



IM.STEFANA

FUNDACJA  
BATOREGO

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

## Krótki przewodnik po referendum

### ***Stan prawny, stan faktyczny, wybrane przykłady zagraniczne. Problemy i wyzwania***

Obywatele, a ściślej wskazany w art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *Naród*, stanowi zwierzchnią władzę w Rzeczypospolitej. Konsekwencją takiej regulacji pozostaje uznanie, że to tenże *Naród* sprawuje władzę, a więc decyduje o kształcie stanowionych praw, obowiązków czy szerzej - o swoim otoczeniu. Aby ta zasada mogła się urzeczywistnić, *Naród* przyjął w referendum<sup>1</sup>, że władza ta sprawowana jest poprzez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Jednym z naczelných mechanizmów bezpośredniego sprawowania władzy są właśnie referenda. Wobec nałożonych ograniczeń, mechanizm ten ma jednak pomocnicze, a raczej incydentalne znaczenie<sup>2</sup>.

Autorzy ustawy zasadniczej zawarli w jej przepisach okoliczności, kiedy dopuszczalne jest przeprowadzenie referendów.

W pierwszym rzędzie należy wskazać art. 125 ust. 1 stanowiący, że *w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe*. Konstytucja nie wskazuje jakie sprawy mogą zostać uznane za te *o szczególnym znaczeniu dla państwa*, ale przedstawiciele doktryny<sup>3</sup>, wskazując, że chodzi o znaczenie dla „państwa”, a nie wyłącznie dla obywateli, wymieniają jako przykłady regulacje konstytucyjne, kwestie ustrojowe czy swobodę zachowań moralnych ludzi (np. małżeństwa jedнопłciowe)<sup>4</sup>. Konstytucja RP określa również, że przedmiotem referendum może być zgoda na ratyfikację umowy, przekazującej

<sup>1</sup> Referendum konstytucyjne przeprowadzone w dniu 25 maja 1997 r. na podstawie zarządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 31, poz. 174

<sup>2</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 listopada 2006 r. (K 31/06): *sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem*.

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Omówienie art. 125*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, s. 13.

<sup>4</sup> E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, w: D. Waniek, M. T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 16-22.

w niektórych sprawach kompetencje organów władzy państwowej organizacji lub organowi międzynarodowemu.<sup>5</sup> Taka sytuacja miała miejsce w przypadku referendum dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej w 2003 roku. Referendum może zostać ogłoszone także w celu zatwierdzenia zmian wprowadzonych do I, II lub XII rozdziału Konstytucji<sup>6</sup>.

Dla wspólnoty samorządowej istotny jest art. 170 Konstytucji RP, który stanowi: *Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.*

W polskim systemie prawnym występują zatem różne rodzaje referendów, które w oparciu o kryteria terytorialne można generalnie podzielić na referenda krajowe i lokalne. Zarówno art. 125 (referendum ogólnokrajowe), jak i art. 170 (referendum lokalne) Konstytucji przewidują, że zasady i tryb przeprowadzania referendów określają ustawy.

### **Referendum ogólnokrajowe**

Referendum ogólnokrajowe jest **zarządzane przez** Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, lub przez Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą Senatu, wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Szczególne regulacje dotyczące tego typu referendum określa **ustawa z dnia 14 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym**<sup>7</sup>.

Z **inicjatywą przeprowadzenia** referendum<sup>8</sup> oprócz samego Prezydenta może wystąpić Sejm<sup>9</sup>, Senat, Rada Ministrów<sup>10</sup> oraz grupa 500.000 obywateli<sup>11</sup>. **Istotnym ograniczeniem** możliwości poddania pod referendum z inicjatywy obywateli niektórych spraw jest treść art. 63 ust. 2 ustawy, który pozbawia tę grupę możliwości inicjowania

---

<sup>5</sup> Art. 90 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>6</sup> Art. 235 ust. 6 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Dz.U. 2015, poz. 318.

<sup>8</sup> Nieco inaczej kształtuje się inicjatywa referendalna w przypadku referendów zatwierdzających zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyrażających zgodę na ratyfikowanie umowy, ale z uwagi na objętość niniejszej analizy szczegółowe regulacje dotyczące obydwu typów referendów ogólnokrajowych nie zostaną szerzej omówione.

<sup>9</sup> Por. 65 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>10</sup> Art. 61 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>11</sup> Art. 63 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

referendum w sprawach wydatków i dochodów, w szczególności podatków oraz innych danin publicznych, obronności państwa i amnestii.

**Kampania referendalna** rozpoczyna się od ogłoszenia o zarządzeniu referendum i kończy się na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania. Zasady prowadzenia kampanii<sup>12</sup> (szczególnie w zakresie zakazów) są podobne do tych określonych w przepisach Kodeksu wyborczego. Zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów. Wszelkie plakaty, hasła lub ulotki oraz inne materiały dotyczące referendum, zawierające oznaczenie, od kogo pochodzą, podlegają ochronie prawnej. Również w przypadku referendum funkcjonuje tzw. sądowy tryb przyspieszony w sprawach dotyczących rozpowszechniania nieprawdziwych informacji.

Kampanię referendalną mogą prowadzić m.in. obywatele, stowarzyszenia i fundacje. Ustawa nie przewiduje jednak, w jaki sposób grupy obywateli miałyby się włączać w prowadzenie kampanii (np. poprzez rejestrację komitetów). Stowarzyszenia i fundacje, które zostały zarejestrowane przynajmniej na rok przed zarządzeniem referendum i w ich celach statutowych znajdują się zapisy odnoszące się do przedmiotu referendum, mają dodatkowo możliwość skorzystania z bezpłatnego czasu antenowego w państwowych środkach masowego przekazu<sup>13</sup>. Pozostałe organizacje i grupy obywateli mają prawo do zamawiania audycji płatnych. Warto jednak zauważyć, że do **finansowania kampanii referendalnej** przepisy Kodeksu wyborczego<sup>14</sup> nie mają zastosowania, co może powodować ryzyko nadużyć przy finansowaniu kampanii przez podmioty w niej uczestniczące. Partie polityczne, które z mocy przepisów mają ograniczone możliwości pozyskiwania środków, mogą wykorzystywać np. do realizacji swoich celów inne podmioty, takie jak fundacje, by to one w sposób nieograniczony pozyskiwały środki i przeznaczały je następnie na kampanię referendalną. Prof. Piotr Uziębło uważa również, że stanowi to furtkę dla sytuacji, w której *organy samorządu terytorialnego będą prowadziły kampanię za przyjęciem konkretnego rozwiązania w*

---

<sup>12</sup> Definicję kampanii referendalnej próbowano ustalić m.in. w uchwale Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 7 lipca 2003 r. III SW 104/03.

<sup>13</sup> Art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>14</sup> Art. 47 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

głosowaniu ludowym<sup>15</sup>. Natomiast koszty samego zorganizowania i przeprowadzenia referendum są pokrywane z rezerwy celowej budżetu państwa.

Zarówno Konstytucja RP<sup>16</sup>, jak i ustawa o referendum ogólnokrajowym<sup>17</sup> przewidują: żeby **referendum było ważne**, musi wziąć w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania<sup>18</sup>. **Rozstrzygnięcie** w referendum następuje, jeżeli w odpowiedzi na postawione pytanie oddano większość ważnych głosów pozytywnych albo negatywnych lub w przypadku pytania wariantowego na jeden z zaproponowanych wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano najwięcej ważnych głosów.<sup>19</sup> Obwody do głosowania oraz spis osób uprawnionych do głosowania w referendum na podstawie stałego rejestru wyborców sporządza urząd gminy/miasta<sup>20</sup>. Organem, który zapewnia organizację oraz przeprowadzenie referendum, jest Państwowa Komisja Wyborcza<sup>21</sup>. Podobnie jak w przypadku wyborów, również sposób przeprowadzenia referendum może być przedmiotem protestów<sup>22</sup>, a jego **ważność** jest ustalana przez Sąd Najwyższy<sup>23</sup>.

Istotnym aspektem referendum ogólnokrajowego jest określenie przez ustawodawcę **obowiązku podjęcia przez właściwe organy państwowe działań, mających na celu realizację wiążącego wyniku referendum** zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji. Podmioty te mają na to czas nie dłuższy niż 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej<sup>24</sup>. Wskazuje się jednakże, że **nie istnieją żadne konsekwencje związane z niepodjęciem** przez owe organy działań w kierunku realizacji rozstrzygnięcia referendalnego.<sup>25</sup>

---

<sup>15</sup> P. Uziębło, *Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, Gdańsk 2003 r. Dostępne: [http://pedrou.w.interia.pl/referendum\\_ogolno.pdf](http://pedrou.w.interia.pl/referendum_ogolno.pdf).

<sup>16</sup> Art. 125 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>17</sup> Art. 66 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>18</sup> Uprawnionymi do głosowania są obywatele polscy, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat (art. 3 ust. 1 ustawy o referendum ogólnokrajowym).

<sup>19</sup> Art. 66 ust. 2 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>20</sup> Dz.U. 2011, nr 21 poz. 112 ze zm.

<sup>21</sup> Art. 11 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>22</sup> Art. 33 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>23</sup> Art. 35 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>24</sup> Art. 67 ustawy o referendum ogólnokrajowym.

<sup>25</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, wyd. II, s. 273.

Instytucja referendum ogólnokrajowego **jest w zasadzie martwa**. Podczas obowiązywania poprzedniej ustawy o referendum<sup>26</sup> przeprowadzono w 1996 referenda o powszechnym uwłaszczeniu obywateli<sup>27</sup> oraz tzw. referendum prywatyzacyjne<sup>28</sup>. Z uwagi na nieprzekroczenie wymaganego poziomu frekwencji nie były one wiążące. Za ważne uznano natomiast przeprowadzone w maju 1997 referendum dotyczące przyjęcia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>. Od momentu uchwalenia obowiązującej ustawy o referendum ogólnokrajowym, jedyne przeprowadzone referendum miało szczególny charakter, bo dotyczyło wyrażenia zgody na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej<sup>30</sup>. Wszystkie inne inicjatywy - zarówno te podejmowane przez organy państwa, jak środowiska polityczne i związkowe<sup>31</sup>, a także obywateli<sup>32</sup> - zostały albo zaniechane, albo odrzucone. Zapowiadane na 6 września 2015 referendum z inicjatywy Prezydenta RP<sup>33</sup> będzie więc pierwszym, ogólnokrajowym referend w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Doświadczenia z jego przeprowadzenia (w tym niefortunnie wypadającej w okresie wakacyjnym kampanii referendalnej) pomogą w dokonaniu głębszej analizy obowiązujących współcześnie przepisów, choć na część problemów wskazują już przedstawiciele doktryny. Wskazać należy m.in. na brak precyzyjnych przepisów dotyczących zbierania podpisów i ich ewentualnej weryfikacji. Państwowa Komisja Wyborcza robi to wyłącznie „w uzasadnionych przypadkach”. Brakuje również regulacji określających prowadzenia kampanii prareferendalnej przy okazji zbierania podpisów pod wnioskiem obywatelskim. Wskazuje się wreszcie na brak skutecznych mechanizmów, pozwalających wyegzekwować wprowadzenie rozstrzygnięcia referendalnego w życie.

---

<sup>26</sup> Dz.U. 1995, nr 99, poz. 487.

<sup>27</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (Dz.U. 1995, nr 138, poz. 685).

<sup>28</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o przeprowadzeniu referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego (Dz.U. 1995, nr 154, poz. 795).

<sup>29</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sprawie przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (Dz.U. 1997, nr 31, poz. 174).

<sup>30</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2003 r. o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, nr 66, poz. 613).

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat: [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620\\_internet.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/50/plik/ot-620_internet.pdf), s. 12-13.

<sup>32</sup> A. Pezda, A. Nowakowska, *Sześciolatki bez referendum. Ruch Ratuj Maluchy nie czuje się przegrany*, „Gazeta Wyborcza”, 9 listopada 2013. Dostępne:

[http://wyborcza.pl/1,76842,14921646,Szesciolatki\\_bez\\_referendum\\_\\_Ruch\\_Ratuj\\_Maluchy\\_nie.html](http://wyborcza.pl/1,76842,14921646,Szesciolatki_bez_referendum__Ruch_Ratuj_Maluchy_nie.html).

<sup>33</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum.

## Referendum lokalne

Zdecydowanie więcej doświadczeń w stosowaniu mechanizmu referendum istnieje na poziomie samorządu terytorialnego - i to wszystkich jego szczebli. Referenda lokalne, oprócz wyraźnego umocowania konstytucyjnego, **zyskały również uznanie w fundamentalnym akcie określającym ustrój gmin**. Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie gminnym<sup>34</sup> mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Ustawa o samorządzie gminnym reguluje również, w ograniczonym zakresie, referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gmin, przesądzając, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum może jedynie wystąpić grupa 15 mieszkańców<sup>35</sup>. Uchwalona na podstawie art. 170 Konstytucji RP **ustawa z dnia 15 września 2000 o referendum lokalnym**<sup>36</sup> wykorzystywana była w ubiegłej kadencji 122 razy tylko w przypadkach przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>37</sup>. Ustawa wymienia **pięć możliwych przedmiotów referendum**<sup>38</sup>: w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę; o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Referenda lokalne można zatem podzielić na **referenda odwoławcze** (organu stanowiącego na każdym szczeblu samorządu lub organu wykonawczego gmin) oraz **referenda tematyczne**<sup>39</sup>, zwane również merytorycznymi<sup>40</sup>. Zakres tych ostatnich został w 2013 poszerzony zmianą ustawy,

---

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.)

<sup>35</sup> Art. 4c ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>36</sup> Dz.U. 2013, poz. 706.

<sup>37</sup> Szczegółowe dane znajdują się na stronach Państwowej Komisji Wyborczej pod adresem: <http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/stats/2014.html>.

<sup>38</sup> Art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>39</sup> Wspólne stanowisko regionalnych organizacji samorządowych przyjęte na spotkaniu w Poznaniu w dniu 17 marca 2014 w sprawie projektu z dnia 30 sierpnia 2013 – druk sejmowy nr 1699. Dostępne: [http://www.silesia.org.pl/upload/Stawowisko\\_OPOS\\_Prezydencki%20projekt%20ustawy%20%28druk%201699%29.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/Stawowisko_OPOS_Prezydencki%20projekt%20ustawy%20%28druk%201699%29.pdf).

<sup>40</sup> Kancelaria Prezydenta RP, *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, Warszawa 2013. Dostępne:

wynikającą z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003<sup>41</sup>. Dodano wtedy możliwość przeprowadzenia referendum w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Z wyjątkiem referendum, których celem jest odwołanie organów stanowiących, z **inicjatywą przeprowadzenia referendum może wystąpić rada** (gminy, powiatu, Sejmik województwa) **lub 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, lub 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa**<sup>42</sup>.

W przypadku referendum, którego celem jest **odwołanie rady** (gminy, powiatu lub Sejmiku województwa), z inicjatywą jego przeprowadzenia mogą **wystąpić wyłącznie mieszkańcy** na zasadach przedstawionych powyżej<sup>43</sup> i może zostać ono połączone z odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta).

Aby obywatele nie traktowali referendum jako środka wyrazu niezadowolenia z rozstrzygnięć wyborczych, wprowadzono obostrzenie, polegające na tym, że wniosek mieszkańców **może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem kadencji**<sup>44</sup>.

Inicjatywa przeprowadzenia referendum z wniosku mieszkańców jest stosunkowo skomplikowana, a na pewno wymaga dużego zaangażowania logistycznego i finansowego. Ustawa przewiduje, że w skład grupy inicjującej przeprowadzenie referendum w obszarze **powiatu lub województwa musi wchodzić co najmniej 15 osób, a w przypadku gminy wystarczy 5 osób**<sup>45</sup>. Osoby takie nazwane zostały przez ustawę **inicjatorem referendum**. Inicjator oprócz **obowiązków informacyjnych**,

---

[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).

<sup>41</sup> Dz.U. 2013, poz. 153. Warto zapoznać się z obszernym uzasadnieniem senackiego projektu zmiany ustawy o referendum lokalnych (druk nr 493). Dostępny:

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/128751BD1ACBE132C1257A2400333841/%24File/493.pdf>

<sup>42</sup> Art. 4 pkt 1 i pkt 2 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>43</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>44</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>45</sup> Również statutowa struktura terenowa partii politycznej, działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego, lub organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego.

polegających na poinformowaniu odpowiednich organów<sup>46</sup>, musi **na własny koszt powiadomić wspólnotę lokalną** m.in. o przedmiocie referendum, treści pytań, a w przypadku referendum dotyczącego samoopodatkowania o celu i zasadach<sup>47</sup> tegoż. Jeżeli referendum ma dotyczyć odwołania organów, to wskazać należy również uzasadnienie powodów takiej propozycji<sup>48</sup>. **Od momentu powiadomienia właściwych organów inicjator ma 60 dni na zebranie odpowiedniej liczby podpisów.**

Referendum tematyczne może się odbyć po dokonaniu przez radę oceny wniosku<sup>49</sup> (tak formalnej, jak i badającej zgodność zakresu objętego przedmiotem referendum z przepisami prawa) i po **wyrażeniu w formie uchwały zgody na przeprowadzenie referendum**<sup>50</sup>. W przypadku referendów dotyczących odwołania jednostek stanowiących właściwym organem rozstrzygającym o możliwości jego przeprowadzenia jest komisarz wyborczy.

Istotnym mankamentem ustawy zniechęcającym do podejmowania trudu zbierania podpisów przez inicjatora referendum jest fakt, iż **merytoryczna ocena wniosku referendalnego następuje dopiero po ich zebraniu, a zatem po wykonaniu ogromnego wysiłku organizacyjnego.**

Korzystnym rozwiązaniem dla inicjatora referendum jest fakt, iż ustawa wskazuje, że do obowiązków organu zarządzającego referendum należy przedstawienie mieszkańcom istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także **prezentowanie stanowiska inicjatora referendum** oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum<sup>51</sup>.

Przepisy dotyczące kampanii referendalnej są podobne do tych obowiązujących w przypadku referendów ogólnokrajowych. Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego<sup>52</sup>. Z niepełnych badań<sup>53</sup> wynika, że **średni koszt przeprowadzonego w ubiegłej kadencji referendum odwoławczego**

---

<sup>46</sup> Podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie, a w powiecie i w województwie - poprzez ogłoszenie w prasie codziennej ogólnodostępnej w danej jednostce samorządu terytorialnego.

<sup>47</sup> Art. 13 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>48</sup> Art. 13 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>49</sup> Art. 17 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>50</sup> Art. 18 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>51</sup> Art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>52</sup> Art. 40 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>53</sup> Kancelaria Prezydenta RP, *op. cit.*



**wyniósł 2,58 zł na mieszkańca gminy, w której było ono przeprowadzane**<sup>54</sup>. Wydatki inicjatora referendum ponoszone w związku z referendum są pokrywane z jego źródeł własnych<sup>55</sup> i są one obwarowane dużą ilością ograniczeń<sup>56</sup>. Inicjator referendum nie może np. przyjmować na cele referendalne środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych czy od państwowych jednostek organizacyjnych.

**Za ważne należy uznać referenda, w których wzięło udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania**<sup>57</sup>. Wyjątek stanowi referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. **Jest ono ważne wtedy, gdy głosowało nie mniej niż 3/5 osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu.** Do rozstrzygnięcia referendum wystarczy, aby któraś z opcji osiągnęła większość głosów, jedynie w przypadku samoopodatkowania, zaakceptować musi to grupa co najmniej 2/3 osób, które oddały ważne głosy.

Jak zostało wskazane powyżej, w ubiegłej kadencji przeprowadzono **122 referenda odwoławcze, z czego zaledwie 20% okazało się ważnych i skutecznych**<sup>58</sup>. Nie jest zbierana centralnie informacja o liczbie przeprowadzonych referendów tematycznych. Taką informację można uzyskać, analizując treść dzienników urzędowych województw. Z niepełnych danych za poprzednią kadencję wynika, że przeprowadzono ich 22, z czego aż 13 okazało się nieważnych ze względu na zbyt niską frekwencję<sup>59</sup>.

Zaproponowany przez Prezydenta RP **projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw**<sup>60</sup> proponuje szereg zmian w ustawie o referendum lokalnym, w tym możliwość obniżenia w drodze uchwały rady liczby podpisów niezbędnych do przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców, zniesienie

---

<sup>54</sup> Bezpośrednie koszty nieważnych referendów odwoławczych obciążą budżety gmin w ostatniej kadencji łączną sumą ok. 2,1 miliona złotych, a referendów ważnych sumą ok. 700 tys. zł.

<sup>55</sup> Art. 42 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>56</sup> Art. 43 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>57</sup> Art. 55 ustawy o referendum lokalnym.

<sup>58</sup> Państwowa Komisja Wyborcza. Statystyka wyborów i referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego przeprowadzonych w kadencji 2010-2014 Dostępne: <http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/stats/0.html>

<sup>59</sup> Kancelaria Prezydenta RP, *op. cit.*

<sup>60</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw. Druk nr 1699.

progu frekwencyjnego przy referendum tematycznych oraz obostrzenie ważności referendum odwoławczego. Projekt wyraźnie nakłada obowiązki realizacji rozstrzygnięć referendum. Jednak z uwagi na zatrzymanie się procesu legislacyjnego nie wydaje się, aby rozwiązania zawarte w projekcie miały szansę na przyjęcie w obecnej kadencji<sup>61</sup>.

### **Przykłady zagraniczne**

Instytucja referendum (nazywanych również plebiscytami czy inicjatywami ludowymi) występuje również w innych krajach świata. Najbardziej znanym przykładem jest **Szwajcaria**<sup>62</sup>, której tradycja stanowi inspirację dla inicjatyw zwiększających rolę referendum w kształtowaniu polityk krajowych. Jednak z uwagi na solidną tradycję tego mechanizmu oraz odmienne regulacje ustroju terytorialnego wydaje się, że przełożenie doświadczeń szwajcarskich na doświadczenia polskie nie może być uznane za idealny przykład.

Konstytucja **Konfederacji Szwajcarskiej**<sup>63</sup> reguluje referenda na poziomie ogólnokrajowym, a rozwiązania regionalne (kantony i gminy) różnią się w zależności od lokalnych rozwiązań. Referenda ogólnokrajowe odbywają się w sprawach: całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji, przystąpienia do organizacji zbiorowego bezpieczeństwa lub do wspólnot ponadnarodowych oraz ustaw federalnych uznanych za pilne, które nie mają podstaw konstytucyjnych i których czas obowiązywania przekracza jeden rok. Ta grupa referendum jest przeprowadzana **obligatoryjnie**. Szwajcarzy **mogą rozstrzygać** w referendum m.in. sprawy dotyczące ustaw federalnych, specjalnej kategorii ustaw federalnych uznanych za pilne, których czas obowiązywania przekracza rok, oraz uchwał federalnych, o ile przewiduje to konstytucja lub ustawa.

Ani Konstytucja, ani inne przepisy prawa **nie przewidują minimalnej frekwencji**, potrzebnej do uznania referendum za ważne. Wszelkie propozycje zmiany tego stanu, wynikające ze stosunkowo niskiej frekwencji (rzadko przekraczającej 50%), nie zyskały akceptacji, ponieważ uznawano, że nie można karać tych, którzy wzięli udział w

---

<sup>61</sup> Z informacji umieszczonych na stronach Sejmu RP wynika, że prace uległy zawieszeniu w 2014 r. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1699>.

<sup>62</sup> Więcej na temat referendum w Szwajcarii: H. Bednarz, *Zastosowanie inicjatywy ludowej w Konfederacji Szwajcarskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1 (13), s. 143 i kolejne. Dostępne: <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk13/07.pdf>.

<sup>63</sup> *Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*. Dostępne: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

referendum, oraz, że od przeciwników danego rozwiązania poddanego pod referendum należy wymagać przedstawienia rzeczowych argumentów, a nie pozostania w domach<sup>64</sup>.

Referenda obligatoryjne mogą być przeprowadzane z inicjatywy 100.000 mieszkańców, a w przypadku referendów fakultatywnych 50.000 lub ośmiu kantonów. Wiodącą rolę w ocenie zgodności propozycji poddanej pod referendum z prawem oddano Zgromadzeniu Federalnemu. Rozstrzygnięcie referendów obligatoryjnych wiąże się z osiągnięciem tzw. podwójnej większości - projekty przedstawione obywatelom i kantonom pod głosowanie zostają przyjęte, jeżeli wypowie się za tym większość głosujących i większość kantonów. Wynik głosowania ludowego w kantonie oznacza głos tego kantonu<sup>65</sup>. Jednak mimo wiążącego charakteru referendum, **zgromadzenie nie zawsze uwzględnia w swoich pracach wynik rozstrzygnięcia**<sup>66</sup>.

Ciekawym przykładem wydaje się również **Kalifornia**, gdzie tradycje referendalne sięgają początków XX wieku<sup>67</sup>. Tutaj w zasadzie każda propozycja tematu referendum, jeżeli tylko uzyska odpowiednią liczbę podpisów, musi zostać poddana pod głosowanie, niezależnie od stanowisk organów stanowych i federalnych. Po powiadomieniu tych instytucji, pomysłodawcy mają 180 dni na zebranie odpowiedniej liczby podpisów (w przypadku zmian konstytucji 8% a w przypadku zmian w aktach niższego rzędu 5% osób, które oddały głosy w ostatnich wyborach gubernatorskich). Do ważności referendum **nie jest wymagana określona frekwencja**, co jest obecnie przedmiotem debaty<sup>68</sup>.

Ciekawy przykład zaangażowania lokalnej społeczności stanowią referenda przeprowadzane **w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii** na podstawie ustawy o samorządzie lokalnym (1972)<sup>69</sup>. Wystarczy zwołanie z odpowiednim wyprzedzeniem (7 dni roboczych) spotkania lokalnych wyborców. Musi

---

<sup>64</sup> W. Linder, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Basingstoke 2010, s. 112.

<sup>65</sup> Art. 142 Konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej.

<sup>66</sup> Więcej: Philip L. Dubois, Floyd Feeney, *Lawmaking by Initiative: Issues, Options, and Comparisons*, Agathon Press, New York 1998.

<sup>67</sup> P. Ford, T. Kemokai, *Direct Democracy: A Global Comparative Study On Electoral Initiative And Referendum Mechanism*, McGeorge School of Law 2014. Dostępne: <http://blogs.mcgeorge.edu/lawandpolicy/wp-content/uploads/2014/10/Global-Report.pdf>

<sup>68</sup> P. Ford, T. Kemokai, *op. cit.*

<sup>69</sup> Local Government Act (1972). Dostępny: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents> Więcej: M. Garnett, P. Lynch, *Exploring British Politics*, 2012, s. 545.

w nim uczestniczyć co najmniej 10 osób, które następnie mogą (wystarczy 1/3 obecnych) zwrócić się do Rady o przeprowadzenie referendum, a ta, jeśli zostaną spełnione powyższe warunki, musi je ogłosić. **Referendum lokalne nie jest wiążące**, ale stanowi głos mieszkańców w dyskusji o ważnych dla lokalnej społeczności sprawach i staje się coraz bardziej popularne.

### **Problemy i wyzwania**

W wielu państwach świata referenda stanowią tradycyjną formę współdecydowania o sprawach publicznych. Występują jednak stosunkowo duże różnice w regulacjach prawnych dotyczących tej formy demokracji bezpośredniej. Na podstawie ich analizy można wskazać, że do problemów wymagających szerszej dyskusji należy zaliczyć następujące kwestie:

- Wiążący *versus* niewiążący charakter referendum, jako że te drugie przypominają w swoich funkcjach bardziej konsultacje społeczne.
- Brak efektywnych mechanizmów, zapewniających realizację wiążących referendum na różnych poziomach.
- Duży wysiłek organizacyjny i finansowy, będący sporym obciążeniem dla władz i budżetów wszystkich szczebli. Może on w efekcie zostać zmarnowany (np. z powodu nieosiągnięcia wystarczającej frekwencji) lub wprowadzenia rozwiązań sprzecznych, np. z prawami człowieka, które i tak mogą zostać uchylone przez właściwe organy (np. Sąd Najwyższy w Stanach Zjednoczonych). Ryzykiem jest również podjęcie wiążących wszystkich obywateli decyzji przez małą grupę osób w przypadkach, gdy nie ma określonego minimum frekwencji.
- Traktowanie referendum jako „ostatecznej” formy dialogu władzy z mieszkańcami bez stosowania innych mechanizmów dialogu powoduje frustracje społeczności lokalnej, co objawia się między innymi w dużej liczbie referendum odwoławczych<sup>70</sup>.

Krzysztof Izdebski, prawnik, ekspert programu Masz Głos, Masz Wybór Fundacji im. Stefana Batorego oraz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

---

<sup>70</sup> Por. K. Dzieniszewska-Naroska, „Odwołać wójta!”, czyli o narodzinach partycypacji, w: A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.