



Warszawa, 20/06/2002r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO -409174-X/02/KMS

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz.483) oraz 16 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz.147)

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985)

1. z art. 2 i art. 170 Konstytucji RP
2. z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. ratyfikowanej przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Uzasadnienie

I.

Podstawą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej jest demokracja pośrednia, Konstytucja RP dopuszcza jednak, jako instrument uzupełniający także bezpośrednią formę sprawowania władzy (art. 4 ust. 2). Gwarancje stosowania demokracji bezpośredniej w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa zawiera art. 125 Konstytucji. Podobne gwarancje bezpośredniego sprawowania władzy przez społeczności lokalne określone zostały w art. 170 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia zasadę, zgodnie z którą członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego, powierzając jednocześnie ustawodawcy określenie zasad i trybu przeprowadzania referendum.

Treść art. 170 Konstytucji RP nie pozostawia wątpliwości, iż referendum może zostać przeprowadzone w każdej sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej. Tak więc konstytucyjny warunek umożliwiający przeprowadzenie referendum jest spełniony wówczas, gdy sprawa poddawana pod referendum mieści się w katalogu spraw dotyczących wspólnoty samorządowej. W tym kontekście na uwagę zasługuje to, iż -co ma szczególne znaczenie w niniejszej sprawie - art. 170 Konstytucji RP posługuje się pojęciem „sprawy”, a nie pojęciem „zadania publiczne” użytym m. in. w art. 166 Konstytucji RP. Nie powinno zaś budzić wątpliwości, że pojęcia owe nie są tożsame. Wykonywanie zadań publicznych jest możliwe bowiem wyłącznie w ramach kompetencji przyznanych przez przepisy prawa poszczególnym organom samorządu terytorialnego. A zatem zadania pozostają w ścisłym związku z kompetencjami określonego organu. O sprawach dotyczących wspólnoty samorządowej można zaś mówić wyłącznie w kontekście praw i obowiązków tej wspólnoty (por. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP). Sfera ta niejednokrotnie wykracza poza granice zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zawartego natomiast w art. 170 zd.2 Konstytucji RP odesłania do uregulowania w ustawie zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego nie można rozumieć jako konstytucyjnego upoważnienia do ograniczenia w drodze ustawy zwykłej zakresu przedmiotowego referendum do spraw mieszczących się w granicach zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe należy mieć na uwadze przystępując do oceny konstytucyjności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985), w referendum lokalnym, zwanym dalej „referendum” 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 lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki.

Takie brzmienie przepisu wskazuje na ograniczenie zagwarantowanego konstytucją prawa do rozstrzygnięcia o sprawach dotyczących wspólnoty wyłącznie do spraw zastrzeżonych do kompetencji organów wyłonionych przez tę wspólnotę. Tym samym członkowie wspólnoty samorządowej pozbawieni zostali możliwości rozstrzygnięcia w drodze referendum, a w konsekwencji udziału w procesie decydowania o istotnych dla wspólnoty lokalnej sprawach, jeśli decyzja o tych sprawach należy do innego organu niż organ stanowiący lub wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego np. w sprawie likwidacji takiej jednostki. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zgodnie z art. 125 Konstytucji RP przedmiotem referendum (ogólnokrajowego) mogą być tylko sprawy o szczególnym znaczeniu dla Państwa. Sformułowanie takie sugeruje ograniczenie rozstrzygnięcia w drodze demokracji bezpośredniej polegające na zakazie obejmowania przedmiotem takiego referendum spraw ograniczonych do niektórych tylko środowisk, grup czy terytoriów. Przedmiotem referendum ogólnokrajowego nie mogą być zatem sprawy rozstrzygane w referendum lokalnym lub sprawy o znaczeniu lokalnym.

II.

Problem poddania ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 2 ustawy o referendum lokalnym pojawił się na tle treści skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie uchwalenia przez Sejm ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361). Skargi te odnosiły się do zniesienia gmin warszawskich i utworzenia w to miejsce jednej gminy miejskiej na prawach powiatu. Licznie reprezentowani autorzy listów podnosili, iż nie mieli wpływu na podjęcie decyzji w tak istotnej dla wspólnoty samorządowej sprawie, jaką jest likwidacja tworzonej przez nich jednostki samorządowej. Zastosowany w drodze analogii do art. 4, 4a i 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) w sposób wadliwy, co do terminu i niepełny w

kwestii proponowanego sposobu rozstrzygnięcia, tryb konsultacji zarządzonych przez Marszałka Sejmu pozbawił mieszkańców autonomicznych gmin warszawskich możliwości wpływu na decyzję Parlamentu o likwidacji tych gmin. Na brak podstawy w uregulowaniach ustawowych powołał się Marszałek Sejmu RP odpowiadając na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich czy decyzja o likwidacji gmin warszawskich była odpowiednio konsultowana z mieszkańcami (pismo z dnia 26 kwietnia 2002 r., Nr KCS-10/2002).

Zauważyć należy, że w pracach Parlamentu nad nowelizacją ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim rozważano by konsultacje dotyczące łączenia, znoszenia, tworzenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zmiany ich granic mogły być przeprowadzane w formie referendum (sprawozdanie z 301 posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Biuletyn Sejmowy Nr 3694/III). Obowiązujące normy ustaw o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym nakazujące przeprowadzenie w tym zakresie jedynie konsultacji nie zawierają gwarancji zachowania trybu właściwego dla referendum a tym samym gwarancji udziału członków lokalnych wspólnot samorządowych do uczestniczenia w sprawowaniu władzy.

Decyzja w sprawie tworzenia, znoszenia, łączenia i zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego została jedynie w sposób dorozumiany powierzona Parlamentowi w odniesieniu do samorządów wojewódzkich i samorządów Warszawy, natomiast w przypadku gmin i powiatów, w kompetencje rozstrzygające wyposażono Radę Ministrów, zobowiązując ten organ jedynie do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami (przepis art. 4 ustawy o samorządzie gminnym zawierający takie upoważnienie Rady Ministrów stał się przedmiotem odrębnego wniosku złożonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z przepisem art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, odnoszącym się do ochrony granic społeczności lokalnych, każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.

Dopuszczenie form demokracji bezpośredniej nie jest warunkiem *sine qua non* ustroju demokratycznego państwa. Nie wszystkie państwa demokratyczne przewidują stosowanie instytucji referendum np. w RFN jest ono ograniczone jedynie do kwestii podziału terytorialnego kraju, (co podkreśla jak istotną dla demokracji kwestią jest wola mieszkańców dotycząca kształtowania granic społeczności lokalnych). Rzeczpospolita Polska cytowanymi na wstępie normami ustawy zasadniczej zagwarantowała obywatelom państwa, w tym także

członkom lokalnych społeczności możliwość współdecydowania o istotnych dla nich sprawach w drodze referendum. Do katalogu spraw dotyczących wspólnoty lokalnej nie sposób nie zaliczyć sprawy istnienia lub nieistnienia, a także zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego. Sprawy takie, zatem poddane powinny być w Polsce konsultacjom z zainteresowanymi społecznościami, mającym formę referendum, zawierającego ustawowe gwarancje praw obywateli zachowania właściwego trybu dochodzenia do rozstrzygnięcia. Ograniczenie przedmiotu referendum lokalnego do spraw, których załatwienie leży w kompetencjach organów jednostki samorządu terytorialnego doprowadziło do orzecznictwa sądowego o niedopuszczalności przeprowadzenia referendum w sprawie podziału gminy w związku z zasadą obligatoryjnego przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2001 r. sygn. akt II SAB/Kr 117/01).

Rozstrzygnięcia w sprawach granic społeczności lokalnych, powierzone innym organom niż organy jednostek samorządu terytorialnego w konfrontacji z treścią kwestionowanego art. 2 ust 1 ustawy o referendum lokalnym wykluczają możliwość przeprowadzenia referendum, co w związku z art. 170 Konstytucji RP pozostaje w sprzeczności z treścią powołanego art. 5 umowy międzynarodowej, jaką jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

III.

Referendum lokalne przeprowadza się na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym w procedurze podobnej do referendum ogólnokrajowego, którego zasady i tryb określa ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487 ze zm.). Podobne są zasady dotyczące wymogów formalnych wniosku referendalnego, analogiczny jest tryb działania określający gwarancje zachowania jednolitych standardów państwa prawa przy dochodzeniu do zamierzonych celów społecznych. Inicjatorzy referendum muszą możliwie wyczerpująco przedstawić przesłanki oraz motywy podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum, wyjaśnić, czym kierowali się, odwołując się do instytucji demokracji bezpośredniej w określonej sprawie oraz jaki jest cel zarządzanego referendum. Powinni wyjaśnić treść pytań, a także poinformować, jaki jest rzeczywisty stan sprawy poddanej referendum i jakie będą konsekwencje referendum (społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne). Identycznie został w obu ustawach określony sposób głosowania. Obie ustawy przyjęły także zasadę, że wynik referendum ma charakter rozstrzygający. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie podanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Podobną regulację zawiera art. 9 powołanej wyżej

ustawy o referendum (ogólnokrajowym) stanowiąc, że wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania a rozstrzygnięcie w referendum następuje, jeżeli za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań opowiedziało się większość biorących udział w głosowaniu, lub za jednym z więcej niż dwóch rozwiązań opowiedziało się największa liczba biorących udział w głosowaniu.

Ograniczenie przedmiotu referendum lokalnego wyłącznie do spraw zastrzeżonych do rozstrzygnięć organów jednostek samorządu terytorialnego nie może być argumentowane tym, że społeczność lokalna wiążącym rozstrzygnięciem wkroczy w kompetencje organów przedstawicielskich państwa, a tym samym ograniczy swobodę decyzji tych organów. Do problemu rozstrzygającego wyniku referendum odniósł się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 13 lutego 1996 r. W 1/96 (OTK z 1996 r. Nr 1 poz.7) zawierającej wykładnię art. 9 ustawy z dnia 29 czerwca 1995r. o referendum stwierdzając m. in., iż nie jest uprawnione założenie, że wiążący wynik referendum powinien zawsze zawierać rozstrzygnięcie sprawy będącej jego przedmiotem. Poddanie sprawy pod referendum ma służyć poszukiwaniu najpopularniejszego z punktu widzenia wyborców sposobu rozwiązania sprawy poddanej pod referendum. Wprawdzie uchwała ta nie odnosi się wprost do ustawy o referendum lokalnym, jednakże nie ma uzasadnienia do odrzucenia w tym przypadku analogii.

Zasady demokratycznego państwa prawa wymagają by państwo i jego organy zachowywało wobec obywateli reguły uczciwości Skoro, zatem ustrojodawca zdecydował o możliwości odwołania się do demokracji bezpośredniej przez obywateli całego państwa w sprawach istotnych dla Państwa lub tylko części ograniczonej do terytorium działania wspólnoty samorządowej mieszkańców w sprawach dotyczących tej wspólnoty, to zadaniem ustawodawcy, zobligowanego do ustanowienia zasad i trybu referendum jest ustalenie gwarancji formalno prawnych wykonania norm konstytucyjnych nie zaś ograniczanie tych norm. Z tego względu uprawniony jest zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym sprzeczny jest zarówno z art. 2 i 170 Konstytucji RP jak i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Z tych względów skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego było niezbędne.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll