

Anna Feja-Paszkiewicz*

 <https://orcid.org/0000-0003-3823-6775>

CZY REFERENDUM LOKALNE POTRZEBUJE ZMIAN? UWAGI NA KANWIE POSTĘPOWANIA LEGISLACYJNEGO Z LAT 2021–2023

WPROWADZENIE

Referendum lokalne¹ – podobnie jak inne instytucje prawne – jest zeterminowane przez czynnik czasu. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że obowiązujące regulacje odzwierciedlają poglądy, wiedzę, potrzeby i inne uwarunkowania związane z funkcjonowaniem ludzi we wspólnotach, m.in. państwowej, międzynarodowej. Zmiany w każdej z tych wspólnot są nieuchronne, a prawo zmiany te i odzwierciedla, i kreuje. W nauce prawa dowodzi się, że na przestrzeni lat zmienia się rozumienie „normalności” i to, co wcześniej było dopuszczalne, dziś już takie nie jest, gdyż „Nie są obecnie akceptowane: niewolnictwo, pańszczyzna, eksterminacja pokonanych społeczeństw, zabijanie innowierców, pozbawianie praw przeciwników politycznych, penalizacja nieheteronormatywnych zachowań seksualnych. To, co kiedyś było normalne i znajdowało akceptację także w świetle dominujących wówczas wyobrażeń [...] dzisiaj jest uważane za obrazę cywilizacji ludzkiej” [Piotrowski 2024: 39²].

* Dr, adiunkt, Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Nauk Prawnych i Ekonomicznych, Instytut Nauk Prawnych, A.Feja-Paszkiewicz@wpa.uz.zgora.pl

¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2025 r. poz. 472), dalej: u.r.l.

² Ryszard Piotrowski uwagi te formułuje w odniesieniu do konstytucyjnej zasady równości, ale w moim przekonaniu można im przypisać szerszy walor.

Jedną z takich wspólnot, wciąż podlegającą licznym zmianom, jest wspólnota samorządowa³. Obejmuje ona mieszkańców wyodrębnionego terytorium i stanowi podstawę dla konstrukcji jednostki samorządu terytorialnego i pozytywnych regulacji określających krąg osób uprawnionych oraz sposoby sprawowania władzy w tego rodzaju jednostkach. W jednostkach samorządu, tak samo jak na poziomie ogólnopaństwowym, władza sprawowana jest za pośrednictwem organów przedstawicielskich, a także w formach (instytucjach) zaliczanych do demokracji bezpośredniej, które umożliwiają obywatelom bezpośrednie podejmowanie rozstrzygnięć. Najważniejszą, podstawową instytucją demokracji bezpośredniej w samorządzie terytorialnym i zarazem jedyną, która znajduje bezpośrednie umocowanie w Konstytucji⁴, jest referendum lokalne⁵.

Referendum lokalne, pierwotnie jako referendum gminne, przywrócono do polskiego porządku prawnego wraz z fundamentalnymi zmianami ustrojowymi z początku lat dziewięćdziesiątych⁶. Instytucja ta jest też obecna w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (art. 3 ust. 2)⁷, która ma rangę wiążącej Polskę umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie [Biszytyga, Feja-Paszkiewicz 2021: 17–18].

Na przestrzeni lat ustawową regulację referendum poddano licznym zmianom [Zakrzewski 2020: 7–10]. Były one reakcją na problemy, które ujawniły organy nadzoru, sądy administracyjne i przedstawiciele doktryny prawa, a także efektem reform w samorządzie lub realizacją postulatów środowisk samorządowych⁸.

³ Mówiąc ściślej, chodzi o wspólnoty samorządowe istniejące na różnych poziomach (szczeblach) samorządu terytorialnego w: gminach, powiatach, województwach.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP. W art. 170 Konstytucja RP wprost posługuje się określeniem „referendum lokalne”, utożsamiając je z referendum na poziomie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W art. 6 u.r.l. wyróżniono dodatkowo referenda: gminne, powiatowe i wojewódzkie. W rozważaniach, ze względu na ograniczenia co do objętości tekstu, pomijam analizę samej demokracji bezpośredniej (i/lub semibezpośredniej, partycypacyjnej).

⁵ Dalej również: referendum.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95); Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst pierwotny Dz.U. 1991 nr 110 poz. 473); Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426 ze zm.). Nie sposób traktować jako prawdziwego przywrócenia referendum gminnego do polskiego porządku prawnego regulacji tej instytucji zawartej w Ustawie z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. 1987 nr 14 poz. 83). Pierwotna nazwa tej instytucji (referendum gminne) wynikała z tego, że początkowo samorząd terytorialny funkcjonował wyłącznie na poziomie gmin.

⁷ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607 ze zm.).

⁸ Do zmian ustrojowych, które znalazły odzwierciedlenie w u.r.l., należy zaliczyć w szczególności wprowadzenie powiatów i województw, wprowadzenie bezpośrednich wyborów

Zmiany stanowiły też konsekwencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 2003 r.⁹, który z jednej strony, rozszerzył zakres przedmiotowy referendum lokalnego, a z drugiej – znacząco „skomplikował” charakterystykę tej instytucji, bowiem w miejsce jednolitej wcześniej konstrukcji referendum ważnego i rozstrzygającego zapoczątkował trwającą do dziś dyskusję wokół referendum opiniodawczego [Olejniczak-Szałowska 2020: 52–54; Rakowska-Trela 2019: 65]. Do zmian natury ustrojowej należy zaliczyć też zmiany polegające na rozszerzeniu zakresu podmiotowego prawa do udziału w referendum lokalnym, dla których szerszy kontekst stanowi członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE) i których efektem jest fakt, że w gminach¹⁰ prawo to posiadają – oprócz obywateli polskich – obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi oraz obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [Feja-Paszkiewicz 2024a: 83–84].

Nadal jednak można usłyszeć, że dokonane zmiany są dalece niewystarczające. W dyskursie publicznym obecne są głosy podnoszące, że obowiązujący model referendum lokalnego nie spełnia roli, którą przewidział dla niego ustrojodawca; że konstrukcja referendum oddolnego¹¹ nie sprawdza się w praktyce; że mieszkańcy ze względu na obowiązujące ich „zaporowe” wymogi nie są w stanie uruchomić procedury referendalnej, a następnie uzyskać takiej frekwencji w głosowaniu, by referendum było ważne, a jego wynik miał charakter rozstrzygający¹². Ich zwolennicy artykułują potrzebę dokonania zmiany o charakterze całościowym, tj. zmiany modelu referendum lokalnego, przy czym postulują nie tyle uchwalenie całkiem nowego aktu, co dokonanie nowelizacji obowiązujących

wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w 2002 r. Odpowiedzią na postulaty samorządowców była np. zmiana progu frekwencji w referendum odwoławczym. Aktualnie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu (art. 55 ust. 2 u.r.l.). Zmianę tę wprowadzono w 2005 r.

⁹ Zob. wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.

¹⁰ Tego rodzaju zmiany nie wprowadzono na poziomie powiatów i województw. W konsekwencji prawo do udziału w referendum lokalnym w tych jednostkach mają wyłącznie obywatele polscy.

¹¹ Chodzi tu o referendum, w którym z wnioskiem o jego przeprowadzenie występują mieszkańcy działający przez inicjatora referendum (art. 4 i 11 u.r.l.). Tego rodzaju referendum należy odróżnić od referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego. Określeniem „referendum oddolne” posługuje się również Piotr Uziębło [Uziębło 2007: 59].

¹² Zgodnie z art. 55 ust. 1 u.r.l. referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2. Na temat ust. 2 zob. przypis nr 8. Art. 56. ust. 1 i 2 u.r.l. stanowi, że wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Podkreśla się, że „skutki prawne wywiera tylko referendum ważne, zakończone wynikiem rozstrzygającym, o czym decyduje frekwencja podczas głosowania oraz liczba głosów za jednym z rozwiązań/wariantów” [Olejniczak-Szałowska 2020: 53–54].

przepisów. W szerszym kontekście ma to związek z aktywną postawą i działalnością organizacji pozarządowych, aktywistów, społeczników, a także części ekspertów i polityków, którzy promują instytucje demokracji bezpośredniej i udział obywateli w podejmowaniu dotyczących ich rozstrzygnięć. Środowiska te, choć powiązane z ośrodkami o różnych afiliacjach, deklarują, że ich celem jest zwiększenie uprawnień obywateli, rozwój instytucji demokracji bezpośredniej, reforma referendum lokalnego [Górski 2020: 2; Zakrzewski 2020: 3; Andrzejuk 2022: 76] i pełniejsze, lepsze wykorzystanie tej instytucji¹³.

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie wybranych zagadnień związanych z przebiegiem, uwarunkowaniami i dyskusjami zainteresowanych środowisk, które towarzyszyły postępowaniu legislacyjnemu toczącemu się w stosunku do ustawy o referendum lokalnym w latach 2021–2023, których nadrzędnym celem była zmiana modelu referendum nakierowana na ułatwienie jego zainicjowania i zliberalizowanie procedury jego przeprowadzenia. Przedstawione będą też późniejsze propozycje dotyczące tego zagadnienia, które wpłynęły do Sejmu. Uwypuklone zostaną nie tyle konkretne regulacje wprowadzone do ustawy, co podłoże wspomnianych prac legislacyjnych zdeterminowane faktem, iż w dyskursie publicznym wybrzmiały głosy uznające, że istniejący model referendum nie przystaje do państwa, w którym konstytucyjnymi zasadami i wartościami są demokracja bezpośrednia, upodmiotowienie obywateli, partycypacja i społeczeństwo obywatelskie, a płaszczyzną, w której zasady te i wartości powinny znaleźć odzwierciedlenie, jest – co słusznie podkreśla się w doktrynie – samorząd terytorialny [Jeżewski 2015: 65–68; Jabłoński 2016: 13–26; Uziębło 2009: 18–22; Firek 2023: 53–64].

STAN OBECNY I GŁOSY KRYTYKI WOBEC USTAWOWEJ REGULACJI REFERENDUM LOKALNEGO

Konstytucyjne i ustawowe przepisy regulujące referendum lokalne doczekały się wzbogacenia o obszernie ustalenia, które na przestrzeni lat poczyniły TK, sądy administracyjne i doktryna prawa. Nie charakteryzując ich szerzej, warto wspomnieć, że nie brak wypowiedzi, w których TK i sądy administracyjne

¹³ Takie cele pojawiły się m.in. w kampanii społecznej „Obywatele decydują” prowadzonej przez Instytut Spraw Obywatelskich od 2012 r. Jej twórcy zabiegają „o demokrację uczestniczącą, w której obywatele decydują częściej niż raz na cztery lata” i o „referenda dla obywateli, nie dla partii politycznych”, <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> (dostęp 15.02.2025). Z kolei na „Platformie Dialogu Gdynia moje miasto” referendum lokalne określono jako „narzędzie wpływu na miasto”; „narzędzie, w ramach którego mieszkańcy i mieszkanki rozstrzygają o najważniejszych sprawach dotyczących miasta w drodze głosowania”, <https://konsultujemy.gdynia.pl/pages/referendum> (dostęp 15.02.2025).

zasadniczo szeroko ujmują konstytucyjne prawo do udziału w referendum lokalnym. TK przyjmuje w szczególności, że referendum stanowi część składową szeroko pojmowanej organizacji prawnej samorządu terytorialnego, w którym mamy do czynienia ze współistnieniem dwóch zasad: zasady wykonywania zadań za pośrednictwem organów samorządu i zasady bezpośredniego wyrażania woli przez mieszkańców we wszystkich sprawach, które mają decydujące znaczenie dla danej wspólnoty. Podkreśla, że konstytucyjne prawo do wyrażania woli w drodze referendum lokalnego (art. 170 w zw. z art. 62 Konstytucji RP) jest ujęte szerzej niż prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym, a możliwość realizacji tego prawa ma zasadnicze znaczenie dla oceny stanu demokracji w całym państwie¹⁴.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się m.in., że z Konstytucji RP wynika obowiązek odpowiedniego ukształtowania ustawy zwykłej, ale też obowiązek odpowiedniej interpretacji jej postanowień, bowiem „Konstytucyjna ranga prawa członka wspólnoty samorządowej do udziału w referendum lokalnym wymaga, by przepisy ustawy zwykłej interpretować w taki sposób, by nadmiernym, zbytecznym formalizmem nie utrudniały korzystania przez obywatela z tego uprawnienia”¹⁵. Zgodne z prawem wystąpienie mieszkańców z wnioskiem o przeprowadzenie referendum powinno skutkować jego przeprowadzeniem, gdyż organ właściwy do weryfikacji wniosku mieszkańców jest związany wnioskiem, co oznacza, że nie może, kierując się względami innymi niż określone w ustawie, odrzucić wniosku, tzn. organ nie może odrzucić wniosku mieszkańców, który spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem¹⁶.

W nauce prawa, choć dostrzega się niedostatki przepisów regulujących referendum lokalne, z reguły akcentuje się przede wszystkim pozytywny wydźwięk obecności tej instytucji w polskim porządku prawnym. Twierdzi się, że referendum zapewnia upodmiotowienie mieszkańców jako członków terytorialnej

¹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., sygn. akt K 30/02. Według TK w treści art. 170 Konstytucji RP zawarto prawo do udziału w referendum lokalnym, które jest publicznym prawem podmiotowym, a istotą tego prawa stanowi uprawnienie każdego mieszkańca do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Z samej regulacji konstytucyjnej wynika, że prawo to 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”, ibidem.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1.10.2015 r., sygn. akt III SA/GD 721/15, CBOSA.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 24.04.2012 r., sygn. akt II OSK 357/12, CBOSA. Organ biorący udział w weryfikacji wniosku nie może we własnym zakresie modyfikować treści wniosku, nie może też uzależnić podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum od dokonania modyfikacji wniosku przez inicjatora. Organ nie może domniemywać rzeczywistych intencji inicjatora referendum ani zmieniać, odpowiednio do tych intencji, sformułowania pytania referendalnego. Tak też przyjmuje Ewa Olejniczak-Szałowska [2002: 177].

wspólnoty samorządowej, w ramach której mogą oni realizować prawo do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi (do uczestniczenia w rządzeniu), a elementem tego prawa jest prawo do udziału w referendum lokalnym [Olejniczak-Szałowska 2002: 145; 2022: 84]. Podkreśla się, że referendum powinno stać się nie tylko ważnym elementem wzmocnienia więzi lokalnych, ale także wciąż trwającej budowy społeczeństwa obywatelskiego [Uziębło 2007: 11], jak i to, że jest to forma demokracji bezpośredniej, w której to mieszkańcy, udzielając poparcia, decydują o wadze sprawy poddanej referendum, a uzyskanie wymaganego poparcia musi być uznane za równoznaczne z uznaniem sprawy za ważną dla wspólnoty [Kisielewicz 2007: 46–47]. Akcentuje się, że referendum w coraz większym stopniu powinno być uzupełniającym (ale niewykluczającym) elementem sprawowania władzy przez mieszkańców wobec form przedstawicielskich, gdyż jest ono istotną, wręcz pierwotną formą partycypacji członków we wspólnocie samorządowej [Kotulski 2017: 118].

W ostatnich latach coraz częściej i dobitniej wybrzmiewają jednak głosy krytyki wobec obowiązującej regulacji ustawowej referendum i ukształtowanej na jej tle praktyki. Dowodzi się, że referendum lokalne bywa wykorzystywane przede wszystkim w celach propagandowych i politycznych, a przestało być mechanizmem partycypacji obywatelskiej [Cieśliński 2016: 30–34; Andrzejuk 2022: 76–82]. Podkreśla się, że statystyki pokazują, iż jest to instrument niezwykle rzadko stosowany i można byłoby nawet uznać, że obecnie nie daje on mieszkańcom realnego wpływu na funkcjonowanie samorządu, a jest tylko pozornym instrumentem demokracji bezpośredniej [Budzisz, Śwital 2024: 680]. Co warto podkreślić, wieloletnie dane liczbowe dowodzą, że referenda ważne stanowią „znikomy ułamek spośród przeprowadzonych głosowań”¹⁷ i że to progi frekwencji, od których uzależniona jest ważność referendum, są podstawową barierą ograniczającą rozpowszechnienie tej formy demokracji bezpośredniej [Zakrzewski 2020: 13, 21; Wiszowaty 2015].

W konsekwencji należy uznać, że referendum lokalne jest dziś instytucją niedostępną i niewydolną w tym sensie, że trudno oddolnie (tzn. na wniosek mieszkańców) je zainicjować. Dowodzą tego w szczególności oceny dokonywane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w stosunku do podpisów mieszkańców pod wnioskiem, sformułowania pytania czy mechanizmów

¹⁷ Zob. dane opracowane przez Tomasza Zakrzewskiego, który podaje, że w kadencji 2014–2018 odbyło się 60 referendów odwoławczych, z czego 45 dotyczyło odwołania organów wykonawczych, a 15 organów stanowiących. Ważnych referendów było, odpowiednio, 4 i 2 (tj. 8,89% i 13,33%). Natomiast referendów tematycznych odbyło się 26, z czego 13 (tj. 50%) to referenda ważne [Zakrzewski 2020: 13]. Dane liczbowe dotyczące referendów analizuje też Michał Wójcik [2015: 33–38].

powiadomienia mieszkańców o zamiarze przeprowadzenia referendum [Feja-Paszkiewicz 2024a: 88–93; 2024b: 206–218]. Jeśli zaś zainicjowanie referendum przez mieszkańców się uda, to rzadko – ze względu na wymóg osiągnięcia określonej frekwencji – referendum jest ważne i wywiera wpływ na rozstrzygnięcia podejmowane w samorządzie albo pozwala odsunąć od władzy samorządowych władarzy.

W tym kontekście krytycznie należy ocenić brak zdecydowanej reakcji organów państwa na niedopuszczalne w państwie demokratycznym praktyki polegające na „zniechęcaniu” mieszkańców do udziału w referendum lokalnym podejmowane przez wójta [Dubiel 2020; Bójko 2021], czy też na działania polegające na poważnych, bezprawnych szykanach wobec osób, które wzięły udział w referendum w sprawie odwołania organu¹⁸. Tego rodzaju działania lokalnego władarza – choć właściwszym określeniem wydaje się tu określenie „lokalnego władcy” – w stosunku do pracowników urzędu gminy są w istocie próbą likwidacji przysługującego im konstytucyjnego prawa do udziału w referendum lokalnym i powinny spotkać się z odpowiednią reakcją organów państwa. Wydaje się, że organy państwa powinny zakwalifikować tego rodzaju działania jako przestępstwa przeciwko wyborom i referendum i podjąć tu zdecydowane działania¹⁹. Brak takiej reakcji sprzyja patologicznym postawom i je umacnia. Może prowadzić do przeświadczenia części lokalnych władarzy, że zachowania takie są dopuszczalne. Szczególnie dotkliwe i niebezpieczne

¹⁸ Pracownica urzędu gminy wzięła udział w referendum w sprawie odwołania wójta: „W odwołaniu, w dniu 27 czerwca 2012 r., wójt wystąpił na sesji Rady Gminy o odwołanie powódki z zajmowanego stanowiska. Sąd potwierdził stanowisko powódki, że bezpośrednią przyczyną wypowiedzenia zmieniającego był właśnie jej udział w referendum, mającym na celu odwołanie wójta (także fakt ustalony). Potwierdza to również ogłoszenie prywatne, które wójt zamieścił w prasie, a z którego jednoznacznie wynika, że udział w referendum odbierał jako głos przeciwko jego osobie”, zob. wyrok SR w Suwałkach IV z dnia 14.11.2012 r., sygn. akt IV P 128/12. Sąd Okręgowy w Suwałkach w wyroku z dnia 27.06.2013 r. stwierdził, że postępowanie sądowe wykazało, iż „rzeczywistą przyczyną wypowiedzenia zmieniającego powódce była zwyczajnie mówiąc szykana pracownika, a nie obiektywne i uzasadnione potrzeby pozwanego urzędu”, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$0022odwo\\$0142anie\\$0020w\\$00f3jta\\$0022/150520000001521_III_Pa_000011_2013_Uz_2013-06-27_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$0022odwo$0142anie$0020w$00f3jta$0022/150520000001521_III_Pa_000011_2013_Uz_2013-06-27_001) (dostęp 15.02.2025).

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 383) w rozdziale XXXI reguluje przestępstwa przeciwko wyborom i referendum, w szczególności w jej art. 250 uregulowano naruszenie swobody głosowania. Wspomniana tam zależność może mieć szerokie podłoże, w tym może to być zależność służbowa. Ważne dla ustalenia znamienia zależności jest to, że osoba uzależniona nie ma z jakiegokolwiek powodu swobody podejmowania decyzji bez jawnej lub domniemanej zgody (aprobaty) ze strony osoby, pod której wpływem pozostaje. Przedmiotem ochrony przestępstwa z art. 250 jest swobodne i wolne od wszelkich nacisków wykonywanie jednego z podstawowych praw obywatelskich – prawa do udziału w wyborach i udziału w referendum. Uprawnienie do głosowania jest prawem konstytucyjnym każdego obywatela posiadającego prawa wyborcze [Pilch, Szewczyk 2017: 250].

zjawiska te są w niedużych jednostkach samorządu terytorialnego, w których urzędy i instytucje podległe wójtowi są największymi pracodawcami (np. urzędy, domy kultury, szkoły, przedszkola, spółki komunalne), a lojalność wobec siebie wójt rozumie jako „brak udziału w referendum” [Bójko 2021].

W nauce prawa E. Olejniczak-Szałowska słusznie zwraca 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” [Olejniczak-Szałowska 2022: 139]. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym można zaś odnaleźć przykłady obstrukcyjnej działalności wójta twierdzącego arbitralnie, że referendum, o którego przeprowadzenie wystąpili mieszkańcy, „niczemu nie służy i nie odbędzie się”²⁰. Można dodać, że zupełnie inaczej – w świetle powyższych uwag nierealistycznie – rolę organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do referendum lokalnego widział TK, twierdząc, że art. 170 Konstytucji RP szeroko ujmuje grupę jego adresatów, wśród których są organy jednostek samorządu, i na nie artykuł ten nakłada obowiązki związane z zapewnieniem od strony organizacyjnej i prawnej przeprowadzenia referendum oraz podejmowania działań mających na celu nie tylko zagwarantowanie realizacji prawa do wypowiedzania się w drodze referendum, ale także wspierających inicjatywy polityczne mieszkańców w tym zakresie – jeśli mieszczą się one w porządku prawnym²¹.

W efekcie w dyskursie publicznym nie brak opinii aktywistów, społeczników, ale też badaczy problematyki wskazujących na mankamenty obowiązującej regulacji i dostrzegających potrzebę dokonania zmian w przyjętym modelu referendum lokalnego [Jankowska 2023; Górski 2023; Wawak 2024; Zakrzewski 2020: 18–22; Andrzejuk 2022: 80–82; Budzisz, Śwital 2024: 680]. Za reprezentatywną można tu uznać opinię sformułowaną przez przedstawicieli jednej z organizacji pozarządowych, których zdaniem sięganie do referendum lokalnego świadczy o dojrzałości lokalnej demokracji, a zmiany są możliwe, ale „najpierw musiałaby się zmienić mentalność samorządowców, którzy są gotowi poddać się ocenie mieszkańców tylko w wyborach, kiedyś co cztery, teraz co pięć lat. Zapominają, że zamysł ustawodawcy był inny – mieszkańcom

²⁰ Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29.03.2023 r., sygn. akt III SA/Lu 264/23, CBOSA, w którym przewodnicząca rady gminy wskazała, że ze względu na zamierzone działanie wójta (zbyt późne przekazanie wniosku o przeprowadzenie referendum), nie było możliwe zwołanie sesji nadzwyczajnej i podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum w terminie przewidzianym w ustawie.

²¹ Zob. wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., sygn. akt K 30/02.

dano możliwość wypowiedzenia się na temat jakości zarządzania ich gminą właśnie w referendum. Zniechęcanie ich do uczestnictwa w referendum, to psucie demokracji”²².

POSTĘPOWANIE LEGISLACYJNE Z LAT 2021–2023

Za wprowadzeniem istotnych zmian w ustawowej regulacji referendum lokalnego opowiedzieli się posłowie IX kadencji Sejmu. Grupa posłów będąca wnioskodawcami projektu²³ potrzebę zmian w ustawie o referendum lokalnym uzasadniła tym, że jej aktualny kształt tylko teoretycznie umożliwia obywatelom czynny udział w decydowaniu o sprawach wspólnoty samorządowej, jak i tym, że projekt stanowi odpowiedź na postulaty zgłaszane przez obywateli i środowiska zainteresowane udoskonaleniem możliwości korzystania z mechanizmu bezpośredniego sprawowania władzy w gminach, powiatach i województwach²⁴.

Zmiany uchwalone 9 marca 2023 r. przez niższą izbę parlamentu były skierowane przede wszystkim na ułatwienie zainicjowania referendum lokalnego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców, a także zapewnienie waloru ważności rozstrzygnięciu, które zostanie podjęte przez mieszkańców w głosowaniu referendalnym²⁵. Polegały one w szczególności na zmniejszeniu wymaganej liczby podpisów na kartach poparcia²⁶; rozszerzeniu katalogu spraw,

²² Zob. <https://siecobywatelska.pl/nasze-dzialania/> (dostęp 15.02.202). Sieć Obywatelska Watchdog dowodzi, że jej misją jest prowadzenie działań na rzecz upowszechniania i realizacji idei dobrego rządzenia i partycypacji, przy czym „Zasadę partycypacji rozumiemy jako zagwarantowanie udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji oraz ich realizacji”, <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> (dostęp 15.02.2025).

²³ Inicjatorami zmian byli posłowie należący do ugrupowania Kukiz’15, które funkcjonowało też pod nazwą koła Kukiz’15-Demokracja Bezpośrednia. Projekt nowelizacji u.r.l. ich autorstwa został złożony w Sejmie 29 października 2021 r., przy czym podpisali się pod nim również posłowie PiS.

²⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025). Te same środowiska już wcześniej składały podobne projekty, uzasadniając je w tożsamy sposób, zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym z 31 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2297, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4ED6A3408B7729F8C12582410039989E/%24File/2297.pdf> (dostęp 15.02.2025).

²⁵ Przebieg prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768, druk 1768-A, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).

²⁶ W przypadku gmin i powiatów miało to być 5% (aktualnie jest to 10%) uprawnionych do głosowania mieszkańców; w przypadku województw – 2,5% (aktualnie – 5%).

które mogłyby stać się przedmiotem referendum; wydłużeniu terminu na zebranie podpisów uprawnionych mieszkańców; wydłużeniu terminu na zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały organu stanowiącego odrzucającej wniosek mieszkańców; wydłużeniu terminu na usunięcie braków formalnych wniosku; wydłużeniu terminu na złożenie do sądu administracyjnego skargi na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum; wydłużeniu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej; stworzeniu możliwości utrwalania pracy komisji wyborczej za pomocą aparatów fotograficznych oraz kamer; wprowadzeniu reguły, zgodnie z którą referendum będzie można przeprowadzać zasadniczo dwa razy w czasie trwania kadencji organów samorządu²⁷. Początkowo zaproponowano również całkowite zniesienie progów frekwencji, od których osiągnięcia zależy ważność referendum, ale w toku prac legislacyjnych przyjęto jedynie obniżenie tych progów²⁸.

Zaawansowane prace legislacyjne spowodowały, że propozycje zmian (a po uchwaleniu ustawy przez Sejm – zmiany) w ustawie o referendum lokalnym stały się przedmiotem zainteresowania zarówno ekspertów, jak i przedstawicieli szerszych środowisk określających siebie mianem aktywistów miejskich, społeczników itp. Stanowisko, które zajęli tu eksperci, można określić jako wyważone i raczej zachowawcze. Część z nich stwierdziła, że zaproponowana zmiana służy wzmocnieniu podstawowej instytucji demokracji bezpośredniej i wykonaniu dyspozycji z art. 170 Konstytucji RP oraz że istnieje potrzeba dokonania zmian systemowo ukierunkowanych na zwiększenie udziału mieszkańców w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących spraw ich wspólnoty, ale jednocześnie tego typu zmiany powinny być przemyślane i wolne od powiązań z realizacją bieżących celów politycznych [Izdebski 2023: 1–11]. Podniesiono też, że regulacja ograniczająca liczbę dopuszczalnych referendów w trakcie kadencji budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, a obniżenie

²⁷ Szczegółowo regulował to dodany art. 6a u.r.l. („Art. 6a. 1. Referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego: 1) po raz pierwszy – nie wcześniej niż przed upływem 18 miesięcy od dnia wyboru tego organu i nie później niż po upływie 24 miesięcy od dnia wyboru tego organu; 2) po raz drugi – nie wcześniej niż przed upływem 12 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu kadencji tego organu. 2. W przypadku gdy w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 albo pkt 2, jest planowane przeprowadzenie więcej niż jednego referendum, termin przeprowadzenia referendów ustala się na ten sam dzień. 3. Przepisu ust. 1 i 2 nie stosuje się do referendum, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1”).

²⁸ Zmianę tę przyjęto w formie autopoprawki. Przy referendum merytorycznym (tematycznym) miało to być zmniejszenie frekwencji koniecznej dla ważności referendum z 30% do 15%. Referendum odwoławcze miało być ważne, jeśli liczba wyborców, którzy wzięli w nim udział, będzie stanowiła przynajmniej 3/5 liczby głosów oddanych na odwoływany organ (aktualnie to 3/5 wszystkich, którzy brali udział w wyborach).

wymaganego progu frekwencji w referendum odwoławczym może przyczynić się do osłabienia stabilizacji organów w jednostkach samorządu [Chybalski 2022: 6–10] lub spowodować, że będzie miało miejsce odwoływanie organów nawet przy znikomej frekwencji [Rulka 2016: 4].

Inaczej zaproponowane zmiany ocenili aktywiści i społecznicy. Wyrazili oni opinię, że aktualny kształt referendum lokalnego nie spełnia roli, którą przypisano mu w Konstytucji RP i którą w państwie demokratycznym instytucja ta powinna pełnić. Takie zdecydowane stanowisko można odnaleźć w oświadczeniu wydanym w 2023 r. przez Kongres Ruchów Miejskich²⁹, w którym stwierdzono m.in., że referendum lokalne jest przejawem najwyższej formy ludowładztwa, czyli bezpośredniego, samodzielnego decydowania przez wspólnotę miejską o jej sprawach, że Kongres domaga się poszerzenia decyzyjności i podmiotowości wspólnot samorządowych, odblokowania referendum lokalnego przez zniesienie zawartych w przepisach zaporowych warunków i ograniczeń jego przeprowadzenia, przez które jest ono praktycznie martwe. Skrytykowano stanowisko zaprezentowane przez organizacje skupiające samorządowych włodarzy, bowiem zdaniem członków Kongresu niechęć i sprzeciw lokalnych władz dla zwiększenia roli referendum wynika z obrony *status quo* „wygodnego dla władz wykonawczych w samorządach, w tym władz tak chętnie przyjmujących pozę obrońców demokracji i obrońców samorządności. W praktyce niezależnie od partyjnego czy niepartyjnego szyldu, samorządowi decydenci nie chcą dopuścić mieszkańców do współrządzenia i współdecydowania, chcą niepodzielnie rządzić mieszkańcami, a nie zarządzać miastem razem z nimi”³⁰.

Organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego rzeczywiście wyraziły krytyczne stanowisko i zdecydowany sprzeciw wobec większości zmian przyjętych w 2023 r. przez Sejm do ustawy o referendum lokalnym. Propozycje ułatwiające mieszkańcom m.in. zainicjowanie referendum

²⁹ Kongres przedstawia siebie jako oddolne i dobrowolne porozumienie aktywistek i aktywistów zrzeszonych w kilkudziesięciu ruchach miejskich z ponad 20 polskich miast, które podkreśla, że „Miasto to ludzie, miasto to My. Naszą misją jest działanie na rzecz dobrego życia w mieście, na rzecz miasta zielonego, demokratycznie zarządzanego i sprawiedliwego. Nasze działania koncentrujemy w sferze publicznej dla dobra wspólnego oraz staramy się brać odpowiedzialność za miasto”, <https://kongresruchowmiejskich.pl/o-kongresie> (dostęp 15.02.2025).

³⁰ Oświadczenie Kongresu Ruchów Miejskich, Gdańsk, 6 marca 2023 r. Zaznaczono też, że władze samorządowi „Mieszkańcom dają do rąk decyzje pozorne lub dotyczące skrawka budżetu i kompetencji samorządu, często marginalizują lub podporządkowują sobie jednostki pomocnicze. To wskazuje na zagrożenie autorytarnymi dążeniami w samorządach, co uzasadnia ułatwienia dla demokratycznych procedur, w tym referendum”. Jednocześnie zaakcentowano, że choć nowelizacja, nad którą pracowano w Sejmie, jest zbieżna z oczekiwaniami mieszkańców, to Kongres ocenia je krytycznie, a powodem jest kontekst polityczny tych prac „odbierający projektowi wiarygodność”, <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/185-referendum-lokalne-oswiadczenie-krm> (dostęp 15.02.2025).

i obniżające wymaganą frekwencję zostały ocenione przez te organizacje jako zmiany o charakterze antyobywatelskim (sic! – A.F.-P.), zagrożenie dla samorządów, wyraz dążenia do tego, by mniejszość zaczęła rządzić większością albo tę większość szantażować³¹. Uznano, że tego typu propozycje brzmią tak, jakby miały być skierowane przeciwko wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, a także miały służyć przeprowadzaniu referendum w sprawach błahych, generowaniu konfliktów społecznych i destabilizacji administracji samorządowej³². Ogólnopolskie organizacje samorządowe, które tworzyły stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zaapelowały do Senatu o odrzucenie przyjętej przez Sejm nowelizacji ustawy o referendum lokalnym, odwołując się również do „najcięższych” argumentów natury konstytucyjnej. Ich zdaniem przyjęte przez Sejm postanowienia łamią konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa i fundamenty polskiej samorządności, niweczą podstawy demokracji lokalnej wypracowane na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, mogą też spowodować osłabienie zaufania do sprawczości obywateli wyrażanej podczas wyborów i paraliż jednostek samorządu terytorialnego³³. W efekcie zmiany w ustawie o referendum lokalnym uchwalone przez Sejm zostały odrzucone w całości przez izbę wyższą parlamentu³⁴.

Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w swoim sprawozdaniu zarekomendowały Sejmowi odrzucenie uchwały Senatu³⁵. Jednak finalnie, wskutek zakończenia kadencji parlamentu w oparciu o zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych³⁶, nastąpiło zakończenie przedmiotowych prac

³¹ Zob. Opinia Związku Powiatów Polskich, <https://www.prawo.pl/samorząd/novelizacja-przepisow-o-referendum-lokalnym-zastrzezenia,519750.html> (dostęp 15.02.2025). Podobnie krytyczne opinie przedstawili też samodzielnie wóldarze części jednostek samorządu, zob. np. opinie powołane w opracowaniu T. Wawaka.

³² Zob. Opinia Unii Miasteczek Polskich, <https://www.prawo.pl/samorząd/novelizacja-przepisow-o-referendum-lokalnym-zastrzezenia,519750.html> (dostęp 15.02.2025).

³³ Zob. Apel do posłów, który odczytał podczas posiedzenia KWRiST współprzewodniczący Komisji Wspólnej, prezes Unii Miasteczek Polskich, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/samorządowcy-apeluja-o-zablokowanie-noweli-ustawy-o-referendum-lokalnym> (dostęp 15.02.2025).

³⁴ Zob. Uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym. Przebieg procesu legislacyjnego, druk nr 3119, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).

³⁵ Zob. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 3169, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3169> (dostęp 15.02.2025).

³⁶ Na temat zasady dyskontynuacji w odniesieniu do postępowania legislacyjnego zob. Garlicki 2019: 262–263.

legislacyjnych. Zmiany w ustawie o referendum lokalnym uchwalone przez Sejm 9 marca 2023 r., ale odrzucone przez Senat, nie stały się częścią obowiązującego porządku prawnego, a dyskusja nad kształtem tego referendum straciła na intensywności.

Dyskusja ta jednak nie zamarła. Świadczą o tym petycje, które skierowano do Sejmu w 2024³⁷ i 2025 r.³⁸ Autorzy wspomnianych petycji w sugestywnych i bezkompromisowych sformułowaniach, utrzymanych w tonie odezwy lub apelu, odwołują się m.in. do doświadczeń Szwajcarii i dowodzą, że w Polsce referenda lokalne są fikcją. Ich zdaniem należy upowszechnić referendum jako instrument demokracji bezpośredniej, gdyż „Czas już, by oddać ludziom prawo głosu”³⁹. Odwołują się do pojęć demokracji partycypacyjnej, konsensualnej i społeczeństwa obywatelskiego, podkreślając, że w samorządzie powinni współdecydować mieszkańcy. Państwo demokratyczne pozwala bowiem na wspólne, oparte na woli większości podejmowanie decyzji. Ich zdaniem brak realnej możliwości przeprowadzenia referendum to też brak kontroli społecznej, a to powoduje, że elity polityczne z czasem alienują się od społeczeństwa i trwonią środki publiczne. W przedmiotowych petycjach ich autorzy wzywają Sejm do podjęcia prac ustawodawczych nad zmianą brzmienia art. 55 ust. 1 i 2 u.r.l., których efektem ma być obniżenie progów frekwencji niezbędnych, by referendum lokalne było ważne⁴⁰. Powyższe dowodzi, że to przede wszystkim obowiązujące wymogi frekwencji wymagane dla ważności referendum

³⁷ Zob. Petycja o podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Sejmu ustawy o zmianie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Nr BKSP-155-X-250/24, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-250-24/\\$file/155-X-250-24.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-250-24/$file/155-X-250-24.pdf) (dostęp 15.02.2025). Petycję w dniu 5 sierpnia 2024 r. do Sejmu wniosła Fundacja Dobre Państwo. Jej autorzy postulują, by art. 55 u.r.l. brzmiał: „1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 10% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 1/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”.

³⁸ Zob. Petycja w sprawie zmiany art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2013 r. poz. 1317 ze zm.), Nr BKSP-155-X-398/25. Ta petycja została złożona 7 stycznia 2025 r., za: <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-398/25> (dostęp 15.02.2025). Jej autorzy postulują, by art. 55 u.r.l. brzmiał: „1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 20% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 2/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Jak można zauważyć, autorzy petycji zmienili swoje postulaty, podwyższając w 2025 r. proponowane wcześniej progi frekwencji, ale nadal są to progi niższe niż zawarte w obowiązującej regulacji.

lokalnego uznawane są za podstawowy hamulec, który nie pozwala uczynić z referendum realnego mechanizmu partycypacji obywatelskiej.

W stosunku do wspomnianych wyżej petycji w ramach Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu sformułowano opinie prawne, w których oceniono żądanie podjęcia inicjatywy ustawodawczej [Wasil-Rusecka 2025: 1–11]⁴¹. Stwierdzono m.in., że nie można zaprzeczyć, iż przyjęcie postulowanych zmian w zakresie obniżenia progów frekwencyjnych może doprowadzić do oczekiwanego wzrostu znaczenia instytucji referendum lokalnego, ale wyrażono wątpliwość co do poziomu reprezentatywności rozstrzygnięć, które będą podejmowane przy zaproponowanych w petycjach progach frekwencyjnych. W odniesieniu do referendum odwoławczego wyrażono obawę, że „Przyjęcie zbyt niskiego progu frekwencji w tym typie referendum lokalnego może doprowadzić do zachwiania równowagi między dwiema formami wykonywania władzy publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. demokracji przedstawicielskiej (art. 169 ust. 1 Konstytucji) oraz demokracji bezpośredniej (referendum lokalne, art. 170 Konstytucji). Innymi słowy, nadmierne ułatwienie odwołania wybieralnych organów samorządowych może budzić wątpliwości w świetle art. 169 ust. 1 Konstytucji” [Wasil-Rusecka 2025: 10].

W moim przekonaniu z przytoczonymi wyżej stwierdzeniami nie sposób się zgodzić. Ponad trzydzieści lat doświadczeń referendum lokalnego w Polsce i dane statystyczne jednoznacznie dowodzą, że przewaga pośrednich mechanizmów sprawowania władzy w jednostkach samorządu jest niepodważalna. Obowiązujące dziś regulacje w żadnym zakresie nie zapewniają równowagi pomiędzy demokracją bezpośrednią a demokracją pośrednią w samorządzie terytorialnym. Nie można wykluczyć, że przyjęcie proponowanych zmian spowodowałoby, iż wyniki większej liczby referendum lokalnych uzyskiwałyby walor ważności. Przedwczesne jednak jest wyrokowanie, że efektem przedmiotowych zmian byłby znaczący wzrost ważnych inicjatyw referendalnych. Faktem jest bowiem swoista „niechęć” Polaków do referendum tak ogólnokrajowych, jak lokalnych, której wyrazem jest brak udziału w referendach, dlatego równie dobrze może się okazać, że pomimo wprowadzenia przedmiotowych zmian wzrost liczby referendum ważnych byłby nieduży. Dopiero wprowadzenie przedmiotowych zmian pozwoliłoby zweryfikować, czy ma miejsce częste i skuteczne sięganie przez mieszkańców do instytucji referendum i czy osiągnęło ono taki poziom, że narusza to równowagę pomiędzy demokracją pośrednią i bezpośrednią w samorządzie. Aktualnie zbyt daleko posunięty jest zarzut, że rozwiązanie, które przewiduje obniżenie progów frekwencji referendalnej może

⁴¹ Podobną opinię sformułowano w stosunku do petycji z 2024 r.

naruszyć wspomnianą wyżej równowagę – bo tej przecież nie ma – jak i to, że rozwiązanie to może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustrojodawca w żadnym miejscu (w przeciwieństwie do referendum ogólnokrajowego) nie wypowiada się co do tego, jaka jest konieczna frekwencja, by referendum lokalne mogło zostać uznane za ważne. Długi okres funkcjonowania referendum lokalnego dowodzi, że obowiązujące progi frekwencyjne są zbyt wysokie i że jest to czynnik, który znacząco przyczynił się do swoistej „erozji” referendum lokalnego z życia publicznego. W mojej ocenie przywrócenie realnej możliwości odwołania się do referendum przez doprowadzenie do tego, że dzięki niższym wymogom frekwencyjnym być może większa liczba referendów lokalnych uzyska walor ważności, nie tylko nie narusza postanowień Konstytucji RP, ale stanowi ich realizację. Twierdzenie to dodatkowo znajduje oparcie w przytoczonych już ustaleniach TK⁴² co do znaczenia i roli referendum lokalnego zakodowanych w przepisach Konstytucji RP.

PODSUMOWANIE

Referendum lokalne powinno być uregulowane w taki sposób, by w możliwie największym stopniu regulacja ta odzwierciedlała poglądy akceptowane w społeczeństwie, a zmiany poglądów i potrzeb społecznych powinny znaleźć odzwierciedlenie w działalności ustawodawcy. Aktualna regulacja referendum lokalnego odzwierciedla wyłącznie poglądy tych środowisk, które są zwolennikami *ancien régime*. Jest ona korzystna dla lokalnych włodarzy i polityków, którzy nie muszą się realnie obawiać, że mieszkańcy niepodzielają ich stanowiska w określonej sprawie, zorganizują się i skutecznie przeciwstawiają rozstrzygnięciom władz samorządowych albo władze te odwołają. Obecny kształt referendum lokalnego jest elementem systemu, który z pewną przesadą można określić jako lokalną demokrację biernych, tzn. taką, w której w zasadzie wszystkie kluczowe decyzje dla danej jednostki podejmuje władza tej jednostki. Instytucje demokracji bezpośredniej, w tym referendum lokalne, są tu tylko pewnym wymaganym przez prawo „ozdobnikiem”, a ich znaczenie jest nikłe. Referendum lokalne jest w tym systemie pożądane zasadniczo tylko wówczas, gdy ma potwierdzić lub legitymować działalność władz samorządowych, np. w sporze z organami centralnymi.

Próby dokonania nowelizacji w ustawie o referendum lokalnym przedstawione w artykule i towarzyszące im dyskusje pokazały jednak, że zaszła pewna zmiana. W przestrzeni publicznej, oprócz obrońców *status quo*, pojawiły się

⁴² Zob. wyrok TK z dnia 26.02.2003 r., sygn. akt K 30/02.

głosy środowisk, które uważają, że w samorządzie terytorialnym musi istnieć realna, a nie jedynie hipotetyczna możliwość kształtowania przez mieszkańców rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach ważnych dla danej jednostki. Wydaje się, że pojawiło się pokolenie aktywistów i społeczników, które nie chce pogodzić się z tym, że wartości, których promotorami są Rada Europy i Unia Europejska⁴³, takie jak demokracja, dialog społeczny, prawa człowieka, partycypacja i współuczestnictwo, mają być tylko pewną mglistą, odległą ideą. Zmiany tej nie dostrzegł albo nie chce dostrzec ustawodawca, który zdecydowanie broni praw samorządowych włodarzy i marginalizuje głosy obywateli. Tymczasem demokratyczne państwo prawne, w którym prawo do udziału w referendum lokalnym zostało wprost zagwarantowane w Konstytucji, powinno w taki sposób ustawowo uregulować instytucję referendum lokalnego, by obywatele mieli realną, a nie jedynie pozorną, możliwość podejmowania rozstrzygnięć w sprawach, które ich zdaniem są kluczowe dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym uchwalona przez Sejm w 2023 r., choć niedoskonała, w mojej opinii była szansą na przełamanie „marazmu referendalnego”, który od lat można zaobserwować w samorządzie, a którego zasadnicze przyczyny to, wskazane już, niełatwy mechanizm oddolnego zainicjowania referendum, zaporowe progi frekwencji koniecznej, by referendum było ważne, i będąca w tym przypadku zarówno przyczyną, jak i skutkiem – bierność mieszkańców. Do wskazanych przyczyn aktualnie należy dodać również naganne działania części lokalnych włodarzy nakierowane na wspomniane już zniechęcenie mieszkańców do udziału w referendum, które w istocie są próbą pozbawienia mieszkańców konstytucyjnego prawa do udziału w referendum lokalnym i które – niestety – nie spotykają się ze zdecydowanym odporem organów państwa stojących na straży praworządności.

⁴³ Unia Europejska nie reguluje prawa do udziału w referendum lokalnym, ale wartości, na których się opiera, jak i promowane przez nią hasła demokracji, partycypacji, współuczestnictwa, mogą zostać odczytane szerzej jako zachęta do aktywności w sferze publicznej. Natomiast Rada Europy nie tylko opiera się na tego rodzaju wartościach i je promuje, ale też przyjęła Europejską Kartę Samorządu Lokalnego i Warunki Dobrej Praktyki Referendalnej, tzn. dokument przyjęty przez Radę Demokratycznych Wyborów na 19. Posiedzeniu (Wenecja, 16 grudnia 2006 r.) oraz przez Komisję Wenecką na 70. Sesji plenarnej (Wenecja, 16–17 marca 2007 r.), <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf> (dostęp 15.02.2025).

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejuk Michał. 2022. „Regulacje prawne referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego na wniosek mieszkańców. Postulaty zmian legislacyjnych i systemowych w oparciu o praktykę referendum samorządowych w latach 1992–2020”. *Przegląd Prawa Publicznego* 10: 76–82.
- Biszyta Andrzej, Feja-Paszkiewicz Anna. 2021. *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*. W *Wybrane zagadnienia prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*. Red. A. Biszyta, I. Pankevych. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Bójko Martyna. 2021. *Referendum wygrywa się przez niską frekwencję*. <https://siecobywatelska.pl/referendum-wygrywa-sie-przez-niska-frekwencje/> (dostęp 15.02.2025).
- Budzisz Rafał, Świtał Paweł. 2024. *Referendum lokalne jako forma partycypacji społecznej – realny czy pozorny udział obywateli w sprawowaniu władzy*. W *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*. Red. B. Kowalczyk, K. Klukińska-Jachowska, Ł. Prus. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/150980> (dostęp 15.02.2025).
- Chybalski Piotr. 2022. *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk sejmowy nr 1768)*, Opinie Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).
- Cieśliński Paweł. 2016. „Referendum lokalne w Polsce – ale jakie?”. *Civitas et Lex* 3(11): 30–34.
- Dubiel Szymon. 2020. *Burmistrz zniechęca do udziału w referendum!* <https://siecobywatelska.pl/burmistrz-zniecheca-do-udzialu-w-referendum/> (dostęp 15.02.2025).
- Feja-Paszkiewicz Anna. 2024a. *Poparcie wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego – wybrane zagadnienia w świetle aktualnych regulacji*. W *Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów*. Red. A. Biszyta, J. Ciapała, A. Pyrzyńska. Warszawa: C.H. Beck.
- Feja-Paszkiewicz Anna. 2024b. „Dopuszczalność wykorzystania mediów elektronicznych przy podaniu do wiadomości mieszkańców informacji o zamierzonym referendum lokalnym w gminie”. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 3: 206–218.
- Firek Wojciech. 2023. „Partycypacja obywatelska jako wartość konstytucyjna w demokratycznym państwie prawnym”. *Przegląd Konstytucyjny* 2: 53–64.
- Garlicki Leszek. 2019. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski Rafał. 2020. *Wstęp*. W *Referendum lokalne: czas na reformę. Ekspertyza 2020*. Łódź: Instytut Spraw Obywatelskich. https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1d-dabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf (dostęp 15.02.2025).
- Górski Rafał. 2023. *Referendum lokalne. Koniec demokracji kontrolowanej?* <https://instytut-sprawobywatelskich.pl/referendum-lokalne-koniec-demokracji-kontrolowanej/> (dostęp 15.02.2025).
- Izdebski Hubert. 2023. *Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy wzmocnieniu demokracji lokalnej?* Warszawa. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/03/Nowelizacja-ustawy-o-referendum-lokalnym.pdf> (dostęp 15.02.2025).
- Jabłoński Mariusz. 2016. *Rola i znaczenie instytucji demokracji bezpośredniej we współczesnym państwie*. W *Instytucje demokracji bezpośredniej w praktyce*. Red. O. Hałub, M. Jabłoński,

- M. Radajewski. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79453/PDF/00_Instytucje_demokracji_bezposredniej_w_praktyce.pdf (dostęp 15.02.2025).
- Jankowska Małgorzata. 2023. *Referendum lokalne. Zmiany i... po zmianach. Politycy hamują, ludzie głosują*. <https://instytutprawobywatelskich.pl/referendum-lokalne-zmiany-i-po-zmianach-politycy-hamuja-ludzie-glosuja/> (dostęp 15.02.2025).
- Jeżewski Jan. 2015. „Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 65–68.
- Kisielewicz Andrzej. 2007. *Komentarz do art. 2. W K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.
- Kotulski Mariusz. 2017. „Referendum lokalne”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 109–118.
- Olejniczak-Szałowska Ewa. 2002. *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Olejniczak-Szałowska Ewa. 2020. „Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń”. *Samorząd Terytorialny* 4: 53–54.
- Olejniczak-Szałowska Ewa. 2022. *Referendum lokalne*. W *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*. Red. I. Lipowicz, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Pilch Agnieszka, Szewczyk Maria. 2017. *Komentarz do art. 250. W Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2, cz. 2: *Komentarz do art. 212–277d*. Red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587746526/543966> (dostęp 15.02.2025).
- Piotrowski Ryszard. 2024. *Konstytucyjne dylematy równości*. W *Równość i nierówności w prawie*. Red. D. Bach-Golecka. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rakowska-Trela Anna. 2019. *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Legalis/el. 2019.
- Rulka Marcin. 2016. „Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych”. *Infos* 17: 1–4.
- Uziębło Piotr Jerzy. 2007. *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Uziębło Piotr Jerzy. 2009. *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*. Gdańsk: Wydawnictwo Centrum Badań Społecznych.
- Wasil-Rusecka Wioleta. 2025. *Opinia prawna dotycząca petycji w sprawie zmiany art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.) (petycja BKSP-155-X-398/25). [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-398beos/\\$file/X-398beos.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/X-398beos/$file/X-398beos.pdf) (dostęp 20.03.2025).
- Wawak Tomasz. 2024. *Reforma referendum tematycznego jako narzędzie wzmocnienia wspólnoty samorządowej. Opinia nr 21/2024*. Warszawa: Centrum Ekspertyzy Lokalnej. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego. https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2024/opinie_i_komentarze_REFORMA_REFERENDUM.pdf (dostęp 15.02.2025).
- Wiszwataty Marcin. 2015. *Konstytucja dla obywateli. Raport*. Łódź: Instytut Spraw Obywatelskich. <https://instytutprawobywatelskich.pl/konstytucja-dla-obywateli/> (dostęp 15.02.2025).
- Wójcik Michał. 2015. „Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej”. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura* 2: 33–38.
- Zakrzewski Tomasz. 2020. *Referendum lokalne: czas na reformę. Ekspertyza 2020*. Łódź: Instytut Spraw Obywatelskich. https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf (dostęp 15.02.2025).

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. 2025 poz. 472).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2025 poz. 383).
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (tekst pierwotny Dz.U. 1991 nr 110 poz. 473).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst pierwotny Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).
- Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. 1987 nr 14 poz. 83).

ORZECZNICTWO

- Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 30/02, OTK-A 2003, nr 2 poz. 16.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 357/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 marca 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 264/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt III SA/GD 721/15, CBOSA.
- Wyrok SR w Suwałkach IV z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt IV P 128/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Apel do posłów. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/samorzadowcy-apeluja-o-zablokowanie-noweli-ustawy-o-referendum-lokalnym> (dostęp 15.02.2025).
- Obywatele decydują. Kampania społeczna prowadzona przez Instytut Spraw Obywatelskich. <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> (dostęp 15.02.2025).
- Opinia Unii Miasteczek Polskich. <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-przepisow-o-referendum-lokalnym-zastrzezenia,519750.html> (dostęp 15.02.2025).
- Opinia Związku Powiatów Polskich. <https://www.prawo.pl/samorzad/nowelizacja-przepisow-o-referendum-lokalnym-zastrzezenia,519750.html> (dostęp 15.02.2025).
- Oświadczenie Kongresu Ruchów Miejskich, Gdańsk, 6 marca 2023 r. <https://kongresruchowmiej-skich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/185-referendum-lokalne-oswiadczenie-krm> (dostęp 15.02.2025).
- Petycja o podjęcie działań w celu wniesienia pod obrady Sejmu ustawy o zmianie: ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Nr BKSP-155-X-250/24. [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-250-24/\\$file/155-X-250-24.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/155-X-250-24/$file/155-X-250-24.pdf) (dostęp 15.02.2025).
- Petycja w sprawie zmiany art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2013 r. poz. 1317 ze zm.), Nr BKSP-155-X-398/25. <https://sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-398/25> (dostęp 15.02.2025).
- Platforma Dialogu. Gdynia moje miasto. <https://konsultujemy.gdynia.pl/pages/referendum> (dostęp 15.02.2025).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym z 31 stycznia 2018 r., druk sejmowy nr 2297. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4ED6A3408B7729F8C12582410039989E/%-24File/2297.pdf> (dostęp 15.02.2025).

- Przebieg prac nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768, druk nr 1768-A. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).
- Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o uchwale Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 3169. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3169> (dostęp 15.02.2025).
- Uchwała Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym. Przebieg procesu legislacyjnego, druk nr 3119. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768> (dostęp 15.02.2025).
- Warunki Dobrej Praktyki Referendalnej. <https://obywateledecyduja.pl/wp-content/uploads/2015/08/Konwencja-Wenecka.pdf> (dostęp 15.02.2025).
- <https://kongresruchowmiejskich.pl/o-kongresie> (dostęp 15.02.2025).
- https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/8/5/1ddabf09a249793d2dba9aaca06c1c44/ekspertyza_referendum_lokalne.pdf (dostęp 15.02.2025).
- <https://instytutprawobywatelskich.pl/publikacje/referendum-lokalne-czas-na-reforme/> (dostęp 15.02.2025).
- <https://siecobywatelska.pl/nasze-dzialania/> (dostęp 15.02.2025).
- <https://siecobywatelska.pl/co-robimy/> (dostęp 15.02.2025).

Streszczenie

Referendum lokalne jest obecne w polskim systemie prawnym od ponad trzydziestu lat, a jego uregulowanie powinno odzwierciedlać poglądy akceptowane w społeczeństwie. W ostatnich latach w dyskursie publicznym pojawiły się głosy przemawiające za koniecznością dokonania zmian w obowiązującej, ustawowej regulacji referendum lokalnego. Ich autorzy dowodzą, że aktualny kształt referendum lokalnego nie spełnia oczekiwań, które pokładali w nim ustrojodawca i przede wszystkim obywatele chcący aktywnie uczestniczyć w podejmowaniu rozstrzygnięć w sprawach lokalnych. W efekcie w parlamencie podjęto prace legislacyjne, by wprowadzić zmiany do ustawy o referendum lokalnym. Celem opracowania jest przedstawienie przebiegu, uwarunkowań i dyskusji, które towarzyszyły postępowaniu legislacyjnemu toczącemu się w stosunku do ustawy o referendum lokalnym w latach 2021–2023, a także późniejszych propozycji w tym zakresie.

Słowa kluczowe: referendum lokalne, zmiany w ustawie, opinie zainteresowanych środowisk

**DOES THE LOCAL REFERENDUM NEED CHANGES?
COMMENTS ON THE 2021–2023 LEGISLATIVE PROCEDURE
(summary)**

The local referendum has been present in the Polish legal system for over thirty years, and their regulation should reflect the views accepted in society. In recent years, voices have appeared in public discourse in favor of the need to make changes to the current statutory regulation of local referendums. Their authors argue that the current form of local referendums does not meet the expectations placed in them by the legislator and, above all, by citizens who want to actively participate in making decisions in local matters. As a result, legislative work was undertaken in parliament to introduce changes to the local referendum act. The aim of the study is to present the course, conditions and discussions that accompanied the legislative proceedings conducted in relation to the local referendum act in the years 2021–2023, as well as subsequent proposals in this regard.

Keywords: local referendum, changes to the act, opinions of interested groups