

# DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA

STANOWISKO W SPRAWIE PREZYDENCKIEGO  
PROJEKTU USTAWY O WSPÓŁDZIAŁANIU  
W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM NA RZECZ  
ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO ORAZ  
O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW

GRUDZIEŃ 2013

# SPIS TREŚCI

Słowo wstępne.....	1
Referendum lokalne w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego.....	4
Referendum lokalne na wniosek mieszkańców w sprawach innych, niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego.....	8
Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza.....	11
Pozostałe propozycje.....	14

# SŁOWO WSTĘPNE

*Niniejszy dokument jest owocem wielogodzinnych prac analitycznych nad wniesionym do łaski Marszałkowskiej przez Prezydenta RP projektem ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Przedstawia on stanowisko członków Demokracji Bezpośredniej dotyczące zmian w trzech najistotniejszych dla partycypacji obywatelskiej kwestiach: zasadach przeprowadzania referendum lokalnego w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego, zasadach przeprowadzania referendum lokalnego tzw. merytorycznego oraz regułach implementowania w statutach jednostek samorządu terytorialnego przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.*

*Skoncentrowaliśmy ostrze naszej krytyki tylko na trzech kwestiach, co nie oznacza, że nie posiadamy propozycji w zakresie innych spraw – m. in. wysłuchania publicznego, którego fakultatywny tryb został z nieuzasadnionych przyczyn pominięty przez twórców projektu.*

*Podzielamy cel, który przyświecał Prezydentowi RP podczas kierowania projektu ustawy do Parlamentu. Nie możemy jednak zgodzić się na wiele zawartych w projekcie założeń. Część z nich budzi wątpliwości natury konstytucyjnej, część nie wypełnia zasadniczego celu, jaki powinna wedle założeń Projektu zdekodowanych na podstawie obszernego uzasadnienia. Część wreszcie przyniosłaby w naszej ocenie skutek odwrotny – zawęziłaby prawa obywateli w zakresie uczestniczenia w procesie kształtowania wspólnoty lokalnej.*

*Na potrzeby pracy Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zebraliśmy materiał analityczny i zestawiliśmy go z naszą argumentacją w sposób jasny i przejrzysty. Podkreślamy wyraźnie tezy, z którymi się zgadzamy, a także te które nie*

*zasługują na naszą aprobatę. Proponujemy również alternatywne rozwiązania.*

*Wyrażamy nadzieję, że broszura ta wpłynie pozytywnie na rozpatrzenie przez członków Komisji naszych argumentów i ostatecznie na rozszerzenie praw obywatelskich w zakresie partycypacji w procesie stanowienia prawa na poziomie ich „małych ojczyzn”.*

*Zapraszamy do lektury,  
Członkowie Demokracji Bezpośredniej.*

# Referendum lokalne w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego

(art. 60. pkt. 10. Projektu)

## **Nie zgadzamy się z:**

» Ustanowieniem ustawowego progu frekwencyjnego dla ważności referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (zwanego dalej referendum odwoławczym) na wysokości 100% osób biorących udział w wyborze danego organu.

## **Wnosimy o:**

» Zniesienie progu frekwencyjnego dla ważności referendum odwoławczego.

» Alternatywnie: ustanowienie progu frekwencyjnego dla ważności referendum odwoławczego na wysokości liczby głosujących „za” wyborem danej osoby na piastuna stanowiska w poprzednich wyborach – w pierwszej turze głosowania.

## **Argumenty:**

» Niekonstytucyjność – art. 170. Konstytucji RP przyznaje prawo mieszkańcom samorządów do odwoływania swoich władz. Uniemożliwienie w sferze faktycznej wykonywania tego prawa z pewnością nie znajdzie aprobaty Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku uchwalenia projektu z przepisem w tym kształcie Demokracja Bezpośrednia wniesie skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej.

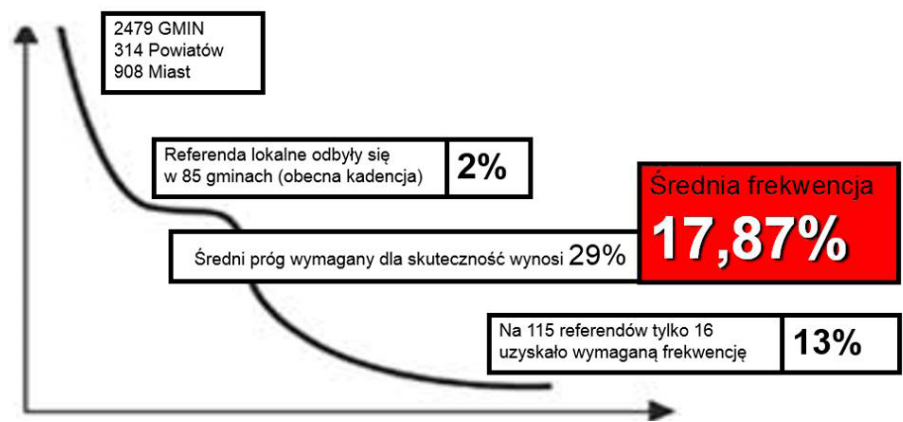
» Obecny próg frekwencyjny ustanowiony na wysokości 3/5 osób biorących udział w wyborze danego organu jest ogromnym utrudnieniem dla funkcjonowania referendum odwoławczego (tabela nr 1).

» W historii Polski jedynie jedna gmina osiągnęła w referendum odwoławczym frekwencję wyższą niż podczas wyborów.

» Skoro ustawodawca nie przewiduje progu frekwencyjnego dla wyboru organu, nie jest poprawnym rozwiązaniem utrzymanie go przy procedurze referendum odwoławczego.

» Możliwość skutecznego użycia instytucji referendum odwoławczego poważnie mobilizuje organy jednostki samorządu terytorialnego do efektywniejszego wypełniania swoich zadań, nawet jeśli ostatecznie nie dochodzi do głosowania.

**Wykres nr 1. Aktywność obywatelska w zakresie odwoływania władz lokalnych w ujęciu ogólnopolskim (wskaźnik aktywności w tym zakresie – 0,4%) – źródła: Raport KPRP nt. referendów lokalnych, GUS.**



**Tabela nr 1. Zestawienie wyników referendów odwoławczych, jakie do tej pory odbyły się w Polsce – źródła: Państwowa Komisja Wyborcza.**

Nazwa miejscowości (organ wybieralny)	Referenda odwoławcze -frekwencja	Uwagi	
		% TAK	
Głuszycza (burmistrz)	24,21	95,17	nieważne
Przemków (burmistrz)	28,63	95,71	nieważne
Żórawina (wójt)	16,99	92,42	nieważne
Żórawina (rada gminy)	16,99	89,85	nieważne
Lubin (rada gminy)	10,56	95,43	nieważne
Platerówka (wójt)	14,30	87,50	nieważne
Platerówka (rada gminy)	14,30	80,53	nieważne
Milicz (burmistrz)	18,59	92,25	nieważne
Kłodzko (burmistrz)	20,83	95,99	nieważne
Kłodzko (rada miasta)	20,83	96,42	nieważne
Przeworno (wójt)	14,90	92,66	nieważne
Bielawa (burmistrz)	12,79	96,54	nieważne
Głuszycza (burmistrz)	22,83	91,78	nieważne
Stoszowice (wójt)	17,05	93,39	nieważne

Wałbrzych (rada miasta)	6,99	96,58	nieważne
Lewin Kłodzki (wójt)	48,83	94,66	<b>odwołany</b>
Nowa Ruda (wójt)	16,05	94,73	nieważne
Nowa Ruda (rada gminy)	16,05	94,82	nieważne
Pieszyce (rada miasta)	20,83	97,33	nieważne
Pieszyce (burmistrz)	20,83	95,73	nieważne
Brzozie (wójt)	20,62	95,95	nieważne
Unisław (wójt)	7,65	91,42	nieważne
Włocławek (prezydent)	10,46	94,93	nieważne
Nieszawa (rada miasta)	29,49	92,75	nieważne
Nieszawa (burmistrz)	29,43	87,02	nieważne
Hrubieszów (burmistrz)	18,53	95,19	nieważne
Janowiec (wójt)	44,47	95,83	<b>odwołany</b>
Dołhobyczów (wójt)	8,68	87,94	nieważne
Szastarka (wójt)	14,06	95,39	nieważne
Brody (rada gminy)	25,26	92,56	nieważne
Żagań (burmistrz)	27,48	74,62	<b>odwołany</b>
Żagań (rada miasta)	27,85	79,06	<b>odwołana</b>
Skwierzyna (burmistrz)	13,04	94,57	nieważne
Krosno Odrzańskie (burmistrz)	14,56	94,34	nieważne
Krosno Odrzańskie (rada miasta)	14,56	95,87	nieważne
Piotrków Trybunalski (prezydent)	7,04	93,08	nieważne
Parzęczew (wójt)	19,17	93,11	nieważne
Poddębice (burmistrz)	6,45	88,22	nieważne
Ręczno (rada gminy)	11,75	96,06	nieważne
Ręczno (wójt)	11,75	91,90	nieważne
Pątnów (wójt)	10,94	85,17	nieważne
Wadowice (burmistrz)	14,05	96,48	nieważne
Wadowice (rada miasta)	14,06	97,03	nieważne
Brzeszcze (burmistrz)	24,18	92,90	<b>odwołany</b>
Brzeszcze (rada miasta)	24,22	95,97	nieważne
Rytro (wójt)	11,67	96,82	nieważne
Trzebinia (burmistrz)	16,18	96,35	nieważne
Zakopane (burmistrz)	14,69	81,48	nieważne
Kalwaria Zebrzydowska (burmistrz)	10,75	90,94	nieważne
Pułtusk (burmistrz)	10,31	95,33	nieważne
Żyrardów (prezydent)	15,82	95,49	nieważne
Warszawa (prezydent)	25,66	94,86	nieważne
Czerwin (rada gminy)	7,80	91,90	nieważne
Czerwin (wójt)	7,83	93,52	nieważne
Gostynin (burmistrz)	23,85	97,19	nieważne
Nasielsk	37,30	57,01	<b>odwołany</b>
Celestynów (wójt)	21,81	95,67	nieważne
Raciąż (burmistrz)	41,36	81,37	<b>odwołany</b>
Łomianki (burmistrz)	15,03	95,53	nieważne
Sanniki (wójt)	9,16	95,78	nieważne
Sanniki (rada gminy)	9,22	94,54	nieważne
Warka (burmistrz)	7,81	95,59	nieważne
Kędzierzyn-Koźle (prezydent)	10,10	96,28	nieważne
Niemodlin (rada miasta)	19,21	94,78	nieważne
Niemodlin (burmistrz)	19,24	97,20	nieważne
Lubsza (wójt)	9,17	87,75	nieważne
Gorzyce (wójt)	14,97	94,15	nieważne

Świlcza (wójt)	16,22	94,56	nieważne
Radymno (rada gminy)	29,28	96,79	nieważne
Radymno (wójt)	29,29	95,32	nieważne
Borowa (wójt)	6,91	95,72	nieważne
Augustów (rada miasta)	15,92	97,39	nieważne
Goniądz (burmistrz)	32,48	94,83	nieważne
Mielnik (wójt)	22,68	93,41	nieważne
Rajgród (burmistrz)	16,83	91,16	nieważne
Płaska (wójt)	32,41	92,76	nieważne
Wiżajny (wójt)	43,16	94,02	<b>odwołany</b>
Milejczyce (wójt)	17,70	87,46	nieważne
Nowinka (rada gminy)	40,82	94,98	<b>odwołana</b>
Ślupsk (prezydent)	18,16	96,63	nieważne
Nowy Staw (burmistrz)	14,03	90,23	nieważne
Nowy Staw (rada miasta)	14,03	87,30	nieważne
Ślupsk (prezydent)	16,50	90,55	nieważne
Potęgowo (wójt)	11,85	92,70	nieważne
Przechlewo (wójt)	11,57	85,44	nieważne
Bytów (burmistrz)	9,53	92,47	nieważne
Bytów (rada miasta)	9,52	93,14	nieważne
Łeba (burmistrz)	9,26	90,20	nieważne
Starogard Gdański (prezydent)	10,90	96,13	nieważne
Choczewo (wójt)	32,87	88,33	nieważne
Ślemień (wójt)	6,46	92,18	nieważne
Zawiercie (prezydent)	8,89	90,09	nieważne
Konieczpol (burmistrz)	25,14	97,22	nieważne
Konieczpol (rada miasta)	25,15	95,08	nieważne
Wodzisław Śląski (rada miasta)	14,92	93,94	nieważne
Wodzisław Śląski (prezydent)	14,95	93,34	nieważne
Jeleśnia (wójt)	3,39	82,79	nieważne
Wojkowice (burmistrz)	28,58	93,99	<b>odwołany</b>
Rędziny (wójt)	20,49	94,54	nieważne
Zbrosławice (wójt)	10,02	91,24	nieważne
Milówka (wójt)	4,87	87,56	nieważne
Gliwice (prezydent)	6,87	84,69	nieważne
Koziegłowy (rada miasta)	8,66	95,77	nieważne
Koziegłowy (burmistrz)	8,66	87,20	nieważne
Ruda Śląska (rada miasta)	15,53	87,60	nieważne
Ruda Śląska (prezydent)	15,53	91,60	nieważne
Bytom (rada miasta)	21,76	97,01	<b>odwołana</b>
Bytom (prezydent)	21,76	97,33	<b>odwołany</b>
Obrazów (wójt)	5,83	93,91	nieważne
Piekoszów (rada gminy)	34,56	97,62	<b>odwołana</b>
Piekoszów (wójt)	34,60	97,09	<b>odwołany</b>
Starachowice (prezydent)	23,29	90,70	nieważne
Pierzchnica (wójt)	25,23	95,84	nieważne
Pierzchnica (rada gminy)	25,23	96,25	nieważne
Tarłów (wójt)	14,79	95,86	nieważne
Orneta (burmistrz)	4,52	82,63	nieważne
Orneta (rada miasta)	4,52	84,41	nieważne
Nidzica (burmistrz)	12,81	91,11	nieważne
Nidzica (rada miasta)	12,82	94,70	nieważne
Elbląg (rada miasta)	24,66	95,01	<b>odwołana</b>



Elbląg (prezydent)	24,67	96,32	<b>odwołany</b>
Sorkwity (wójt)	10,73	93,64	nieważne
Lidzbark Warmiński (wójt)	11,64	91,54	nieważne
Lidzbark Warmiński (rada gminy)	11,66	90,61	nieważne
Stawiguda (wójt)	12,84	88,84	nieważne
Ostróda (burmistrz)	30,08	63,40	<b>odwołany</b>
Sępólno (rada miasta)	15,35	88,53	nieważne
Sępólno (burmistrz)	15,35	86,80	nieważne
Ruciane-Nida (burmistrz)	13,38	89,70	nieważne
Wyrzysk (burmistrz)	17,74	92,10	nieważne
Wolsztyn (burmistrz)	11,28	87,06	nieważne
Wolsztyn (rada miasta)	11,28	91,98	nieważne
Dąbie (burmistrz)	24,57	89,88	nieważne
Dąbie (rada miasta)	24,61	86,14	nieważne
Ślesin (burmistrz)	8,28	91,81	nieważne
Kłodawa (burmistrz)	22,94	95,66	<b>odwołany</b>
Kłodawa (rada miasta)	23,01	95,09	nieważne
Lipno (rada gminy)	20,29	96,13	nieważne
Lipno (wójt)	20,31	96,41	nieważne
Miejska Górka (burmistrz)	17,57	94,53	nieważne
Żelazków (wójt)	22,98	95,10	nieważne
Chojna (burmistrz)	8,95	87,55	nieważne
Gryfice (burmistrz)	8,18	90,09	nieważne
Boleszkowice (wójt)	15,17	89,28	nieważne
Biesiekierz (wójt)	22,75	92,53	nieważne
Sławno (wójt)	6,62	89,31	nieważne

## Referendum lokalne na wniosek mieszkańców w sprawach innych, niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego

(art. 60. pkt. 10. Projektu)

### Zgadza się z:

- » Nieograniczonym rozszerzenie katalogu spraw, których dotyczyć może referendum lokalne, zwane dalej referendum merytorycznym.
- » Propozycją łączenia pytań referendalnych w trakcie jednego głosowania.
- » Zniesieniem progu frekwencyjnego wymaganego dla ważności referendum merytorycznego.

### **Nie zgadzamy się z:**

» Wprowadzeniem przepisów dotyczących analizy finansowej rozstrzygnięcia referendalnego wykonywanej przez organ wykonawczy i związanego z jej wynikiem obligatoryjnego referendum w sprawie samoopodatkowania obarczonego progiem frekwencyjnym.

### **Wnosimy o:**

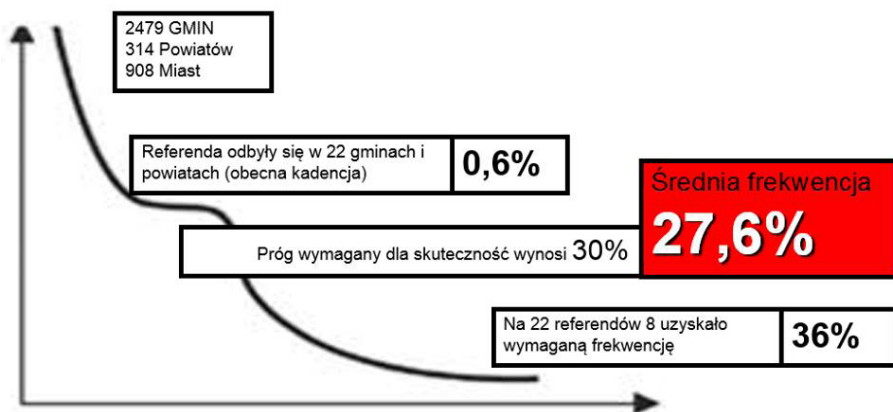
» Wykreślenie przepisów dotyczących analizy finansowej rozstrzygnięcia referendalnego i obligatoryjnego referendum o samoopodatkowaniu w przypadku negatywnego wyniku.

### **Argumenty:**

» Niekonstytucyjność – art. 170. Konstytucji RP przyznaje prawo mieszkańcom samorządów do kształtowania lokalnych społeczności w drodze referendum, w tym jeżeli rozstrzygnięcie referendalne dotyczy lokalnego budżetu. Ograniczenie prawa do dysponowania lokalnym budżetem jedynie do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest naruszeniem tego artykułu Konstytucji RP, a także ogólnych zasad demokracji stanowiących o nadrzędności decyzji lokalnej wspólnoty nad decyzjami organu wybieralnego.

» *De lege lata* funkcjonuje próg frekwencyjny w referendach merytorycznych - 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania musi wziąć udział w referendum, aby było ono ważne. Choć Projekt znosi formalnie próg frekwencyjny w referendum merytorycznym, zostaje wprowadzony „krypto-próg” w wypadku kolejnego referendum – tym razem o samoopodatkowaniu. Sytuacja mieszkańców nie ulega więc zmianie, a ustawa nie wypełnia swoich założeń. Dotychczas osiągnięcie progu frekwencyjnego 30% było dla większości inicjatyw referendalnych bardzo trudne (wykres nr 2).

**Wykres nr 2. Aktywność obywatelska w zakresie referendów merytorycznych w ujęciu ogólnopolskim (wskaźnik aktywności w tym zakresie – 0,2%)**



źródło: Raport KPRP nt. referendów lokalnych, GUS

» Większość decyzji mieszkańców zostanie oceniona przez organ wykonawczy jako naruszające finanse jednostki.

» Rozszerzenie praw do partycypacji obywateli w kształtowaniu ich „małych ojczyzn” powinno zmierzać w stronę wprowadzenia obligatoryjnego lub fakultatywnego referendum fiskalnego na kształt szwajcarski, które polega na zatwierdzaniu w głosowaniu powszechnym, całości budżetu jednostki samorządu. Wprowadzając w/w ograniczenie zamyka się drogę obywatelom w stronę wprowadzenia tej instytucji.

» Możliwość skutecznego użycia instytucji referendum merytorycznego mobilizuje organy jednostki samorządu do transparentności w stanowieniu prawa, prowadzenia konsultacji społecznych i współuczestnictwa mieszkańców w procesie politycznym. W doktrynie nazywa się to pośrednim wpływem referendum na proces polityczny.

# Obywatelska Inicjatywa Uchwałodawcza

(art. 39. pkt. 10, art. 82. ust. 2, art. 85. ust. 2. art. 41. pkt. 2. Projektu)

## **Zgadzamy się z:**

- » Wprowadzeniem obowiązku zamieszczenia przez wszystkie gminy, powiaty oraz województwa OIU w swoich statutach.
- » Usankcjonowaniem kwestii OIU ustawowo.
- » Wprowadzeniem w tym zakresie przepisów przejściowych.

## **Nie zgadzamy się z:**

- » Progiem maksymalnej dopuszczalnej liczby podpisów dla złożenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej - 15% mieszkańców uprawnionych do głosowania,
- » Stworzeniem katalogu spraw, których nie może dotyczyć obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

## **Wnosimy o:**

- » Ustanowienie maksymalnego progu podpisowego OIU, który jednostka może przyjąć w swoim statucie, na 2% mieszkańców uprawnionych do głosowania.
- » Wykreślenie przepisów obejmujących numerus clausus spraw, których nie może dotyczyć obywatelska inicjatywa uchwałodawcza.

## **Argumenty:**

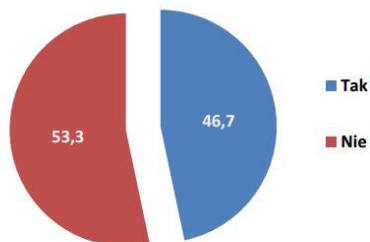
- » Około 11% przebadanych przez Fundację Batorego gmin i miast posiadają statuty, które przewidują możliwość zgłaszania projektów uchwał przez mieszkańców. Wśród gmin, które stosują już instytucję OIU prawo do wniesienia projektu uchwały przysługuje znacznie mniejszej ilości uprawnionych do głosowania (tabela nr 2)

**Tabela nr 2, Przykładowe wymagane progi podpisów dla OIU w miejscowościach, które zezwalają na wnoszenie projektów uchwał przez mieszkańców.**

Miejscowość	Liczba upr. Do głosowania dla złożenia OIU	Liczba upr. do głosowania ogółem (2010)	%
Tomaszów Maz.	50	52 856	0.09
Szczecin	400	311 075	0.12
Częstochowa	400	192 305	0.2
Lublin	1 000	275 272	0.36
Opole	500	96 319	0.51
Słupsk	400	75 641	0.52
Sopot	200	35 974	0.55
Łódź	6 000	583 126	1.02
Warszawa	15 000	1 288 584	1.16

**Wykres nr 3. Uzasadnienie potrzeby regulacji ustawowej OIU.**

Samorządy, w których w statucie uregulowano OIU



Tylko w 10% z tych samorządów, które uregulowały OIU w ostatnim roku złożono projekt.

Samorządy, w których składano OIU wykorzystując tryb wnioskowy



Instytucja wniosku jest uregulowana ustawowo i obowiązuje powszechnie.

*Badanie przeprowadzone na przełomie 2011/12 r. na próbie 193 gmin.*

» Większość gmin ustanowi statutowy próg inicjatywy na wysokości 15%, czyli maksymalnej dopuszczalnej liczby mieszkańców. Uczyni to instytucję OIU martwym prawem.

» Ustawowy próg dla wnioskowania o referendum lokalne wynosi 10% uprawnionych do głosowania dla gminy oraz powiatu, a 5% dla województwa. W przypadku przyjęcia przez gminę, czy powiat 15-procentowego progu, obywatel chętniej odwoła się do instytucji referendum, które jest rozstrzygające dla jednostek samorządu.

» W Polsce próg dla referendum ogólnokrajowego wynosi 500 tys. podpisów uprawnionych do głosowania, zaś dla inicjatywy usta-

wodawczej 100 tys. podpisów - próg *per analogiam* w wypadku inicjatywy uchwałodawczej musiałby wynosić maksymalnie 2%.

» Niekonstytucyjność - art. 169. ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej głosi, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a zatem za niekonstytucyjne (nie mieszczące się w zakresie normy wynikającej z przytoczonego przepisu) należy uznać wyłączenie propozycji realizacji tych zadań przez lokalną wspólnotę, poprzez kreowanie martwego prawa w tym zakresie.

» Inicjatywa uchwałodawcza stanowi jedynie propozycję, a nie rozstrzygnięcie. Nie znajduje więc uzasadnienia tworzenie katalogu spraw, których nie może dotyczyć.

» Jedną z kwestii, której nie może dotyczyć OIU jest "budżet". W szerokiej wykładni desygnat określenia "budżet" zawarty w przytoczonych przepisach projektu może być rozumiany jako każda kwestia, która w sposób choćby niebezpośredni wiąże się z obciążeniem finansowym gminy. Posłuży to jako argument do blokowania OIU.

## Pozostałe propozycje

Celem Projektu Prezydenckiego jest niewątpliwie zwiększenie praw obywateli do uczestniczenia w procesach politycznych na poziomie lokalnym. Zasadniczo jednak nie porusza on i nie poddaje weryfikacji innych zapisów ustawowych, które w naszej ocenie, stanowią główną przeszkodę dla realizacji obywatelskich praw, które już w tym momencie przysługują mieszkańcom lokalnej wspólnoty.

Poniżej przedstawiamy trzy propozycje zmian legislacyjnych, które z pewnością pobudziłyby aktywność obywatelską w przedmiocie organizowania lokalnych referendów.

**Propozycja 1: Zmniejszenie progów dla referendum gminnego i powiatowego – do 5%, zaś dla referendum wojewódzkiego – do 3%. (art. 4. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym)**

Zdajemy sobie sprawę, iż progi podpisowe konieczne do zainicjowania referendum lokalnego wyliczone są według ściśle określonych wzorów. Nie ma jednak lepszego rozwiązania dla zwiększenia partycypacji obywatelskiej, niż obniżenie tych progów przez ustawodawcę. Z pewnością wpłynie to gwałtownie na wzrost inicjatyw referendalnych i aktywności mieszkańców w lokalnych wspólnotach. Zwiększy również motywację organów samorządowych do tworzenia prawa dokładnie i transparentnie, czyniąc tzw. „zagrożenie referendalne” w kwestiach merytorycznych faktycznie realnym.

Alternatywnie rozważyć można wydłużenie okresu, który przysługuje komitetowi referendalnemu na zgromadzenie dostatecznej liczby podpisów. Ze statystyk wynika, że krótki okres czasu nie pozwala na partycypację mniej zorganizowanym i zasobnym finansowo grupom obywateli.

**Propozycja 2: Zniesienie wymogu podawania adresu zamieszkania na karcie służącej do zbierania podpisów poparcia.** (art. 14. ust. 4. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym)

Obecnie mieszkańiec popierający wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego podać musi na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL. Musi również złożyć własnoręczny podpis. W praktyce funkcjonowania kontroli złożonych podpisów przez PKW istotny jest PESEL, który umożliwia zweryfikowanie osoby składającej podpis w elektronicznej ewidencji ludności. Podanie imienia oraz nazwiska zabezpiecza przed wpisywaniem na

kartę losowych numerów PESEL. Dla ustalenia czy osoba pochodzi z danego okręgu wyborczego decydujący jest adres wpisany w systemie elektronicznej ewidencji ludności a nie adres wpisany ręcznie. W dużych miastach powszechnym zjawiskiem jest zamieszkiwanie osób przyjezdnych bez przemeldowania. Obywatele często wpisują swoje dane zamieszkania a nie zameldowania i informacja ta pozostaje bez znaczenia dla weryfikacji w PKW gdyż weryfikacja odbywa się poprzez dane z bazy. Adres jest jednocześnie najbardziej pracochłonną i czasochłonną częścią wypełniania list poparcia. Ma to szczególne znaczenie dla aktywności obywatelskiej w niesprzyjających porach roku. Z praktyki zbierania ale również z arytmetyki ilości wyrazów w rubrykach wiadomo, że wpisywanie adresu to połowa czasu wypełniania wniosku. Część obywateli zniechęca się również do poparcia inicjatywy referendalnych z uwagi na plagę handlu danymi osobowymi. Zmniejszenie liczby udostępnianych danych ograniczyłoby te obawy.

Problem podawania adresu wymaga regulacji ustawowej również z uwagi na konieczność uporządkowania tej kwestii w związku ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który wypowiedział się w sprawie procedury weryfikacji podpisów na listach. W postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie ze skargi jednego z komite-



tów wyborczych na uchwałę Komitetu Wyborczego Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 sierpnia 2011 r. nr ZPOW540-106/11 (Sygn. akt III SW 10/11): *„Zasadniczym celem tego sprawdzenia danych jest bowiem ustalenie, czy ten, kto wpisał się do wykazu poparcia jest w rzeczywistości uprawnionym wyborcą, na którego wskazuje numer PESEL zamieszczony w rejestrze wyborców i w ten sposób ograniczenie możliwości popełnienia oszustw.”*

W ten sposób Sąd Najwyższy poparł tezę, że kluczowy przy identyfikacji wyborcy jest jego numer PESEL, a nie adres zamieszkania. Także Państwowa Komisja Wyborcza w licznych interpretacjach podkreśla, iż podawanie kodu pocztowego przy adresie nie jest wymagane. Wskazuje to jednoznacznie na „wtórność” funkcji adresu, który nie ma znaczenia dla ograniczania ewentualnych oszustw wyborczych. Zwłaszcza, iż elektroniczna baza danych o osobach zawiera również zeskanowany wzór podpisu (tak, jak na dowodzie).

Sprawa jest szczególnie istotna w odniesieniu do referendum merytorycznych, które nie podlegają nadzorowi ze strony Państwowej Komisji Wyborczej. Ustawowe uporządkowanie tej kwestii poprawi egzekwowanie prawa przez urzędy administracji samorządowej oraz usunie przestrzeń do naruszeń i generowanie sporów sądowych w tym zakresie.

**Propozycja 3: Zniesienie obowiązku podawania przez inicjatora do publicznej wiadomości, na swój koszt, przedmiotu zamierzonego referendum.** (art. 13. ust. 1. ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym)

Obciążenie kosztami inicjatora referendum podania do wiadomości publicznej przedmiotu głosowania poprzez np. publikację ogłoszenia w prasie codziennej jest w naszej ocenie prawem marowym, niespełniającym obecnie celu, dla którego zostało wprowadzone. Obowiązek informacyjny w większości przypadków nie jest wypełniany przez inicjatora, ponieważ starając się zmniejsz-

szyć koszty, zamawia on w prasie ogłoszenie małe, nieczytelne i pomijalne dla czytelnika gazety. Efekt ten dotyczy wszelkich innych form informacyjnych, takich jak np. akcja ulotkowa na terenie gminy. Spełnienie obowiązku jest trudno weryfikowalne i obecnie ma wyłącznie charakter symboliczny.

Tymczasem wielu mieszkańców jest hamowanych przed podjęciem inicjatyw referendalnych kosztem tego typu akcji informacyjnej, zwłaszcza w przypadku referendów wojewódzkich, które i tak należą do najrzadziej inicjowanych.

Z tego powodu wnosimy o skreślenie powyższego zapisu i zwolnienie inicjatorów referendum z kosztów informacyjnych. Z pewnością zachęci to więcej osób do wnioskowania o referenda merytoryczne, zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim.





[www.db.org.pl](http://www.db.org.pl)