

# **Prezydencki projekt zmiany Ustawy o referendum lokalnym – krok w kierunku udoskonalenia instytucji czy próba uciszenia wspólnot samorządowych?**

## **1. Wprowadzenie**

Referendum lokalne jest najczęściej wykorzystywaną instytucją demokracji bezpośredniej w Polsce. Od wyborów samorządowych 21 listopada 2010 r. do końca lutego 2014 r. skorzystano z niej 150 razy<sup>1</sup>. Aż w 122 przypadkach lokalne społeczności podejmowały decyzję w sprawie odwołania wybieralnego organu jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę częstotliwość zjawiska, ze szczególną uwagą należy przyjrzeć się skierowanemu do parlamentu 30 sierpnia 2013 r. prezydenckiemu projektowi ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego

---

<sup>1</sup> <<http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html#oldElections>, [http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf)> [dostęp: 28.02.2014] oraz obliczenia własne sporządzone na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>2</sup>. Do grona tych „niektórych ustaw” należy bowiem także Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym<sup>3</sup>. Wnioskodawca proponuje nowelizację wielu istotnych przepisów tego aktu normatywnego, na przykład modyfikację progów frekwencyjnych wymaganych dla ważności referendum. Obecnie zasadą jest, że głosowanie ma charakter rozstrzygający, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania<sup>4</sup>. Wyjątkiem są referenda w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu jednostki samorządu terytorialnego – dla ich ważności wymagane jest uczestnictwo nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>5</sup>. Prezydencki projekt zakłada uniezależnienie, co do zasady, ważności referendów od liczby biorących w nich udział uprawnionych. Trzydziestoprocentowy próg frekwencyjny ma zostać utrzymany jako wymóg ważności referendów w sprawie samoopodatkowania, natomiast dla ważności referendów w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu jednostki samorządu terytorialnego konieczne ma być uczestnictwo co najmniej takiej liczby osób, jaka wzięła udział w wyborze tego organu<sup>6</sup>. Rozważania nad słusznością tej inicjatywy ustawodawczej stanowią przedmiot niniejszego referatu.

## 2. Rys historyczny

Instytucja referendum została wprowadzona do polskiego porządku prawnego przez Ustawę z dnia 6 maja 1987 o konsultacjach społecznych i referendum<sup>7</sup>, jednak rzeczywiste możliwości korzystania z niej powstały dopiero po roku 1989. Kamieniem mi-

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 1699. <<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=FAD897F9D8FE723AC1257BE300319B45>> [dostęp: 28.02.2014].

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 706.

<sup>4</sup> Art. 55 ust. 1 Ustawy o referendum lokalnym.

<sup>5</sup> Art. 55 ust. 2 Ustawy o referendum lokalnym.

<sup>6</sup> Zob. art. 60 pkt 10 prezydenckiego projektu.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1987 r. Nr 14, poz. 83.

lowym w jej dziejach była Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym<sup>8</sup>. Przewidywała ona dla ważności wszystkich referendów gminnych wymóg udziału co najmniej 30% uprawnionych do głosowania (art. 29). Na szczeblu województwa omawiana instytucja regulowana była przez ustawę z 1987 r. aż do jej uchylecia w roku 1995 przez ustawę o referendum<sup>9</sup> – aktu normatywnego nieprzewidującego możliwości przeprowadzania referendów wojewódzkich. Instytucja referendum na szczeblu województw, a także utworzonych w 1998 r. powiatów, została wprowadzona odpowiednio przez Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>10</sup> i Ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>11</sup>. Obydwa akty normatywne odsyłały do szczegółowego uregulowania trybu i zasad przeprowadzania referendów w odrębnej ustawie. W obliczu jej braku aż do roku 2000 możliwość skorzystania z instytucji referendum lokalnego istniała jedynie na poziomie gmin<sup>12</sup>. Przełomowym momentem było uchwalenie w dniu 15 września 2000 r. Ustawy o referendum lokalnym, która w sposób kompleksowy reguluje zasady i tryb korzystania z tej instytucji na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego.

Pierwotnie wspomniany akt normatywny stanowił, że dla ważności wszystkich referendów konieczny jest udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Przełomowym momentem w dziejach ustawy był rok 2005, kiedy grupa posłów PO wystąpiła z inicjatywą jej nowelizacji<sup>13</sup>. Wnioskodawcy zaproponowali wprowadzenie wyjątku od zasady, zgodnie z którą ważność referendum uzależniona była od uczestnictwa w nim grupy co najmniej 30% uprawnionych do głosowania – dla ważności referendów w sprawie odwołania

<sup>8</sup> Tekst pierwotny opublikowany w Dz.U. z 1991 r. Nr 110, poz. 473.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 99, poz. 487 z późn. zm.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

<sup>12</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002, s. 58.

<sup>13</sup> Druk nr 3981. <[http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$vAllByUnid%29/E6C107C1D9059D60C1256FF80048D51F/\\$file/3981.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$vAllByUnid%29/E6C107C1D9059D60C1256FF80048D51F/$file/3981.pdf)> [dostęp: 28.02.2014].

organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich miał wystarczać udział nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>14</sup>. W uzasadnieniu projektu czytamy: „próg 30% w ustawie o referendum lokalnym w celu odwołania organu wykonawczego gminy lub rady gminy jest progiem sztucznym i bardzo trudnym, a w przeważającej części niemożliwym do przekroczenia. Tymczasem analiza danych o frekwencji w wyborach bezpośrednich wójtów przeprowadzonych w 2002 roku (zwłaszcza w II turze) wskazuje, że duża część osób uzyskała mandat przy frekwencji niższej niż 30%. Nieskuteczność odwołania organu zwłaszcza w sytuacji, gdy istnieją uzasadnione podejrzenia, że organ złamał lub też często łamie prawo sprawia, że lokalne społeczności czują się bezsilne i bezradne. Umacnia się natomiast przekonanie, że system prawa jest tak skonstruowany, by czynić nieusuwalnymi także i tych, którzy powinni stać na straży prawa, a oni je łamią”. Poseł Waldy Dzikowski, występując w imieniu inicjatorów podczas odbywającego się na posiedzeniu plenarnym pierwszego czytania projektu (19 maja 2005 r.), podkreślał, że „często zdarza się, że referenda lokalne są nieskuteczne ze względu na próg 30%. Tych referendów w ostatnim okresie odbyło się 53, z tego 9 było skutecznymi. One wywołują różnego rodzaju frustrację, brak przekonania do skuteczności prawa. Pewnie w ewidentnych przypadkach, gdy ten próg nie został przekroczony, a dziewięćdziesiąt kilka procent ludzi głosowało za odwołaniem wójta, burmistrza, prezydenta, w tych miastach lub gminach może być najniższa frekwencja ze względu na nieskuteczność prawa i bezradność w tych konkretnych sytuacjach. [...] Dzisiaj, jeżeli się odbywa referendum, to taki wójt, burmistrz, prezydent nic nie robi w tym kierunku, aby namówić swoich zwolenników do tego, aby poszli do wyborów i zagłosowali za swoim liderem lokalnym, tylko w zasadzie robi wszystko, żeby nikt nie poszedł do tego referen-

<sup>14</sup> W pierwotnym brzmieniu projekt stanowił, że „referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego jest ważne także w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu”. W toku prac sejmowych brzmienie tego przepisu zmodyfikowano.

dum. Takie ustawienie proporcji wymusza sytuację taką, że musi zabiegać także o poparcie swoich zwolenników, a nie tylko czekać w sposób bierny, że referendum się nie uda”<sup>15</sup>. Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw została uchwalona 8 lipca 2005 r.<sup>16</sup> Nikt z głosujących nie sprzeciwił się projektowi, a do grona posłów, którzy go poparli, należał również Bronisław Komorowski. Przyjęte wówczas rozwiązania weszły w życie 1 września 2006 r. i obowiązują do dziś.

### 3. Referendum lokalne w świetle statystyk

Od momentu wejścia w życie Ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym do chwili wejścia w życie uchylającej ten akt normatywny Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym odbyło się 176 referendów w sprawie odwołania rady gminy<sup>17</sup>. Rekordowy pod względem liczby referendów był rok 2000, w którym instytucja ta została wykorzystana aż 108 razy. Liczba ta stanowi 61% wszystkich referendów przeprowadzonych w latach 1992-2000.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym wprowadziła możliwość odwoływania w drodze referendum także rad powiatu i sejmików wojewódzkich, co nie zmieniło jednak znacząco kształtu statystyk. Wśród 73 przeprowadzonych w latach 2001-2002 referendów odwoławczych tylko jedno nie dotyczyło odwołania rady gminy.

Prawdziwą rewolucją było dopiero wprowadzenie w 2002 r. możliwości odwoływania w drodze referendum wójtów, burmi-

<sup>15</sup> <<http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf>> [dostęp: 28.02.2014].

<sup>16</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1457.

<sup>17</sup> Brak jest niestety statystyk wskazujących liczbę referendów, których przedmiotem były inne sprawy. E. Olejniczak-Szałowska wskazuje jednak, że „można sądzić, m.in. na podstawie doniesień prasowych oraz informacji internetowych, że wśród referendów dominują referenda związane z odwołaniem rady przed upływem kadencji” (E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do...*, s. 223).

strzów i prezydentów miast. Ten typ referendów szybko zaczął dominować. W trakcie kadencji 2002-2006 przeprowadzono łącznie 92 referenda odwoławcze, z czego większość dotyczyła odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W kadencji 2006-2010 referendów było 81, a opisana wyżej tendencja utrzymała się. W kończącej się kadencji 2010-2014 na ogólną liczbę 122 referendów przedmiotem 80 było odwołanie wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Referendów „łączonych”, w których mieszkańcy decydowali jednocześnie o odwołaniu zarówno wójta/burmistrza/prezydenta miasta, jak i rady przeprowadzono 34. Przedmiotem 8 ze 122 referendów było jedynie odwołanie organu stanowiącego. Tak znaczna przewaga referendów w sprawie odwołania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest zjawiskiem zrozumiałym zarówno w aspekcie socjologiczno-psychologicznym (ludziom dużo łatwiej jest zjednoczyć siły przeciwko konkretnej jednostce niż kolektywnemu organowi), jak i normatywnym (inicjatorzy referendów zdają sobie sprawę, że gdy wybór wójta, burmistrza, prezydenta miasta wymagał przeprowadzenia II tury, w której frekwencja jest zazwyczaj stosunkowo niska, łatwiej jest osiągnąć wymagany próg frekwencyjny 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu).

W tym miejscu należy przejść do kwestii analizy liczby skutecznych referendów. Wbrew pozorom data wejścia w życie ustawy z 2005 r., która obniżała wymagany dla ważności próg frekwencyjny, nie jest tu znaczącą cezurą. Od 1992 do 2006 r. odbyło się łącznie 441 referendów, z których 49 było ważnych. Odsetek skutecznych referendów wynosił więc 11,11%. W latach 2006-2014 przeprowadzono 203 referenda, z których 34 były ważne. Odsetek skutecznych referendów wynosił więc 16,75%. Świadczy to o tym, że wpływ nowelizacji na liczbę referendów skutecznych był umiarkowany.

Jak już wspomniałem, brak jest kompleksowych statystyk ujmujących wszystkie referenda, których przedmiotem nie było odwołanie organów jednostek samorządu terytorialnego. Warto jednak przytoczyć dane cząstkowe. W trakcie kadencji 2006-2010 odbyło się 50 referendów tego typu, z których 28 było ważnych (56%). W koń-

czącej się w tym roku kadencji organów samorządowych przeprowadzono dotychczas 28 referendów tematycznych, w tym 9 ważnych (32%). Tzw. referendów merytorycznych jest więc znacznie mniej niż odwoławczych, ale znacznie częściej są one skuteczne, i to pomimo 30% progu frekwencyjnego<sup>18</sup>.

#### **4. Prezydencki projekt zmian w Ustawie o referendum lokalnym**

W marcu 2011 r. Prezydent RP skierował do konsultacji społecznych przygotowany pod jego auspicjami projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz zmianie niektórych ustaw. Projekt zawierał wiele interesujących propozycji normatywnych, nie przewidując pierwotnie żadnych zmian w Ustawie o referendum lokalnym. Postulat nowelizacji tego aktu normatywnego pojawił się jednak w toku społecznej debaty nad prezydencką propozycją. W konsekwencji w przedstawionej w lipcu 2011 r. wersji projektu znalazło się kilka propozycji zmian Ustawy o referendum lokalnym<sup>19</sup>. Zaproponowano między innymi zmianę treści przepisów art. 55<sup>20</sup>. Twórcy projektu przedstawili postulat, by nadać mu następujące brzmienie: „Art. 55.1. Referen-

<sup>18</sup> <[http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013\\_pliki\\_rozne/raport\\_referenda/referenda\\_lokalne\\_raport\\_kprp\\_20130925\\_131447.pdf](http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf)> [dostęp: 28.02.2014], s. 6 oraz obliczenia własne sporządzone na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

<sup>19</sup> Wpływ na to miały postulaty zgłaszane powszechnie przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy z wiadomych względów niechętnie odnoszą się do idei odwoławczych referendów lokalnych.

<sup>20</sup> Obecnie jego treść przedstawia się następująco: „art. 55. 1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% 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 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”.

dum jest ważne, niezależnie od liczby biorących w nim udział mieszkańców uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2. Art. 55. 2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborach tego organu". W grudniu 2012 r. projekt został ponownie skierowany do konsultacji społecznych. Wpłynęły one na zmianę jego ostatecznego kształtu. Skierowany do Sejmu RP 30 sierpnia 2013 r. projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw przewiduje nadanie art. 55 ustawy o referendum lokalnym następującego brzmienia: „Art. 55. 1. Referendum jest ważne niezależnie od liczby uczestniczących w nim osób, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Art. 55. 2. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu. Art. 55. 3. Referendum w sprawie samoopodatkowania jest ważne w przypadku, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania”.

### **5. Ocena prezydenckiego projektu zmiany brzmienia art. 55 Ustawy o referendum lokalnym**

Refleksję nad postulowaną zmianą brzmienia przepisów art. 55 ustawy o referendum lokalnym należy rozpocząć od przyjrzenia się motywom kierującym wnioskodawcą. W uzasadnieniu do projektu czytamy: „Obecnie obowiązująca regulacja sprawia, że referenda w sprawie innej 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. W konsekwencji propo-



nuje się ogólne zniesienie progu frekwencji, co oznacza, że referendum będzie ważne niezależnie od liczby uczestniczących w referendum". W dniu skierowania do Sejmu omawianego projektu Prezydent RP mówił: „Chodzi o to, by samorząd uchronić przed zbyt łatwym dziś hasaniem partii politycznych i różnego rodzaju politycznych ambicjonerów, którzy urządzają sobie prawyборы na krótko przez terminem normalnych wyborów, likwidując naturalną możliwość wywiązania się albo niewywiązania się i bycia rozliczonym za to, w trybie pełnej kadencji władz samorządowych”<sup>21</sup>.

Z przytoczonych wyżej wypowiedzi wynika jednoznacznie, że podstawowym celem twórców projektu jest ograniczenie do minimum liczby ważnych referendów odwoławczych oraz zastąpienie ich tzw. referendumi tematycznymi, określanymi czasem mianem merytorycznych. Nie ulega wątpliwości, że uchwalenie prezydenckiego projektu w takim brzmieniu nie tylko zmniejszy, ale wręcz wykluczy możliwość przeprowadzenia skutecznego referendum odwoławczego. Z 203 referendów odwoławczych, które odbyły się w latach 2006-2014, jedynie w dwóch przypadkach frekwencja osiągnęła poziom frekwencji wyborczej.

Podstawowym argumentem, przemawiającym zdaniem wnioskodawców przeciwko instytucji referendów odwoławczych, jest ich rzekome upolitycznienie. Zarzut ten należy uznać za nietrafny, z samej istoty referendum odwoławczego wynika bowiem jego polityczny charakter. Referendum jest instytucją pozwalającą pociągać organ jednostki samorządu terytorialnego do odpowiedzialności politycznej, stanowi polityczną decyzję co do jego obsady personalnej. Naturalne jest, że na czele inicjatyw mieszkańców stają bardzo często lokalni działacze społeczno-polityczni, ponieważ mają zazwyczaj wiedzę, doświadczenie i autorytet, których brak przeciętnemu mieszkańcowi prowincjonalnej gminy. Ponadto sama ustawa dopuszcza inicjowanie referendów nie tylko przez mieszkańców i organizacje społeczne posiadające osobowość prawną, których

---

<sup>21</sup> <<http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2662,prezydencki-erowal-do-sejmu-projekt-ustawy-samorzadowej.html>> [dostęp: 28.02.2014].

statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego, ale także organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i statutową strukturę terenową partii politycznej działającą w danej jednostce samorządu terytorialnego. Trudno się dziwić dwóm ostatnim podmiotom, że korzystają z tak doskonałego narzędzia walki politycznej, jakim może być referendum lokalne. Twierdzenie jednak, że z reguły dzieje się to ze szkodą dla lokalnej społeczności, jest mocno przesadzone. Referendum lokalne należy bowiem uznać za instytucję dającą możliwości rozstrzygnięcia przez suwerena konfliktów między organem stanowiącym a organem wykonawczym. Również ustawodawca zdaje się podzielać ten pogląd, o czym świadczy między innymi przepis art. 67 ust. 3 Ustawy o referendum lokalnym<sup>22</sup>, który w zamyśle jego twórców ma skłaniać wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do podejmowania „referendalnej rękawicy”.

Kolejnym zarzutem wysuwany przeciwko referendom odwoławczym jest ich liczba. Ostatnimi czasy wielu polityków podkreśla w swoich wystąpieniach masowość wykorzystywania tej instytucji. Nie sposób zgodzić się z tym argumentem. Jak już wspominałem we wstępie, w trakcie samorządowej kadencji 2010-2014 odbyły się dotychczas 122 referenda odwoławcze. Jeżeli liczbę tę zestawimy z liczbą gmin w Polsce, która wynosi obecnie 2479<sup>23</sup>, to nieuchronnie dojdziemy do wniosku, że liczba zorganizowanych referendów nie powinna budzić niepokoju. Ponadto należy pamiętać, że nie jest to wartość rekordowa – w latach 1998-2002 odbyło się 196 referendów odwoławczych. Trzeba podkreślić, że w okresie tym obowiązywał jednolity 30% próg frekwencyjny. Z kolei w latach 2006-2010, gdy obowiązywał już względnie niższy próg, referendów odwo-

---

<sup>22</sup> Art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, stanowi że „jeżeli w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa”.

<sup>23</sup> <[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP\\_zestawienie\\_jednostek\\_podzialu\\_terytorialnego\\_stan\\_01012014.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_zestawienie_jednostek_podzialu_terytorialnego_stan_01012014.pdf)> [dostęp: 28.02.2014].

ławczych było 81. Zrzucanie odpowiedzialności za dużą ilość przeprowadzonych referendów odwoławczych jedynie na obowiązujący próg 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu należy więc uznać za zabieg nietrafny.

Wnioskodawcę martwi także znaczna, jego zdaniem, liczba referendów ważnych. Obawia się on, że referendum stało się instytucją grożącą stabilności funkcjonowania wybieralnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Rzeczywiście, liczba referendów ważnych po nowelizacji z 2005 r. wzrosła. Należy jednak podkreślić, że właśnie taki cel przyświecał tej regulacji, popartej zgodnie przez wszystkie ówczesne parlamentarne ugrupowania polityczne. Wzrost odsetka referendów ważnych z 11,11% w latach 1992-2006 do 16,75% w okresie od 2006 do 2014 r. nie powinien więc budzić niepokoju. Jeżeli jednak prawodawca dojdzie do wniosku, że odsetek ten jest zbyt wysoki, to powinien zdecydować się na powrót do poprzednio obowiązujących przepisów. Ustalenie progu frekwencyjnego na poziomie liczby osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu spowoduje powstanie stanu, w którym skutecznymi będzie 1-3% referendów<sup>24</sup>. Sytuacja taka pociągałaby za sobą szereg negatywnych konsekwencji. Dziś, pomimo tego, że znacząca większość referendów jest nieważna, to jednak sama groźba ich przeprowadzenia motywuje osoby sprawujące określone stanowiska do podejmowania działań zgodnych z wolą i interesem lokalnych społeczności. Jeżeli nowelizacja wejdzie w życie, wspólnoty samorządowe stracą narzędzie pozwalające odwołać organy jednostek samorządu terytorialnego, których działalność obiektywnie szkodzi ich interesom. Ponadto proponowany kształt omawianej regulacji będzie premiować bierną postawę referendalną. O ile dziś zdarzają się jeszcze bardzo nieliczni wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, którzy licząc na zwycięstwo, zachęcają swoich zwolenników do udziału w referendum, to po uchwaleniu prezydenckiego projektu raczej niewielu dalej będzie podążało tą drogą.

---

<sup>24</sup> Przypomnę jeszcze raz, że z 203 referendów odwoławczych, które odbyły się w latach 2006-2014, jedynie w dwóch przypadkach frekwencja osiągnęła poziom frekwencji wyborczej.

Trafnym oskarżeniem wysuwany pod adresem referendów odwoławczych są wysokie koszty ich przeprowadzenia. Martwi to zwłaszcza wtedy, gdy wysokie wydatki idą w parze z bardzo niską frekwencją. Niestety sytuacje te wynikają bardzo często z charakteru społeczeństwa polskiego. W przypadku aż 24 ze 122 referendów odwoławczych, które odbyły się podczas kończącej się kadencji samorządowej, frekwencja nie osiągnęła poziomu 10%. Jest to tym bardziej zastanawiające, że każde z tych feralnych 24 referendów zostało przeprowadzone na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu. Fakt ten świadczy niestety o niepokojącym poziomie bierności członków lokalnych społeczności, którzy znajdują w sobie siłę do złożenia podpisu pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum, ale nie wystarcza już im jej na udanie się do referendalnej urny. Dane te wskazują ponadto na skuteczność podejmowanych przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast kampanii nawołujących do nieuczestniczenia w referendach. Stan, w którym prawie co piąte referendum cieszy się tak małym zainteresowaniem lokalnych społeczności, należy uznać za niepokojący. Remedium na tę sytuację nie stanowi jednak podwyższenie progu frekwencyjnego, którego przekroczenie jest warunkiem koniecznym dla ważności referendum, ale zaostrenie procedury inicjatywnej. Należałoby rozważyć skrócenie przewidywanego przez przepis art. 14 ust. 1 Ustawy o referendum lokalnym okresu 60 dni na zebranie pod wnioskiem podpisów uprawnionych mieszkańców gotowych poprzeć tę inicjatywę. Ustalenie w tym celu nieco krótszego terminu może doprowadzić do wyeliminowania inicjatyw marginalnych.

Przejdźmy teraz do kwestii proponowanych zmian w zakresie funkcjonowania referendów tematycznych. Przytaczałem już fragment uzasadnienia do prezydenckiego projektu ustawy, z którego wynika, że „obecnie obowiązująca regulacja sprawia, że referenda w sprawie innej niż odwołanie organu są rzadkością, a jeszcze rzadziej są one ważne”. Tzw. referenda tematyczne rzeczywiście odbywają się rzadziej niż odwoławcze. W latach 2006-2010 zorganizowano 50 referendów tematycznych i 81 odwoławczych. Należy

w tym miejscu podkreślić, że odsetek ważnych referendów tematycznych przeprowadzonych w tym okresie wyniósł aż 56%, podczas gdy ważnych referendów odwoławczych – jedynie 17,28%. Z kolei w trakcie kończącej się kadencji samorządowej przeprowadzono 122 referenda odwoławcze i 28 referendów tematycznych. Odsetek ważnych referendów tematycznych wyniósł 32%, a odwoławczych – 16,39%. Z danych tych wynika jednoznacznie, że referenda tematyczne, choć rzadsze niż odwoławcze, znacznie częściej mają charakter skuteczny i to pomimo wyższego zazwyczaj progu frekwencyjnego. Twierdzenie więc, że ich rzekomo niska skuteczność uzasadnia tak drastyczne obniżenie progu frekwencyjnego, należy uznać za mocno dyskusyjne.

Referenda tematyczne są zatem rzadkie, lecz skuteczne. Źródłem tej pierwszej cechy jest nie tylko względnie niższy próg frekwencyjny obowiązujący przy przeprowadzaniu referendów odwoławczych, ale i natura człowieka. Trafnie ujął to A. Malinowski, którego zdaniem „referendum ma skutkiem właściwości ludzkiej psychiki tendencję do przeobrażania się w personalny plebiscyt, w którym idzie o poparcie lub odmowę poparcia dla określonego polityka lub grupy będącej autorem projektu poddanego pod głosowanie. Względy rzeczowe schodzą na plan dalszy”<sup>25</sup>. Nic więc dziwnego, że społeczności lokalne, mając do wyboru możliwość skorzystania z referendum odwoławczego lub tematycznego, wybierały tę pierwszą. Projektodawca proponuje odwrócenie tej naturalnej tendencji. Paradoksalnie uznaje bowiem społeczności lokalne za zdolne do podejmowania decyzji w często bardzo trudnych, wymagających olbrzymiej merytorycznej wiedzy kwestiach<sup>26</sup>, a za niezdolne do podejmowania słusznych i racjonalnych decyzji personalnych. Należy uznać, że założenie to oparto na błędnych przesłankach.

<sup>25</sup> W. Kręcisz, W. Taras, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa o referendum lokalnym*, Kraków 2001, s. 19.

<sup>26</sup> Np. 24 czerwca 2012 r. mieszkańcy Bystrej-Sidziny wypowiedzieli się w referendum na temat tego, czy budowany w gminie system kanalizacyjny powinien być systemem ciśnieniowym, czy grawitacyjnym.

Podstawowym zarzutem, jaki można wytoczyć przeciwko omawianej propozycji zniesienia progu frekwencyjnego dla referendum tematycznych, jest osłabienie legitymizacji podejmowanych tą drogą decyzji. Wynikiem nowelizacji będzie epidemia referendum, z biegiem czasu cieszących się coraz mniejszym zainteresowaniem lokalnych społeczności. Decyzje będą udziałem nieco ponad 10% aktywnych mieszkańców, często bezpośrednio zainteresowanych w konkretnym rozstrzygnięciu określonej sprawy. Można w tym miejscu argumentować, że osoby niebiorące udziału w referendum same dobrowolnie wyłączają się z procesu decyzyjnego. Nie jest jednak to przekonujące uzasadnienie. Po pierwsze, należy podzielić pogląd P. Uziębły, że absencja wyborcza też jest pewną formą wyboru<sup>27</sup>. Łatwo możemy sobie wyobrazić sytuację, w której rada gmina zainicjowała referendum w sprawie zamknięcia jednej z dwóch funkcjonujących w gminie szkół podstawowych. Organ stanowiący, chcąc zrzucić z siebie odpowiedzialność za niepopularną decyzję, przedstawia mieszkańcom do wyboru dwa warianty: zamknięcie szkoły A i dalsze funkcjonowanie B albo zamknięcie szkoły B i dalsze funkcjonowanie A. Zgodnie z obecnie obowiązującą regulacją mieszkańcy mieliby jeszcze trzecią możliwość – uchylenie się od podjęcia decyzji poprzez bojkot referendum. Prezydent RP proponuje odebranie lokalnym społecznościom tej alternatywy. Po drugie, w polskich warunkach osoby bierne muszą być w pewien sposób chronione przez ustawodawcę. Gdy tak nie będzie, aktywna mniejszość będzie mogła narzucić swoją wolę biernej większości, często ze szkodą dla interesów tej drugiej grupy. Argument ten można by zbijać twierdzeniem, że zniesienie progu frekwencyjnego dla referendum tematycznych przyspieszy formowanie społeczeństwa obywatelskiego. Nie jest to jednak trafne uzasadnienie – niepotrafiącego pływać dziecka nie uczy się tej umiejętności poprzez wrzucenie go od razu na głęboką wodę. Edukacja powinna zawsze przebiegać etapami, przeskakiwanie pewnych faz

<sup>27</sup> P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 203.

może być tragiczne w skutkach. Ponadto należy podkreślić, że próg frekwencyjny stanowi instytucję pozwalającą na dodatkową racjonalizację referendalnych decyzji. Obecnie inicjator referendum musi bowiem przekonać do swojego pomysłu nie tylko aktywnych, ale i biernych politycznie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. To dodatkowe „sito” sprawia, że w referendach zazwyczaj rozstrzygane są sprawy o dużym znaczeniu dla całej lokalnej społeczności. Brak jego istnienia po uchwaleniu proponowanej nowelizacji będzie bardzo bolesny, z powodu połączenia z proponowanym w tym samym projekcie ustawodawczym 2-letnim zakazem inicjowania przez mieszkańców referendum w sprawie, która była już przedmiotem rozstrzygającego referendum.

Zniesienie progu frekwencyjnego dla tzw. referendum tematycznych będzie skutkować dynamicznym wzrostem ich liczby. Ich przedmiotem będzie wiele spraw, w których decyzje bez trudu mogłyby podejmować organy stanowiące. Prawdopodobnie same rady zaczną też wykorzystywać tę instytucję w celu zdjęcia z siebie odpowiedzialności politycznej za decyzje w najtrudniejszych sprawach. Rozstrzygnięcia referendalne często będą podejmowane przez bardzo niewielką, ale zdeterminowaną do osiągnięcia określonych celów grupę mieszkańców. Sytuacje takie będą się zdarzały prawie na pewno i doprowadzą w szybkim czasie nie do powstania społeczeństwa obywatelskiego, ale do pogłębienia społecznej apatii i zniechęcenia. Ponadto epidemia referendum tematycznych może skutkować utrudnieniem relacji organów jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorcami. Ci drudzy, zwłaszcza jeśli zajmują się działalnością budzącą w lokalnych społecznościach kontrowersje (na przykład wznoszą fermy wiatrowe), będą musieli liczyć się z tym, że prowadzone przez wiele miesięcy negocjacje z lokalnymi władzami mogą zostać przerwane przez referendum. Co więcej, zniesienie progu frekwencyjnego dla referendum tematycznych może obniżyć pewność lokalnego prawa i utrudnić przedsiębiorcom podejmowanie długofalowych decyzji.

## 6. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że proponowaną przez Prezydenta RP nowelizację brzmienia art. 55 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym należy ocenić krytycznie. Przyjęcie tej regulacji doprowadzi do sytuacji, w której praktycznie niemożliwe stanie się odwołanie w drodze referendum pochodzących z wyborów bezpośrednich organów jednostki samorządu terytorialnego, nawet gdyby funkcjonowały one w sposób patologiczny. W efekcie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast będą trwali w poczuciu politycznej bezkarności przez cały 4-letni okres swojej kadencji. Jednocześnie uchwalenie projektu będzie skutkowało prawdziwą epidemią tzw. referendów tematycznych, czego możliwe negatywne konsekwencje zostały wyczerpująco przedstawione. Projektodawca zdaje się zakładać, że społeczeństwo obywatelskie można zbudować jednym posunięciem ustawodawczym – taka bezkrytyczna wiara w możliwości sprawcze prawodawcy powinna się spotkać ze zdecydowaną krytyką.

Za trafne należy uznać niektóre zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę pod adresem instytucji referendum lokalnego. Rzeczywiście liczba ważnych referendów tematycznych jest zbyt niska, a odsetek referendów odwoławczych z nieznaczoną frekwencją zbyt wysoki. Najlepszym remedium na te zjawiska nie jest jednak prezydencka propozycja. W mojej ocenie lepszym rozwiązaniem byłoby obniżenie progu frekwencyjnego dla referendów nieodwoławczych do wartości 25% uprawnionych do głosowania. Jednocześnie należałoby zastanowić się nad skróceniem terminu przysługującego inicjatorom referendów odwoławczych na zebranie pod wnioskiem podpisów uprawnionych mieszkańców. Zaostrzenie procedury inicjatywnej może przyczynić się do zmniejszenia liczby referendów cieszących się znikomym zainteresowaniem lokalnych społeczności. Jeżeli inicjatorzy zdążą zdobyć w krótkim czasie podpisy 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu, to prawdopodobnie będą też w stanie przeprowadzić skuteczną kampanię referendalną.



### Streszczenie

30 sierpnia 2013 r. Prezydent RP skierował pod obrady Sejmu projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Do grona tych „niektórych ustaw” należy także Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Wnioskodawca proponuje nowelizację wielu istotnych przepisów tego aktu normatywnego, postulując na przykład modyfikację progów frekwencyjnych wymaganych dla ważności referendum. Obecnie zasadą jest, że głosowanie ma charakter rozstrzygający, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wyjątkiem są referenda w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu jednostki samorządu terytorialnego – dla ich ważności wymagane jest uczestnictwo nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Prezydencki projekt zakłada uniezależnienie, co do zasady, ważności referendów od liczby biorących w nich udział uprawnionych. Trzydziestoprocentowy próg frekwencyjny ma zostać utrzymany jako wymóg ważności referendów w sprawie samoopodatkowania, natomiast dla ważności referendów w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu jednostki samorządu terytorialnego konieczne ma być uczestnictwo co najmniej takiej liczby osób, jaka wzięła udział w wyborze tego organu. Rozważania nad słusznością tej inicjatywy ustawodawczej stanowią przedmiot niniejszego referatu. Po krótkim wstępie autor przedstawia ewolucję przepisów ustawowych przewidujących dla ważności referendum lokalnego wymóg osiągnięcia określonej frekwencji. Następnie prezentuje dane statystyczne ilustrujące praktykę stosowania omawianej instytucji. Po zapoznaniu czytelnika ze szczegółami prezydenckiego projektu twórca artykułu poddaje propozycję nowelizacji Ustawy o referendum lokalnym gruntownej krytyce. Całość wieńczy podsumowanie, w którym autor reasumuje swoje rozważania i formułuje pewne postulaty *de lege ferenda*.

### **Presidential bill regarding the amendment of the act on local referendum – a step to improve the institution or an attempt to silence local authorities?**

#### **Summary**

On August 30, 2013, a bill concerning the cooperation in the local government for local and regional development, as well as the changes in some acts was brought before the lower chamber of Parliament – Sejm – by the Presi-

dent of Poland. One of the abovementioned acts was the Act of 15 September 2000 on local referendum. The proposer suggests amendments to many substantial regulations of this normative act, postulating, for instance, a modification of attendance thresholds required for the referendum to be valid. Currently, there is a rule that the voting is conclusive provided that at least 30% of those who are eligible to vote have cast their votes. A referendum concerning the countermand of a local governmental authority which has been chosen in direct elections is an exception to that rule – for such a referendum to be valid the attendance of at least 3/5 of those who voted in the elections to such a body is required. The presidential bill posits making the validity of referendums independent, in principle, on the number of eligible participants. While the 30% attendance threshold is to be maintained as a requirement for the validity of referendums concerning self-taxation, the validity of referendums regarding the countermand of a local governmental authority chosen in direct elections shall require at least the same number of referendum participants as the number of those who have voted in the elections to that body. Considerations regarding the justness of this legislative initiative comprise the subject matter of this paper. After a short introduction, the author presents the evolution of legal regulations which provide for the local referendums to fulfill the requirement of a certain attendance threshold in order to be valid. Then, the author proceeds to present the statistical data that illustrate the application of a discussed institution. The reader is provided with details of the presidential bill, and afterwards the proposal of amendment of the act on local referendum is thoroughly discussed by the author. The paper is closed with a recapitulation in which the author summarizes his considerations and presents some *de lege ferenda* postulates.