



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.141.2017.ML

Warszawa, 15 lutego 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 1987).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 1987)

Przedmiotem poselskiej inicjatywy ustawodawczej jest wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy.

Z uzasadnienia projektu wynika, że celem tej regulacji jest stworzenie przepisów prawnych gwarantujących członkom wspólnoty samorządowej prawo do wyrażenia w drodze głosowania opinii w sprawie planowanego przyłączenia danych jednostek samorządu terytorialnego do miasta stołecznego Warszawy. Regulacja miałaby objąć gminy leżące na terenie 8 powiatów oraz miasto stołeczne Warszawy. Projektodawcy podnoszą, że zaproponowany ustawowy obowiązek przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie stanowić będzie realizację konstytucyjnych praw przysługujących obywatelom.

Odnosząc się do przedstawionej argumentacji, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że referendum lokalne jest uregulowane w polskim systemie prawnym. Jest to instytucja pozwalająca mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego jako członkom wspólnoty samorządowej wyrazić swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod głosowanie. Skutkiem takiego działania jest decyzja wiążąca dla organów samorządowych. Unormowania dotyczące referendum lokalnego znajdują się w ustawie zasadniczej oraz aktach prawnych rangi ustawowej. Przepis art. 4 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Rozwinięcie tej zasady w odniesieniu do społeczności lokalnych zawiera przepis art. 170 Konstytucji RP, według którego członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, w sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Jednocześnie przepis art. 170 Konstytucji RP odsyła i upoważnia do ustawowego uregulowania zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego. Zasady i tryb przeprowadzenia referendum dla wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 15 września 2000 r. *o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 400, z późn. zm.). Pewne regulacje prawne dotyczące referendum lokalnego zawierają również ustrojowe ustawy samorządowe: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868) i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096)¹. Dlatego też nie można się zgodzić z podniesionym przez projektodawców argumentem o konieczności tworzenia tego rodzaju przepisów w odniesieniu do planowanego utworzenia metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego.

Wątpliwości budzi również wprowadzona przez projektodawców obligatoryjność przeprowadzania referendum lokalnego, zgodnie bowiem z art. 1 analizowanego projektu: *„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”*. Warto przypomnieć, że na gruncie obowiązującego prawa – Konstytucji RP, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, głosowanie powszechne na poziomie lokalnym ma charakter obligatoryjny w przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia dwóch kwestii: samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne oraz odwołania przed końcem kadencji pochodzącego z wyborów powszechnych organu

¹ Andrzej Kisielewicz, Komentarz do art. 1 ustawy o referendum lokalnym, stan prawny: 2007.09.10 Lex

samorządowego². Dlatego też zapis ten pozostaje w sprzeczności z już obowiązującymi rozwiązaniami. Mając na uwadze przedmiot projektowanej regulacji nie można pominąć, że ustawa o samorządzie gminnym, która w art. 4c ust. 1 stanowi, że: „w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców”. Tym samym, wyraźnie w tym przepisie została wskazana zasada fakultatywności przeprowadzenia referendum lokalnego we wskazanym zakresie.

Projektodawcy w art. 4 ust. 1 i 2 zaproponowali także, aby referendum lokalne było finansowane z budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji. Przepis ten pozostaje jednak w sprzeczności z art. 40 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, który stanowi, że koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum; nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarzy wyborczego. Na marginesie warto dodać, że z budżetu państwa, w części *Rezerwy celowe* finansowane jest referendum ogólnokrajowe. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że nieprawidłowo został wskazany dysponent części, z której miałyby zostać sfinansowane wzmiankowane referendum – z uwagi na zakres i przedmiot regulacji winien być nim ewentualnie minister właściwy do spraw administracji publicznej.

W ocenie autora projektu niniejszego stanowiska Rządu, istotne jest odniesienie się do kontekstu, w którym projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy został złożony. Przypomnieć należy, że został on wniesiony do laski marszałkowskiej w trakcie ożywionej dyskusji, która toczyła się w związku ze złożeniem *projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 1259)*. Projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy przewidywał utworzenie metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego – m.st. Warszawy, obejmującej wymienione w projekcie gminy. Z kolei projekt stanowiący przedmiot niniejszego stanowiska Rządu wymagał dla utworzenia takiej jednostki przeprowadzenia referendów lokalnych w gminach znajdujących się w powiatach okołowarszawskich. Jakkolwiek projektodawcy starali się nadać projektowi charakter uniwersalny, niemniej jednak jest on ściśle powiązany z koncepcją metropolitalnej jednostki samorządu terytorialnego przedstawioną w druku nr 1259. Tym samym projekty ustaw zakładające inne koncepcje metropolitalne wokół Warszawy nie wiązałyby się z obowiązkiem przeprowadzenia referendum. W związku z faktem wycofania przez wnioskodawców w dniu 28 kwietnia 2017 r. projektu ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, dalsze prace nad projektem ustawy o referendum w sprawie ustroju m.st. Warszawy są bezprzedmiotowe.

Reasumując, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o referendum w sprawie ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 1987).

²Anna Rytel-Warzocha, Referendum lokalne w Polsce – zasady ogólne (podstawy prawne, pojęcie, rodzaje, przedmiot, warunki wiążącego i rozstrzygającego charakteru referendum); Lex