Anna Rytel-Warzocha¹

Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian²

Słowa kluczowe: referendum lokalne, demokracja bezpośrednia, samorząd terytorialny

Keywords: local referendum, direct democracy, local government

Streszczenie

Referendum lokalne w Polsce jest jedynym instrumentem pozwalającym mieszkańcom w sposób bezpośredni ostatecznie decydować o sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Z jednej strony instytucję tę wzmacnia przyjęcie w ustawie wiążącego charakteru referendalnej inicjatywy mieszkańców, a z drugiej osłabia ją szereg barier związanych m.in. z wymogiem wysokiej frekwencji w głosowaniu warunkującej wiążący wynik referendum. Postulaty zmian w tym zakresie są od lat przedmiotem propozycji zgłaszanych przez środowiska naukowe, organizacje społeczne, jak również przez podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej w formie wniesionych do Sejmu projektów ustaw. Ostatnią propozycją legislacyjną w tym zakresie był projekt ustawy wniesiony do Sejmu w 2018 r., w którym propo-

¹ ORCID ID: 0000-0001-8972-4088, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: anna.rytel@prawo.ug.edu.pl.

² Niniejsze opracowanie stanowi uaktualnioną i rozszerzoną wersję referatu (*Referendum lokalne w Polsce*) wygłoszonego w 2018 r. na odbytym w Palermo w dniach 7–8 czerwca 2018 r. VII kolokwium włosko-polskim na temat przemian instytucjonalnych. *Instytucje demokracji bezpośredniej we Włoszech, w Polsce i w Unii Europejskiej (VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali. Gli istituti di democrazia diretta in Italia, in Polonia e nell'Unione Europea)*.

nowano m.in. przyznania prawa inicjatywy referendalnej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, przywrócenie zniesionej w 2018 r. możliwości przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywa się referendum ogólnokrajowe lub w którym odbywają się wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, wybory do Sejmu, do Senatu lub do Parlamentu Europejskiego. Najistotniejsza propozycja dotyczyła jednakże zniesienia wymogu minimalnej frekwencji warunkującej wiążący charakter referendum lokalnego.

Abstract

Local Referendum in Poland in the Light of Current Legal Regulations and Proposed Changes

The local referendum in Poland is the only instrument that allows residents to directly and ultimately decide on matters important for a given local community. On the one hand, this institution is strengthened by the right to referendum initiative of a binding nature that is granted to residents, but on the other, it is weakened by a number of barriers related to, among others, the requirement of high voter turnout determining the binding referendum result. For years changes in this area have been proposed by scientists, social organizations, as well as entities who have the right of legislative initiative. The last legislative proposal in this regard submitted to the Sejm in 2018 proposed, among others, granting the right of referendum initiative to the executive bodies of local government units, restoring the possibility of holding the local referendum on the same day as the nationwide referendum or the election of the President of the Republic, elections to the Sejm, the Senate or the European Parliament. The most important proposal, however, concerned the abolition of the requirement of minimum turnout conditioning the binding nature of the local referendum.

Referendum lokalne w Polsce z uwagi na swój wiążący charakter jest jedynym instrumentem pozwalającym mieszkańcom w sposób bezpośredni ostatecznie decydować o sprawach istotnych dla danej wspólnoty samorządowej. Z tego też powodu, w odróżnieniu od innych instrumentów zakładających bezpośrednią partycypację mieszkańców w procesach decyzyjnych dotyczących danej jednostki lokalnej, referendum może być uznane za instytucję demokracji

bezpośredniej³. Należy zauważyć, iż z jednej strony instytucję tę wzmacnia przyjęcie w ustawie wiążącego charakteru referendalnej inicjatywy mieszkańców, a z drugiej osłabia ją szereg barier związanych m.in. z wymogiem wysokiej frekwencji w głosowaniu warunkującej wiążący wynik referendum. Postulaty zmian w tym zakresie są od lat przedmiotem propozycji zgłaszanych przez środowiska naukowe, organizacje społeczne, jak również przez podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej w formie wniesionych do Sejmu projektów ustaw. Propozycje legislacyjne w tym zakresie przedłożone w ostatniej kadencji parlamentu zostaną przedstawione w dalszej części opracowania. Instytucja referendum lokalnego Polsce występuje na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego, przy czym bez wątpienia największe zastosowanie praktyczne ma ona w podstawowej jednostce podziału terytorialnego państwa, jakim jest gmina.

Referendum lokalne jest instytucją stosunkowo powszechnie występującą w państwach europejskich. Wprost odnoszą się do niej przepisy konstytucyjne m.in. Bułgarii⁴, Węgier⁵, Słowacji⁶, czy Portugalii⁷. Również w Polsce

³ Niemniej jednak, w doktrynie pojęcie demokracji bezpośredniej rozumiane bywa szeroko, a do jej przejawów na poziomie lokalnym zalicza się inicjatywę ludową (uchwalodawczą i referendalną), czy konsultacje społeczne. Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 17 i n.; M. Kotulski, *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 3, s. 110.

⁴ Art. 136 ust. 1 Konstytucji Republiki Bułgarii z 1991 r. stanowi, iż „Gmina jest podstawową jednostką administracyjno-terytorialną, w której realizowana jest samorządność lokalna. Obywatele uczestniczą w zarządzaniu gminą zarówno przez wybrane przez siebie organy samorządu lokalnego, jak i bezpośrednio w drodze referendum i zgromadzenia ogólnego mieszkańców gminy”, Konstytucja Republiki Bułgarii uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe Bułgarii w dniu 12 lipca 1991 r.

⁵ Art. 31 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Węgier stanowi, iż „Zgodnie z ustawą, w sprawach wchodzących w zakres obowiązków i uprawnień samorządu terytorialnego można przeprowadzić referendum lokalne”, Ustawa Zasadnicza Węgier uchwalona przez Zgromadzenie Krajowe 18 kwietnia 2011 r.

⁶ Art. 67 ust. 1 stanowi, iż „Samorząd terytorialny urzeczywistnia się poprzez zgromadzenia obywateli, referendum gminne, referendum na obszarze wyższej terytorialnie jednostki, organy gminy albo organy wyższej terytorialnie jednostki. Sposób przeprowadzenia referendum gminnego i referendum na terenie wyższej jednostki terytorialnej określi ustawa”, Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.

⁷ Art. 240 Konstytucji Portugalii stanowi, iż „1. Jednostki władzy mogą poddać pod referendum, w którym biorą udział obywatele posiadający prawo wybierania w danej jed-

instytucja referendum lokalnego ma bezpośrednie umocowanie konstytucyjne. Już w Małej Konstytucji z 1992 r.⁸, sankcjonującej przejście od socjalistycznego do demokratycznego systemu politycznego i gospodarki rynkowej, w art. 72 ust. 2 wskazano, iż „Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa”. W latach 1990-tych, możliwość podejmowania przez mieszkańców decyzji w drodze referendum lokalnego przewidywały wszystkie projekty nowej konstytucji. Początkowo regulację dotyczącą referendum lokalnego proponowano umieścić w przepisie odnoszącym się do wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego, jednak w trakcie debaty w Komisji Konstytucyjnej przeważało stanowisko, iż będąc instytucją demokracji bezpośredniej stanowiącą alternatywę dla sprawowania władzy przez wybranych przedstawicieli, instytucja ta powinna zostać uregulowana odrębnie⁹. Ostatecznie, art. 170 obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹⁰ stanowi, iż „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Kwestię szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia referendum lokalnego pozostawiono regulacji ustawowej. Należy zauważyć, iż w przeciwieństwie do konstytucyjnej regulacji referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3, art. 125, art. 235 ust. 6 Konstytucji) regulacja referendum o charakterze lokalnym ma bardziej generalny charakter, pozostawiając szereg istotnych kwestii, takich jak wymogi warunkujące wiążący charakter referendum czy prawo inicjatywy referendalnej, decyzji ustawodawcy zwykłego. Podstawowym aktem w tym zakre-

nostce, sprawy należące do kompetencji swoich organów, w przypadkach, na zasadach oraz ze skutkiem prawnym określonym w ustawie. 2. Ustawa może przyznać prawo wystąpienia z inicjatywą referendalną obywatelom posiadającym prawo wybierania”; Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.

⁸ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

⁹ Zob. szerzej: A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 170*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 946 i n.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

sie jest ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹¹, która określa zasady przeprowadzenia poszczególnych rodzajów referendum, zasady prowadzenia kampanii referendalnej oraz finansowania referendum, jak również tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum. Na mocy ustawy nowelizującej z 26 maja 2011 r.¹², przepisy regulujące referendum lokalne zostały wprowadzone również do ustawy o samorządzie gminnym¹³ w zakresie dotyczącym referendum w sprawie utworzenia, połączenia i podziału gminy, jak również zniesienia oraz ustalenia granic gminy. Półtora roku później na mocy nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym¹⁴ dodano natomiast art. 54 odnoszący się do obligatoryjnego referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców. Ze względu na podobieństwo sposobu przeprowadzenia referendum do procedur wyborczych, w zakresie nieuregulowanym w powyższych ustawach odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu wyborczego¹⁵. Ustawa o referendum lokalnym w kilku miejscach odsyła również do regulacji zawartej w ustawach samorządowych (ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym¹⁶, ustawy o samorządzie województwa¹⁷).

Ustawa o referendum lokalnym w art. 2 ust. 1 definiuje referendum jako instytucję pozwalającą mieszkańcom jednostki samorządu terytorialnego jako członkom wspólnoty samorządowej wyrazić swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej pod głosowanie. W art. 2 ust. 3 ustawodawca zdefiniował referendum w oparciu o formę oddania głosu, wskazując iż „referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami”. Ustawy re-

¹¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 714.

¹² Ustawa z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777, ze zm.).

¹³ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506, ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 153).

¹⁵ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 511, ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 512, ze zm.).

gulating funkcjonowanie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego określają natomiast referendum jako jeden ze sposobów podejmowania przez mieszkańców rozstrzygnięć (art. 11 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim). Ustawodawca wyraźnie zatem wskazał, iż w odróżnieniu od konsultacji społecznych referendum nie polega jedynie na wyrażeniu przez głosujących opinii, ale na podjęciu przez nich decyzji, która jest wiążąca dla organów samorządowych.

W doktrynie prawa konstytucyjnego dokonywane są różnego rodzaju klasyfikacje instytucji referendum, które odnieść można również do referendum lokalnego.

Po pierwsze, referendum różnicować można w oparciu o kryterium zasięgu terytorialnego. Jak już wyżej wspomniano w zależności od rodzaju jednostki administracyjnej w jakiej jest przeprowadzane, referendum lokalne w Polsce może mieć formę referendum gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego. W powiecie i województwie możliwość przeprowadzenia referendum istnieje od 1998 r., kiedy wprowadzony został trójszczeblowy podział administracyjno-terytorialny państwa, natomiast w przypadku gminy możliwość taka istnieje już od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy na fali przemian ustrojowych w dniu 6 maja 1987 r. uchwalona została ustawa o konsultacjach społecznych i referendum¹⁸. Obecna ustawa o referendum lokalnym wyraźnie wskazuje na taki podział w art. 6, który stanowi, iż w zależności od wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy, referendum lokalne jest referendum gminnym, powiatowym lub wojewódzkim w rozumieniu odpowiednich ustaw samorządowych. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny, co powoduje, iż referendum lokalne nie może być przeprowadzane w innych jednostkach, np. w jednostkach pomocniczych gminy (osiedlach, dzielnicach, sołectwach itp.). Nie oznacza to jednak, iż przeprowadzenie głosownia powszechnego w takich jednostkach jest niedopuszczalne, a jedynie iż nie będzie ono objęte reżimem ustawy o referendum lokalnym, a zatem nie będzie miało skutku wiążącego dla organów samorządowych i *de facto* stanowić będzie szczególną formę konsultacji społecznych. Z literalnego brzmienia ustawy wynika również, iż referendum przeprowadzone może

¹⁸ Dz.U. Nr 14, poz. 83, ze zm.

zostać na obszarze wyłącznie jednej jednostki samorządowej – gminy, powiatu lub województwa. W przypadku gdy głosowanie takie odbywałoby się jednocześnie w dwóch jednostkach, wszelkie procedury związane z jego zarządzeniem, przeprowadzeniem, a następnie ustaleniem wyników głosowania formalnie muszą być odrębne.

Drugim kryterium, na podstawie którego klasyfikować można referenda, jest konieczność przeprowadzenia głosowania w toku określonej procedury decyzyjnej. Na tej podstawie wyróżnić można referendum obligatoryjne oraz fakultatywne. Referendum obligatoryjne, jak wskazuje już sama nazwa, charakteryzuje się tym, iż jego przeprowadzenie stanowi niezbędny warunek skutecznego podjęcia decyzji w określonej sprawie. Innymi słowy, w pewnych określonych w ustawie przypadkach jedynym sposobem podjęcia decyzji jest poddanie jej pod głosowanie w referendum, co wyłącza inne sposoby podjęcia danego rozstrzygnięcia, ograniczając tym samym sposób i zakres dyskrecjonalnych kompetencji organów samorządowych. Na gruncie obowiązującego prawa – Konstytucji, ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym, głosowanie powszechne na poziomie lokalnym ma charakter obligatoryjny w przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia dwóch kwestii – samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne oraz odwołania przed końcem kadencji pochodzącego z wyborów powszechnych organu samorządowego. W tym drugim przypadku, zasada jest taka, iż obywatele mogą odwołać przed końcem kadencji wszystkie te organy, które wybrali w bezpośrednich wyborach: radę gminy, radę powiatu, sejmik wojewódzki, a od reformy ustrojowej z 2002 r. również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Referendum fakultatywne występuje wówczas, gdy określone decyzje mogą zostać bezpośrednio podjęte przez mieszkańców w referendum, aczkolwiek droga ta stanowi jedynie alternatywę dla podjęcia danej decyzji przez organ samorządowy. Konieczność przeprowadzenia referendum fakultatywnego nie wynika z ustawy, zatem jego przeprowadzenie będzie uzależnione od podjęcia przez uprawnione podmioty działań polegających na wystąpieniu z inicjatywą referendalną, a następnie zarządzeniu referendum. W Polsce, referendum fakultatywne na poziomie lokalnym ma charakter problemowy a jego przedmiotem mogą być kwestie określone w art. 2 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym, jak również w art. 4c-4f ustawy o samorządzie gminnym.

Trzecie kryterium, na którego podstawie wyróżnić można referendum stanowiące (rozstrzygające) i referendum opiniodawcze (konsultacyjne) to moc wiążąca wyniku głosowania¹⁹. W pierwszym przypadku, podjęta przez mieszkańców decyzja jest wiążąca dla organów lokalnych, w związku z czym musi być ona przez nie w odpowiedniej procedurze implementowana do obowiązującego prawa. W drugim przypadku, mieszkańcy jedynie wyrażają opinię w sprawie poddanej pod głosowanie a zatem wynik referendum ma charakter wyłącznie konsultacyjny. Organy władzy lokalnej nie ponoszą odpowiedzialności prawnej za nieuwzględnienie wyrażonej przez mieszkańców woli, aczkolwiek może to być przyczyną pociągnięcia ich do odpowiedzialności politycznej np. poprzez zainicjowanie procedury ich odwołania. W kwestii wiążącego charakteru referendum lokalnego wypowiedział się w 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, wskazując iż użyty w art. 170 Konstytucji zwrot „mogą decydować” należy rozumieć „nie tylko jako prawo do wypowiadania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do istoty, wyrażonej w pytaniu lub pytaniach referendum i zarazem załatwiającego sprawę ostatecznie, ale też jako prawo współdecydowania jak i wreszcie – co najmniej wpływania kształtującego”. Jak dalej wskazano, „w grę wchodzi zatem, prawo do wypowiadania się w drodze referendum wiążącego, a następnie opiniodawczego lub konsultacyjnego, czyli takich, które wprowadzie formalnie nie wiążą w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obligują pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia”. W związku z powyższym, „także referendum opiniodawcze, czy konsultacyjne wpływać winno kształtując na załatwienie sprawy i winno być prawnie doniosłe w rozumieniu art. 170 Konstytucji. Tym bardziej, że wynik ważnego referendum jest podawany

¹⁹ Należy jednak wspomnieć, iż samo pojęcie „referendum konsultacyjnego” bywa przez część doktryny odrzucane. Wskazuje się, iż instytucja referendum będąca instrumentem demokracji bezpośredniej co do zasady ma charakter wiążący albowiem jej celem jest podejmowanie wiążących decyzji. Głosowanie powszechne, którego celem jest jedynie wyrażenie opinii stanowi szczególną formę powszechnych konsultacji społecznych; zob. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 47; A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

do wiadomości publicznej, co podnosi walor przejrzystości podejmowanych decyzji politycznych”²⁰.

Niemniej jednak, regulując skutki referendum lokalnego ustawodawca nie odniósł się do konsekwencji przeprowadzenia referendum opiniotwórczego (*de facto* w ogóle wprost nie odnosząc się w ustawie do tej formy referendum). Zgodnie z art. 65, jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod głosowanie (za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddanych zostanie więcej niż połowa ważnych głosów), właściwy organ samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmuje czynności w celu jej realizacji. Ustawodawca założył więc, iż co do zasady referendum, w którym osiągnięta została minimalna frekwencja ma charakter wiążący. Należy jednak zauważyć, iż tak sformułowana gwarancja realizacji woli wyrażonej przez mieszkańców jest zabezpieczeniem stosunkowo słabym. Przede wszystkim, nie przewidziano terminu, w którym działania organu powinny zostać zakończone. Pożądanym rozwiązaniem byłoby nie tylko nałożenie ograniczeń temporalnych na zobowiązane organy, określających termin, w którym decyzja podjęta w referendum powinna zostać zrealizowana, ale również przyznanie mieszkańcom odpowiednich środków prawnych umożliwiających jej egzekwowanie.

Czwarte kryterium, na podstawie którego wyróżnić można różne formy referendum to jego przedmiot. W zależności od przedmiotu głosowania referendum lokalne może przybierać formę referendum prawodawczego, dotyczącego przyjęcia lub zatwierdzenia już uchwalonego przez odpowiedni organ aktu prawa miejscowego, referendum problemowego, którego celem jest rozstrzygnięcie sprawy o istotnym znaczeniu dla lokalnej wspólnoty, jak również referendum odwoławczego mającego na celu odwołanie organu władzy lokalnej, które w pewnych sytuacjach przybierać może formę referendum arbitrażowego, poprzez które mieszkańcy rozstrzygają konflikt pomiędzy organami władzy lokalnej decydując o odwołaniu jednego z organów pozostających w konflikcie.

W świetle obowiązujących w Polsce przepisów referendum lokalne o charakterze prawodawczym jest niedopuszczalne. Wynika to wprost z przepisów Konstytucji, a konkretnie art. 94, który stanowi iż „organy samorządu teryto-

²⁰ Wyrok TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02.

rialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”. Powyższe wyliczenie podmiotów uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego ma charakter zamknięty, wobec czego – *a contrario* – prawo to nie może być stanowione przez ogół mieszkańców wspólnoty samorządowej²¹. Kwestia ta nabrała realnego wymiaru w marcu 2011 r., kiedy w prezydenckim projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym „jeżeli projekt uchwały wniesiony jako obywatelska inicjatywa uchwałodawcza został przez właściwy organ stanowiący odrzucony, wnioskodawcy mogą materię objętą projektem uchwały uczynić przedmiotem referendum lokalnego” (art. 31 ust. 1). Wątpliwości co do konstytucyjności tego rozwiązania, zgłaszane już na etapie konsultacji społecznych, spowodowały że w późniejszych wersjach projektu odstąpiono od tego rozwiązania²².

Odwołanie pochodzące z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego jest jedyną kwestią stanowiącą przedmiot referendum lokalnego, która wprost wymieniona została w art. 170 Konstytucji. Referendum odwoławcze może dotyczyć organów stanowiących każdej z trzech jednostek samorządu terytorialnego, a na poziomie gminy od momentu reformy ustrojowej w 2002 r.²³, na mocy której wprowadzono bezpośrednie wybory organu wykonawczego gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, również tego organu.

Referendum lokalne w Polsce co do zasady jest wiążące, a zatem wywołuje skutki prawne, pod warunkiem iż osiągnięta zostanie minimalna frekwencja 30% wszystkich uprawnionych do głosowania. Wyjątek od tej reguły przewidziano w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organów sa-

²¹ Zob. szerzej D. Dąbek, *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r., red. E. Ura, Rzeszów 2001.

²² Zob. szerzej: A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, op.cit.

²³ Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984, ze zm.).

morządowych, które jest wiążące, gdy weźmie w nim udział co najmniej 3/5 uprawnionych, którzy uczestniczyli w wyborze tego organu. Określenie minimalnej frekwencji w referendum odwoławczym było przedmiotem dyskusji, propozycji legislacyjnych i zmian obowiązujących regulacji. Obecne rozwiązanie wprowadzone zostało w 2005 r. (zastępując wcześniej obowiązujący wymóg uczestnictwa na poziomie 30%)²⁴. Minimalna frekwencja w tych sprawach ustalana jest zawsze indywidualnie na potrzeby konkretnego głosowania i w zależności od poziomu faktycznej partycypacji wyborczej mieszkańców danej jednostki samorządowej może być teoretycznie wyższa lub niższa od 30% frekwencji wymaganej w przypadku referendum o charakterze problemowym. W praktyce jednak, z uwagi na niską frekwencję wyborczą w wyborach lokalnych w Polsce wprowadzona zmiana spowodowała ułatwienie odwoływania organów lokalnych w drodze referendum.

Inicjatywa referendalna w przypadku referendum odwoławczego przysługuje na zasadach ogólnych mieszkańcom danej jednostki terytorialnej, przy czym ewentualnego wniosku o zarządzenie referendum nie składają oni w tym przypadku do rady (sejmiku) lecz do wojewódzkiego komisarza wyborczego. Ponadto, możliwość zainicjowania referendum gminnego w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przysługuje również odpowiedniej radzie gminy. Z uwagi na skutek zainicjowanego przez radę gminy referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta różnić należy dwie sytuacje.

Po pierwsze, w określonych w ustawie okolicznościach inicjatywa referendalna w sprawie odwołania organu wykonawczego jest wynikającą z ustawy konsekwencją podejmowanych przez radę gminy uchwał. Zgodnie z art. 28a ustawy o samorządzie gminnym, odmowa udzielenia przez radę organowi wykonawczemu absolutorium z wykonanego budżetu, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania tego organu. Natomiast art. 28aa ust. 10 stanowi, iż w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć

²⁴ Ustawa z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175, poz. 1457).

uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania²⁵. W obu przypadkach, przeprowadza się głosowanie w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na kolejnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym.

Po drugie, rada gminy może podjąć inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego również z innej przyczyny nieudzielenie absolutorium lub wotum zaufania. Uchwała w tej sprawie może zostać podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i nie później niż 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. W takim przypadku, uchwała w sprawie referendum podejmowana jest na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku, w głosowaniu imiennym większością kwalifikowaną co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Jeżeli wniosek o podjęcie powyższej uchwały nie uzyska wymaganej większości głosów, kolejny wniosek może zostać zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania.

Poza różnicami o charakterze proceduralnym istotną różnicą pomiędzy powyższymi referendumi odwoławczymi jest, iż zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, jeżeli w ważnym referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrz, prezydenta miasta) przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innych przyczyn niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu organu oddanych zostanie więcej niż połowa ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Należy zauważyć, iż występuje tu pewna niespójność. Pomimo iż regulacja dotycząca referendum zarządzanego na skutek dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania w momen-

²⁵ Przepis ten, wprowadzający obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przedstawienia raportu o stanie gminy corocznie do 31 maja oraz związane z tym raportem głosowanie w sprawie wyrażenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wotum zaufania za poprzedni rok kalendarzowy, dodany został do ustawy o samorządzie gminny na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 30).

cie wprowadzenia do ustawy w 2018 r. ukształtowana została analogicznie do referendum wynikającego z nieuchwalenia absolutorium, w pierwszej sytuacji skutek głosowania będzie miał arbitrażowy charakter a w drugiej nie. Dopóki jednak przepisy ustawy o referendum lokalnym nie zostaną w tym zakresie znowelizowane, skutkiem nieodwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w referendum wynikających z nieuchwalenia temu organowi wotum zaufania będzie skutkować zakończeniem działalności rady gminy.

Zgodnie z ustawą, przedmiotem referendum lokalnego mogą być również sprawy dotyczące danej wspólnoty lokalnej, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, jak również inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę. Należy zauważyć, iż przywołany powyżej art. 2 ustawy o referendum lokalnym otrzymał obecną treść na mocy nowelizacji dokonanej w 2012 r.²⁶ będącej konsekwencją wspomnianego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. w którym wskazano, iż dotychczasowy kształt regulacji ustawowej nie w pełni realizuje prawo do referendum lokalnego określone w art. 170 Konstytucji²⁷. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał oceniał, czy art. 2 ustawy o referendum lokalnym nie narusza Konstytucji poprzez zawężenie dopuszczalnego przedmiotu referendum lokalnego do spraw mieszczących się w kompetencjach i zadaniach organów danej jednostki samorządowej, ograniczając tym samym konstytucyjne prawo jednostki do udziału i wypowiedzania się w referendum. Trybunał uznał, że art. 2 ustawy jest zgodny z Konstytucją, jednak należy go interpretować w ten sposób, iż nie wyłącza on prawa członków lokalnej wspólnoty do decydowania w drodze referendum o istotnych dla tej wspólnoty kwestiach, które wykraczają poza zadania i kompetencje lokalnych organów.

Podstawową zmianą, jaka została wprowadzona w 2012 r. jest możliwość wypowiedzania się w drodze referendum w sprawach istotnych z punktu widzenia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, które wykraczają

²⁶ Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 153).

²⁷ Wśród zarzutów przede wszystkim wskazano na wynikającą z Konstytucji możliwość przeprowadzenia referendum konsultacyjnego, którego nie przewidywała ustawa, jak również ustawowe ograniczenie przedmiotu referendum do spraw leżących w kompetencjach organów danej jednostki samorządowej pomimo braku takiego ograniczenia w Konstytucji.

poza kompetencje odpowiednich organów samorządowych. W świetle art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy, referendum lokalne może dotyczyć kwestii należących do kompetencji np. organów administracji rządowej. Rozwiązanie takie może jednak powodować problemy związane z realizacją woli mieszkańców a tym samym skutecznością referendum²⁸. W przypadku, gdy osiągnięta zostanie odpowiednia frekwencja i wynik referendum będzie wiążący powstaje pytanie przez kogo i w jaki sposób powinien on zostać zrealizowany, gdyż organy samorządu terytorialnego nie będą miały odpowiednich kompetencji do wydania aktów normatywnych, innych aktów prawnych czy też podjęcia czynności materialno-technicznych niezbędnych do implementacji wyniku referendum. Należy podkreślić, iż ustawa o referendum lokalnym nie odnosi się do obowiązku podjęcia działań zmierzających do realizacji wyniku referendum lokalnego przez organy spoza administracji samorządowej, wyraźnie przewidując w przywołanym już wyżej art. 65, iż w przypadku gdy referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod głosowanie do niezwłocznego podjęcia czynności w celu jego realizacji zobowiązany jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (w zależności od przedmiotu głosowania odpowiedni organ stanowiący lub wykonawczy). W związku z powyższym można uznać, iż wprowadzone przez ustawodawcę referendum lokalne w sprawach o istotnym znaczeniu z punktu widzenia więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych ale niemieszczących się w kompetencjach organów samorządowych będzie miało wyłącznie opiniodawczy (konsultacyjny) charakter. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku w sprawie K 30/02, referenda takie „wprawdzie formalnie nie wiążą w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obligują pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia”.

Problem, jaki może powstać w tym zakresie, wiąże się również z dopuszczalnością referendum w przedmiocie spraw wykonywanych przez organy samorządowe w ramach zadań zleconych. Wskazując w art. 2 ust. 1 pkt 1 na zakres zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej, ustawodawca nie wskazał podstawy prawnej, z której powinny one wynikać,

²⁸ Zob. A. Rytyel-Warzocha, P. Uziębło, op.cit.

w związku z czym należy uznać, iż dla przedmiotu referendum nie ma znaczenia, czy są to zadania własne, kompetencje przekazane na mocy ustawy, czy zadania zlecone lub przekazane organom samorządowym. Wspominając ogólnie o kompetencjach organów samorządowych, ustawodawca nie wskazał również wyrażnie, czy chodzi o kompetencje organów stanowiących oraz wykonawczych, czy wyłącznie tych pierwszych. Stosując wykładnię literalną, wyciągnąć można wniosek, iż przedmiot referendum powinien być interpretowany szeroko, jako mieszczący się w zakresie zadań i kompetencji zarówno organów stanowiących, jak i wykonawczych. Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 r. przedmiot referendum mogą być również sprawy, które należą do wyłącznych kompetencji organów samorządowych.

Szczególny rodzaj referendum lokalnego, z uwagi na jego przedmiot, wprowadzony został do ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o referendum lokalnym na mocy nowelizacji z 26 maja 2011 r.²⁹ Dodane przepisy art. 4c-4f przewidują możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. Referendum to wyróżnia fakt, iż może ono zostać zarządzane wyłącznie na wniosek grupy co najmniej 15 obywateli, a po drugie pomimo lokalnego charakteru jego wynik jest wiążący dla Rady Ministrów, która może go nie uwzględnić wyłącznie w przypadkach wskazanych w art. 4d ustawy o samorządzie gminnym. Nowelizacja ta jest o tyle istotna, iż dotychczasowa linia orzecznicza prezentowana przez sądy oraz poglądy wyrażane w doktrynie prawa jednoznacznie opowiadały się, iż w przypadku zmian terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego, gdzie ustawodawca przewidział obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, przeprowadzenie referendum jest niedopuszczalne. Przyjęta regulacja realizuje postanowienia wiążących Polskę norm międzynarodowych, w tym przede wszystkim postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 1985 r.³⁰, która przez Polskę została ratyfikowana 26 kwietnia 1993 r. Artykuł 5 tego dokumentu, zatytułowany „Ochrona granic społeczności lokalnych”, stanowi, iż „każda zmiana gra-

²⁹ Ustawa z 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 777).

³⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego przyjęta w Strasbourgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).

nic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeżeli ustawa na to zezwala”. Zgodnie z art. 4c ustawy o samorządzie gminnym referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic może zostać przeprowadzone z inicjatywy mieszkańców. Inicjatywa ta, tak jak w pozostałych przypadkach, ma charakter bezpośredni, a więc rada gminy związana jest wnioskiem, przy czym obok przypadków wskazanych w art. 17 ustawy o referendum lokalnym wniosek mieszkańców zostanie odrzucony również w przypadku, gdy z analizy przeprowadzonej przez właściwego wojewodę wynika, iż na skutek podziału lub ustalenia nowych granic gmin dochody podatkowe na mieszkańca gminy w zmienionych granicach lub gminy utworzonej byłyby niższe od najniższych dochodów podatkowych na mieszkańca ustalonych dla poszczególnych gmin zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³¹ lub jeżeli gmina w zmienionych granicach lub gmina utworzona byłaby mniejsza od najmniejszej pod względem liczby mieszkańców gminy w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego ogłoszenie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Należy zauważyć, iż rozstrzygający wynik powyższego referendum będzie wiążący dla Rady Ministrów, która jest decydem w powyższych sprawach. Rada Ministrów została zwolniona od realizacji woli mieszkańców wyrażonej w referendum w tych samych przypadkach, w których rada gminy może odrzucić wniosek o przeprowadzenie referendum.

Ustawodawca *expressis verbis* wskazał również, iż przedmiotem referendum lokalnego może być samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Po- przez głosowanie mieszkańcy danej gminy zobowiązują się „do przekazywania organom gminy określonych wpłat na cele publiczne ważne dla mieszkańców gminy”³². Ponieważ ustawodawca wprost odnosi się do samoopodatkowania mieszkańców danej gminy, przyjmuje się, iż obowiązkiem świadczeń nie mogą być objęte inne podmioty, takie jak osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, czy spółki prawa cywilnego³³. Re-

³¹ T.j. Dz.U. 2010, Nr 80, poz. 526.

³² Uchwała Sądu Najwyższego z 22 stycznia 1996 r., sygn. Akt VI SA 25/95.

³³ Por. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 19 czerwca 1996 r., sygn. Akt XVII AMr 24/96.

gulacja referendum w sprawie samoopodatkowania ma szczególny charakter z kilku powodów. Po pierwsze, możliwość przeprowadzenia takiego referendum zastrzeżona została wyłącznie dla gminy, w związku z czym ani powiat ani województwo nie mogą skorzystać z takiej możliwości. Po drugie, podobnie jak w przypadku referendum odwoławczego referendum w sprawie samoopodatkowania ma charakter obligatoryjny, co oznacza, iż jakiegokolwiek dodatkowe obciążenia podatkowe nieprzewidziane w ustawach mogą zostać nałożone przez gminę na wspólnotę lokalną wyłącznie za zgodą mieszkańców wyrażoną w referendum. Po trzecie, ustawodawca wprowadził bardziej restrykcyjny wymóg warunkujących jego rozstrzygający charakter. Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne, jest bowiem rozstrzygające, jeśli za samoopodatkowaniem oddanych zostanie co najmniej 2/3 ważnych głosów. Referendum w sprawie samoopodatkowania jest stosunkowo rzadko stosowane w praktyce. Istotne jest, iż w momencie głosowania cel lub cele samoopodatkowania muszą być wyraźnie ustalone. Co więcej, zrealizowanie tego celu powoduje wygaśnięcie obowiązku określonego w referendum świadczenia. Cel przeznaczenia środków, zasady samoopodatkowania, w tym sposób poboru środków, wysokość świadczenia, jego częstotliwość, jak również sposób egzekwowania określa uchwała rady gminy będąca podstawą zarządzenia referendum. W praktyce środki te najczęściej przeznaczane były na wsparcie gospodarowania odpadami, doposażenie szpitali czy też remont lub budowę szkoły³⁴.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż pod głosownie nie może zostać poddana kwestia, która przekazana została do wyłącznej kompetencji określonych organów przez akty ponadustawowe. Przykładowo, jak już wyżej wspomniano, w drodze głosowania powszechnego nie można przyjmować aktów prawa miejscowego, gdyż naruszałoby to postanowienia art. 94 Konstytucji, w którym kompetencja ta wyraźnie przyznana została organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej. Przedmiotem referendum nie mogą być również sprawy, dla których rozstrzygnięcia ustawodawca przewidział szczególną procedurę, jak np. kwestie wymagające indywidualnej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z przepisami ko-

³⁴ Zob. szerzej: A. Rytel-Warzochoa, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia wyborcze” 2011, t. 12.

deksu postępowania administracyjnego³⁵, gdyż stanowiłoby to naruszenie obowiązującego prawa (por. art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym).

Co do zasady, prawo udziału w referendum lokalnym przyznane zostało obywatelom polskim, którzy posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, tzn. ukończyli 18 lat i nie zachodzi w stosunku do nich żadna z wymienionych w art. 62 ust. 2 Konstytucji przesłanek negatywnych: nie zostały ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych ani wyborczych. Odrębność od tej reguły występuje na poziomie gminy, gdzie obok obywateli polskich prawo głosu posiadają również osoby, które nie mają obywatelstwa polskiego, ale są obywatelami jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. W obu powyższych przypadkach prawo udziału w referendum przysługuje pod warunkiem, iż dana osoba zamieszkuje na obszarze danej gminy, powiatu czy województwa. Należy jednak podkreślić, iż chodzi w tym przypadku o stałe zamieszkanie, a nie zameldowanie na pobyt stały w danej jednostce terytorialnej. W świetle art. 25 kodeksu cywilnego³⁶ muszą zatem zostać spełnione jednocześnie dwa warunki: fizyczne przebywanie w danej miejscowości oraz zamiar stałego pobytu w miejscu zamieszkania. W przypadku osób zameldowanych na pobyt stały funkcjonuje domniemanie ich zamieszkiwania w miejscu zameldowania, w związku z czym odpowiedni organ samorządowy z urzędu umieszcza te osoby w rejestrze wyborców, tym samym potwierdzając ich prawo do udziału w referendum lokalnym. W przypadku pozostałych osób uprawnionych, aby zostać umieszczonym w rejestrze wyborców, niezbędne jest złożenie odpowiedniego wniosku, przy czym wyborcy posiadający obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami polskimi, a zamieszkują na obszarze gminy, składają wniosek o wpisanie do rejestru wyborców w części B. Wnioski o wpis do rejestru mogą być składane w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyborów lub referendum i są kierowane do właściwego organu wykonawczego gminy, który wydaje w tej kwestii decyzję w terminie trzech dni od złożenia wniosku.

Wskazany powyżej krąg podmiotów nie tylko ma prawo brać udział w głosowaniu ale również może to głosowanie inicjować na zasadach okre-

³⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.).

³⁶ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.).

ślonych w rozdziale 3 ustawy o referendum lokalnym. Co więcej, w porównaniu do obywatelskiej inicjatywy referendalnej na poziomie ogólnokrajowym uprawnienie to jest znacznie silniejsze z uwagi na swój bezpośredni charakter, a co za tym idzie skutek, jaki wywołuje wykonana przez mieszkańców inicjatywa referendalna. Oznacza to, iż prawidłowe jej wykonanie zobowiązuje radę lub sejmik do zarządzenia referendum, o które wnoszą obywatele. Jest to rozwiązanie, które w znacznym stopniu wzmacnia uprawnienia mieszkańców do korzystania z tej formy sprawowania władzy. Organ zarządzający referendum nie dokonuje zatem oceny zasadności proponowanego przedmiotu głosowania pod względem merytorycznym. Rada gminy, rada powiatu lub sejmik wojewódzki mogą odmówić zarządzenia referendum wnioskowanego przez obywateli wyłącznie wówczas, gdy zachodzą braki formalne (przykładowo nie został spełniony warunek poparcia wniosku przez wymaganą liczbę mieszkańców) lub, jak wskazuje art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, przyjęcie wniosku mieszkańców mogłoby prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z obowiązującym prawem. Wniosek członków danej wspólnoty lokalnej musi zostać poparty przez co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu lub 5% mieszkańców województwa. Uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum lub odrzucenia wniosku mieszkańców podejmowana jest w ciągu 30 dni od dnia przekazania przewodniczącemu danej jednostki (w gminie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) informacji o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (sejmiku), w głosowaniu jawnym a następnie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (w przypadku gminy również bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny zwyczajowo przyjęty sposób). Powyższa uchwała rady (sejmiku) może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego lub zakwestionowana przez wojewodę, który w ramach przysługujących mu kompetencji nadzorczych może stwierdzić jej nieważność.

Należy zauważyć, iż referendum o charakterze problemowym może zostać zarządzane przez radę (sejmik) również z własnej inicjatywy, natomiast inicjatywy referendalnej nie posiada obecnie organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent w gminie, zarząd w pozostałych jednostkach podziału terytorialnego kraju).

Zgodnie z ustawą, referendum lokalne przeprowadza się w dzień wolny od pracy w terminie 50 dni od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowych lub w terminie 50 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Istotną zmianą wprowadzoną w 2018 r.³⁷ było dodanie w ustawie o referendum lokalnym art. 8a, który stanowi, iż „1. Referendum nie zarządza się na dzień, na który zarządzone zostały wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”. Powyższe ograniczenie nie dotyczy jednakże wyborów uzupełniających do Senatu, przedterminowych, uzupełniających lub ponownych wyborów do organów samorządu terytorialnego lub wyborów do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowych wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Trudno ocenić wprowadzoną zmianę pozytywnie, gdyż niewątpliwie dotychczasowa możliwość łączenie referendum z wyborami była jednym ze sposobów zwiększenia frekwencji w referendach lokalnych.

Przeprowadzenie i ustalenie wyników referendum leży w kompetencji właściwych terytorialnie (wojewódzkich, powiatowych, gminnych) komisji do spraw referendum oraz obwodowych komisji do spraw referendum, powoływanych na zasadach określonych w rozdziale 8 ustawy o referendum lokalnym. Na mocy odesłań zawartych w tej ustawie, w tym przede wszystkim w art. 1 ust. 2, w odniesieniu do kwestii proceduralnych związanych z organizacją i przeprowadzeniem referendum lokalnego stosowane są uregulowane w kodeksie wyborczym zasady obowiązujące w wyborach lokalnych. Ostatnia zmiana w tym zakresie wprowadzona została do ustawy o referendum lokalnym w 2014 r.³⁸. Na mocy tej nowelizacji wprowadzono możliwość tworzenia odrębnych obwodów do głosowania w referendum lokalnym (uprzednio gło-

³⁷ Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1349).

³⁸ Ustawa z 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym (Dz.U. poz. 1871).

sować można było wyłącznie w stałych obwodach do głosowania). Na mocy odesłania do kodeksu wyborczego zawartego w art. 54 ustawy, obwody takie organizowane mogą być w szpitalach, domach pomocy społecznej, zakładach karnych, czy aresztach śledczych tworzonych na zasadach określonych w art. 12 kodeksu wyborczego.

W świetle powyższych regulacji należy zauważyć, iż pomimo że wymogi warunkujące wiążący charakter referendum lokalnego są niższe niż w referendum ogólnopolskim, to i tak w praktyce stanowią dużą barierę dla jego skutecznego przeprowadzenia. Przede wszystkim w znacznej większości przypadków nie udaje się osiągnąć minimalnej frekwencji. Rozwiązania mające na celu zwiększenie efektywności referendum lokalnego wielokrotnie były przedmiotem postulatów zgłaszanych w doktrynie, jak również składanych propozycji legislacyjnych.

Ostatnią propozycją wprowadzenia zmian ustawodawczych w odniesieniu do referendum lokalnego był projekt ustawy złożony przez grupę posłów 31 stycznia 2018 r.³⁹ Przedłożona propozycja przede wszystkim zmierzać miała do ułatwienia wykonania inicjatywy referendalnej mieszkańców. Po pierwsze, zaproponowano w niej obniżenie minimalnej liczby osób uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą referendalną z 10% do 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu oraz z 5% do 2,5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Po drugie, zaproponowano aby organ stanowiący mógł podjąć uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców kwalifikowaną większością 2/3 głosów w terminie 30 dni wiążąc z przekroczeniem tego terminu skutek w postaci obowiązku podjęcia przez organ stanowiący uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. Po trzecie, zaproponowano aby wydłużyć termin na zebranie przez inicjatora referendum podpisów mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę z 60 dni do 6 miesięcy, jak również wydłużenie terminu na usunięcie przez inicjatora referendum uchybień w przypadku gdy wniosek o zarządzenie referendum nie spełnia ustawowych wymogów z 14 do 30 dni. Po czwarte, nowym rozwiązaniem miałyby być obowiązki jednostek organizacyjnych sprawują-

³⁹ Projekt ustawy o zmianie referendum lokalnym w dniu 31 stycznia 2018 r., Druk nr 2297/VIII kadencja.

cych trwały zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych udostępnienia bezpłatnie pomieszczeń wskazanych przez inicjatora referendum, zrzeszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli nie zakłóci to normalnego funkcjonowania tych jednostek.

Wśród innych propozycji, które wpłynąć mogłyby na zwiększenie liczby i efektywności referendum wskazać należy przyznanie prawa inicjatywy referendalnej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego i zobowiązanie właściwych organów stanowiących do rozpatrzenia wniosku organów wykonawczych w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia, jak również przywrócenie zniesionej w 2018 r. możliwości przeprowadzenia referendum w tym samym dniu, w którym odbywa się referendum ogólnokrajowe lub w którym odbywają się wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, wybory do Sejmu, do Senatu lub do Parlamentu Europejskiego. Najistotniejsza propozycja dotyczy jednakże zniesienia wymogu minimalnej frekwencji warunkującej wiążący charakter referendum lokalnego. Znowelizowany art. 55 ust. 1 miałby otrzymać brzmienie „referendum jest ważne bez względu na liczbę uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział”. W przypadku gdyby zakończyło się ono wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników referendum, podejmuje czynności w celu realizacji wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem, w szczególności przez wydanie odpowiednich aktów normatywnych, bądź podjęcie innych działań. W związku z zakończeniem kadencji parlamentu jesienią 2019 r., prace nad projektem ustawy uległy zasadzie dyskontynuacji.

Literatura

- Dąbek D., *Kompetencje prawotwórcze referendum lokalnego. Jednostka a działalność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r., red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Kotulski M., *Referendum lokalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, LXXIX, z. 3.

Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002.

Rytel-Warzocha A., *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.

Rytel-Warzocha A., Uziębło P., *Aktualne tendencje związane ze wzmocnieniem partycypacji mieszkańców w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowskie, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 170*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.