

Referendum lokalne jako forma partycypacji społecznej – realny czy pozorny udział obywateli w sprawowaniu władzy?

1. Wstęp

Aktywny udział obywateli w procesie sprawowania władzy jest jednym z podstawowych wyznaczników systemu demokratycznego. Wpisuje się on w angażowanie mieszkańców w sprawy wspólnoty samorządowej i wiąże się z postulatem bezpośredniego wykonywania przez nich władzy, a nie wyłącznie za pośrednictwem organów. Jak zauważa E. Olejniczak-Szałowska, „reaktywowanie samorządu terytorialnego w 1990 r. zapoczątkowało proces upodmiotowienia mieszkańców, którzy jako członkowie wspólnoty samorządowej uzyskali prawo do zarządzania sprawami publicznymi za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych bądź też w formach demokracji bezpośredniej”¹. Referendum lokalne ma charakter uzupełniający wobec przedstawicielskich form sprawowania władzy. W ustawach samorządowych² ustawodawca wskazał również na inne formy demokracji bezpośredniej, np. prawo do informacji publicznej, inicjatywę uchwałodawczą, konsultacje społeczne, raport o stanie gminy czy też budżet obywatelski. Działanie takie wiąże się ze stworzeniem warunków prawnych i gwarancji włączenia obywateli w wykonywanie zadań publicznych. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodne warunki do urzeczywistniania i stanowi podstawowy element prawa członków terytorialnych wspólnot samorządowych do kierowania sprawami

* Dr, Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0002-0836-3899.

** Dr, Uniwersytet Radomski, ORCID: 0000-0002-7404-5143.

¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 4, s. 52.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 566 z późn. zm.).

publicznymi³. Istotą demokracji bezpośredniej, której jednym z instrumentów jest właśnie referendum, jest możliwość podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia przez mieszkańców⁴. Referendum lokalne w aktualnym stanie prawnym i przy niskim poziomie zaangażowania obywateli nie spełnia jednak do końca powierzonej mu roli w zakresie współdecydowania o sprawach publicznych. Należy zatem zastanowić się nad podjęciem działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia warunków prawnych umożliwiających współdecydowanie przez obywateli.

Prawo do brania udziału w referendum lokalnym mają osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki. Ustawodawca w ustawie o referendum lokalnym⁵ wskazał, że mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w zakresie: możliwości odwołania organu stanowiącego tej jednostki; sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki oraz inne istotne sprawy, dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również: odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Jak słusznie zauważa E. Olejniczak-Szałowska, biorąc pod uwagę przedmiot głosowania referendalnego i związane z tym odrębności w sferze skutków prawnych i rozwiązań proceduralnych, można wyróżnić: referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, referendum w pozostałych sprawach. Natomiast ze względu na podmiot inicjujący referendum wyróżniamy: referendum z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, referendum z inicjatywy mieszkańców⁶. Kryterium wyznaczającym przedmiot rozstrzygania w drodze referendum lokalnego jest, jak zauważa WSA w Warszawie, zakres zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego⁷.

³ E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 145–148.

⁴ B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 140–141.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 z późn. zm.).

⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 15–16.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2011 r., II SA/Wa 2187/11, Lex nr 1138891.

Rozwiązania te mimo możliwości wpływania na wykonywanie władzy publicznej nie są jednak wolne od wad. Dotychczasowe przepisy sprawiają, że referenda w sprawach innych niż odwołanie organu są rzadkością, a jeszcze rzadziej są one ważne. Instytucja ta, jak zauważa P. Śwital, zapewnia możliwość wypowiedzenia się członków określonej społeczności poprzez zajęcie konkretnego stanowiska wobec problematyki będącej treścią pytania referendalnego. Głosowanie powszechne w referendum wzmacnia demokratyczną legitymację suwerena dla podejmowanych decyzji, referendum stwarza suwerenowi możliwość osobistego udziału w sprawowaniu władzy. Niestety w wielu przypadkach referenda – zarówno te dotyczące odwołania władz, jak i o innej tematyce – są nieważne ze względu na niską frekwencję wyborczą⁸. Największym mankamentem instytucji pozostaje niski udział zaangażowania obywateli w sprawy rozstrzygane w drodze referendalnej. W związku z tym prowadzone są prace mające na celu nowelizację ustawy⁹, które mają wpłynąć na skuteczność w zakresie przeprowadzania referendum lokalnego. Rozważania w tym zakresie zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

2. Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym

Warto zwrócić uwagę na fakt, że aby samorząd terytorialny zaistniał, społeczność powinna mieć możliwość realizowania własnych inicjatyw, a także musi umieć i chcieć kierować się własnymi sprawami. Nawiązując do aktywności społecznej, umieszczamy ją w kontekście społeczeństwa obywatelskiego, które można określić jako obszar podmiotów pośredniczących między obywatelem a państwem. A to oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje społeczności odpowiednie możliwości, a także niezbędną świadomość obywatelską i umiejętność podejmowania właściwych działań i decyzji¹⁰. W literaturze przedmiotu roszczenie do uczestnictwa w sprawowaniu władzy zalicza się do politycznych praw podmiotowych¹¹. Wiąże się to z poję-

⁸ P. Śwital, *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*, Radom 2019, s. 179–180.

⁹ Tekst ustawy przekazany do Senatu. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> [dostęp: 20.05.2024].

¹⁰ J. Regulski, *Witryna obywatelska. Program upowszechniania dobrych praktyk działań samorządu i obywateli*, [w:] *Samorządność filarem kapitału społecznego*, Biuletyn forum debaty publicznej, nr 18, kwiecień 2012, s. 7.

¹¹ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, przeł. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 149.

ciem partycypacji społecznej. Jak słusznie zauważa M. Małecka-Łyszczyk, partycypacja jest pojęciem wielowymiarowym i swój właściwy kontekst znaczeniowy buduje w powiązaniu z konkretnym zjawiskiem, do którego ją odnosimy¹². Według definicji J.S. Langroda¹³, sformułowanej w latach 70. XX w., partycypacja to: aktywność publiczna – rozumiana jako działania obywateli w celu wpłynięcia na władzę publiczną w postaci protestów, nieposłuszeństwa czy rzecznictwa, w sposób indywidualny lub zbiorowy (poprzez organizacje pozarządowe jako ich przedstawicieli), oraz zaangażowanie w sprawy publiczne – działania inicjowane, podejmowane i realizowane przez instytucje publiczne, które polegają na zaangażowaniu obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi, w celu poprawy procesu decyzyjnego, zwiększenia legitymizacji i podniesienia jakości usług publicznych. J. Szlachetko zastrzega jednak, że partycypacja społeczna odnosi się wyłącznie do niektórych form działania organów. Można o niej mówić wówczas, gdy działalność organu administracyjnego dąży do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej w drodze decyzji (rozumianej szeroko, tj. zgodnie z ustaleniami nauki o organizacji i zarządzaniu)¹⁴.

Partycypację społeczną w samorządzie terytorialnym można rozumieć za I. Niżnik-Dobosz jako: 1) samodzielne uczestniczenie przez obywateli (ogół społeczeństwa) w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; 2) legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; 3) odpowiednio udział obywateli, podmiotów/aktorów społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć lub/i wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych o charakterze lokalnym, ponadlokalnym lub regionalnym, a także spraw publicznych o charakterze ogólnopaństwowym, zleconych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy lub przejętych przez te jednostki w drodze dobrowolnie zawartych porozumień administracyjnych z organami administracji rządowej¹⁵. Partycypacja polega zatem na posiadaniu przez wszystkich obywateli praw i wolności zapewniających każdemu udział w sprawowaniu władzy. To uczestniczenie w sprawowaniu władzy przybiera formy bezpośredniej lub pośredniej

¹² M. Małecka-Łyszczyk, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 44.

¹³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.

¹⁴ J. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 46–49.

¹⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *op. cit.*, s. 21–22.

formy sprawowania władzy¹⁶. Jak słusznie zauważa I. Lipowicz, „partycypacja oznacza udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań. Wskazuje ona, że wśród przyczyn «społecznych» partycypacji należy wymienić dążenie organizacji i grup społecznych oraz obywateli do partycypacji w jak najwcześniejszej fazie procesów decyzyjnych”¹⁷.

Kluczową rolę z punktu procesu decyzyjnego spełniać będzie instytucja referendum lokalnego. To właśnie jej przypisuje się możliwość wpływania obywateli (partycypacji) na sposób sprawowania władzy. Jednoznacznie przy tym należy stwierdzić, że władza w jednostkach samorządu terytorialnego należy do mieszkańców. To właśnie mieszkańcy dokonują wyboru organów, jak też mogą dokonać ich odwołania w drodze referendum czy też rozstrzygać o innych sprawach ważnych dla ogółu mieszkańców. Podnieść przy tym należy, że społeczna aktywność obywatelska polega na wspólnej i świadomej artykulacji, realizacji i obronie interesów (potrzeb, aspiracji) jakiejś grupy społecznej przez jej członków¹⁸. Jak słusznie zauważa WSA w Lublinie, referendum lokalne nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Przepis art. 65 ustawy z 2000 r. o referendum lokalnym nakłada na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum. Referendum zatem nie może być zorganizowane, gdy rozstrzygający wynik byłby nie do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, jak i wtedy gdy samo poddanie określonej sprawy trybowi referendum naruszyłoby prawo, ponieważ dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę¹⁹.

Prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje”. Mieszkańcy mają zatem prawo do wyrażania swej woli w drodze referendum we wszystkich zasadniczych dla tej wspólnoty sprawach, niewyłączonych z mocy Konstytucji – niezależnie, czy sprawy te są zadaniami organów lokalnych, czy też nie²⁰. Jak zauważa NSA, rolą referendum, tak wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczych lub konsultacyjnych, jest współkształtowanie procesów decyzyjnych,

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 122.

¹⁸ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa 1997, s. 365–366.

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 czerwca 2016 r., II SA/Lu 294/16, Lex nr 2105001.

²⁰ A.K. Modrzejewski, *Zakres przedmiotowy referendum lokalnego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 85–87.

odnoszących się do danej wspólnoty. Mieszkańcy mają prawo wypowiedzania się w zakresie, w jakim postanowienia danej uchwały mogą stanowić materię referendum, zaś wynik tego referendum będzie mógł kształtująco oddziaływać na sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty²¹.

Prawo podmiotowe do udziału w referendum obejmuje m.in. uprawnienie członków wspólnoty samorządowej do zainicjowania referendum. Ukształtowaną przepisami ustawy procedura referendalna stanowi w istocie spójną i logiczną całość służącą realizacji normatywnego celu określonego w art. 170 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy, czyli zapewnieniu członkom wspólnoty samorządowej warunków do wyrażenia bezpośrednio ich rzeczywistej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty oraz zagwarantowania im możliwości realnego i transparentnego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi²². Należy jednakże podkreślić, że w przypadku referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców o wadze sprawy przedstawionej do referendum decydują sami mieszkańcy²³. Wymaga to jednak odpowiedniej frekwencji. Brak aktywności obywatelskiej w tym przypadku będzie oznaczał pozorność funkcjonowania przepisów lub niewłaściwe ich wykorzystywanie, co może doprowadzić wyłącznie do sprawowania władzy w sposób pośredni, czyli za pośrednictwem organów. Taki model byłby zaprzeczaniem idei partycypacji społecznej oraz nie wpisywałby się w demokratyczny sposób sprawowania władzy. Należy dążyć zatem do stworzenia odpowiednich warunków prawnych dla pełnej realizacji praw obywateli w zakresie możliwości współdecydowania publicznego.

3. Propozycje zmian w obszarze referendum lokalnego

Podstawową słabością realizowania prawa mieszkańców do bezpośredniego rozstrzygnięcia o sprawach jednostki samorządowej jest znaczny odsetek nieważnych referendów, których przyczyną była niewystarczająca frekwencja w referendum. Jak się wydaje, rozwiązanie tego problemu może iść dwukierunkowo. Po pierwsze, należy nieustająco prowadzić szeroką akcję informacyjno-edukacyjną dotyczącą praw członków wspólnoty samorządowej i ich roli w bezpośrednim rozstrzygnięciu o najważniejszych sprawach dotyczących jednostki samorządowej. Po drugie, trzeba rozważyć, czy obecny kształt regulacji prawnej w zakresie procedury referendalnej, w tym zgłaszanie inicjatyw,

²¹ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 2914/16, Lex nr 2273737.

²² Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 2467/12, Lex nr 1291975.

²³ K.W. Czaplicki *et al.*, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 13.

a także kryteriów ważności referendum, są adekwatne do obecnego poziomu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

W tym pierwszym obszarze wskazać należy, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego wymaga ciągłej edukacji członków społeczeństwa w zakresie poszczególnych filarów demokratycznego państwa prawnego, do których bez wątpienia należy stosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej. Tylko przekonanie o sprawczości podejmowanych inicjatyw referendalnych i chęć wypowiedzenia się na temat będący przedmiotem referendum przez znaczną część społeczności lokalnej pozwoli osiągnąć wymagane ustawowo kryteria ważności referendum. Problemem jest jednak niesatysfakcjonujący poziom aktywności obywateli we wszelkich formach bezpośredniego sprawowania władzy. Przykładowo frekwencja w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przeprowadzonych w dniu 7 kwietnia 2024 r. wyniosła 51,99%²⁴. Natomiast w drugiej turze tych wyborów, przeprowadzonych 21 kwietnia 2024 r., była niższa i wyniosła 44,06%²⁵. Podobne wyniki jak w pierwszej turze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast osiągnięto także w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁶. Również statystyki w obszarze referendum lokalnych wskazują na to, że niewystarczająca aktywność społeczna skutkuje nieważnością tych procedur. Zgodnie z art. 55 ustawy o referendum lokalnym referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Natomiast w odniesieniu do referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ono ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. W kadencji samorządu 2014–2018 referendum odwoławczych odbyło się 46, z czego 13 dotyczyło odwołania obydwu organów samorządowych. Z tej liczby tylko w sześciu przypadkach referendum uznano za ważne ze względu na osiągnięcie wymaganego progu frekwencji. Z kolei referendum dotyczących innej sprawy niż odwołanie organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich we wskazanej kadencji odbyło się 26 i połowa z nich była refe-

²⁴ Frekwencja w wyborach Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/>), [dostęp: 30.05.2024].

²⁵ Frekwencja w ponownym głosowaniu w wyborach Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów Miast (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/pl/2/frekwencja/Koniec/pl>), [dostęp: 30.05.2024].

²⁶ Frekwencja w wyborach do Rad Gmin, Miast i Miejskich (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/?initscroll=418.6666564941406>): 52,25%; Frekwencja w wyborach do Rad Powiatów ([pkw.gov.pl](https://www.pkw.gov.pl)): 52,80%; Frekwencja w wyborach do Sejmików Województw (<https://www.samorząd2024.pkw.gov.pl/samorząd2024/?initscroll=418.6666564941406>): 51,94% [dostęp: 30.05.2024].

rendami ważnymi²⁷. Natomiast w ostatniej, wydłużonej kadencji (2018–2024) odbyło się 78 referendów odwoławczych²⁸. Co ważne, dotyczyły one wyłącznie odwołania organów gminy (głównie organu wykonawczego) – przeprowadzenia tego typu referendów nie podjęto w powiatach i województwach samorządowych. Z przedstawionych danych można wyprowadzić trzy wnioski. Po pierwsze, liczba referendów w kadencji 2014–2018 była niewielka, biorąc pod uwagę ogólną liczbę 2807 jednostek samorządowych w Polsce²⁹. Nie wzrosła ona znacząco także w ostatniej kadencji, choć trwała ona dłużej o ok. rok i pięć miesięcy³⁰. Po drugie, dużo częściej organizowane są referenda w sprawie odwołania organu samorządowego niż referenda poświęcone innym ważnym dla mieszkańców zagadnieniom. Po trzecie, znaczna liczba zorganizowanych referendów nie miała charakteru rozstrzygającego ze względu na nieprzekroczenie progu ważności danego referendum, choć dużo częściej ważne referendum można było odnotować w grupie tzw. referendów tematycznych. Jak się wydaje, pewien udział w obniżaniu frekwencji referendalnej mają głównie zainteresowani – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, „[...] trzeba zwrócić uwagę na upowszechnienie się niezwykle nagannej praktyki polegającej na intencjonalnym dążeniu do obniżenia frekwencji w referendach odwoławczych – w celu doprowadzenia do nieważności referendum – poprzez nawoływanie do nieuczestniczenia w głosowaniu, niejednokrotnie wręcz zastraszanie potencjalnych głosujących i tych, którzy realizują swoje prawo do referendum”³¹. Podzielając wyrażony pogląd, wskazać należy, że działanie tego typu ogranicza czy wręcz uniemożliwia przeprowadzanie inicjatyw referendalnych i odnosi się zarówno do każdorazowego przypadku takiego działania, jak i do innych aktywności w ramach poszczególnych form partycypacji społecznej.

²⁷ Dane pochodzą z ekspertyzy Instytutu Spraw Obywatelskich: *Referendum lokalne: czas na reformę Instytutu spraw obywatelskich 2020 r.* Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (prezydent.pl) [dostęp: 30.05.2024].

²⁸ Państwowa Komisja Wyborcza (<https://www.instytutsprawobywatelskich.pl/ekspertyza-referendum-lokalne-czas-na-reforme/>) [dostęp: 30.05.2024].

²⁹ Według stanu na 1 stycznia 2024 r. liczba jednostek samorządu terytorialnego wynosiła 2807, w tym 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu i 2477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 711 gmin miejsko-wiejskich i 1464 gminy wiejskie), Główny Urząd Statystyczny / Statystyka regionalna / Jednostki terytorialne / Podział administracyjny Polski.

³⁰ Szerszą analizę danych statystycznych dotyczących referendów lokalnych przedstawia ekspertyza *Referendum lokalne: czas na reformę Instytutu Spraw Obywatelskich 2020 r.*, s. 11–15, Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (<https://www.instytutsprawobywatelskich.pl/ekspertyza-referendum-lokalne-czas-na-reforme/>) [dostęp: 30.05.2024].

³¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne*, [w:] I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 139.

W zakresie drugiego kierunku działania zmierzającego do poprawienia skuteczności instrumentów referendum należy rozważyć zmianę przepisów regulujących procedurę referendalną. Propozycje zmian legislacyjnych w zakresie referendum lokalnego przybierały zarówno formę postulatów doktryny, propozycji organizacji pozarządowych³², jak również konkretnych projektów ustaw wnoszonych przez ugrupowania polityczne. Wychodząc naprzeciw tym postulatom, w poprzedniej kadencji Sejmu przedłożono projekt ustawy modyfikujący przepisy dotyczące referendum lokalnego³³.

Jak wskazano w uzasadnieniu do przedłożonego poselskiego projektu zmian, „Potrzeba przyjęcia proponowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym wynika z dążenia do stworzenia silniejszych gwarancji zabezpieczających właściwe sprawowanie demokracji bezpośredniej. Instytucje prawne teoretycznie umożliwiają obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, ale w praktyce nie są możliwe do zrealizowania. W społeczeństwie istnieje przeświadczenie, że mieszkańcy nie mają realnej możliwości oddziaływania na lokalne otoczenie”. Główne obszary zmian dotyczyły: określenia przedmiotu referendum – rozszerzając jego zakres, zmniejszenia liczby podpisów mieszkańców niezbędnych do wszczęcia procedury referendalnej, możliwości połączenia referendum z wyborami do Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i do Parlamentu Europejskiego, a także wyborów do organów samorządowych. Zaproponowano także ograniczenie liczby referendum w kadencji. Ponadto przyjęto rozwiązania prowadzące do wydłużenia czasu na zbieranie podpisów pod inicjatywą referendalną. Istotna zmiana dotyczyć miała także progów frekwencji referendum lokalnego. W tym ostatnim zakresie w toku procesu ustawodawczego wprowadzane były istotne modyfikacje. W pierwotnym projekcie ustawy do zera zniesiono próg frekwencyjny referendum przeprowadzanego z innego powodu niż odwołanie organu jednostki samorządowej, co spowodowało falę krytyki takiego rozwiązania. W autopoprawce do projektu ustawy z obecnych 30% progu frekwencyjnego zmniejszono go do 15%. Natomiast jeżeli chodzi o referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządowej w pierwotnej wersji również zaproponowano zniesienie progu frekwencyjnego, co oznaczałoby, że referendum byłoby ważne bez względu na liczbę biorących w nim udział mieszkańców. W autopoprawce zaproponowano rozwiązanie, w którym referendum byłoby ważne, gdyby liczba biorą-

³² Propozycji zmian ustawowych w przedmiocie referendum lokalnego zawiera ekspertyza: *Referendum lokalne: czas na reformę* Instytutu Spraw Obywatelskich z 2020 r., s. 11–15, Ekspertyza_Referendum_lokalne.pdf (prezydent.pl) [dostęp: 30.05.2024].

³³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk sejmowy 1768, Sejm IX Kadencji, Druk nr 1768, 1768-A – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp: 30.05.2024].

cych udział w referendum stanowiła co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w wyborach na odwoływany organ. Przy utrzymaniu większości 3/5 zmieniono zatem bazę, od której wielkość ta byłaby wyliczana. Zastąpiono bowiem liczbę biorących udział w wyborach na liczbę głosów oddanych na odwoływany organ. Zmiana doprowadziłaby w związku z tym do obniżenia wymaganego progu frekwencyjnego. Propozycje nowelizacji ustawy nie uzyskały jednak aprobaty ani części środowisk samorządowych³⁴, ani uczestników procesu legislacyjnego³⁵. Po negatywnym stanowisku Senatu ustawa ponownie trafiła do Sejmu, jednak w poprzedniej kadencji nie zakończono nad nią prac ustawodawczych.

4. Podsumowanie

Referendum lokalne stanowi formę bezpośredniego decydowania mieszkańców o sprawach będących jego przedmiotem, ale w toku kampanii referendalnej daje też możliwość prowadzenia debaty publicznej nad sprawami lokalnymi zarówno w obszarze oceny działania organów jednostki samorządowej, jak i innych spraw poddanych pod rozstrzygnięcia mieszkańców. Kampania referendalna daje bowiem możliwość przedstawienia argumentów za proponowanym rozstrzygnięciem, a także stwarza szansę na zgłoszenie poglądów przeciwnych. Powinna zatem wzbogacać dyskurs publiczny, ale też zapoznać mieszkańców z aktualizowanymi problemami i możliwymi sposobami ich rozwiązania. Jest to także ważny instrument kontroli społecznej mieszkańców nad sposobem wykonywania władzy przez organy samorządowe³⁶. Dotychczasowe statystyki i doświadczenia związane z referendum lokalnym pokazują, że w praktyce jest to instrument niezwykle rzadko stosowany w samorządzie terytorialnym. Można byłoby nawet uznać, że obecnie nie daje mieszkańcom realnego wpływu na funkcjonowanie jednostki samorządowej, a jest tylko pozornym instrumentem demokracji bezpośredniej. Wyrażane obawy dotyczące anarchizacji życia w środowiskach lokalnych ze względu na masowe zgłaszanie inicjatyw referendalnych spowodowane złagodzeniem wymogów stawianych w procedurze referendalnej wydają się nieuzasadnione. Bez wątpienia kierunek

³⁴ Włodarze miast negatywnie o propozycji zmian w ustawie o referendach lokalnych, (www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolesczenstwo/wlodarze-miast-negatywnie-o-propozycji-zmian-w-ustawie-o-referendach-lokalnych,331939.html) [dostęp: 30.05.2024].

³⁵ Uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 3119 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [dostęp: 30.05.2024].

³⁶ Zob. B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] Z. Duniewska et al., *Praczo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 624–634.

zapropomowanych zmian w nowelizacji ustawy o referendum lokalnym można ocenić pozytywnie, jednakże poszczególne rozwiązania należałoby poddać ponownej analizie. W obszarach budzących największe wątpliwości trzeba byłoby zastosować rozwiązania kompromisowe, np. w kwestii liczby referendów w kadencji należałoby ograniczyć możliwości ich przeprowadzenia w pierwszym i ostatnim roku kadencji. Można także, biorąc pod uwagę zaproponowane terminy zbierania podpisów, przyjąć dodatkowe ograniczenie do jednego referendum rocznie. Korzystne wydaje się również zaproponowanie kompromisowych progów frekwencyjnych, które zostały przyjęte w ostatnim brzmieniu projektu ustawy, rezygnując tym samym z całkowitej ich likwidacji. Pamiętać należy też, że wprowadzenie zmian do ustawy o referendum lokalnym nie musi być ostateczną wersją zaproponowanych rozwiązań prawnych. Po dokonaniu szczegółowej analizy skutków, które takie zmiany wywołały, można będzie ponownie przystąpić do debaty nad stanem instrumentów demokracji bezpośredniej, w tym referendum lokalnego.