



21 marca 2023

Zmiana ustawy o referendach lokalnych – nie zawsze łatwiej, niekoniecznie lepiej

9 marca Sejm przyjął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym złożony przez posłów PiS i Kukiz'15. Mimo poprawek zgłoszonych do projektu wciąż budzi on wątpliwości konstytucyjne, zawiera przepisy sprzeczne z intencjami autorów oraz, jak to określiło Biuro Analiz Sejmowych, „mankamenty legislacyjne”. Problemy szczegółowo [opisuje prof. Hubert Izdebski w analizie opublikowanej przez Fundację Batorego](#). Poniżej trzy z nich.



Autorzy nowelizacji próbują przekonywać, że zmiana przepisów ułatwi obywatelom korzystanie z narzędzi demokracji bezpośredniej i decydowanie w sprawach wspólnoty samorządowej. Szereg zmian ma w teorii usprawnić organizację referendów tak tematycznych i odwoławczych. W praktyce proponowane zmiany mogą jednocześnie przesadnie utrudnić organizację tych pierwszych i przesadnie ułatwić organizację tych drugich. Referenda w sprawach merytorycznych (zwłaszcza pilnych) mogą nigdy nie dojść do skutku, a z kolei odwołać wójta, burmistrza czy prezydenta miasta będzie mogła nawet bardzo niewielka grupa sfrustrowanych obywateli. W rezultacie ideał równowagi pomiędzy demokracją bezpośrednią, a przedstawicielską – wynikający z artykułów 169. i 170. Konstytucji RP – zostanie zachwiany.

Zacznijmy jednak od wymienienia zmian, które zdaniem autorów nowelizacji mają ułatwić obywatelom organizację i udział w referendum. Obejmują one m.in.

- zmniejszenie liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum lokalnego (w przypadku gmin i powiatów będzie to 5 proc. zamiast 10 proc. uprawnionych do głosowania mieszkańców, a w przypadku województw – 2,5 proc. zamiast 5 proc.);
- wydłużenie czasu na zebranie podpisów pod inicjatywą referendalną (z 60 dni do 6 miesięcy);
- utrudnienie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego odrzucenie wniosku mieszkańców o referendum. Nowelizacja podnosi próg wymagany do odrzucenia wniosku do co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu tego organu;
- wydłużenie rozmaitych terminów, jakich muszą przestrzegać inicjatorzy referendum, np. terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego wspomnianej uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, czy terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum;

Dlaczego więc do tych propozycji należy podchodzić z dużą rezerwą?

Po pierwsze, nowe przepisy obniżają próg niezbędny do uznania ważności tak zwanego referendum tematycznego z 30 do 15 procent uprawnionych do głosowania. W przypadku referendum odwoławczego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta frekwencja musi z kolei wynosić co najmniej 3/5. O ile jednak obecnie jest to 3/5 wszystkich głosów oddanych w pierwotnym wyborze odwoływanego organu, po zmianie ma to być 3/5 liczby głosów oddanych konkretnie na odwoływany organ, a zatem znacznie mniej.

Celem obniżenia wymogów jest zmniejszenie liczby referendum nieważnych. Ale jak pisze prof. Izdebski „**wskutek obniżenia progu frekwencyjnego znacznie łatwiej może dojść do odwołania organu samorządu niż doszło do jego wyboru**”. Na ten problem zwracano uwagę już przy obecnie obowiązujących przepisach. [Biuro Analiz Sejmowych w swoim komentarzu](#) do pierwszej wersji ustawy przywołało wypowiedź prof. Piotra Uziębło, który krytykował obecne wymogi frekwencyjne jako zbyt łagodne i podkreślał, że „odwołanie organu samorządu lokalnego może nastąpić nawet przez mniej niż dziesiątą część wyborców z danej jednostki samorządowej”.

Po nowelizacji to zagrożenie jeszcze się pogłębi. Oto przykład. Przyjmijmy, że w gminie liczącej 1000 obywateli uprawnionych do głosowania w wyborach samorządowych bierze udział 50 proc. mieszkańców (czyli 500 osób), a zwycięski kandydat na wójta otrzymuje 51 proc., czyli 255 głosów. Jeśli dojdzie do referendum odwoławczego do uznania jego ważności zgodnie z obecnymi przepisami potrzebne byłoby oddanie co najmniej 300 głosów (3/5 z 500). Nowe przepisy obniżą ten próg do 153 głosów (3/5 z 255 głosów oddanych na wójta). Do odwołania wystarczy zwykła większość z owych 153 głosów. A zatem wójta, który uzyskał 255 głosów w wyborach z frekwencją na poziomie 50 procent uprawnionych do głosowania będzie można odwołać zaledwie 77 głosami w referendum z frekwencją na poziomie 15,3 procent uprawnionych do głosowania!

Jak zwracał uwagę cytowany przez Biuro Analiz Sejmowych prof. Uziębło „po odwołaniu w referendum – przy niewielkiej frekwencji – osoby pełniące funkcję organu wykonawczego gminy zdarzało się, że osoba była następnie wybierana ponownie na tę funkcję, tym razem w sytuacji wyższej frekwencji niż w referendum odwoławczym”. Po zmianie przepisów prawdopodobieństwo takich zjawisk jeszcze się zwiększy.

Po drugie, chociaż autorzy ustawy przekonują, że chcą oddać więcej władzy bezpośrednio w ręce mieszkańców, w rzeczywistości przekazują bardzo istotne uprawnienia na poziom centralny i utrudniają organizację wszystkich referendum poza odwoławczymi. Jak to możliwe? W przypadku referendum tematycznych nowe przepisy ograniczą (!) do dwóch liczbę terminów organizacji referendum. Stosowny fragment nowelizacji mówi, że: „Referendum można przeprowadzać w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego: 1) po raz pierwszy – nie wcześniej niż na 18 miesięcy i nie później niż na 24 miesiące od początku kadencji tego organu; 2) po raz drugi – nie wcześniej niż na 12 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji tego organu”.

Terminy przeprowadzenia referendum ma wyznaczać Prezes Rady Ministrów na początku kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i mają one być takie same dla całego kraju!

Już w analizie Biura Analiz Sejmowych zwracano uwagę, że takie sztywne ograniczenie liczby terminów zamiast poszerzać prawo obywateli do wypowiedzania się w ważnych kwestiach lokalnych, w praktyce je uniemożliwi, jeśli pytanie referendalne dotyczyłoby pilnej decyzji władz lokalnych. Zanim bowiem nadejdzie termin głosowania sprawa może już być nieaktualna.

Z wnioskiem BAS zgadza się prof. Izdebski, kiedy stwierdza, że „restryktywne reglamentowanie terminów przeprowadzenia referendum służyć może jedynie osłabieniu idei demokracji bezpośredniej – która w szczególnie istotnym, bowiem merytorycznym, zakresie decydowania członków wspólnoty samorządowej o sprawach ich wspólnoty miałyby znajdować pełny wyraz jedynie dwukrotnie w ciągu pięciu lat”.

W uzasadnieniu przygotowanym przez autorów ustawy czytamy, że powyższe ograniczenie wynika z „dużego zaangażowania logistycznego i finansowego”, jakiego każdorazowo wymaga organizacja referendum. Ale, jak przytomnie zwracają autorzy analizy BAS, ograniczenie to nie funkcjonuje w przypadku referendów odwoławczych, które przecież wymagają podobnego wysiłku organizacyjnego.

Po trzecie warto zwrócić uwagę, że po raz kolejny mamy do czynienia z ekspresowym tempem procedowania poważnej ustawy, co urąga praktykom dobrej legislacji. Mimo że projekt wpłynął do Sejmu w październiku 2021 roku, prace nad ustawą ruszyły bardzo szybko w ostatnim czasie – od pierwszego czytania w komisjach do uchwalenia ustawy minął równo miesiąc. Ale, na co zwraca uwagę prof. Izdebski, wyjątkowe przyspieszenie nastąpiło pomiędzy 7 marca 2023 r., kiedy odbyło się drugie czytanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu, po czym projekt został ponownie skierowany do komisji, a 9 marca 2023 r., kiedy ustawa została uchwalona. Jak twierdzi Izdebski skutkiem przyspieszenia była rezygnacja z przepisów intertemporalnych i to mimo „wskazania na posiedzeniu 8 lutego 2023 r. przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu potrzeby rozwinęcia przepisów przejściowych”.

NA RADARZE

Co dalej z uchodźcami?



„Humanitarne supermocarstwo” – takim mianem określił Polskę ambasador Stanów Zjednoczonych Mark Brzezinski. Pomoc udzielona mieszkańcom Ukrainy uciekającym przed wojną, zwłaszcza w początkowej fazie konfliktu, a także skala oddolnej mobilizacji Polaków mogą być powodem do dumy i uzasadniają komplement Brzezinskiego.

Nie oznacza to jednak, że w całym procesie nie podejmowano złych decyzji, których konsekwencje odczuwamy do dziś. O tym, co się udało, a jakie elementy systemu pomocy wymagają poprawy mówi [raport „Polska szkoła pomagania”](#).

Ten dokument „jest pierwszym całościowym bilansem doświadczeń pomocowych ostatniego roku i pozwala dużo lepiej zrozumieć, co się przez ten czas wydarzyło; jakie były źródła sukcesów, ale i jakie popełniono błędy”, [pisze w swojej recenzji Paweł Marczewski z Fundacji Batorego](#). „Co więcej, raport zawiera też ważne rekomendacje na temat długofalowych działań integracyjnych, na których dzisiaj, kiedy udało się zapobiec najgorszemu, powinni przede wszystkim koncentrować się decydenci różnych szczebli”.

Raport zwraca uwagę m.in. na fakt, że wiele z utworzonych szybko i w odpowiedzi na palące potrzeby struktur działa z konieczności do dziś, ponieważ nie zastąpiło ich trwałe wsparcie zorganizowane przez władze samorządowe i krajowe. Mowa jest także o utrudnieniach we współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Podstawowym wyzwaniem jest jednak konieczność stworzenia podejścia systemowego, a także budowania lokalnych polityk integracyjnych.

Co się dzieje z Trybunałem Konstytucyjnym?



Trybunał Konstytucyjny jeszcze nigdy w historii III RP nie przeżywał tak poważnego kryzysu. W opinii wielu ekspertów, w tym Zespołu Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego, kadencja prezes Julii Przyłębskiej już się zakończyła, a zdanie to podziela także część sędziów Trybunału. Ten fundamentalny spór prowadzi do paraliżu TK.

Jednocześnie ta w dużej mierze sparaliżowana instytucja pozostaje upolityczniona i wciąż próbuje odpowiadać na potrzeby polityczne obozu rządzącego. Na przykład podejmując po sześciu (!) latach sprawę rozpoznania rzekomego sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a prezydentem w sprawie ułaskawień. Oczwistym celem tej decyzji jest zablokowanie postępowania SN w sprawie ułaskawienia przez prezydenta ministra Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika jeszcze przed zakończeniem postępowania sądowego.

[W podkaście „Batory w polityce” Krzysztof Izdebski pyta prof. Marcina Matczaka](#) o przedstawione przez Zespół Ekspertów Prawnych propozycje naprawy Trybunału Konstytucyjnego, a także szerzej o skutki kryzysu praworządności w Polsce – od ich wpływu na sposób myślenia przyszłych prawników, po model działania najważniejszych instytucji państwa.