

## UZASADNIENIE

### do projektu uchwały Rady Miejskiej Cieszyna

#### **w sprawie rozpatrzenia petycji o wyrażenie przez Radę Miejską Cieszyna opinii w sprawie przeprowadzenia „Referendum Ludowego” dotyczącego przyjęcia nowego kodeksu wyborczego oraz nowego ustroju prezydencko-ludowego dla Polski**

W dniu 16 lutego 2021 r. do Urzędu Miejskiego w Cieszynie wpłynęła petycja Pani Teresy Garland, która wnosi o wyrażenie opinii w sprawie przeprowadzenia bezpośredniego „Referendum Ludowego” w celu dokonania przez obywateli polskich akceptacji, jako aktów woli narodu, nowego kodeksu wyborczego oraz nowego ustroju prezydencko-ludowego dla Polski.

Do petycji załączono projekty aktów prawnych: nowego kodeksu wyborczego oraz nowego ustroju prezydencko-ludowego.

Analiza petycji prowadzi do wniosku, że przedmiotem petycji jest wyrażenie przez rady gminy opinii w sprawie przeprowadzenia „Referendum Ludowego” dotyczącego przyjęcia proponowanych przez autorkę petycji aktów prawnych o zasięgu ogólnokrajowym.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej określony jest w Konstytucji RP, w szczególności w art. 10 dotyczącym podziału władzy. Natomiast przepisy dotyczące wyborów określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. Autorka przedmiotowej petycji chce doprowadzić do zmiany przepisów w zakresie wymienionych aktów prawnych. Z tego powodu proponuje przeprowadzenie referendum ludowego, jednakże przedmiotem petycji nie jest wniosek o zmianę przepisów prawa, a wyrażenie przez rady gminy opinii w sprawie przeprowadzenia referendum. Nie wskazano przy tym, czy chodzi o opinię dotyczącą zasadności zmian prawa w drodze referendum, możliwości przeprowadzenia referendum, czy też jeszcze innego zakresu.

Zgodnie z art. 6 ust. ustawy o samorządzie gminnym (dalej: „u.s.g.”), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Art. 7 u.s.g. uszczegóławia zakres działania gminy. Natomiast stosownie do art. 18 ust. 1 u.s.g. ustawy stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Art. 18 ust. 2 przewiduje, kiedy rada gminy ma wyłączną kompetencję do działania – podejmowania uchwał.

Analizując przedmiotową petycję, na uwadze należy mieć art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o petycjach, zgodnie z którymi: *Petycja może być złożona przez osobę fizyczną, (...), zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. 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.*

Mając na uwadze treść przywołanych powyżej przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o petycjach, wskazać należy, że przepisy prawa nie dają radzie gminy kompetencji do opiniowania w sprawach, które dotyczą przepisów ogólnokrajowych,

powszechnie obowiązujących. Żaden przepis nie daje radzie gminy uprawnień do wyrażenia opinii na temat zmian przepisów prawa, w tym w szczególności Konstytucji RP.

Nadto wskazać należy, że uchwała, w której rada gminy wydałaby opinię na temat proponowanego referendum, stanowiłaby rodzaj uchwały stanowiskowej, która nie ma charakteru wiążącego i stanowi akt niewładczego działania. Uprawnienie do podejmowania takich działań wynika z art. 18 ust. 1 u.s.g, który do właściwości rady gminy zalicza wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Uchwały stanowiskowe nie mogą przesądzać o prawach i obowiązkach, nie mają bowiem charakteru normatywnego i stanowią jedynie pewne oświadczenie organu jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże akty o charakterze niewładczym muszą mieścić się w kompetencjach gminy i jej organu stanowiącego, określonych przez ustawy. Takie stanowisko zajął w swoim wyroku z dnia 6 grudnia 2018 r. WSA w Krakowie sygn. akt III SA/Kr 849/18.

Zgodnie z art. 6 u.s.g., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Tym samym nawet przy przyjmowaniu aktów niewładczych, koniecznym jest, aby przedmiot uchwały dotyczył sprawy publicznej o znaczeniu lokalnym i nie był zastrzeżony na rzecz innego podmiotu. Proponowane przez autorkę petycji referendum miałyby wprowadzać zmiany w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, w tym w przepisach konstytucyjnych. Tym samym przedmiotem petycji jest zaopiniowanie spraw o znaczeniu krajowym. Referendum miałyby być bowiem przeprowadzone w celu „dokonania przez obywateli polskich akceptacji jako Aktów Woli Narodu: Nowego Kodeksu Wyborczego oraz Nowego Ustroju Prezydencko-Ludowego dla Polski”. Niewątpliwie takie działania przekraczają zakres spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. Tymczasem rada gminy może wypowiadać się w kwestiach pozostających w zakresie działania gminy, a zatem w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r. sygn. akt I OSK 2779/16).

Ponadto każde rozstrzygnięcie rady gminy przyjmuje formę uchwały i stanowi akt woli (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2008 r. sygn. akt II OSK 1262/08). Tym samym nawet przy przyjęciu, że istnieje możliwość zajęcia żądanej w petycji opinii, Rada Miasta Cieszyna może odmówić podjęcia postulowanych działań.

Powyższe okoliczności faktyczne i argumenty prawne przemawiają za nieuwzględnieniem petycji przez Radę Miejską Cieszyna.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2021 r., na skutek analizy petycji, zarekomendowała Radzie Miejskiej podjęcie uchwały o nieuwzględnieniu petycji.