

UCHWAŁA NR XXXVII.217.2021
RADY GMINY WÓŁKA

z dnia 29 kwietnia 2021 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji z dnia 19 lutego 2021 r. o wydanie opinii w sprawie przeprowadzenia bezpośredniego (na podstawie art. 4 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) Referendum Ludowego w sprawie wprowadzenia nowego Kodeksu Wyborczego oraz nowego Ustroju Prezydencko-Ludowego dla Polski

Na podstawie art.18 ust.2 pkt.15 ustawy z dnia 8 marca 1996 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.) Rada Gminy Wólka uchwala co następuje:

§ 1.

Po rozpatrzeniu petycji Pani Teresy Garland, wniesionej do Rady Gminy Wólka w dniu 19 lutego 2021 r. w sprawie o opinię w sprawie przeprowadzenia bezpośredniego (na podstawie art. 4 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) Referendum Ludowego w sprawie wdrożenia nowego Kodeksu Wyborczego oraz nowego Ustroju Prezydencko-Ludowego dla Polski stwierdza się, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie z przyczyn określonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Gminy Wólka zobowiązując jednocześnie do pisemnego zawiadomienia wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Gminy

Edyta Dobek

Uzasadnienie

do Uchwały Nr XXXVII.217.2021 Rady Gminy Wólka

z dnia 29.04.2021 r.

W dniu 19 lutego 2021 r. drogą elektroniczną do Urzędu Gminy Wólka wpłynęła petycja w interesie publicznym o wydanie opinii w sprawie przeprowadzenia bezpośredniego (na podstawie art. 4 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) Referendum Ludowego w sprawie wprowadzenia nowego Kodeksu Wyborczego oraz nowego Ustroju Prezydencko – Ludowego dla Polski.

Petycja była przedmiotem posiedzenia stałej Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Wólka. Na jej posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2021 r. Komisja w pierwszej kolejności dokonała oceny petycji pod względem formalnym tj. dokonano sprawdzenia, czy spełnia ona wymagania opisane w art. 4 ustawy o petycjach. Ustalono, że petycja spełnia powyższe wymagania formalne stawiane petycjom wnoszonym przez osoby fizyczne. Następnie Komisja Skarg Wniosków i Petycji Rady Gminy Wólka, po zapoznaniu się z treścią żądań zawartych w petycji, przedstawiła opinię, że nie zasługuje ona na uwzględnienie.

Po rozpatrzeniu materiałów przedstawionych wraz z petycją Rada Gminy Wólka na Sesji w dniu 29 kwietnia 2021 r. uznała petycję za niezasługującą na uwzględnienie z przyczyn określonych poniżej.

Ogólne zasady oraz rodzaje referendum wyszczególnia Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Zgodnie z jej art. 125 ust. 1, odnoszącym się do referendum ogólnokrajowego, w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Konstytucja wskazuje organy kompetentne w zakresie organizacji i przeprowadzenia referendum (art. 125 ust. 2), a szczegółowe zasady określają przepisy szczególne (art. 125 ust. 5), tj. ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 851 t.j.), która zgodnie z art. 1 reguluje zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w art. 125 i w art. 90 ust. 3 oraz w art. 235 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 90 Konstytucji wskazuje specjalny rodzaj referendum, dotyczący ratyfikacji umowy międzynarodowej, natomiast art. 235 Konstytucji dotyczy referendum odnoszącego się do zmiany Konstytucji.

Tym samym, na gruncie konstytucji możemy wyróżnić trzy rodzaje referendum:

- 1) zwykłe,

- 2) ratyfikacyjne oraz
- 3) konstytucyjne.

Ponadto, w polskim porządku prawnym występuje jest jeszcze referendum lokalne, które uregulowane jest przepisami ustawy o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 741 t.j.), która zgodnie z art. 1 ust. 1 określa zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego w sprawach wspólnoty lokalnej.

Złożona petycja odnosi się do organizacji referendum bezpośrednio na podstawie przepisu art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Wskazuje się jednak również na przepis art. 4 ust. 2, z którego wynika, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Jednakże art. 4 nie powinien być rozpatrywany w całkowitym oderwaniu od pozostałej treści normatywnej Konstytucji, gdyż wyłącznie poprzez dokonanie wykładni systemowej wewnętrznej, tj. przeprowadzonej w ramach jednego aktu prawnego, można odczytać jego pełną treść. W zestawieniu z normami odnoszącymi się do organizacji sprawowania władzy oraz jej form można wskazać, że dotyczy on sprawowania władzy w formie demokracji przedstawicielskiej oraz demokracji bezpośredniej.

Demokracja przedstawicielska przejawia się w tym, że decyzje podejmowane są przez organy przedstawicielskie upoważnione do działania w imieniu Narodu (pojmowanego jako ogół obywateli, nie zaś w sensie etnicznym), z jego woli i w jego interesie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. sygn. akt K 24/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 3). Natomiast demokracja bezpośrednia przejawia się w tym, że decyzje podejmowane są bezpośrednio przez Naród, a nie przez powołane w tym celu organy przedstawicielskie. Sprawowanie demokracji w określonej formie jest jednak warunkowane przepisami Konstytucji oraz przepisów szczególnych wydanych na jej podstawie.

Biorąc pod uwagę systematykę przepisów Konstytucji zauważyć należy, że są one uszeregowane w kolejności odpowiadającej pierwszeństwu ich stosowania. Tym samym zauważyć można, że przepis art. 4 dokonuje swoistej gradacji form sprawowania władzy na pierwszym miejscu stawiając demokrację przedstawicielską. Natomiast demokracja bezpośrednia ma charakter subsydiarny, a takie ujęcie relacji między obiema formami sprawowania władzy potwierdzają również dalsze przepisy konstytucyjne, które w pierwszej kolejności odnoszą się do demokracji przedstawicielskiej, a dopiero w dalszej do demokracji bezpośredniej. Przemawia za tym również szczegółowe uregulowanie kwestii dotyczących

demokracji przedstawicielskiej, a z drugiej strony minimalny zakres regulacji instytucji demokracji bezpośredniej.

W tym miejscu wskazać również należy, że wspomniany w petycji Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 t.j.) nie zawiera szczegółowych obwarowań prawnych dotyczących referendum konstytucyjnego, którego zasady zawarte są w Konstytucji oraz ustawie o referendum ogólnokrajowym.

Ponadto, podkreślić należy, że przedmiotem referendum, a więc *„Sprawą poddaną pod rozstrzygnięcie Narodu w głosowaniu powszechnym nie może być akt prawotwórczy, bez względu na jego formę czy etap procedury stanowienia. W szczególności przedmiotem referendum ogólnokrajowego nie może być ustawa ani żaden inny akt normatywny.”* (Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016).

Takie stanowisko jest uzasadnione z kilku względów.

Przepisy nie wprowadzają możliwości stosowania referendum prawotwórczego, gdyż stanowiłoby to swoiste obejście przewidzianych w Konstytucji oraz ustawach szczególnych procedur przewidujących uprawnienia prawotwórcze dla ściśle określonej grupy podmiotów, a udział czynnika ludowego jest przewidziany wyłącznie w formie inicjatywy ustawodawczej 100 tys. obywatel. Zatem procedura ustawodawcza nie przewiduje bezpośredniego udziału Narodu.

Ponadto, udział czynnika ludowego w procedurze stanowienia określonego aktu prawnego jest zawsze wprost przewidziany w obowiązujących przepisach. Dotyczy to referendum ratyfikacyjnego dotyczącego umowy międzynarodowej, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji, oraz referendum konstytucyjnego, odnoszącego się do zmiany ustawy zasadniczej, o czym mowa w art. 235 ust. 6 Konstytucji.

Wreszcie, prawodawczy charakter referendum ogólnokrajowego, uregulowanego w art. 125 Konstytucji, wyłącza również przepis art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym, z którego treści wynika, że realizacja wyników wiążącego referendum następuje dopiero poprzez wydanie aktów normatywnych przez właściwe do tego organy państwowe.

Zgodnie z powyższym, referendum, o którym mowa w złożonej petycji, jako nieznajdujące oparcia w obowiązujących przepisach, a więc faktycznie bezprawne, nie może uzyskać poparcia tut. Rady Gminy.

Powyższe znajduje również swoje uzasadnienie w tym, że opiniowanie zasadności przeprowadzenia referendum nie znajduje się w zakresie zadań i kompetencji Rady Gminy. Przepis art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 t.j.) wskazuje, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Ustęp 2 tego przepisu zawiera katalog zadań wyłącznych Rady Gminy, w którym nie znajduje się jednak jakikolwiek formalny wpływ na procedurę referendum ogólnokrajowego, a w powiązaniu z regulacją ustawy o referendum ogólnokrajowym zauważyć należy, że obowiązki Gminy oraz jej organów i jednostek organizacyjnych ograniczają się wyłącznie do zadań o charakterze techniczno-organizacyjnym. W przepisach brak kompetencji merytorycznych w tym zakresie.

Powyższe odnosi się również bezpośrednio do zakresu regulacji ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870 t.j.), której przepis art. 2 ust. 3 wskazuje, że przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. O ile petycja może zatem dotyczyć zmiany przepisu prawa, o tyle przepis ten ogranicza kompetencje podmiotu rozpatrującego petycję do spraw pozostających w zakresie jego zadań i kompetencji. Jak wynika z powyższego, obowiązujące przepisy nie powierzają Radzie Gminy kompetencji w zakresie opiniowania oraz przeprowadzania procedur dotyczących zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawa uchwalanych przez inne przewidziane przepisami organy.