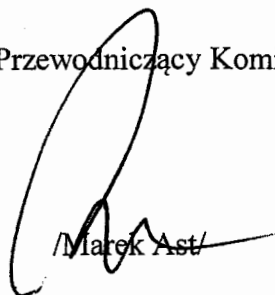
dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 25 października 2017 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z Konstytucją – poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji



Marek Ast