



Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?

Hubert Izdebski

Prace nad projektem ustawy i jej uchwalenie

W dniu 29 października 2021 roku grupa 25 posłów (23 z klubu Prawa i Sprawiedliwości, w tym troje jego wiceprzewodniczących, oraz 2 z koła Kukiz'15-Demokracja Bezpośrednia) wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym¹. Nastąpiło to z inicjatywy koła Kukiz'15, w ramach realizacji jego umowy programowej z PiS, której, co ciekawe, efekt w postaci zobowiązania do wspólnych głosowań z większością parlamentarną został przez Kukiz'15 zawieszony nieco wcześniej – w oczekiwaniu na wprowadzenie instytucji sędziów pokoju, podstawowego postulatu tej formacji. Projekt

¹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk sejmowy nr 1768, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768> [dostęp w przypisach: 16.03.2023].

Część rozwiązań przyjętych w uchwalonej 9 marca 2023 roku przez Sejm ustawie nowelizującej ustawę o referendum lokalnym – co więcej, mających wymiar *stricte* ustrojowy – budzi uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Mowa o nadmiernym osłabieniu stabilizacji funkcjonowania władz samorządowych, o przeprowadzaniu referendum tematycznych jedynie przez dwa dni w ciągu pięciu lat czy o zwiększeniu niedoregulowania instytucji samoopodatkowania się mieszkańców gminy zamiast jej dookreślenia i powiązania z referendum tematycznym. Inne, jak szersze sformułowanie zakresu referendum tematycznego czy uelastycznienie procedur przy utrudnieniu niedopuszczenia przez radę jednostki samorządu do przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców, uznać trzeba za realizujące potrzebę wzmocnienia podstawowo-

wykazywał znaczne (lecz niecałkowite) treściowe podobieństwo do projektu zmiany ustawy o referendum przedstawionego w 2020 roku przez Instytut Spraw Obywatelskich²; jest jednak bardziej rozbudowany.

Ustawa z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz.U. 2019, poz. 741) służyć ma wykonaniu dyspozycji art. 170 Konstytucji RP, zgodnie z którym członkowie wspólnoty samorządowej mogą w drodze referendum decydować o sprawach tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (organem takim z mocy Konstytucji jest organ stanowiący, tj. rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, a z mocy ustawodawstwa – organ wykonawczy gminy: wójt, burmistrz, prezydent miasta); zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa. Termin „referendum lokalne” użyty w Konstytucji, a wskutek tego w ustawie, nie jest adekwatny, bowiem chodzi o referendum, które może być przeprowadzone nie tylko w jednostkach samorządu lokalnego (tj. w gminie i w powiecie), ale i w jednostce samorządu regionalnego (którą stanowi samorządowe województwo).

Ustawa o referendum lokalnym dotąd była zmieniana 15 razy – do czego trzeba dodać zmianę redakcji dwóch przepisów w wyniku, budzącej najróżniejsze wątpliwości, istotnej nowelizacji Kodeksu wyborczego uchwalonej przez Sejm 26 stycznia 2023 roku, po nieprzyjęciu w dniu 9 marca 2023 roku wniosku Senatu o jej odrzucenie. Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją dwa przepisy tej ustawy z zakresu procedury. Zauważyć warto, że do zmian w tej ustawie nie doszło w żadnym zakresie na mocy, uchwalonej przez analogiczną do obecnej większość sejmową, ustawy z 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130). Ustawa z 2018 roku wprowadziła poważne zmiany w samorządowym prawie wyborczym – ponownie zmienionym powołaną ostatnio nowelizacją Kodeksu wyborczego.

Pięć lat temu, jak widać, nie odczuwano potrzeby dokonywania zmian w ustawie o referendum lokalnym, co samo z siebie mogłoby wskazywać na wyłącznie polityczne, a nie mające zapewnić lepsze funkcjonowanie demokracji lokalnej i regionalnej przesłanki wystąpienia z inicjatywą omawianej zmiany. Zakładając taki charakter przesłanek, trudno z kolei o *stricte* merytoryczną analizę proponowanych rozwiązań. Nie bez znaczenia dla oceny może również być fakt, że w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw³ – wniesionym do Sejmu w sierpniu 2013 roku przez Prezydenta RP, rozpatrywanym przy małym zaangażowaniu ówczesnej większości i zdezaktualizowanym z powodu działania zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, choć pewne zawarte w nim propozycje zostały przejęte w powołanej ustawie z 11 stycznia 2018 roku – znalazły się rozbudowane propozycje wprowadzenia zmian również w ustawie o referendum lokalnym. Do części z nich warto powrócić w dalszych partiach niniejszego opracowania.

Projektowi wniesionemu 29 października 2021 roku szybko został nadany formalny bieg przez skierowanie do pierwszego czytania w komisjach (Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Samorządu

wego instrumentu demokracji bezpośredniej i tym samym demokracji lokalnej. Efektem nagłego przyspieszenia, ewidentnie ze względów politycznych, prac nad złożonym w 2021 roku projektem nowelizacji jest również brak – zawsze w takim przypadku koniecznych – przepisów przejściowych.

² *Referendum lokalne: czas na reformę*, Łódź 2020, s. 18–22.

³ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, Sejm VII kadencji, druk nr 1699, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699>.

Terytorialnego i Polityki Regionalnej). Pierwsze czytanie odbyło się jednak dopiero 8 lutego 2023 roku, ponad cztery miesiące po wpłynięciu istotnej autopoprawki⁴. Jak wyjaśnił Paweł Kukiz, oznaczało to wykonanie przedostatniego punktu realizacji umowy programowej z PiS z 2021 roku⁵. Komisje po dyskusji, podczas której przedstawione zostały różnego rodzaju wątpliwości (także pochodzące od organizacji samorządu terytorialnego oraz przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu⁶), zdecydowały o przekazaniu projektu do dalszego procedowania bez zmian, nie wykluczając późniejszego wprowadzenia poprawek. Potem nastąpiło ogromne przyspieszenie, nietypowe nawet dla Sejmu w obecnym składzie. 7 marca 2023 roku odbyło się drugie czytanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Projekt został ponownie skierowany do komisji, a te w tym samym dniu przyjęły część zgłoszonych poprawek⁷. Już dwa dni później, 9 marca 2023 ustawa została uchwalona; za przyjęciem głosowało 232 posłów, przeciw 189, 29 posłów wstrzymało się od głosu. Ustawa jest zatem przekazana do Senatu.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że „instytucje prawne teoretycznie umożliwiają obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, ale w praktyce nie są możliwe do zrealizowania”, a projekt ma być „odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez obywateli, dotyczące konieczności udoskonalenia możliwości korzystania z mechanizmu bezpośredniego sprawowania władzy w gminach, powiatach i województwach”. W związku z tym – jest to także cytata z uzasadnienia projektu – projekt miałby

urealn timer załozenia ustawodawcy, przez wprowadzenie reguły, zgodnie z którą referendum będzie można przeprowadzać dwa razy w czasie trwania kadencji; [...] zmniejszenie o połowę liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum; zagwarantowanie inicjatorom referendum 6-miesięcznego (dotychczas jest to 60 dni) terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum; wydłużenie terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającej wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 20 ust. 1); wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum (art. 22 ust. 1); wydłużenie terminu na złożenie do sądu administracyjnego skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum (art. 26 ust. 1); wydłużenie terminu na wniesienie skargi kasacyjnej (art. 20 ust. 2 oraz art. 26 ust. 2); stworzenie możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej [sic!] za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer; zwiększenie liczby mężów zaufania wyznaczanych do pracy w komisji wyborczej (art. 51); zniesienie progu frekwencji, od którego zależy ważność referendum (art. 55 ust. 1).

Proponowane zmiany miałyby spowodować

to, iż nastąpi: wzrost skuteczności wnoszonych inicjatyw; zwiększenie partycypacji mieszkańców w życiu lokalnym; zwiększenie wpływu mieszkańców na rozstrzygnięcia w sprawach lokalnych; wzrost skuteczności wnoszonych inicjatyw, co zachęcać będzie mieszkańców do proaktywnej

4 Autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk sejmowy nr 1768-A, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768-A>.

5 Kukiz: Przyjęcie ustawy o referendum lokalnych będzie przedostatnim punktem realizacji naszej umowy z PiS, <https://www.gosc.pl/doc/8079145.Kukiz-przyjecie-ustawy-o-referendach-lokalnych-będzie>.

6 Zob. zapis przebiegu posiedzenia 8 lutego 2023 (<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/3EBEDE42560C4904C125895C004EC29F/%24File/0352909.pdf>); przedstawiciel Biura Legislacyjnego powoływał się również na dokument Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk sejmowy nr 1768)*, 4 stycznia 2022.

7 Druk sejmowy nr 3014-A.

działalności na rzecz gminy; zwiększenie aktywności mieszkańców poprzez udział w ochronie interesu publicznego przez podmioty, jakimi są mężowie zaufania; zwiększenie zainteresowania obywateli sprawami publicznymi; zwiększenie pozytywnego odbioru całego procesu wyborczego poprzez zwiększenie gwarancji prawidłowego i rzetelnego przeprowadzania referendum; wzmocnienie idei demokracji bezpośredniej.

Autopoprawka polegała na zastąpieniu pierwotnie zaproponowanego zniesienia progu frekwencji przesądzającego o ważności referendum obniżeniem tego progu o połowę, tj. do 15% uczestnictwa uprawnionych do głosowania, a w referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy – do 3/5 liczby głosów oddanych na odwoływany organ, a nie 3/5 liczby biorących udział w wyborze. Z kolei zmiany wprowadzone przez komisje i ogólnie przyjęte przez Sejm dotyczyły raczej kwestii bardziej technicznych lub porządkowych – takimi nie są jednak zmiany polegające na rezygnacji z, budzącego istotne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z RODO, prawa mężów zaufania do możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer (wprowadzonej jednak w ogólniejszym opisie do Kodeksu wyborczego w odniesieniu także do wyborów samorządowych), jak również na rezygnacji z przepisów przejściowych. Jak dotąd, brak dostępnych materiałów, na podstawie których można byłoby wyjaśnić tę rezygnację, zwłaszcza wobec wskazania na posiadaniu 8 lutego 2023 roku przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu potrzeby rozwinięcia przepisów przejściowych. Należy podkreślić, że braki w przepisach przejściowych są jedną z najczęstszych legislacyjnych wad naszego ustawodawstwa.

Konstytucyjny status referendum lokalnego

Powołany na wstępie przepis art. 170 Konstytucji RP jest na tyle ogólny, że można go interpretować w różny sposób – tym bardziej że trzeba to czynić w kontekście innych przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności art. 62 deklarującego prawo obywateli do udziału w referendum (ogólnokrajowym w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa – art. 125 i właśnie w referendum lokalnym, którego przedmiot określony jest szerzej: sprawy dotyczące wspólnoty samorządowej). Prawo to jest jednak ograniczone przez sformułowanie w art. 125, zgodnie z którym referendum *może* być przeprowadzone, a w art. 170, że członkowie wspólnoty samorządowej *mogą* decydować w drodze referendum, jak również przez odesłanie w obydwóch przepisach do ustawy.

Ustrojodawca pozostawił ustawodawcy znaczną swobodę. Niemniej jednak ustawodawca powinien stworzyć takie przepisy, które nie będą formalnie lub praktycznie uniemożliwiały korzystania z prawa do udziału w referendum. Dyskusyjny natomiast pozostaje stosunek tej instytucji demokracji bezpośredniej do tradycyjnej, znajdującej odzwierciedlenie w art. 169 ust. 1 Konstytucji („jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”), zasady podejmowania rozstrzygnięć we wspólnotach samorządowych. Stanowisko w przedmiocie tego stosunku rzutuje bezpośrednio na określanie zakresu swobody ustawodawcy i tym samym ocenę jego produktów.

Problem jest o tyle jeszcze bardziej skomplikowany, że w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (wbrew dość powszechnemu przekonaniu, obejmuje ona również polski samorząd województwa⁸) referendum nie jest traktowane jako zasadniczy mechanizm podejmowania rozstrzygnięć w samorządzie⁹.

⁸ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 27.

⁹ „Prawo to [społeczności lokalnych, stanowiące istotę samorządu terytorialnego] jest realizowane przez rady lub zgromadzenia [...], które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się

Z drugiej strony, Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała – bardzo zresztą ogólnego – Protokołu dodatkowego do Karty w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych z 2009 roku¹⁰. Istotnym składnikiem Protokołu jest uznanie istnienia tego prawa – rozumianego, co wprost nie wynika z naszej ustawy zasadniczej, jako prawo do dochodzenia prawa do decydowania o wykonywaniu lub wpływaniu na wykonywanie praw i obowiązków przez władzę lokalną (i regionalną). Oczywiście jest, że przepisów ustawy zasadniczej nie można interpretować poprzez treści aktów prawnych niższej rangi, w szczególności ustaw. Nie jest to już jednak oczywiste w stosunku do standardów prawa międzynarodowego, przyjętych (albo nieprzyjętych, jak w tym przypadku) przez dane państwo.

Mogąc zatem zgodzić się z ogólnym poglądem, iż

referenda lokalne są, po pierwsze – najprostszą i najłatwiejszą do zastosowania formą demokracji bezpośredniej, po wtóre – ograniczają władzę przedstawicieli wybranych przez mieszkańców, po trzecie i najważniejsze – są też dogodną formą kontroli sprawowaną przez mieszkańców nad organami stanowiącymi i wykonawczymi¹¹,

obowiązujące i proponowane rozwiązania ustawowe powinno się oceniać, jeżeli ma to być ocena prawna, z jednej strony, pod kątem znacznego ogólnie marginesu swobody ustawodawcy, z drugiej jednak strony – przy uwzględnieniu drugorzędowego w pewnym stopniu znaczenia referendum w stosunku do tradycyjnych mechanizmów demokracji pośredniej.

Próby wyważonego wyjaśnienia tego znaczenia dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 lutego 2003 roku (K 30/02, OTK-A 2003/2, poz. 16):

Zasada, iż we wszystkich sprawach dotyczących określonej wspólnoty mieszkańcy mają prawo decydowania w drodze referendum, nie ma [...] charakteru uzupełniającego. Nie odnosi się ona też tylko do spraw marginalnych. [...] Art. 170 Konstytucji nie wyklucza całkowicie możliwości przeprowadzenia referendum nawet w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak rolę takiego referendum niezmiernie ogranicza art. 169 ust. 1 Konstytucji. W sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego mieszkańcy ani z własnej inicjatywy, ani z inicjatywy organów nie mogą ich zastępować. Podsumowując, art. 170 Konstytucji nie jest wyjątkiem od art. 169 ust. 1 Konstytucji. [...] Mieszkańcy mogą wyrażać swą wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań.

Wywód ten, niezależnie od jego pewnej nieklarowności, może posłużyć do oceny rozwiązań ustawowych, w tym zawartych w nowelizacji z 9 marca 2023 roku. W tym już miejscu można stwierdzić, że dostarcza on argumentu na rzecz dokonanego w ramach tej nowelizacji (skądinąd nieproponowanego w prezydenckim projekcie z 2013) wykreślenia przymiotnika „istotny” w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o referendum lokalnym. Artykuł ten został zamieszczony po wskazaniu jako przedmiotu referendum odwołania organów oraz wyrażenia woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu, a następnie dodano: „w innych *istotnych* sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”.

do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie” (art. 3 ust. 2).

¹⁰ Zob. H. Izdebski, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 98.

¹¹ J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Konstytucja a suweren*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6, s. 13–14.

Przy całym możliwym zróżnicowaniu poglądów uznać można za *communis opinio* twierdzenie, że używając określenia „członkowie wspólnoty samorządowej mogą *decydować*”, ustrojodawca nałożył na ustawodawcę obowiązek nadania rozstrzygnięciu referendalnemu charakteru wiążącego, co ma się odbyć na określonych przez ustrojodawcę/ustawodawcę warunkach. Jednak, jak stwierdził również Trybunał Konstytucyjny, nie wyklucza to możliwości przyznania głosowaniu powszechnemu waloru jedynie konsultacyjnego¹². W nowelizacji z 2023 roku dokonano jedynie uściślenia (w art. 65) terminów podejmowania odpowiednich czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Należy żałować, że nie zostały wtedy wystarczająco rozbudowane obowiązki właściwych organów. Przykładu rozbudowania mógł przecież dostarczyć prezydencki projekt z 2013 roku, z tym jednak, że i on dotyczył obowiązku podjęcia czynności, a nie ich zakończenia, co znacznie ważniejsze z punktu widzenia demokratycznego sensu referendum¹³.

Ogólnie zaś zgodzić się wypada z poglądem, zgodnie z którym

problemem nie powinna być polemika o konkurowaniu między demokracją przedstawicielską a jej bezpośrednimi mechanizmami, a istotne wydaje się stworzenie modelu polegającego na właściwej korekcji i uzupełnianiu się obydwu¹⁴.

Potrzeba zmian w ustawie o referendum lokalnym

Poza zmianą – mającą określone znaczenie zarówno prawne, jak i faktyczne – w odniesieniu do progu frekwencji oraz poza rezygnacją z przepisów przejściowych, co samo z siebie może pociągać różnego rodzaju problemy praktyczne – uchwalony przez Sejm tekst ustawy tylko nieznacznie różni się od projektu w jego pierwotnym brzmieniu. Tym bardziej prawnej oceny nowelizacji można dokonywać z punktu widzenia tego, czy, a przynajmniej na ile, służyć ona może realizacji celów wskazanych w uzasadnieniu jej projektu.

Zaznaczyć przy tym należy, że za ogólnie słuszną można uznać diagnozę sformułowaną w uzasadnieniu: „Instytucje prawne teoretycznie umożliwiają obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, ale w praktyce nie są możliwe do zrealizowania”. Diagnoza ta jest zgodna zresztą z uzasadnieniem zmian zaproponowanych w prezydenckim projekcie z 2013 roku:

Referenda w sprawach innych niż odwołanie organu są rzadkością, a jeszcze rzadziej są one ważne. Tymczasem referenda powinny być właśnie ukierunkowane na rozstrzygnięcie bieżących problemów stojących przed jednostką samorządu terytorialnego.

Jeżeli jednak przyjmie się przedstawioną argumentację Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcie aktualnych problemów nie może oznaczać bieżącego wykonywania zadań.

Istotnie, o ile referenda odwoławcze – inicjowane w praktyce jedynie na poziomie gminnym – okazały się stosunkowo częste i miały za przedmiot głównie odwołanie organu wykonawczego, o tyle

12 Tak np. B. Naleziński, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 517. Piotr Uziębło kwestionuje jednak możliwość przeprowadzania – jako referendum lokalnego – głosowania, wynik którego ma być jedynie opiniodawczy, por. P. Uziębło, *Krytyczna analiza rozwiązań ustawowych dotyczących partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym (wybrane zagadnienia)*, w: *Partycypacja w samorządzie terytorialnym – Stan obecny i perspektywy*, red. K. Olszewska, K. Sidorkiewicz, K. Starańczak, P. Uziębło, Elbląg 2021, s. 14.

13 Zob. J. Uziębło, *Krytyczna analiza...*, dz. cyt., s. 19.

14 M. Wójcik, *Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2015, nr 2, s. 38.

referenda w innych sprawach (merytoryczne, tematyczne) są znacznie rzadsze (i bardzo rzadko wykraczają poza poziom podstawowy, choć w 2017 roku przeprowadzone zostało referendum wojewódzkie w sprawie budowy lotniska regionalnego). Szczególnie rzadkie są referenda gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców. Z drugiej strony, pokonanie progu frekwencyjnego wymaganego dla ważności referendum odwoławczego okazuje się nieporównanie trudniejsze niż w odniesieniu do referendum tematycznego¹⁵. Może to prowadzić do wniosku, że należy obniżyć ustawowe progi referendum odwoławczych, ale też do konkluzji, że „inicjatywy odwoławcze są inicjowane bez wystarczającego poparcia społecznego”¹⁶.

Odpowiedź na pytanie, czy z tego ostatniego wniosku można wysnuć kolejny – iż powinno się ograniczyć, a nie ułatwić (co proponuje się w ustawie z 9 marca 2023 roku) przeprowadzanie referendum odwoławczych – będzie przedmiotem dalszych rozważań. W każdym razie, praktyka stosowania instytucji referendum lokalnego wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian ustawowych. Powinny to być jednak zmiany przemyślane i – ponieważ chodzi o ustawę ustrojową – systemowo ukierunkowane na zwiększenie udziału mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących spraw ich wspólnoty, a nie na uzyskanie doraźnych efektów politycznych, w tym zrealizowanie w nagle przyspieszonym tempie jednego z punktów porozumienia politycznego, istotnego dla trwania większości sejmowej. W tym konkretnym przypadku należy przypomnieć, że na posiedzeniu komisji 8 lutego 2023 roku rozważano wysłuchanie publiczne, z czego ostatecznie zrezygnowano.

Zmiany w zakresie wymaganej liczby podpisów i liczby uczestniczących w głosowaniu oraz wymaganej większości głosów

Za podstawową zmianę, jakiej dokonuje się w nowelizacji z 9 marca 2023 roku w stosunku do obecnego stanu prawnego, należy uznać obniżenie liczby podpisów poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum wymaganych do podjęcia decyzji o jego przeprowadzeniu (na wniosek mieszkańców, bowiem referendum tematyczne nadal może być przeprowadzone również z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy – z inicjatywy rady gminy) oraz liczby głosujących wymaganej do uznania ważności przeprowadzonego referendum.

W pierwszym zakresie w ustawie nie odstąpiono od treści pierwotnego brzmienia projektu. Obniża się o połowę wymaganą liczbę osób – jednakową przy tym dla referendum odwoławczych i referendum tematycznych. W drugim zakresie przyjęto formułę autopoprawki: ogólnie obniża się wymaganą liczbę głosujących o połowę, a w referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy pozostawieniu tego samego ułamka (3/5) dokonuje się zmiany w wartości, która ma być przez ten

15 W kadencji 2014–2018 przeprowadzono 46 referendum odwoławczych (31 dotyczyło odwołania organu wykonawczego, 14 – organów i stanowiącego, i wykonawczego, jedno – samej rady), z czego ważne było 9% referendum dotyczących odwołania organu wykonawczego i 13% odwołania organu stanowiącego, a z kolei ważne referenda prowadziły w 90% do odwołania; w tej samej kadencji było 26 referendum tematycznych, w tym połowa ważnych (T. Zakrzewski, *Referendum lokalne. Czas na reformę*, s. 11 i nast., <https://instytutprawobywatelskich.pl/publikacje/referendum-lokalne-czas-na-reforme/>). Przez niecałe dwa lata obecnej kadencji przeprowadzono 44 referenda odwoławcze (również wyłącznie w gminach: 27 w sprawie odwołania samego organu odwoławczego, 11 – odwołania samej rady i 6 – odwołania obydwóch organów), z czego ważne (i wszystkie skuteczne) okazały się cztery referenda mające za przedmiot odwołanie samego organu wykonawczego i dwa dotyczące odwołania rady (zob. M. Cyrankiewicz-Gordyński, *Nie jest tak łatwo odwołać wójta czy radę gminy*, <https://www.prawo.pl/samorzad/referendum-lokalne-w-sprawie-odwolania-wojta-i-rady-gminy,509362.html>). Dane za okres 2002–2014: P. Cieśliński, *Referenda lokalne w Polsce – ale jakie?*, „Civitas et Lex” 2016, nr 3 oraz P. Siejka-Wieczerycka, *Referenda lokalne w Polsce w latach 1990–2014, w: Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, red. S. Sagana, M. Sitek, Józefów 2014, s. 66 i nast.

16 T. Zakrzewski, *Referenda...*, dz. cyt., s. 15.

ułamek pomnożona – zamiast liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu wprowadza się liczbę głosów oddanych na odwoływany organ, co w praktyce oznacza istotne zmniejszenie wymogu ustawowego.

Przyjęte rozwiązanie budzi, oczywiście, mniejsze wątpliwości niż pierwotna propozycja całkowitej rezygnacji z progu frekwencyjnego w odniesieniu do wszelkich rodzajów referendów lokalnych. Biorąc pod uwagę doświadczenia praktyki, zgodzić się zarazem można, że obniżenie progu liczby podpisów w odniesieniu do wniosku o przeprowadzenie referendum tematycznego jest zabiegiem celowym. Warto jednak przypomnieć, że już od dawna postulowano nieco inne rozwiązanie: degresywność, prowadzącą do obniżenia progu w wielkich gminach, powiatach i województwach, a w prezydenckim projekcie z 2013 roku – przy utrzymaniu dotychczasowego progu – proponowano przyznanie organowi stanowiącemu właściwej jednostki samorządu ustalenia poprzez przyjęcie aktu prawa miejscowego progów niższych.

W przyjętej postaci nowelizacji obniżenie progów nie powinno jednak dotyczyć referendum odwoławczego, do którego, jak wynika z praktyki, dochodzi stosunkowo łatwo (tyle że – poza kosztami – niewiele to daje). W efekcie, wskutek obniżenia progu frekwencyjnego znacznie łatwiej może bowiem dojść do odwołania organu samorządu, niż doszło do jego wyboru. Jeśli tak, to należałoby zapytać, na ile jest to zgodne z zasadą sprawności instytucji publicznych zapisaną w preambule Konstytucji RP oraz ze wskazaną potrzebą konstruowania modelu polegającego na właściwym korygowaniu się i uzupełnianiu demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej.

Na potrzebę wzmocnienia, a nie osłabienia stabilności funkcjonowania organów wybranych na określoną kadencję, wskazywał jeden z „ojców” reformy samorządowej, prof. Jerzy Reguński¹⁷. Powoływał się on nawet na to, że w wielu krajach władze lokalne są nieusuwalne w trakcie kadencji. Taki argument w czystej postaci w oczywisty sposób nie może znaleźć u nas zastosowania ze względu na powołany na wstępie wyraźny przepis Konstytucji. Jednocześnie argument ten nie powinien pozostawać bez znaczenia przy poszukiwaniu takich rozwiązań, które z referendalnego odwoływania uczyniłyby instrument wyjątkowy, rodzaj koniecznego zła, przy wyeliminowaniu zarazem, obecnie zdecydowanie przeważających, referendów z góry skazanych na niepowodzenie, a zarazem obciążających finanse samorządowe.

Odrębnie należy zwrócić uwagę na zmianę odnoszącą się do waloru rozstrzygającego referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. Poprzez skreślenie art. 56 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym dla wiążącego rozstrzygnięcia konieczne byłoby uzyskanie co najmniej 2/3 ważnych głosów, przyjęto także w tej materii ogólny wymóg ponad połowy ważnych głosów. O ile w prezydenckim projekcie z 2013 roku podjęta została próba doregulowania – tylko ogólnie zasygnalizowanej w ustawie o samorządzie gminnym, wraz z odesłaniem właśnie do ustawy o referendum lokalnym – instytucji samoopodatkowania¹⁸, w szczególności powiązano ją z takim referendum, którego ewentualny wynik mógłby w wypadku realizacji spowodować trudności finansowe gminy¹⁹

17 Zob. np. *Sztuka wyboru. Prof. Jerzy Reguński o referendach w sprawie odwołania władz* (<https://samorząd.pap.pl/kategoria/wybory/sztuka-wyboru-prof-jerzy-regulski-o-referendach-w-sprawie-odwolania-wladz>), gdzie przedstawiona została propozycja podniesienia wymogów dotyczących liczby podpisów niezbędnych do uruchomienia inicjatywy referendalnej; przyjęcie tej propozycji mogło zarazem łączyć się z możliwością obniżenia progu frekwencyjnego.

18 Zaznaczyć trzeba, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym samoopodatkowanie nie jest ustanowieniem podatku, a wobec tego nie podlega unormowaniu art. 168 Konstytucji RP, który dotyczy podatków i opłat lokalnych (zob. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 15, 16, 163–172*, Warszawa 2020, s. 259–260).

19 „Jeżeli realizacja rozstrzygającego wyniku referendum spowodowałaby znaczną stratę finansową lub będzie niemożliwa ze względu na brak środków finansowych, na żądanie organu wykonawczego jednocześnie z referendum na wniosek mieszkańców przeprowadza się referendum w sprawie samoopodatkowania” (proponowany art. 16a ust. 2 ustawy o referendum).

(była to jednocześnie próba upowszechnienia instytucji referendum), o tyle w ustawie z 9 marca 2023 roku wykonano krok w kierunku przeciwnym. Nawet jeśli ten krok był niezamierzony, może być uznawany za element ogólnej polityki ustawowego i faktycznego osłabiania finansów samorządowych, nawet jeżeli byłoby to działanie mało istotne, gdy się weźmie pod uwagę marginesowe zastosowanie instytucji samoopodatkowania.

Wprowadzenie szczególnych dni referendalnych

Ważnym elementem nowelizacji z 9 marca 2023 roku było wprowadzenie – przy pewnym zmodyfikowaniu brzmienia nowego przepisu art. 6a ustawy w stosunku do projektu z 2021 roku – pomysłu od dawna propagowanego przez środowisko Kukiz’15, a mianowicie wyznaczenia szczególnych dni referendalnych. W określonych w nowelizacji ramach czasowych Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia ma wyznaczyć przypadające dwa razy w ciągu kadencji organów stanowiących jednostek samorządu²⁰ dni, kiedy można przeprowadzać referenda – co jednak nie dotyczy referendów odwoławczych. Wyznaczone w ten sposób dni miałyby być, jak bronił tego pomysłu Paweł Kukiz, swoistymi „świętami demokracji”. Rzeczą godną uwagi jest, że w uzasadnieniu projektu nowelizacji nie użyto tego rodzaju argumentu, a powołano się wyłącznie na względy finansowe i organizacyjne – „przeprowadzenie referendum wymaga dużego zaangażowania logistycznego i finansowego”.

Na niezgodność proponowanego terminowego ograniczenia możliwości przeprowadzania referendów merytorycznych z art. 170 Konstytucji RP zasadnie zwrócono uwagę w opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z 4 stycznia 2022 roku. Ograniczenie to pozostaje w sprzeczności z zadeklarowanymi w uzasadnieniu projektu celami, w szczególności „zwiększenia wpływu mieszkańców na rozstrzygnięcia w sprawach lokalnych” i „wzmocnienia idei demokracji bezpośredniej”.

Wzmocnienie – tutaj można, a nawet należy się zgodzić z odpowiednimi treściami zawartymi w nowelizacji – może polegać na uelastycznieniu terminów czynności referendalnych i związanych z referendum oraz na utrudnieniu niedopuszczenia przez radę gminy dojścia do referendum z inicjatywy mieszkańców. Restryktywne reglamentowanie terminów przeprowadzenia referendum służyć może natomiast jedynie osłabieniu idei demokracji bezpośredniej – która w szczególnie istotnym, bowiem merytorycznym zakresie decydowania członków wspólnoty samorządowej o sprawach ich wspólnoty miałyby znajdować pełny wyraz jedynie dwukrotnie w ciągu pięciu lat.

Obowiązek bezpłatnego udostępnienia pomieszczeń przez jednostki państwowe i komunalne

W ramach nowelizacji w art. 29 ustawy o referendum lokalnym, dotyczącym kampanii referendalnej dodaje się (niezmieniony w stosunku do projektu) ust. 1a w brzmieniu:

Jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych są obowiązane udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli nie zakłóci to normalnego funkcjonowania tych jednostek.

²⁰ Można mieć uwagi do redakcji omawianego artykułu, bowiem w ust. 1 mowa jest o dniach w ciągu kadencji organu stanowiącego, a dopiero z ust. 2 wynika, że są to te same dni dla całego kraju.

W opinii Biura Analiz Sejmowych z 4 stycznia 2022 roku proponowany przepis został uznany za zawierający „mankamenty legislacyjne”, jednak mankamenty te zostały szczegółowo w tej opinii określone, stąd nie ma potrzeby ich wymieniania. Konieczne jest natomiast stwierdzenie, że przepis – już nie projektu, lecz ustawy, choć jeszcze oczekującej na stanowisko Senatu – jest tak dalece niedookreślony pod względem zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym, że są podstawy, aby stwierdzić, że narusza on zasadę przyzwoitej legislacji dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z tym nie jest także możliwa merytoryczna ocena treści omawianego przepisu – tym bardziej że w uzasadnieniu projektu wskazano cel jego zaproponowania więcej niż ogólnikowo: „zagwarantowanie obywatelom pełnego dostępu do informacji na temat referendum”.

Czy nowelizacja służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?

Z dotychczasowych rozważań wynika pewna trudność w odpowiedzi na pytanie postawione w tytule niniejszego opracowania. W omawianej ustawie nowelizującej ustawę o referendum lokalnym przyjęte określone rozwiązania – szersze sformułowanie zakresu referendum tematycznego czy uelastycznienie procedur przy utrudnieniu niedopuszczenia przez radę jednostki samorządu (praktycznie gminnego, ze względu na znikomy udział referendum przeprowadzanych na poziomie powiatu, a tym bardziej województwa) do przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców – uznać trzeba za realizujące potrzebę wzmocnienia podstawowego instrumentu demokracji bezpośredniej i tym samym demokracji lokalnej. Inne jednak rozwiązania, budzące uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej, potrzeby tej nie realizują; mowa o nadmiernym osłabieniu stabilizacji funkcjonowania władz samorządowych, o przeprowadzaniu referendum tematycznych jedynie przez dwa dni w ciągu pięciu lat czy o zwiększeniu niedoregulowania instytucji samoopodatkowania się mieszkańców gminy zamiast jej dookreślenia i powiązania z referendum tematycznym.

Na posiedzeniu komisji sejmowych 8 lutego 2023 roku przedstawiciele organizacji samorządowych zasadnie dokonywali rozróżnienia między pozytywnymi propozycjami zmian przepisów techniczno-proceduralnych a negatywnie przez nich ocenianymi zmianami o charakterze *stricte* ustrojowym. Ich stanowiska nie znalazły jednak odzwierciedlenia w tekście przyjętej ustawy – nie rozwiązuje ona też wielu problemów, których występowanie wynika również z obserwacji praktyki referendalnej.

Konieczne jest bowiem wskazanie innych materii, jakie powinny znaleźć się w takiej nowelizacji ustawy o referendum lokalnym, która istotnie realizowałaby cel zwiększenia wpływu mieszkańców na rozstrzygnięcia w sprawach lokalnych i wzmocnienia idei demokracji lokalnej – wraz z praktycznym zastosowaniem tej idei oraz przy poszanowaniu zasad Konstytucji i standardów międzynarodowych. Można tu wymienić takie materie, jak:

- umożliwienie dokonania oceny treści inicjatywy referendalnej przed zebraniem wymaganej liczby podpisów (co zaoszczędziłoby zbędnej, gdyby ocena była negatywna, pracy i kosztów ponoszonych przez inicjatorów);
- już podniesioną kwestię powiązania referendum tematycznych z doregulowanym referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców;
- poza wskazaną potrzebą rozbudowania przepisów zapewniających realizację rozstrzygającego wyniku referendum tematycznego – także potrzebę ustawowego rozwiązania w przedmiocie możliwych kolizji między przepisami o referendum lokalnym a efektem zastosowania przez zainteresowanych mieszkańców dyspozycji art. 101 albo art. 101a w stosunku do realizujących albo mających realizować wynik referendum uchwał rady gminy lub zarządzeń organu wykonawczego

gminy (i odpowiednich przepisów ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa w stosunku do aktów organów powiatu i samorządu województwa).

Odrębnej dyskusji wymaga kwestia dopuszczenia możliwości uchwalania w trybie referendum aktów prawa miejscowego. Obecnie przyjmuje się konstytucyjną niedopuszczalność wprowadzenia takiej możliwości, powołując się na art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym akty prawa miejscowego ustanawiają organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Mimo że wykładnia taka znajduje pośrednie podparcie w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie jest ona jednak wystarczająco przekonująca, jeżeli weźmie się pod uwagę zarówno ogólną zasadę art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej: „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, jak i szczególne sformułowanie art. 170 tej ustawy (wyraźnie różne od art. 125 dotyczącego referendum ogólnokrajowego): „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty”.

Znawca problematyki referendalnej zauważył niedawno, że

regulacja prawna mechanizmów partycypacji mieszkańców na szczeblu samorządowym w Polsce podlega stałej ewolucji, która jednak w dużej mierze uwarunkowana jest czynnikami politycznymi, a nie pogłębionym zbadaniem problemów, jakie występują w praktyce stosowania powyższych instytucji²¹.

Tego spostrzeżenia nie mógł on jeszcze odnieść do projektu, który z kilkoma – w tym dwoma istotnymi – zmianami stał się ustawą z 9 marca 2023 roku. Odniesienie takie wprost się jednak narzuca.

Omawiana w niniejszym opracowaniu realizacja przedostatniego punktu politycznego porozumienia programowego, zawartego w celu utrzymania obecnej większości parlamentarnej – w postaci nowelizacji ustawy o referendum lokalnym z 9 marca 2023 roku – nie ma wiele wspólnego (a przynajmniej nie ma wystarczająco) nie tylko z pogłębionym zbadaniem problemów, ale i z wykorzystaniem efektów badań nad funkcjonowaniem (i niefunkcjonowaniem) demokracji lokalnej, które już zostały przeprowadzone, a ich efekty opublikowane.

Hubert Izdebski – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk. Adwokat, radca prawny (w Spółce Prawniczej I&Z SC w Warszawie). Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

21 J. Uziębło, *Krytyczna analiza...*, dz. cyt., s. 11.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-02-8