



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(168)**

13. posiedzenie  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
w dniu 28 marca 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa.

*(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 11)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodnicząca Elżbieta Rafalska)*

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiejszy porządek posiedzenia zawiera punkt pierwszy: prace nad samorządową inicjatywą społeczną, i punkt drugi: sprawy organizacyjne.

Punkt dotyczący samorządowej inicjatywy społecznej przedstawi pan senator Jerzy Szmit, który przedłożył komisji projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa jako propozycję do planu pracy komisji.

Proszę pana senatora o przedstawienie tego projektu.

**Senator Jerzy Szmit:**

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Może zacznę od wstępnej idei: jaki jest sens, jaki jest cel zaproponowanego projektu ustawy; czyli od ideowego uzasadnienia.

Otóż, Szanowni Państwo, zgodnie z prawem obywatele w Polsce mogą zgłaszać projekty ustaw pod obrady parlamentu, trzeba zebrać sto tysięcy podpisów i taki projekt w odpowiednim trybie trafia pod obrady Sejmu, potem oczywiście do Senatu i prezydenta. Jest to inicjatywa ustawodawcza, która jest prawem zorganizowanej czy, można powiedzieć, niezorganizowanej, spontanicznej grupy obywateli o określonej liczbie, stu tysięcy, osób.

Analogicznych możliwości nie ma natomiast w systemie samorządowym. Dzisiaj obywatele nie mają ustawowego prawa zgłaszania pod obrady rad gmin, powiatów czy sejmików województw projektów uchwał. Co prawda poszczególne samorzady mogą wprowadzać takie zapisy w ramach swoich regulaminów. Jest to dopuszczane i część z nich, ale niewielka, to stosuje.

Wydaje się natomiast, że stworzenie tego typu ustawowej możliwości jest krokiem w dobrą stronę. Po pierwsze, uaktywnia obywateli – to jest rzecz najważniejsza w tym projekcie – stwarza zorganizowanej grupie obywateli możliwość zgłoszenia projektu uchwały. Po drugie, projekt nie narusza kompetencji organów uchwałodawczych, czyli rad, bo przecież mówimy tylko o możliwości zgłoszenia projektu, który potem będzie poddany normalnej procedurze, normalnym opiniom, normalnym głosowaniom. Jeżeli przejdzie tę drogę legislacyjną, to wówczas będzie obowiązującym prawem miejscowym, natomiast jeżeli nie przejdzie, to można powiedzieć, że nie uży-

---

skał akceptacji. Tak jak i inne uchwały, które przecież też nie wszystkie muszą przechodzić, jeśli zostaną zgłoszone. A więc ten projekt, ten pomysł w niczym nie ujmuje obecnie działającym samorządom, nie zabiera im kompetencji, natomiast może wpłynąć bardzo pozytywnie na zaangażowanie obywateli.

Jednak w trakcie wstępnych rozmów i prac z Biurem Legislacyjnym zostało zgłoszonych kilka uwag. Powinny one być rozstrzygnięte na naszym szczeblu, czyli szczeblu organu, który zgłasza to jako swoją inicjatywę. Ja może je przeczytam. Jest ich cztery. Ja sam osobiście dopisałem jeszcze kilka następnych, nad którymi warto byłoby się zastanowić.

Znaczy, wydaje mi się, że może zostałaby przyjęta taka propozycja, abyśmy do tego projektu powołali mniejszy zespół, być może podkomisję specjalnie do tego projektu przeznaczoną. Jeżeli spotkałaby się ona dwa, trzy razy i przeanalizowała, przedyskutowała wszystkie aspekty projektu ustawy, to zgłaszając go pod obrady Senatu, mielibyśmy już sprawę szeroko omówioną. Dlatego, że rzeczywiście jest tu kilka rzeczy, które należałoby w międzyczasie rozstrzygnąć, być może w mniejszym gronie.

A więc jakie sprawy zostały zgłoszone przez Biuro Legislacyjne? Należy rozważyć, czy prawo do występowania z własnym projektem uchwały przez mieszkańców gminy, powiatu, województwa ma dotyczyć każdej sprawy należącej do właściwości organu stanowiącego, czy też tylko niektórych spraw. Wydaje się, iż występowanie przez mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego z własnym projektem budżetu tej jednostki jest rozwiązaniem zbyt daleko idącym. Tu chyba jest zgoda, bo to już jest naruszenie obecnej kompetencji prezydentów, wójtów, prawda? Myślę, że co do tego nie ma wątpliwości, ale dobrze by było, żebyśmy mieli wspólne stanowisko.

Następna sprawa: jak liczna ma być grupa mieszkańców występujących z projektem uchwały i czy nie należy tej przesłanki zróżnicować w zależności od liczby mieszkańców? Tak jak to jest na przykład przy określaniu liczby radnych w jednostkach samorządu terytorialnego. To jest sprawa po prostu do dyskusji, do przeanalizowania. Chodzi o ustalenie wspólnego stanowiska, czy określać to procentowo, czy liczbą mieszkańców uprawnionych do głosowania. Myślę, że jeżeli będzie wola powołania tej podkomisji albo może jedynie zespołu zupełnie poza strukturami...

I kolejna sprawa: jakie dodatkowe przesłanki powinni spełniać projektodawcy, aby skutecznie przedłożyć projekt radzie gminy, powiatu lub sejmikowi województwa? Wydaje mi się też, że tu jest ewentualnie pytanie na przykład o opinie prawne. Czy do tego projektu powinny być również zgłoszone opinie prawne? Czy scedować to na samą radę? Ale należałoby też brać pod uwagę to, że jeżeli opinia do projektu będzie negatywna... Wtedy jest pytanie, co dalej z tym projektem, prawda? Czyli trzeba wypracować jakieś rozwiązanie, które nie pozwoli na to, aby na etapie opinii prawnej projekt został odrzucony.

Kolejna kwestia – dopracowania wymagają kwestie materialnoprawne i proceduralne. Należy ustalić, jakie są kompetencje rady i sejmiku wobec zgłoszonego przez mieszkańców projektu uchwały. Na przykład, czy rada albo sejmik może wносить poprawki do projektu oraz czy nie jest zasadne przyznanie wnioskodawcom prawa do uczestniczenia w sesji rady, sejmiku z prawem do przedstawienia projektu i udziału w dyskusji? Myślę, że to też w tym projekcie należałoby uwzględnić.

Następna sprawa, o której już wspominałem, to jest określenie zasad obsługi prawnej projektu. Czy poprawki, które będą zgłaszane przez prawników i potem ewentualnie w czasie dyskusji powinny być w jakiś sposób akceptowane przez wnio-

skodawców? Można sobie bowiem wyrazić taką sytuację, że po zgłoszeniu projektu zostanie on w trakcie prac całkowicie przemodelowany i nie będzie już spełniał zamyśłu projektodawców, może być wręcz ułożony przeciwko nim. Może trzeba byłoby zaznaczyć możliwość wycofania projektu przed głosowaniem, jeśli po pracach nie odaje on intencji uchwałodawców, prawda?

A co do podstawowych ograniczeń, które projekt powinien zawierać, to myślę, że... Mówiliśmy o tym, że na pewno nie powinien dotyczyć możliwości zgłaszania projektu budżetu, nie powinien też zastępować referendum, bo referendum jest określone w odrębnych przepisach. Powinien dotyczyć spraw bardziej merytorycznych, a nie tych, które są objęte referendami, czyli odwołania rady, wójta, burmistrza, prezydenta. Na pewno też nie powinno być możliwości ogłaszania w tym trybie planów zagospodarowania przestrzennego. To jest bardzo specyficzny dokument i mieszkańcy mają możliwość zgłaszania protestów dotyczących planu, więc myślę, że możliwość aktywnego udziału społeczeństwa jest tu zapewniona.

Wysoka Komisjo! To są wstępne uwagi, które zgłosiło Biuro Legislacyjne i które ja, po przemyśleniu, zgłaszam pod rozwagę.

Prosiłbym ewentualnie o określenie dalszego trybu pracy nad tym projektem. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan senator Mariusz Witczak.

**Senator Mariusz Witczak:**

Dziękuję.

Pomysł wydaje się bardzo interesujący właśnie ze względu na kształtowanie większych więzi pomiędzy ludźmi, którzy tworzą wspólnotę samorządową, a władzą samorządową. Z tego powodu pomysł bardzo mi się podoba.

Myślę, że pan senator wnioskodawca chyba sam najlepiej odpowiedział sobie na pytanie, które nam zadał. To znaczy, dobrze byłoby powołać zespół czy podkomisję, która szczegółowo zajęłaby się tymi kwestiami.

Niewątpliwie bowiem trzeba przyjąć jakiś algorytm, jeżeli idzie o liczbę osób, które miałyby sygnować taki wniosek. To jest oczywiste. W małej gminie, liczącej dwa i pół tysiąca mieszkańców albo trzy tysiące – bo takie są – siłą rzeczy grupa mieszkańców, którzy mają prawo do złożenia wniosku, powinna być mniejsza. Zupełnie inna sytuacja jest na poziomie województwa, prawda? To są kwestie oczywiste.

Ja podzielam poglądy Biura Legislacyjnego, bo rzeczywiście w ramach tych propozycji nie jest łatwo ustalić precyzyjnie kompetencje tej grupy. To chyba musi być inicjatywa pozwalająca radom różnych szczebli samorządu terytorialnego po prostu wnosić wnioski, które powinny być rozpatrywane albo którym powinno się nadać jakiś tok legislacyjny. Taka jest, jak rozumiem, istota tego wniosku. Ale rada jest na tyle suwerenna w swoim kompetencjach, że trudno byłoby stworzyć mechanizm, który będzie jej narzucał podejmowanie jakichś decyzji. Po to ta rada została wybrana w demokracji bezpośredniej, żeby pośrednio decydować na rzecz mieszkańców.

A więc rzeczywiście trzeba się zastanowić, jakie kompetencje, jaki tryb i na pewno dobrze by było określić zakres wnioskowanych spraw. Ja rozumiem...

(*Senator Jerzy Szmít*: Nawet negatywnych, czyli...)

Tak. Nawet dobrze by było powiedzieć, czego nie można.

Jeżeli idzie o budżet, który został wymieniony, to jest to oczywiste. Budżet to jest konstrukcja, która wynika z różnych procedur, z terminów. Inwestycje i inne bardzo skomplikowane kwestie też mają swoje odzwierciedlenie w budżecie. Tak że oczywiście ingerencja w budżet nie może być przedmiotem takich wniosków. Pewnie trzeba by się zastanowić, czy są jeszcze jakieś rzeczy? Trudno, żebyśmy z tego powodu organizowali dzisiaj coś na wzór burzy mózgów i próbowali szczegółowo określić, jakich jeszcze tego typu kwestii inicjatywy raczej nie powinny regulować. Bo nie możemy z jednej strony wzmacniać prawa inicjatywy obywatelskiej, a z drugiej wprowadzać bałaganu do organów władzy samorządowej, które w końcu w toku demokratycznym są powoływane do tego, żeby w imieniu mieszkańców zarządzać wspólnotą.

To tyle. Myślę, że powołanie jakiegoś zespołu czy grupy, która szczegółowo dopracowałaby te kwestie i potem podzieliła się swoimi przemyśleniami, będzie ze wszech miar zasadne. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Dziękuję.

Kolejnym dyskutantem jest pan senator Przemysław Alexandrowicz.

#### **Senator Przemysław Alexandrowicz:**

Pani Przewodnicząca! Wysoka Komisjo!

Projekt jest rzeczywiście ciekawy, aczkolwiek ja oprócz jego szczegółów chciałbym poznać relację z tego, jakie są skutki obecnego zapisu w konstytucji o ustawowej inicjatywie obywatelskiej. To znaczy, ile ustaw w tej drodze Sejm przyjął. Chodzi o to, żebyśmy nie tworzyli pustego przepisu – bo oczywiście to jest piękne, wspieramy demokrację bezpośrednią, aktywny udział obywateli – tylko, żeby coś z tego później wynikało.

Moja opinia jest taka, że rady gmin i miast mają w tej chwili tak niewielkie uprawnienia, że w zasadzie jedynym sensem ich istnienia jest podejmowanie pewnych uchwał. Zazwyczaj zresztą nie na ich wniosek, ponieważ zdecydowaną większość uchwał, ponad 90%, przygotowują organy wykonawcze. Dlatego że rady nie dysponują żadnym aparatem, żadnymi pracownikami ani żadnym własnym budżetem, chyba że radni zrobią składkę ze swoich diet. Generalnie wszystkimi środkami i wszystkimi pracownikami dysponuje władza wykonawcza w miastach i gminach.

Jeżeli ten projekt miałby być przez nas promowany, to na pewno musiałby się zmienić jeden zapis, to znaczy pkt 3. Mówi on, że przewodniczący rady jest zobowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do rady co najmniej siedem dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Otóż jest to nadzwyczajna regulacja – przyznana w ostatniej nowelizacji prezydentom, wójtom i burmistrzom, czasem przez nich nadużywana – przeciwko której rady gmin i miast bardzo się buntują, przede wszystkim z tego powodu, że jednak organ wykonawczy pracujący etatowo i dość dobrze wyposażony w rozmaite narzędzia władzy nie

powinien często zaskakiwać rady takim działaniem. Z tego, co wiem, większość rad ma w statutach miast i gmin czy w regulaminach zapisany co najmniej dwutygodniowy termin na pracę wewnątrz rady. Komisje rad zbierają się zasadniczo raz w miesiącu, czasem dwa razy. Dostarczenie takiego materiału siedem dni przed sesją, czasem na przykład w piątek wieczorem, więc tak naprawdę zostaje pięć dni roboczych, bo dopiero w poniedziałek radni mogą się z tym materiałem zapoznać i to, jeżeli będą akurat w urzędzie, bo przecież funkcja radnego nie jest etatowa... I w takiej sytuacji przepisywanie tego krytykowanego przez rady miast i gmin przepisu, uprawnienia wójta, burmistrza i prezydenta do projektu obywatelskiego, który trafia w ogóle z zewnątrz i to bez żadnej obróbki, trudno sobie wyobrazić. Można oczywiście obarczyć wnioskodawców obowiązkiem uzyskania opinii prawnej. To jest pewne rozwiązanie, ale nie wiem, czy wtedy nie będzie się, zwłaszcza w mniejszych gminach, nakładać na nich dość dużego ciężaru. A jeżeli nie będzie opinii radcy prawnego, to w ogóle czarno widzę tę sprawę, bo przypominam, że rady miast i gmin nie dysponują własnymi radcami prawnymi, radcami prawnymi dysponują organy wykonawcze: wójtowie, burmistrzowie i prezydenci. Czyli ten projekt musiałby trafić do wójta, wójt musiałby wydać polecenie radcy prawnemu, radca prawny też ma na zaopiniowanie ileś dni określonych wewnętrznymi procedurami, a rada musi się tym zająć w ciągu siedmiu dni.

Przepraszam, że tak mnożę przykłady, ale to pokazuje, że to rozwiązanie jest absolutnie nie do przyjęcia. Myślę, że termin trzydziestodniowy i tak byłby szybki. Chodzi oczywiście o to, żeby z kolei rada gminy nie przetrzymywała tego przez pół roku. To jest zrozumiałe. Ale ten termin absolutnie odpada.

Natomiast co do innych kwestii, to rzeczywiście jakiś zespół redakcyjny, myślę, powinien zająć się rozważeniem szczegółowych zapisów tego projektu. Tu popieram zdania wypowiedziane i przez autora projektu, i przez pana senatora Witczaka.

### **Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Jako kolejny głos w dyskusji zabierze pan senator Czesław Żelichowski.

### **Senator Czesław Żelichowski:**

Pani Przewodnicząca! Koleżanki i Koledzy!

Ja mam pewną wątpliwość. Oczywiście o pomysł można powiedzieć, że z założenia idzie w dobrym kierunku, tylko czy nie powinniśmy się zastanowić nad ewentualnymi konsekwencjami dla gmin, powiatów i województw? Wielu z nas jest samorządowcami i zdajemy sobie sprawę z tego, że dużo gmin, powiatów i województw nie jest zbyt jednorodnych. Czy ten projekt nie ma w swoim założeniu takiego grzechu, że stanie się elementem rozgrywek lokalnych, dzielnicowych w przypadku projektów uchwał, które z założenia nie mają szans na przyjęcie przez radę miejską? Bo trudno mi sobie wyobrazić, żeby zadowoleni byli radni, którzy dostają niezgłoszony przez nich projekt uchwały, i żeby wyrazili wolę zaakceptowania go. Doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że w zdecydowanej większości przypadków prezydenci, burmistrzowie i wójtowie, dysponując instrumentami sprawowania władzy, mają większość w radzie i do pojedynczych przypadków należy taka sytuacja, że rada jest przeciwko władzy wykonawczej.

Stąd wątpliwość i pytanie do wnioskodawcy, czy to nie będzie tak, że na przykład pojawi się jakiś partykularny interes dzielnicowy w mieście i tak naprawdę nie

będzie chodzić o to, żeby ta uchwała przeszła, tylko o to, żeby stała się instrumentem walki politycznej.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Dziękuję bardzo.

Pozwolę sobie udzielić głosu.

Proszę państwa, jesteśmy dzisiaj na absolutnie początkowym etapie rozpoznawania tego projektu, który skierował do nas pan senator Szmit, więc jest to zupełnie niewiążące i decyzja jest zależna od nas.

Na pewno jest to interesująca propozycja. Proszę też pamiętać o tym, że część samorządów daje takie uprawnienia w swoim mieście, przyjmując własne uchwały, i takie inicjatywy można podejmować. Czyli właściwie jest to praktyka stosowana przez część samorządów, ale zależna od ich woli. Tu byłaby regulacja ustawowa, która dawałaby wszystkim taką możliwość.

Ale w mojej ocenie kluczowe będą dwa elementy. Pierwszy: jakie poparcie będzie musiał otrzymać projekt uchwały? Jeżeli postawimy wysoki próg oczekiwań, na przykład tak jak jest 10% uprawnionych do głosowania albo jakiś wygórowany, to oczywiście, że będzie to dotyczyło bardzo poważnych, jakichś istotnych inicjatyw uchwałodawczych. Wtedy nie będzie tego zagrożenia, o którym przed chwileczką mówił pan senator, że na podstawie tego zapisu będą działania w błahych sprawach, a tak naprawdę to powinna je rozwiązywać rada miasta, gminy, powiatu czy województwa w zupełnie normalnym trybie, porządkującym, prawda? Nie chodzi o jakieś załatwienie dziury czy zrobienie czegoś... Czyli pierwszy ważny element: w jakim trybie i jakie poparcie? Jeżeli oczekiwania będą niskie, to rzeczywiście możemy zejść do poziomu każdej inicjatywy, jeżeli będą bardzo wysokie, to możemy to ograniczyć. To jest pierwsza ważna rzecz.

I druga: zakres uprawnień. Jeżeli mówimy, że budżet – nie i żadne inicjatywy skutkujące finansowo, to będzie tak duże ograniczenie, że wtedy trzeba będzie powiedzieć co. Czy na przykład będzie możliwość zgłaszania pomysłów do wieloletniego planu inwestycyjnego, co zawsze ma bardzo poważne skutki finansowe i jest elementem budżetowym, prawda? Jeżeli na pewno nie kwestie dotyczące zagospodarowania przestrzennego, to jakie pozostałe sprawy, które wymagają bardzo merytorycznego przygotowania, też nie?

Była mowa o opinii prawnej. Wyobraźcie sobie, że trzeba będzie znaleźć duże poparcie obywatelskie dla projektu, zbierać podpisy, po czym okaże się, że nie otrzymało to pozytywnej opinii prawnej. Wydaje mi się, że opinia prawna chyba powinna być na etapie prac nad projektem, przed zbieraniem podpisów, żeby nie spalić sprawy inicjatywy przez to, że ludzie się napracują, a potem projekt z powodu negatywnej opinii prawnej zostanie odrzucony.

I wreszcie: czy rzeczywiście radni powinni mieć uprawnienia do wprowadzania w tym projekcie zmian? Ja byłabym skłonna powiedzieć, że tak. Każdy projekt...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Mogą być.

Są wtedy ograniczenia wynikające z tego, w jakim zakresie ten projekt może ulec zmianie, ale to są rzeczy, co do których możemy się spierać, bo po to jest ta dyskusja i zupełnie wstępny etap prac nad tym zamysłem.

I pan senator Owczarek.



**Senator Andrzej Owczarek:**

Proszę państwa, nie będę już mówił o szlachetności projektu, bo jest on szlachetny, ale wiele szlachetnych projektów w życiu się nie sprawdziło i nie sprawdza. Boję się, że to będzie martwy przepis.

Jak słucham państwa dyskusji, to już zaczynam sobie wyobrażać kolejne przeszkody, które będą przed nami rosły. 1% w gminie, gdzie jest dwa i pół tysiąca mieszkańców, to jest dwadzieścia pięć osób, czyli jedna rodzina może przygotować projekt ustawy. 1% w Warszawie to jest kilkanaście tysięcy osób, których podpisy trzeba zebrać. Czyli nawet prosty układ procentowy wskazuje, że jest to niemożliwe.

Nie wyobrażam sobie sytuacji, o której mówiła pani przewodnicząca, że rada może zmienić projekt uchwały społecznej. Nie może, bo jeśli może zmienić, to nie ma to sensu, ponieważ każda zmiana może doprowadzić projekt społeczny do absurdu.

Radca prawny powinien oceniać, ale nie na etapie tworzenia, bo jak burmistrz powie: no to ja wam, kochani, dam radcę prawnego, który wam pomoże sporządzić uchwałę; to domyślam się, że będzie to uchwała, której do tej pory rada nie chciała przyjąć. Na pewno ona się na takie rozwiązanie nie zgodzi. To jest ich własne ryzyko, czy zrobią to zgodnie z prawem, czy niezgodnie z prawem.

Tak że ja myślę, proszę państwa, że tworzymy byt, który prawdopodobnie nie zaistnieje. Tu powraca pytanie pana senatora Alexandrowicza. Jak mówicie państwo na przykład, że w niektórych statutach gmin jest taka możliwość, to dobrze byłoby sprawdzić, czy ktoś z tej możliwości skorzystał. Bo jeżeli ma to być martwe prawo, to lepiej, żeby go nie było.

Myślę, że w ramach usprawniania demokracji w gminach lepiej byłoby się zastanowić nad procentowym udziałem mieszkańców w referendach w sprawie odwołania wójta i burmistrza. To by bardziej zmobilizowało wójtów i burmistrzów do tego, żeby słuchali mieszkańców gmin, niż ten projekt, który z założenia... Jeżeli wójt będzie miał przewagę w radzie, to i tak każdy z tych projektów jest w stanie odsunąć i na pewno będzie to robił. Idźmy raczej w takim kierunku, który zobowiązywałby wójta do szanowania mieszkańców. Dziękuję.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Dziękuję.

Proszę państwa, mówimy o tym projekcie, bo on po prostu jest. Nie sposób odrzucić go na tym etapie, nawet nie przedstawiając w komisji. Propozycja, o której pan mówi, związana z regulacją przepisów dotyczących referendum, może rzeczywiście stać się przedmiotem... To przyjmuję jako uwagę.

Powiem państwu, ponieważ dzisiaj mówimy o tym pierwszy raz, że zamierzaliśmy jeszcze przedstawić tę propozycję do zaopiniowania różnym związkom samorządowym. Chodzi o to, żeby projekt również tu przeszedł proces konsultacji i opiniowania. To, co dzisiaj mówimy, można traktować raczej w kategoriach rozważań, nawet nie poprawek, tylko po prostu głosów w dyskusji, prawda?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Ale jeżeli mamy takie uprawnienia, jak pan powiedział, że dwadzieścia pięć osób będzie miało prawo do zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej, to czy nie będzie tak, że będziemy mieli mnóstwo... Chociaż może dobrze by było, żeby społeczność tak nam się zaktywizowała.

Jak będziemy występować o opinię do związków samorządowych, to możemy zapytać samorządy, czy mają informację na temat inicjatyw obywatelskich albo czy mogliby przygotować nam informację na temat podjętych inicjatyw obywatelskich. To przyjmuję. Zwrócimy się do samorządów z takim pismem.

Pan senator Mariusz Witczak.

**Senator Mariusz Witczak:**

Dziękuję, Pani Przewodnicząca.

Szanowni Państwo!

Ponieważ będziemy jutro dyskutować i, jak mniemam, przyjmimy uchwałę, która będzie zaprezentowana na posiedzeniu plenarnym Senatu, dotyczącą objęcia przez Senat RP patronatem samorządu terytorialnego z racji tego, że Senat I kadencji był konstruktorem samorządu czy przywrócił samorządność w Polsce... W szesnastą rocznicę powstania samorządu pojawiła się taka inicjatywa. Ona jest jak najbardziej pożyteczna i w jakimś sensie będzie obligowała naszą komisję i senatorów do większej inicjatywy, jeśli chodzi o rozmaite przemyślenia, które dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. W związku z tym tego typu pomysł należy traktować jako jeden z wielu, które się pojawiają. Bo wyobrażam sobie, że skoro Senat RP obejmie patronat nad samorządem czy też wzmocnimy relacje naszej Izby z szeroko rozumianą samorządnością, to w jakimś sensie będzie nas to obligowało do rozmaitych inicjatyw. Czyli być może uda nam się w jakimś momencie przygotować pakiet propozycji, bo, jak rozumiem, wnioskodawcy nie zależy na jakimś szczególnie pospiesznym trybie wdrożenia tego projektu. Być może warto będzie się zastanowić, czy nie wystąpić z propozycją pakietowego załatwienia paru kwestii. Myślę, że ta propozycja jest o tyle dobra, że w takim pakiecie może się znaleźć.

Szanowni Państwo, ona w jakimś sensie jest podobna do referendum. Oczywiście w takim sensie, że realizuje zjawisko demokracji bezpośredniej. A w przypadku referendum jest tak, że my nie mamy pewności, czy w jakiejś jednostce samorządu terytorialnego przez dwanaście lat zostanie ogłoszone referendum. I z tego powodu, że w jakimś samorządzie terytorialnym przez dwanaście lat nie było referendum, trudno takiej możliwości nie stwarzać. Ono jest właśnie dlatego, że w ramach demokracji bezpośredniej istnieje możliwość decydowania.

Z tego punktu widzenia akurat nie martwiłbym się, czy to będzie martwy przepis, czy akurat będziemy mieli dużo potwierdzeń. W niektórych samorządach będzie on martwy, a w niektórych może być bardzo pożyteczny.

Zwróćcie jeszcze państwo uwagę na to, że każdy radny dysponuje inicjatywą, czyli teoretycznie rzecz biorąc, dobry radny, który ma kontakt z własnymi wyborcami, powinien wsluchiwać się w ich propozycje i nadawać im tok legislacyjny. Jeżeli tego nie robi, zrobią to za niego mieszkańcy – bo albo mają z nim nie taki kontakt, albo może ta współpraca nie funkcjonuje najlepiej – ale to chyba nie najlepiej świadczy o jakimś radnym, dzielnicowym czy jakiejś osobie.

Szczególnie bym się tym nie martwił. A więc jeżeli w ramach tego przepisu będą się pojawiały takie inicjatywy, to dobrze, jeżeli nie, to też bym szczególnie się nie martwił. To jest po prostu zapis, który stwarza taką możliwość. W dobrze funkcjonującym państwie demokratycznym z dobrze zorganizowanym samorządem terytorialnym może on być. Ja nie widzę szczególnego powodu, żeby się troszczyć, jak on będzie

działał, czy będzie mocno eksploatowany, czy nie. I z tego punktu widzenia warto się tym zająć.

Jeżeli zaś idzie o odpowiednią liczbę mieszkańców, którzy mieliby popierać tego typu wnioski, to myślę, że istnieją rozmaite możliwości korzystania ze wzorców. Na przykład w gminie do dwudziestu tysięcy zbiera się tyle i tyle podpisów. Tak jest w ordynacji wyborczej przy zawiązywaniu komitetów w gminach czy zbieraniu poparcia dla kandydatów na radnych. W mniejszych gminach ono jest mniejsze, w większych – większe. Można zastosować jakieś progi i spróbować wymyślić jakąś rozsądną liczbę obywateli, którzy mieliby poprzeć tego typu wnioski.

Zatem myślę, że praca w ramach podkomisji pozwoli uszczegółwić pewne kwestie. Dziękuję bardzo.

### **Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Dziękuję za ten głos. To bardzo trafna i przekonująca argumentacja.

Chyba głosów za zajęciem się tym pomysłem jest więcej niż przeciwko.

Padła propozycja, żeby zespół dopracował szczegóły. Myślę bowiem, że to się pewnie nie stanie dzisiaj na tym posiedzeniu naszej komisji. Czy mogę zaproponować... Albo: czy są propozycje do... Sądzę, że trzyosobowy czy czteroosobowy zespół byłby najwłaściwszy. Rozumiem, że naturalnym liderem jest inicjator, a więc pan senator Jerzy Szmیت. Pozwolę sobie zaproponować swojego sąsiada po lewicy, wiceprzewodniczącego komisji, pana Mariusz Witczaka. Może pan senator Alexandrowicz?

Czy ktoś z państwa jeszcze chce dołączyć do tego zespołu, do tej podkomisji?

*(Senator Jerzy Szmیت: Przydałby się jakiś sceptyk.)*

No to pan senator Owczarek.

*(Rozmowy na sali)*

Proszę państwa, czy możemy rozumieć, że cztery wymienione osoby stanowią zespół roboczy, który zajmie się uszczegółowieniem tych zapisów? Tak? Rozumiem, że skład zespołu został zaakceptowany przez aklamację.

Do dyskusji zgłasza się jeszcze pan senator Alexandrowicz. Na pewno bardzo trafna była uwaga dotycząca art. 1, że tryb nazywany potocznie trybem nadzwyczajnym nie powinien tu mieć zastosowania. Uchwały powinny być przyjmowane w zwykłym trybie.

### **Senator Przemysław Alexandrowicz:**

Ja jeszcze chciałem coś doprecyzować, ponieważ myślę, że dobrze by było, żeby zespół przystępował do tej pracy już z jakimś stanowiskiem. Wydaje mi się, że ta zmiana w ustawie nie może nadawać grupie mieszkańców większych uprawnień niż radzie. Chyba jednak nie może tak być.

W związku z tym skoro rada nie może wystąpić z projektem budżetu, bo ta kompetencja jest wyłączona, to nie ma co tego rozważać. I dalej: jeżeli rada nie może wystąpić z projektem ustawy, której skutki finansowe w danym roku budżetowym zwiększałyby wydatki budżetu, to trudno, żeby z takim projektem mogli wystąpić mieszkańcy. Ewentualnie, tak jak w przypadku rady gminy, tylko za zgodą prezydenta, wójta lub burmistrza.

To samo dotyczy sprawy zmian w projekcie uchwały. Jeżeli rada nie miałaby prawa zmieniać projektu uchwały, który do niej trafi, to byłoby to nadzwyczajne

uprawnienie, bo żaden inny projekt – ani prezydencki, ani większości w radzie – nie podlega takim rygorom, że nie można go zmienić. Inaczej mówiąc, tu byłaby kwestia tylko referendum wewnątrz rady, to znaczy za lub przeciw. To jest chyba dość rewolucyjna zmiana.

No i ostatnia sprawa, nie dotycząca ściśle uchwały, ale wątku w dyskusji. Pan senator Witczak powiedział, że nie wiemy, czy gdzieś przez dwanaście lat odbędzie się jakieś referendum. Jeżeli chodzi o martwe przepisy, to my na przykład wiemy, że w ciągu szesnastu lat, od 1990 r., nie odbyło się w Polsce skutecznie referendum w żadnej gminie liczącej powyżej trzydziestu tysięcy mieszkańców. I to niezależnie od tego, czy dotyczyło odwołania wójta, burmistrza, rady gminy, czy uchwalenia jakiegoś podatku śmieciowego lub czegośkolwiek. W żadnej gminie powyżej trzydziestu tysięcy mieszkańców w ciągu szesnastu lat nie udało się żadne referendum. Inaczej mówiąc, wiemy, co to jest instytucja martwego przepisu i powinniśmy to mieć w pamięci, żeby takich przepisów nie tworzyć.

### **Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Pan senator Mariusz Witczak i pan senator Jerzy Szmit – w dyskusji.

### **Senator Mariusz Witczak:**

Ja powiem krótko: podzielam obawy pana senatora Alexandrowicza, bo oczywiście istotą dobrego projektu jest to, żeby, jeżeli jest taka potrzeba, dany przepis mógł funkcjonować. Tak jak bywa z tym progiem w referendum. Oczywiście musimy unikać tego typu błędów z takich praktycznych przyczyn, ale właśnie po to miałyby się ewentualnie zebrać zespół.

Jeszcze à propos kwestii, która w jakimś sensie zarysowywałaby kompetencje takiej grupy inicjatywnej obywateli. Wydaje mi się, że nie należy jakoś szczególnie ograniczać tej inicjatywy, oczywiście poza budżetem czy takimi klasycznymi kwestiami, bo tak naprawdę o tym będzie decydowała rada, Szanowni Państwo. Tu nie ma żadnego zagrożenia, że narzuca się cokolwiek radzie.

Pozwolę sobie powtórzyć to, co powiedziałem wcześniej. To jest trochę tak, że grupa mieszkańców może pójść do radnego i powiedzieć: prosimy o rozpoczęcie takiej inicjatywy; a radny – krótko mówiąc – podejmuje temat i go realizuje. Nadaje temu pewien tok legislacyjny, czyli inicjatywa trafia do merytorycznej komisji, a potem jest prezentowana na sesji i poddawana głosowaniu. Jeżeli radny tego nie robi, robią to mieszkańcy, ale potem i tak zajmuje się tym rada. Może to odrzucić, może wykazać niezasadność, może wykazać niezgodność z jakimiś planami czy zasadami. Tego na pewno nie możemy w takim przepisie rozstrzygnąć. On musi być na tyle – że tak powiem – swobodny, żeby dawał te inicjatywy. Potem i tak decyduje rada. To tyle tytułem uzupełnienia. Dziękuję bardzo.

### **Senator Jerzy Szmit:**

Pani Przewodnicząca!

Ja może odniosę się do dwóch spraw. Najpierw do sprawy zastosowania czy niezastosowania ustawy o referendum. Ona jest stosowana, referenda są przeprowadzane, a to,

że nie są skuteczne, to już jest zupełnie co innego, prawda? To jest zupełnie co innego. Ludzie podejmują inicjatywy, zbierają podpisy, mają swoje projekty, tak więc należy powiedzieć, że ta ustawa jest czynna. A to, że procedura nie jest doprowadzana do końca, to już jest zupełnie co innego. To już jest zupełnie co innego, prawda? To jest sprawa progów, prawda? To jest sprawa ewentualnie obniżenia progów, o czym już mówiliśmy.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Ale to jest nie na ten temat.

Natomiast co do tego konkretnego projektu, to chciałbym się jeszcze odnieść do jednej sprawy, mianowicie ewentualności zmian w projekcie przedstawionym przez mieszkańców. Wydaje mi się, że można to rozstrzygnąć w sposób następujący. Mieszkańcy powinni wskazać reprezentantów. Powiedzmy, pięć, sześć osób albo trzy osoby, które reprezentują grupę w trakcie prac. I jeżeli rzeczywiście pojawią się zmiany, ale nie zmiany merytoryczne, wbrew intencjom, tylko na przykład takie, które dotyczą polepszenia zapisu czy nawet spraw legislacyjnych, to myślę, że wówczas ta grupa w imieniu mieszkańców mogłaby akceptować te zmiany. Aczkolwiek do końca musi być możliwość wycofania projektu, nawet przed ostatecznym głosowaniem, jeżeli intencja zostanie zmieniona całkowicie.

To wszystko można zapisać. W trakcie tych prac możemy znaleźć rozwiązania, które pozwolą nam ominąć to niebezpieczeństwo. Dziękuję.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Pan senator Jaroch – głos w dyskusji.

**Senator Andrzej Jaroch:**

Dziękuję bardzo.

Ja króciutko, tak dla informacji członków naszego zespołu.

W mieście, z którego pochodzę, we Wrocławiu, są co najmniej dwie drogi uruchamiania takiej inicjatywy. W tej kadencji została przyjęta przez radę podobna inicjatywa – niezorganizowanych wcześniej mieszkańców. Ale istnieje mniej więcej czterdzieści jednostek pomocniczych, zwanych tradycyjnie radami osiedli, które w swoim statucie też mają możliwość takiej inicjatywy. I muszę państwu powiedzieć, że to nie powoduje żadnego zagrożenia – że tak powiem – erupcją lub inflacją tego typu dokumentów czy projektów dokumentów. Większa część aktywności tych grup obywateli koncentruje się wokół spraw, które mimo wszystko uznaliśmy za przewidziane do wyłączenia. To są kwestie dotyczące referendum, związane z organizowaniem jakichś protestów, wynikające z pewnych sporów społecznych, kwestie planowania przestrzennego – a więc jest aktywność przy formułowaniu zarzutów i protestów przewidzianych trybem ustawy – są też jakieś tam wnioski, takie quasi-budżetowe. To pochłania aktywność tych ludzi. Oczywiście najczęściej to się nie może skończyć projektem uchwały. Ale właśnie na tym obszarze, przez nas wyłączonym, w zasadzie koncentruje się aktywność samorządowa mieszkańców takiego dużego miasta. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Pan senator Kubiak.

**Senator Janusz Kubiak:**

Oczywiście dajemy mieszkańcom kolejne prawo czy kolejną możliwość, jeśli ich radni, wybrani bezpośrednio, tego nie podejmują. Tak jak senator powiedział, nie można mówić tylko o partykularnych interesach, nieraz trzeba mówić o pewnych konfliktach. Jeżeli przewodniczący będzie skonfliktowany z jakąś tam grupą mieszkańców i faktycznie będzie trzymał ten projekt w szufladzie, to jest kwestia, czy będzie obligatoryjne wprowadzenie go na najbliższej sesji lub w ciągu trzydziestu dni. Bo na przykład może to być niekorzystne dla danej opcji. Prawdopodobnie bardziej będzie to widać na poziomie województwa niż gminy. Należałoby się też zastanowić, jakie przyjąć kryterium, bo jednak interesy partykularne oddziałują tu bardziej. Jest też kwestia... Oczywiście jest wystąpienie mieszkańców, ale – co zauważył pan senator Alexandrowicz – tym ogólnym przepisem dajemy im większe uprawnienia niż radnym. Dlatego faktycznie ta praca musi być skorelowana w ten sposób. I kwestia zmian. Czy będzie tak, że radni nie mogą ich wprowadzać, czy mogą? Jak to przemodelowanie wpłynie? Bo praktycznie inicjatywa będzie taka, a ostatecznie, po przegłosowaniu uchwały, projekt wyjdzie zupełnie inny. Jaki będzie zakres tej inicjatywy? Jak szeroki? Dziękuję.

**Przewodnicząca Elżbieta Rafalska:**

Proszę państwa, mam takie pytanie: czy to nie jest tak, że niechętnie dzielimy się tą władzą? Jest w tym trochę prawdy. Ja też mówiąc o tym, że wysłamy ten projekt do konsultacji, myślałam o związkach samorządowych, które reprezentują burmistrzów, prezydentów albo radnych. A trzeba go dać do zaopiniowania fundacjom i stowarzyszeniom, które są obywatelskie, które nie reprezentują ani jednej, ani drugiej strony, prawda? Czyli te obawy częściowo są uzasadnione. Ale tak naprawdę, jeżeli grupa obywateli potrafi się na tyle dobrze zorganizować, żeby samodzielnie przygotować projekt, co czasami sprawia trudność nawet radnym, żeby dla poparcia tego projektu zebrać podpisy, to naprawdę już dopilnuje, żeby przewodniczący w wymaganym czasie wprowadził to do porządku sesji. To wymaga aktywności, to wymaga pewnej determinacji, bo tak naprawdę, jak powiedział pan senator Witczak, o wiele prostsza jest droga podjęcia inicjatywy uchwałodawczej przez radnych, przez klub czy grupę radnych, którzy poprą uchwałę. Tak więc wydaje mi się, że są jakieś tam obawy.

Oczywiście w grę nie wchodzi to, żeby to były większe uprawnienia od tych, które ma rada. One chyba muszą być na tym samym poziomie.

Ale ja myślę, że rozmawiamy o zapisach, których jeszcze po prostu nie ma. Jest ten czteroosobowy zespół. Sądzę, że od dnia dzisiejszego rozpocznie on prace nad projektem, a jak będzie gotowy, przedstawi nam bardziej szczegółowe zapisy.

Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Nie.

W takim razie zamykam dyskusję nad tym punktem.

Proszę państwa, ponieważ mam posiedzenie Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, proponuję sprawy różne rozpatrzyć na naszym kolejnym, czyli jutrzejszym, spotkaniu.

Dziękuję.

Zamykam posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 01)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851