

UNIwersytet śląski w Katowicach
Wydział Prawa i Administracji
Paweł Wróblewski

Referendum lokalne
jako forma demokracji bezpośredniej w gminie

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem promotora
dr hab. prof. UŚ Joanny Jagody

Katowice 2023

Spis treści

Spis skrótów:	11
Skróty dotyczące aktów prawnych:	11
Skróty dotyczące organów i instytucji:	14
Wstęp do pracy doktorskiej	15
Rozdział I. Historyczny kontekst głosowań demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum	22
1. Wstęp	22
2. Starożytne formy demokracji bezpośredniej	22
2.1. Przykłady greckie i rzymskie.....	22
2.1. Wiek plemion słowiańskich	25
3. Czasy średniowieczne	26
4. Czasy współczesne	27
4.1. Helweckie głosowania ludowe	27
4.2. Przykłady amerykańskie.....	28
5. Doktryny polityczne mające wpływ na rozwój demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej	28
5.1. Doktryna J.J. Rousseau	28
5.2. Doktryna Monteskiusza - rozwój systemu reprezentacyjnego	31
6. Zarys referendum w dzisiejszej Szwajcarii	32
7. Podsumowanie rozdziału w kontekście historii referendum lokalnego w Polsce	34
Rozdział II. Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim systemie prawnym	37
1. Wstęp	37
2. Konstytucyjna zasada suwerenności narodu – demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim porządku prawnym	37
2.1. Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.....	38
2.2. Stosunek demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w ustawie o samorządzie gminnym.....	38

2.3. Uwagi dotyczące stosunku demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w kontekście dynamicznych postępów technologicznych	42
2.4. Wzajemne przenikanie się instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej oraz koncepcja sprawowania wolnego mandatu przez ustanowionych przedstawicieli.....	44
3. Instytucje demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w polskim systemie prawnym	47
3.1. Instytucje demokracji przedstawicielskiej w polskim systemie prawnym.....	48
3.2. Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim systemie prawnym	49
Rozdział III. Miejsce referendum w systemie prawnym, rodzaje referendum, kryteria podziału oraz próba zdefiniowania pojęcia referendum gminnego	51
1. Wstęp.....	51
2. Miejsce referendum w polskim systemie prawnym.....	51
2.1. Referendum w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego	51
2.2. Referendum w Konstytucji RP.....	54
2.3. Referendum w przepisach rangi ustawowej	55
2.4. Postulaty de lege ferenda.....	59
3. Rodzaje referendum i kryteria podziału	61
3.1. Wstęp.....	61
3.2. Referendum obligatoryjne i fakultatywne	61
3.3. Referendum ogólnokrajowe i referendum lokalne	66
3.4. Podział referendum ze względu na przedmiot.....	66
3.5. Referendum rozstrzygające i konsultacyjne (referendum a konsultacje społeczne z uwzględnieniem problematyki budżetu obywatelskiego oraz ich miejsca w procesie decyzyjnym).....	67
3.6. Referendum z inicjatywy mieszkańców oraz organów samorządu terytorialnego.....	73
3.7. Podsumowanie podrozdziału.....	73
4. Poszukiwanie definicji referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy.....	75
4.1. Definicje referendum.....	75
4.2. Wiążący charakter referendum lokalnego	77
4.3. Podsumowanie - definicja gminnego referendum lokalnego	77

Rozdział IV. Referendum lokalne przeprowadzane na terenie gminy samorządowej	78
1. Wprowadzenie	78
2. Budowa ustawy o referendum lokalnym	78
3. Przepisy ogólne związane z referendum gminnym	80
3.1. Zakres przedmiotowy ustawy oraz odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego	80
3.2. Przedmiot referendum gminnego	82
3.2.1. Zagadnienia ogólne	82
3.2.2. Zakres przedmiotowy art. 2 ustawy o referendum lokalnym a art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	83
3.2.3. Przedmiot referendum określony w ustawie o referendum lokalnym	85
3.2.4. Decydowanie w drodze referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki	87
3.2.5. Referendum a sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej	89
3.2.6. Przedmiot referendum a sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy	91
3.2.7. Przedmiot referendum a zadania zlecone	94
3.2.8. Istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową.....	99
3.2.9. Granice zakresu przedmiotowego referendum	99
3.2.10. Postulaty de lege ferenda	104
3.3. Zakres podmiotowy referendum gminnego.....	106
3.3.1. Prawo podmiotowe do udziału w referendum gminnym – zagadnienia ogólne.....	106
3.3.2. Czynne prawo wyborcze jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum – z uwzględnieniem obywateli Unii Europejskiej oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.....	109
3.3.2.1. Wiek jako przesłanka uzyskania czynnego prawa wyborczego	111
3.3.2.2. Czynne prawo wyborcze obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim	112
3.3.2.3. Stałe zamieszkiwanie na terenie gminy jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum	113

3.3.2.4. Stały rejestr wyborców / Centralny rejestr wyborców.....	116
3.3.2.5. Czy mieszkańców biorących udział w referendum (lub samo referendum) należy uznać za organ gminy	120
3.4. Prawo inicjatywy referendalnej	123
3.4.1. Wprowadzenie	123
3.4.2. Inicjatywa przeprowadzenia referendum gminnego – zasady ogólne określone w ustawie o referendum lokalnym	123
3.4.3. Inicjatywa mieszkańców przeprowadzenia referendum gminnego o charakterze odwoławczym.....	125
3.4.4. Inicjatywa rady gminy przeprowadzenia referendum gminnego o charakterze odwoławczym.....	126
3.4.5. Tryb podjęcia uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta	128
3.4.5.1. Inicjatywa referendalna w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium	129
3.4.5.2. Inicjatywa referendalna w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w dwóch kolejnych latach wotum zaufania	130
3.4.5.3. Inicjatywa w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania tj. na podstawie art. 28b u.s.g. .	135
3.4.6. Ograniczenie czasowe do złożenia wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum odwoławczego.....	137
3.4.7. Problematyka braku możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)	138
3.5. Referendum gminne, czyli referendum lokalne przeprowadzane na terenie gminy	142
3.6. Zagadnienia ujęte w słowniku definicji ustawowych.....	144
3.6.1. Uwagi ogólne	144
3.6.2. „Jednostki samorządu terytorialnego” - referendum gminne w mieście stołecznym Warszawa.....	144
3.6.3. Terytorialne i obwodowe komisje	145
3.6.3.1. Stan sprzed nowelizacji Kodeksu wyborczego (do 30 marca 2023 roku).....	146

3.6.3.2. Stan aktualny - po nowelizacji Kodeksu wyborczego (od 31 marca 2023 roku).....	150
3.6.4. Zakaz zarządzania referendum na dzień, na który zostały zarządzone wybory	151
4. Referendum przeprowadzane z inicjatywy rady gminy	155
4.1. Wprowadzenie	155
4.2. Podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum.....	155
4.2.1. Treść uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum.....	156
4.2.1.1. Element pierwszy uchwały o przeprowadzeniu referendum - pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru	157
4.2.1.2. Element drugi uchwały o przeprowadzeniu referendum - termin przeprowadzenia referendum.....	162
4.2.1.3. Element trzeci uchwały o przeprowadzeniu referendum - wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.....	163
4.2.1.4. Element czwarty uchwały o przeprowadzeniu referendum - kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum	163
4.2.2. Treść uchwały rady gminy w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców	163
5. Referendum gminne przeprowadzane z inicjatywy mieszkańców	167
5.1. Prawo inicjatywy referendalnej	167
5.1.1. Grupa obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy jako inicjator referendum	167
5.1.2. Statutowa struktura terenowa partii politycznej jako inicjator referendum	169
5.1.3. Organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego jako inicjator referendum	171
5.2. Obowiązek powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną	174
5.2.1. Cudzoziemiec jako inicjator referendum	174
5.2.2. Wskazanie siedziby partii politycznej/ organizacji społecznej będącej inicjatorem referendum.....	176

5.2.3. Działanie inicjatorów referendum przez pełnomocnika	177
5.2.4. Doręczenie powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym	179
5.2.5. Potwierdzenie otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym	180
5.2.6. Postulaty de lege ferenda dotyczące zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum w kontekście Wytycznych PKW (2021)	184
5.2.7. Wniosek dotyczący liczby osób uprawnionych do udziału w referendum	185
5.3. Obowiązek poinformowania mieszkańców gminy o zamierzonym referendum	188
5.4. Podpisy poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum	191
5.4.1. Przepis karny związany z naruszeniem treści art. 14 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym	193
5.4.2. Określenie danych jakie należy podać na karcie poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum	195
5.4.3. Ochrona danych osobowych związanych ze zbieranymi podpisami oraz obowiązek protokolarnego zniszczenia kart w przypadku niezłożenia wniosku o przeprowadzenie referendum	196
6. Referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego	200
6.1. Wstęp	200
6.2. Wniosek o przeprowadzenie referendum	200
6.3. Weryfikacja wniosku o przeprowadzenie referendum	202
6.4. Uchwała rady gminy oraz pytanie o możliwość modyfikacji treści wniosku po jego złożeniu	205
6.5. Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum oraz jej publikacja	208
6.6. Treść uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum	211
6.7. Postępowanie skargowe dotyczące uchwały, która odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum	212
6.8. Dzień przeprowadzenia referendum	214
7. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego	217

7.1. Wstęp.....	217
7.2. Złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu gminy.....	218
7.3. Wydanie przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu gminy	221
7.4. Postanowienie komisarza wyborczego o referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta	221
7.5. Zbieg wniosków referendalnych	223
7.6. Treść postanowienia komisarza wyborczego	223
7.7. Skarga na postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum.....	224
7.8. Termin przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy	225
8. Kampania referendalna	226
8.1. Zagadnienia wstępne. Cel kampanii referendalnej.....	226
8.2. Ramy czasowe kampanii referendalnej oraz cisza referendalna	227
8.3. Cisza referendalna	228
8.4. Miejsce prowadzenia kampanii referendalnej	229
8.5 Stosowanie ustawy o zgromadzeniach	231
8.6. Zakaz organizowania gier losowych oraz konkursów w czasie kampanii ...	232
8.7. Przepis karny – naruszenie zakazów związanych z prowadzeniem kampanii referendalnej.....	232
8.8. Zakaz publikacji badań opinii publicznej.....	233
8.9. Ochrona materiałów referendalnych	234
8.10. Zasady postępowania związane z umieszczaniem plakatów i haseł referendalnych	235
8.11. Ochrona sądowa przed nieprawdziwymi informacjami rozpowszechnianymi podczas kampanii	237
8.12. Nieprawdnie informacje prasowe w kampanii referendalnej	240
8.13. Wskazanie płatnika oraz pochodzenia materiałów prasowych, radiowych i telewizyjnych	242
8.14. Ochrona dóbr osobistych i majątkowych na podstawie innych przepisów	243
9. Finansowanie referendum.....	244
9.1. Wstęp.....	244
9.2. Jawność referendum gminnego	244

9.3. Źródła finansowania referendum gminnego.....	245
9.4. Sprawozdanie finansowe z wydatków poniesionych przez gminę w związku z organizacją referendum	246
9.5. Wydatki ponoszone przez inicjatora referendum	248
9.6. Ograniczenia związane z finansowaniem kampanii referendalnej.....	249
9.7. Finansowanie referendum przez partie polityczne	252
9.8. Obowiązki sprawozdawcze pełnomocnika inicjatora referendum	253
9.9. Obowiązek przekazania nadwyżki finansowej na rzecz instytucji charytatywnej	254
9.10. Wzór sprawozdania finansowego.....	255
9.11. Przechowywanie dokumentów związanych z finansowaniem kampanii referendalnej.....	256
10. Tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum	257
10.1. Komisje do spraw referendum.....	257
10.1.1. Rodzaje i wskazanie podmiotów właściwych do powołania komisji do spraw referendum	257
10.1.2. Pieczęć komisji do spraw referendum	258
10.1.3. Powołanie komisji do spraw referendum - referendum odwoławcze... ..	258
10.1.4. Powołanie komisji do spraw referendum w sprawach innych niż odwołanie organu gminy pochodzącego z wyborów.....	264
10.2. Mężowie zaufania.....	265
10.3. Druk oraz dostarczenie kart do głosowania w referendum gminnym	266
10.4. Treść karty do głosowania.....	267
10.5. Obwody do głosowania w referendum gminnym	268
10.6. Rozstrzygnięcie referendum – zagadnienia wstępne.....	271
10.6.1. Ważność referendum	273
10.6.2. Wynik rozstrzygający	277
10.7. Przesłanki uznania głosu za nieważny	279
10.8. Nieważność karty do głosowania	280
10.9. Protokół wyników głosowania w obwodzie.....	281
10.10. Przekazanie dokumentacji do depozytu	283
10.11. Protokół wyniku referendum.....	283
10.12. Podanie wyników głosowania do publicznej wiadomości oraz przekazanie protokołu określonym w przepisach organom	285

10.13. Wzory protokołów obwodowych oraz terytorialnej komisji do spraw referendum gminnego.....	288
10.14. Realizacja rozstrzygnięcia referendalnego	289
10.14.1. Kreujący charakter rozstrzygnięcia referendum	290
10.14.2. Sposoby zabezpieczenia właściwej realizacji rozstrzygnięcia referendum	291
10.14.3. Waga rozstrzygnięcia referendalnego	292
10.14.4. Termin realizacji rozstrzygnięcia referendum	293
10.15. Protest referendalny	295
10.15.1. Naruszenie przepisów ustawy jako przesłanka wniesienia protestu referendalnego	295
10.15.2. „Istotny wpływ” na wynik referendum gminnego.....	298
10.15.3. Przepisy właściwe dla wnoszenia i rozpatrywania protestów referendalnych	299
10.15.4. Wniesienie i rozpatrzenie protestu referendalnego w świetle przepisów ustawy o referendum lokalnym oraz Kodeksu wyborczego	300
10.16. Skutki referendum rozstrzygającego	304
Wnioski	306
Bibliografia	318
Wykaz aktów prawnych	325
Orzecznictwo	328
Spis tabel.....	330
Wzory dokumentów.....	331

Spis skrótów:

Skróty dotyczące aktów prawnych:

EKSL - Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.),

Konst. RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

k.c. - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.),

o.d.o. - Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

RODO - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.),

u.ewid.lud. – Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).

u.f.p - Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.),

u.g.n. – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.),

u.k.k. - Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.),

u.k.w. - Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277),

u.k.wykr. - Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.).

u.u.pras. - Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

u.m.s.W. - Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).

u.o.a.n. - Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

u.ord.wyb.(1998) - Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).

u.part. pol. - Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 372 z późn. zm.).

u.p.p. - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.),

u.p.p.s.a. - Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.),

u.s.w. – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.),

u.s.p. - Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.),

u.s.g. - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

u.p.stow. - Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

u.r.o. - Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851),

u.r.l. - Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

Wytyczne PKW (2021) - Wytyczne stanowiące załącznik do Uchwały Nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendum lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (poz. 586),

Uchwała PKW 2016 - Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów urzędowych formularzy protokołów stosowanych w referendum lokalnym przez terytorialne oraz obwodowe komisje do spraw referendum (M. P. z 2016 r. poz. 647)

ust.zm.u.r.l.(2024) - procedowana w momencie pisania niniejszej dysertacji ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym (wcześniej projekt według druku nr 1768). W momencie pisania niniejszej pracy ustawa została przyjęta przez sejm, jednakże procedura legislacyjna nie została zakończona. W przypadku pozytywnego zakończenia procedury legislacyjnej wejście w życie zmian przewiduje się od 1.01.2024

r. W niniejszej dysertacji został opisany stan aktu na dzień 25.05.2023 roku.
Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768>

Skróty dotyczące organów i instytucji:

TK – Trybunał Konstytucyjny,

PKW – Państwowa Komisja Wyborcza,

UODO – Urząd Ochrony Danych Osobowych,

PUODO – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych,

Sejm – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,

Senat – Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Wstęp do pracy doktorskiej

Demokracja wykonywana w sposób bezpośredni w największym stopniu odzwierciedla ideę samorządu terytorialnego. Jedną z najpełniejszych i najbardziej rozpoznawalnych form demokracji bezpośredniej jest niewątpliwie referendum lokalne. Choć w polskim porządku prawnym referendum lokalne można nazwać instytucją o ugruntowanym już charakterze, brak jest kompleksowej i aktualnej zarazem pozycji opisującej to zagadnienie. Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, iż ostatnia obszerna praca habilitacyjna poświęcona wyłącznie referendum lokalnemu powstała w 2002 roku¹. Ponadto dostępne na rynku publikacje prawnicze dotyczące referendum lokalnego mają przede wszystkim charakter publikacji komentarzowych², skupiających się w gruncie rzeczy na interpretacji przepisów ustawy o referendum lokalnym. Niewiele jest również publikacji z ostatnich lat, które można uznać za odzwierciedlające aktualny stan wiedzy, w szczególności biorąc pod uwagę zmiany stanu prawnego, które nastąpiły od momentu wejścia w życie ustawy o referendum lokalnym. Analiza dostępnej literatury naukowej wskazuje również, iż o referendum lokalnym traktowanym w różnym kontekście w ostatnim dziesięcioleciu powstało co najmniej kilkanaście artykułów naukowych³. Powyższe stanowiło asumpt do stworzenia aktualnego i kompleksowego opracowania, którego przedmiotem jest tytułowe „*Referendum lokalne jako forma demokracji*”

¹ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002. Jak wskazuje sama autorka we wstępie ww. publikacji, przedmiotem rozprawy habilitacyjnej uczyniła „*zagadnienie prawa do udziału w referendum lokalnym a nie prawno-ustrojową instytucję referendum jako taką*”. Tamże, s. 5. Pozycja ta jest jednak zdecydowanie jedną z najpełniejszych publikacji poświęconych referendum lokalnemu w polskim piśmiennictwie, toteż będzie ona wielokrotnie cytowana w ramach niniejszej dysertacji. Cenną publikacją monograficzną w polskim piśmiennictwie jest również praca A. Wierzbicy, która częściowo odnosi się do referendum lokalnego. Zob. A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej LEX.

² Wynik przeglądu dwóch powszechnie stosowanych elektronicznych systemów informacji prawnej wskazuje, iż w ich zasobach znajdują się publikacje dotyczące referendum lokalnego, które mają charakter komentarzowy. W systemie informacji prawnej Lex przy ustawie o referendum lokalnym można znaleźć następujące komentarze: P. J. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007; K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007; Ponadto do ustawy o referendum lokalnym jedynie częściowo odnosi się publikacja: W. Kotowski, B. Kurzępa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o referendum lokalnym [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2008. Jak widać wszystkie komentarze zostały wydane w latach 2007-2008. Monografie znajdujące się w zbiorach ww. systemu do instytucji referendum odnoszą się tylko częściowo. W systemie informacji prawnej Legalis, dostępna jest publikacja komentarzowa: A. Rakowska-Trela, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2019, która jest najnowszą dostępną publikacją komentarzową do ustawy. Weryfikację przeprowadzono na dzień 27.02.2021r. (co następnie weryfikowano w dniu 25.04.2023r.),

³ <https://nauka-polska.pl>, wyszukiwanie po hasle „referendum lokalne” skutkuje wyświetleniem 28 wyników. Wyszukiwanie po hasle „referendum gminne” skutkuje wyświetleniem 6 wyników. Test przeprowadzono na dzień 26.03.2023r.

bezpośredniej w gminie”. Dysertacja jako pierwsza praca dotycząca referendum lokalnego na poziomie gminy odnosi się do najnowszych zmian prawnych wynikających chociażby z przeprowadzonej w 2023 roku nowelizacji ustawy o referendum lokalnym, jak również stosowanych pomocniczo przepisów kodeksu wyborczego. Zmiany te następowały w czasie pisania pracy, toteż nie brakuje w jej treści również odniesień do poprzedniego stanu prawnego. Pozwoli to czytelnikowi porównać i uchwycić kierunek ewolucji analizowanych przepisów. Część zmian dotyczących u.r.l. oraz u.k.w., choć znana, wejdzie w życie dopiero w niedalekiej przyszłości, ze względu na fakt, iż są one powiązane z planowanym wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców.

Ponadto wskazać należy, że w trakcie pisania niniejszej dysertacji Sejm przyjął ustawę⁴, której rozwiązania mogą w bardzo istotny sposób wpłynąć na kształt referendum lokalnego w Polsce. Ustawa ta jest obecnie w trakcie procedowania, które na dzień pisania pracy nie zostało zakończone. Choć autor dysertacji zdaje sobie sprawę, iż dalsze losy aktu mogą być różne (Senat zaproponował odrzucenie w całości projektu ustawy zmieniającej⁵), to uznał, iż w tekście dysertacji należy odnieść się do proponowanych rozwiązań, gdyż obrazuje to możliwe kierunki zmian, jak również wskazuje, że istnieje poważne zainteresowanie zmianami dotyczącymi referendum lokalnego w Polsce. Autor jest zdania, że zainteresowanie to będzie przybierać na sile, chociażby ze względu na rosnącą świadomość społeczeństwa obywatelskiego oraz coraz większą rolę form demokracji sprawowanej w sposób bezpośredni przez obywateli. Dysertacja ma stanowić podstawę do ponownych rozważań na temat instytucji demokracji bezpośredniej jaką jest referendum. Brak aktywnego dyskursu akademickiego na temat referendum w obliczu tak dynamicznych zmian prawnych i społecznych nie służy rozwojowi tej ważnej instytucji. Wręcz przeciwnie, może prowadzić do podejmowania przez ustawodawcę pochopnych i doraźnych decyzji legislacyjnych, które nie będą poparte mocną podstawą merytoryczną wypracowaną przez środowisko naukowe, a jedynie przesłankami natury politycznej. Powyższe przeświadczenie autora ukształtowało kolejny ważny powód do napisania niniejszej pracy, którym jest próba zwrócenia uwagi na konieczność powrotu do rozmów na temat form demokracji bezpośredniej w Polsce i wypracowania konkretnego (nieprzypadkowego) kierunku ich rozwoju.

Wskazane wyżej aspekty prawne, należy zestawić również z dynamicznymi zmianami

⁴Proj.ust.zm.u.r.l.(2024).

⁵Zob. Uchwała Senatu RP z dnia 30 marca 2023 roku w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym. Druk nr 3119. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3119>

społecznymi i rozwojem technologii, który w obecnych czasach może sprzyjać podejmowaniu decyzji przez ogół społeczeństwa w sposób zdalny (tak jak to w momencie pisania niniejszej dysertacji, ze względu na pandemię COVID-19, mogły robić powszechnie organy przedstawicielskie). Jest to zupełnie *novum* w polskim porządku prawnym, na które niewątpliwie warto zwrócić uwagę. Praca swoim zakresem obejmie również inne nowe zagadnienia, w tym związane z Brexitem i odmienną niż dotychczas podstawą prawną do wzięcia udziału w referendum gminnym przez obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Powyższe elementy stanowią dodatkowe okoliczności i motywy wyboru tematu pracy oraz określenia jej ostatecznego celu.

Konkludując powyższe, stwierdzić należy, iż przeprowadzona przez autora dysertacji analiza w zakresie aktualnej wiedzy naukowej dotyczącej referendum gminnego, uwzględniająca w szczególności:

- 1) stan dostępnej literatury przedmiotu, w tym brak kompleksowej i aktualnej zarazem publikacji dotyczącej referendum przeprowadzanego wyłącznie na terenie gminy,
 - 2) zmiany w przepisach dotyczących przeprowadzenia referendum lokalnego,
 - 3) dynamiczny rozwój technologiczny związany m.in. z pandemią Covid-19,
- w sposób jasny określa ramy problemu badawczego objętego dysertacją, który zgodnie z metodyką prowadzenia badań w naukach prawnych przejawia się w określeniu pewnego „*obiektywnego stanu niewiedzy w obrębie dotychczasowej wiedzy*”⁶. Stan ten autor zamierza uzupełnić poprzez badania prowadzone w ramach dysertacji, gdyż powyższe ustalenia stały się determinantem dla określenia głównego celu pracy, którym jest uzupełnienie wykazanej powyżej luki poprzez stworzenie kompleksowej publikacji poświęconej referendum gminnemu, uwzględniającej wymienione nowe zagadnienia, jak również odnoszącej się do spraw już opisanych z jednoczesnym zajęciem stanowiska przez autora w kwestiach, które niejednokrotnie są sporne w literaturze przedmiotu. Publikacja będzie również obejmować pozostałe zagadnienia związane z przeprowadzeniem referendum z uwagi na konieczność zapewnienia kompleksowości wyводу.

⁶R. A. Stefański, *Metodyka przygotowania rozprawy doktorskiej* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników*. Teoria i praktyka, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, s. 148.

Dzięki temu będzie możliwa weryfikacja podstawowej tezy pracy, zgodnie z którą członkowie wspólnot samorządowych mają zapewnioną w sposób optymalny możliwość sprawowania demokracji bezpośredniej w gminie poprzez instytucję referendum.

W celu wieloaspektowej weryfikacji tak postawionej tezy autor dysertacji przyjął czterorozdziałową konstrukcję pracy, która zostanie opisana poniżej. Każdy z rozdziałów będzie służyć weryfikacji poszczególnych hipotez badawczych, które w zamierzeniu autora odnosić się będą do tezy pracy w aspektach: historycznym, form sprawowania władzy w państwie demokratycznym, miejsca referendum w systemie prawnym oraz analizy przepisów dotyczących organizacji referendum gminnego.

W zakresie konstrukcji i zawartości pracy należy wskazać, że składa się ona z następujących rozdziałów, które powinny przynieść odpowiedź na poszczególne hipotezy badawcze:

Rozdział pierwszy obejmować będzie zagadnienia historyczne. Celem rozdziału jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dotyczące historycznego pochodzenia formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum. Rozdział ma stanowić również szerokie tło historyczne i interpretacyjne będące wprowadzeniem do dalszych rozważań, w szczególności w odniesieniu do dość krótkiej historii referendum lokalnego w Polsce. Ponadto celem rozdziału będzie weryfikacja hipotezy sprowadzającej się do przypuszczenia, iż warunki do przeprowadzenia referendum lokalnego w Polsce są zupełnie inne niż w przypadku Szwajcarii, która często stawiana jest jako wzór do naśladowania. W tym celu zastosowana zostanie metoda komparatystyczna polegająca na zakreśleniu tła prawnego referendum w Polsce i Szwajcarii oraz historyczna polegająca na określeniu historii referendum w dwóch państwach. Rozdział ma również znaczenie dla zastosowanej w pracy metody hermeneutycznej, gdyż trudno jest zrozumieć, analizować i interpretować przepisy dotyczące instytucji demokracji bezpośredniej jaką jest referendum bez szerszego kontekstu historycznego, społecznego i kulturowego⁷.

Drugi rozdział dysertacji poświęcony jest występującym w polskim systemie prawnym formom sprawowania demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej. Prócz wskazania

⁷W zakresie metody hermeneutycznej w piśmiennictwie podnosi się, iż: „*Dopiero opis i wyjaśnienie kontekstów historycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturowego daje pełne zrozumienie określonych norm prawnych*”. T. Barankiewicz, *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników*. Teoria i praktyka, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, s. 114. Autor cytuje: M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2021, s. 81-94.

podstawy prawnej współistnienia poszczególnych form demokracji autor dysertacji postara się znaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy. Jednym z celów rozdziału będzie weryfikacja hipotezy sprowadzającej się do przypuszczenia, iż wskazane wyżej formy demokracji uzupełniają się wzajemnie i przez to w optymalny sposób umożliwiają kierowanie sprawami publicznymi przez członków wspólnot samorządowych w drodze referendum. Będzie to wymagało analizy szczegółowej prowadzącej do:

- a) uzyskania odpowiedzi na pytanie o stosunek demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego oraz wskazaniem możliwych zmian w tej materii,
- b) ustalenie czy i w jaki sposób demokratyczne formy sprawowania władzy się wzajemnie uzupełniają,
- c) ustalenie katalogu występujących w polskim porządku prawnym rodzajów instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

W badaniach wykorzystana zostanie m.in. metoda analizy konstrukcyjnej, zmierzającej do rozbicia na proste elementy przepisów dotyczących współistnienia form demokracji i wykazania występujących między nimi powiązań i korelacji.

Rozdział trzeci zamknie część wstępną pracy pozwalającą zrozumieć samą instytucję referendum oraz będzie stanowić wstęp będący istotnym tłem interpretacyjnym dla dalszych rozważań. W ramach rozdziału autor zamierza zweryfikować hipotezę sprowadzającą się do przypuszczenia, iż instytucja referendum gminnego jest w sposób właściwy umiejscowiona w polskim systemie prawnym co zapewnia najlepszy możliwy standard sprzyjający realizacji demokracji bezpośredniej w gminie. W zakresie powyższego w ramach rozdziału autor zamierza:

- a) poddać analizie zagadnienie umiejscowienia referendum w polskim systemie prawnym,
- b) podjąć próbę skatalogowania rodzajów referendum oraz kryteriów podziału tej instytucji z wyszczególnieniem i opisaniem kwestii, które mogą rodzić wątpliwości interpretacyjne,
- c) podjąć próbę utworzenia uniwersalnej definicji referendum gminnego, która w klarowny sposób pozwoli „wyjaśnić” na czym ono polega.

Rozdział czwarty dysertacji z założenia stanowić ma najbardziej rozbudowaną część pracy, dotyczącą *stricto* referendum gminnego w polskim systemie prawnym. Jego treść

zawierać będzie odniesienie do wszystkich przepisów u.r.l. w kolejności odpowiadającej budowie i systematyce tej ustawy. W ramach tak przyjętej konstrukcji w rozdziale zawarte zostaną m.in. rozważania mające prowadzić do odpowiedzi na pytania o zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy oraz poczyniona zostanie pogłębiona, wielowymiarowa analiza oraz interpretacja przepisów, które mają zastosowanie w procedurze referendalnej. Ma to na celu w szczególności weryfikację hipotezy, zgodnie z którą obowiązujące przepisy dotyczące referendum gminnego zapewniają jego przeprowadzenie bez większych wątpliwości interpretacyjnych oraz że przepisy te nie wymagają zmian. Inaczej rzecz ujmując weryfikowana będzie odpowiedniość i adekwatność obowiązujących przepisów dla właściwego realizowania tytułowego celu jakim jest sprawowanie demokracji bezpośredniej w trybie referendum gminnego.

W rozdziale zastosowana zostanie metoda formalno-dogmatyczna (zwana inaczej metodą dogmatyczno-prawną), której celem jest ustalenie poprawnego znaczenia norm prawnych. Uwzględniono przy tym jednocześnie reprezentowane przez autora niniejszej dysertacji podejście celowościowe przy interpretacji przepisów⁸. Na uwagę zasługuje również zastosowanie metody ekonomicznego działania prawa co zostanie uwzględnione między innymi przy opisie progów wymaganych do ważności referendum lub kar związanych z naruszeniem przepisów referendalnych.

Zawartość merytoryczna pracy zakończona zostanie wnioskami stanowiącymi wynik przeprowadzonych badań. Aby praca mogła mieć charakter kompleksowego opracowania na końcu dysertacji zostaną zamieszczone wzory dokumentów stosowanych przy organizacji i przeprowadzeniu referendum gminnego.

W zakresie formalnym, praca zostanie skonstruowana przede wszystkim w sposób dedukcyjny – od ogólnych informacji dotyczących samej instytucji referendum oraz demokracji bezpośredniej do informacji szczegółowych skupiających się na kolejnych przepisach ustawy o referendum lokalnym w kontekście referendum przeprowadzanego wyłącznie na terenie gminy. Przedstawione w pracy wnioski będą wyprowadzane na podstawie istniejących już ustaleń oraz stanu wiedzy, jak również istniejącego w momencie jej pisania stanu prawnego. W tekście dysertacji nie zabraknie również

⁸W pracy nie zabraknie odniesień do materiałów legislacyjnych, w tym projektów aktów prawnych i ich uzasadnień. Z. Tobor w zakresie modelu agencyjnego intencji prawodawcy wskazuje, że z modelem tym: „nierozzerwalnie łączy się wykorzystywanie materiałów legislacyjnych w procesie ustalania intencji ustawodawcy. Materiały z tego procesu odzwierciedlają »konwersację« między jego uczestnikami. Dokonując interpretacji przepisów prawnicy powinni »wsluchiwać się« w tę konwersację”. Zob. Z. Tobor, *Sposoby ustalania intencji* [w:] *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 258-277.

wniosków wynikających z zestawiania ustaleń dogmatycznych oraz doświadczeń i obserwacji autora, co wskazuje na częściowo empiryczny charakter rozprawy.

Zamiarem autora jest również osiągnięcie celu pobocznego pracy o charakterze aplikacyjnym. Choć ma to mniejsze znaczenie naukowe, autor dysertacji jako praktyk samorządowy dostrzega konieczność odniesienia się do zagadnień związanych z praktycznym stosowaniem przepisów prawa, aby czytelnik mógł sięgnąć do jej treści i uzyskać odpowiedź na pytania pojawiające się w związku z organizacją referendum na terenie gminy. Ma to szczególne znaczenie z uwagi na zmiany stanu prawnego. Istotne jest również wyartykułowanie ewentualnie powstałych podczas pisania dysertacji wniosków *de lege ferenda*, które mogą być przydatne dla organów tworzących prawo.

Choć dysertacja w swojej istocie przyjmie charakter prawny, nie sposób w niej pominąć szerszego kontekstu politologicznego oraz społecznego. Zagadnienia te są często pomijane w literaturze prawniczej, jednakże w ocenie autora nie można zapominać o szerszych czynnikach, które mają wpływ na kształt przepisów prawa w demokratycznym systemie prawnym.

Dysertacja obejmuje stan prawny na dzień 25 maja 2023 roku.

Rozdział I. Historyczny kontekst głosowań demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum

1. Wstęp

W kwestii historycznego pochodzenia instytucji referendum, w literaturze przedmiotu napisano już naprawdę wiele. Gros publikacji dotyczących referendum rozpoczyna się właśnie od tego zagadnienia. W przeciwieństwie do oceny ustawodawstwa czasów współczesnych, pewne ustalenia co do historii referendum pozostaną niezmiennie, toteż na potrzeby dysertacji zostały zebrane i przedstawione najważniejsze informacje dotyczące pochodzenia głosowań ludowych w kontekście referendum. W ramach niniejszego rozdziału, dotychczasowe ustalenia, o których mowa powyżej, zostaną uzupełnione w zakresie, w którym autor niniejszej dysertacji uznał, iż wymagają szerszego niż spotykanego w dotychczasowych publikacjach komentarza. Ich analiza oraz zestawienie z pozostałymi informacjami przedstawionymi w niniejszej pracy powinny stworzyć pełny obraz pozwalający zrozumieć opisywaną instytucję. Co należy traktować jako niezbędny element pracy doktorskiej dotyczącej referendum lokalnego jako jednej z form demokracji bezpośredniej oraz istotne tło dla dalszych rozważań.

2. Starożytne formy demokracji bezpośredniej

2.1. Przykłady greckie i rzymskie

Prace dotyczące demokracji bezpośredniej, w tym referendum, często zawierają odwołania do demokratycznych metod sprawowania władzy w starożytnej Grecji oraz Rzymie. Obraz demokracji sprawowanej w greckich polis (*poleis*) znamy między innymi dzięki przekazom Arystotelesa ze Stagiry, który podczas swojej działalności w IV w. p.n.e., zajmował się analizowaniem ustrojów funkcjonujących w greckich państwach - miastach. W greckich polis funkcjonowały obok siebie: zgromadzenie ludowe, wielka rada, urzędnicy oraz sąd ludowy. Na potrzeby dysertacji należy szczególnie przyjrzeć się tym pierwszym, tj. zgromadzeniom ludowym, których charakterystyka może w naturalny sposób rodzić skojarzenia z instytucją dzisiejszego referendum. W greckich zgromadzeniach ludowych (eklezja) mogli brać udział wyłącznie niepozbawieni praw publicznych obywatele. Zgromadzenia odbywały się kilka razy w miesiącu. Jak wskazuje B. Banaszak, prócz posiadanej mocy ustawodawczej „zgromadzenie wybierało też i kontrolowało urzędników, przyjmowało posłów, decydowało o wojnie i pokoju, chroniło

państwo przez sąd skorupkowy (ostracyzm), umożliwiający wydalenie z państwa obywatela niebezpiecznego dla ustroju”⁹. W odniesieniu do zbierających się cyklicznie ateńskich zgromadzeń ludowych ten sam autor stwierdza, iż właśnie w nich „należy poszukiwać pierwowzoru bezpośredniego sposobu sprawowania władzy i stanowienia prawa przez suwerena”¹⁰.

W rzymskiej civitas również istniały zgromadzenia ludowe, którym przypisywane były różne funkcje (sprawozdawczo - informacyjne *contiones*, dostępne tylko dla patrycjuszy *comitia curiata*, zwoływane według oddziałów wojskowych oligarchiczne *comitia centuriata*, zbierane według miejsca zamieszkania *comitia tributa* oraz dostępne dla plebejuszy *concilia plebis*). Zgromadzenia publiczne w Rzymie uchwały ustawy, wybierały urzędników, wypowiadały wojnę oraz pełniły zadania związane z sądownictwem, w tym przyjmowanie odwołań od wyroków skazujących na karę śmierci¹¹.

Wyżej przytoczone przykłady greckie i rzymskie dowodzą, że instytucje demokracji bezpośredniej były wykorzystywane już w czasach starożytnych i właśnie w tym kontekście można je przywoływać pisząc o referendum jako instytucji demokratycznej sprawowanej bezpośrednio przez naród.

Należy natomiast mieć na uwadze, że nie były to instytucje, które można porównać wprost ze współczesnym referendum. Owszem, jak już wykazano powyżej, ich wspólnym punktem jest fakt, że zarówno referendum, jak i greckie oraz rzymskie zgromadzenia ludowe należy traktować jako formę demokracji bezpośredniej. Szczegółowa analiza poszczególnych instytucji wskazuje jednak, iż rządzą nimi zupełnie inne zasady. Trafnie pisze A. Bisztyga, iż „nie da się wyprowadzić głosowania ludowego w dzisiejszym kształcie bezpośrednio z form demokracji ateńskiej czy rzymskiej”¹². Ewidentne różnice dotyczą w szczególności faktu, iż dawne zgromadzenia odbywały się w jednym wyznaczonym do tego miejscu, natomiast obecne referendum odbywa się w sposób rozproszony w różnych miejscach kraju (województwa, powiatu lub gminy w przypadku referendum lokalnego). Szukając bezpośredniego porównania, zapewne najbliższe dzisiejszemu referendum lokalnemu byłoby do zgromadzeń ludowych, które

⁹J. Walachowicz, *Państwo antyczne* [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa*, Poznań 1994, s. 21.

¹⁰B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 295.

¹¹J. Walachowicz, *Państwo antyczne...*, s. 22-23.

¹²A. Bisztyga, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum* [w:] *Humanistyczne Zeszyty Naukowe, Pismo Rady Uczelnianej Zrzeszenia Studentów Polskich - Uniwersytet Śląski*, Katowice 1993, nr 8, s. 24.

odbywały się w niewielkich greckich polis (państwa-miasta). W przeciwieństwie jednak do historycznych zgromadzeń znanych z *polis*, referenda - nawet te w niewielkich gminach - nie odbywają się poprzez głosowanie w jednym miejscu, co jest najlepszym przykładem na wykazanie kluczowej wręcz różnicy pomiędzy opisywanymi instytucjami. Również E. Olejniczak-Szałowska zwraca uwagę na fakt, iż „*instytucja referendum pozwala na bezpośrednie ujawnianie woli powszechnej (woli suwerena) na dużych obszarach, bez barier wyznaczonych fizyczną możliwością zgromadzenia w jednym czasie i miejscu osób zdolnych do podjęcia decyzji publicznych*”¹³. Szukając poparcia wyżej wymienionych twierdzeń w literaturze zagranicznej należy przytoczyć, często cytowane w kontekście referendum, słowa Th. Curti, który w swojej pracy *Le referendum* stwierdza, iż „*dawniej suweren, tj. wszyscy obywatele posiadający prawa polityczne gromadzili się w jednym miejscu, celem podjęcia określonej decyzji, natomiast dzisiejsze głosowania dokonują się poprzez indywidualne głosowanie w różnych miejscach, w tym samym zazwyczaj czasie i na określone zagadnienie przedstawione głosującym. Głosy zebrane z wszystkich obwodów stanowią referendum*”¹⁴.

Należy również pamiętać, że dzisiejsze głosowania, w odróżnieniu do tych historycznych, mają charakter powszechny - w sensie osób uprawnionych do głosowania. Ze względu na różnice w zakresie posiadania praw publicznych przez mieszkańców starożytnej Grecji czy też Rzymu, które najczęściej były inne w ramach różnych grup społecznych, przyznać trzeba, że osób mogących wziąć aktywny udział w zgromadzeniach ludowych było znacznie mniej niż tych, których dotyczyły uchwalane podczas nich regulacje.

W ramach podsumowania powyższego, warto w tym miejscu przytoczyć również pogląd E. Zielińskiego, który wskazuje, iż cechy dzisiejszego referendum takie jak „*bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się, posiadanie tylko jednego głosu oraz uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą w uchwalaniu konstytucji i ustaw oraz w rozstrzyganiu spraw (...) świadczą, że referendum jest instytucją nową i opartą na innych zasadach aniżeli spotykane dawniej instytucje służące do bezpośredniego wyrażania woli*”¹⁵. Z tym poglądem należy się niewątpliwie zgodzić, toteż konkludując powyższe rozważania, w nawiązaniu do zdarzających się w literaturze

¹³E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 10.

¹⁴Th. Curti, *Le referendum*, Paris 1905, s. 70. Cyt. za A. Bisztyga, *Geneza i charakter prawny...* s. 25-26. Theodor Curti był znanym badaczem opisującym szwajcarskie referenda, toteż nie sposób pominąć tego autora również w niniejszej pracy.

¹⁵E. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 13.

porównać do starożytnych instytucji demokratycznych, stwierdzić należy, że z pewnością nie można tych instytucji ze sobą utożsamiać. Referendum jakie znamy dziś różni się znacząco od starożytnych zgromadzeń ludowych. Z pewnością nie można jednak wykluczyć ewentualnej inspiracji twórców znanego nam w świecie współczesnym referendum formami demokracji bezpośredniej występującymi w greckiej *polis* lub rzymskim *civitas*.

2.1. Wiec plemion słowiańskich

Prócz przykładów greckich i rzymskich, warto część uwagi poświęcić występującym w starożytności i wczesnym średniowieczu (tzw. okres przedpaństwowy) słowiańskim wiecom plemiennym¹⁶, które bez szerszego opisu bywają jedynie wymieniane przez autorów (obok greckich i rzymskich zgromadzeń ludowych), w kontekście demokracji bezpośredniej¹⁷. Być może powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż szczegółowa wiedza na temat samych wieców, ze względu na brak dostatecznej ilości źródeł, jest bardzo ograniczona¹⁸. Do takiego wniosku skłania przegląd dostępnej literatury historycznej, odnoszącej się do opisywanego zagadnienia. Zdaniem autora niniejszej pracy, dla pełnego zrozumienia opisywanej materii, warto jednak czytelnikowi przedstawić ogólną charakterystykę wiecu organizowanego przez słowiańskie plemiona. J. Walachowicz wspomina, iż ustrój plemienny oznaczał „*rodzaj demokracji wojskowej, opartej na wiecach i książętach będących głównie dowódcami wojskowymi*”¹⁹. W kontekście zwoływania oraz miejsca zgromadzeń ludności plemiennej pisze B. Boroń w sposób następujący: „*wiece zwoływane były nie tylko regularnie, w ustalonych tradycją terminach, ale również w nagłych wypadkach, w wymagających tego okolicznościach. Ludność plemienia musiała zatem wiedzieć, w jakie miejsca się udać. Według większości informacji źródłowych wiece odbywały się na określonych miejscach pod gołym niebem*”²⁰. W zakresie przedmiotu wieców, należy wymienić sprawy związane z polityką wewnętrzną oraz zewnętrzną dotyczącą plemion lub ich związków²¹ w tym w szczególności wybór władców, kwestie wypowiedania wojen i zawierania pokojów,

¹⁶Jak pisze P. Boroń „*Państwa słowiańskie powstawały później niż państwa innych ludów europejskich. Większe i zdolne do przetrwania organizmy państwowe stworzone zostały dopiero w X wieku*”. P. Boroń, *Słowiańskie wiece plemienne*, Katowice 1999, s. 7.

¹⁷Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 295.

¹⁸P. Boroń, *Słowiańskie...*, s. 82.

¹⁹J. Walachowicz, *Między antykiem a feudalizmem* [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, *Historia ustroju...*, s. 39.

²⁰P. Boroń, *Słowiańskie...*, s. 87.

²¹O. Balzer, *O kształtach państw pierwotnej Słowiańszczyzny Zachodniej* [w:] *Pisma pośmiertne O. Balzera*, t. III, Lwów 1937, s. 107.

czy nawet zmianę wyznawanej religii. W zakresie spraw dotyczących życia codziennego należy szczególną uwagę zwrócić na kwestie sądownicze oraz funkcję rozstrzygania sporów²². Jak wspomina ww. autor „oprócz sądownictwa trudno odnaleźć w źródłach informacje o decydowaniu przez wiec o innych sprawach codziennych”²³. Nie można jednak wykluczyć, iż podczas wieców plemiennych były rozstrzygane inne niż wymienione powyżej kwestie dotyczące danej społeczności. Przypuszcza się, że w wiecach mogli brać udział jedynie mężczyźni wchodzący w skład plemienia²⁴.

Powyższy opis słowiańskich wieców plemiennych skłania do analogicznych, jak w przypadku demokracji greckiej oraz rzymskiej, wniosków. Wskazują na to w szczególności jedność miejsca, w którym odbywało się zgromadzenie oraz ograniczony krąg osób uprawnionych do udziału w wiecu. Podobnie więc jak w przypadku rzymskich i greckich zgromadzeń ludowych, dawne słowiańskie wiece można traktować jako demokratyczną formę rozpatrywania kwestii ważnych dla danej społeczności, natomiast nie sposób szukać tu prostej analogii do dzisiejszego referendum.

3. Czasy średniowieczne

W zasadzie okres średniowiecza stanowił trwającą do czasów nowożytnych przerwę w funkcjonowaniu instytucji demokratycznych. Mimo to, w literaturze podkreśla się, iż nawet w tej epoce podnoszone były idee nawiązujące do zasady zwierzchnictwa narodu – w tym kontekście B. Bisztyga, wskazuje chociażby na doktrynę głoszoną przez św. Tomasza z Akwinu, w której głosi on prawo ludu do sprzeciwienia się władzy sprzecznej z prawem stanowionym i boskim²⁵. Na marginesie niniejszych rozważań podkreślić wypada, że myśliciel ten w swoich dziełach dotyczących człowieka i społeczności głosił również tezy, uznawane w dzisiejszych czasach za zawierające „załączek” zasady pomocniczości²⁶, której niewątpliwy związek z demokracją bezpośrednią zostanie wyjaśniony w dalszej części niniejszej pracy.

W nawiązaniu do przejawów zasady zwierzchnictwa narodu w średniowieczu, prócz tekstów Akwiniaty, B. Bisztyga zwraca uwagę na mowę francuskiego myśliciela Filipa Pota, wygłaszającego w 1484 roku tezy o partycypacji ludu w stanowieniu prawa, które

²²P. Boroń, *Słowiańskie...*, s. 89-99.

²³P. Boroń, *Słowiańskie...*, s. 93.

²⁴P. Boroń, *Słowiańskie...*, s. 70.

²⁵A. Bisztyga, *Geneza i charakter...*, s. 25.

²⁶W. Piwowarski, *Zasada pomocniczości w pismach św. Tomasza z Akwinu* [w:] *Roczniki Filozoficzne, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II*, 1962, tom 10, nr 2, s. 67 - 87.
Źródło: www.jstor.org/stable/43409951

tego ludu dotyczy²⁷. Tezy te nie miały jednak realnego odzwierciedlenia w praktyce, toteż mając na uwadze powyższe, uznać należy, że czasy średniowiecza z pewnością nie należą do okresu, który można utożsamiać z działającymi instytucjami demokracji bezpośredniej.

W tym kontekście, w okresie średniowiecza, szczególną uwagę należy zwrócić natomiast na wykształcające się na terenie dzisiejszej Szwajcarii zjawiska społeczne mające na celu obronę i uniezależnienie się tamtejszej ludności od wpływów dynastii Habsburgów. Efektem tych działań było zawarcie pod koniec XIII wieku związku między trzema kantonami Schwyz, Uri i Unterwalden. Celem związku było nieuznawanie zewnętrznych decyzji a podejmowanie ich wewnątrz danej wspólnoty²⁸. Z czasem do związku dołączały kolejne kantony. Jest to o tyle istotne, gdyż właśnie wtedy zaczęły tlić się działania, które w przyszłości miały się zmienić w znane nam dziś referendum.

4. Czasy współczesne

4.1. Helweckie głosowania ludowe

Opisane powyżej związki między helweckimi kantonami są w literaturze przedmiotu podawane jako kolebka dzisiejszego, nowoczesnego referendum. B. Banaszak wyraża w tej kwestii słuszną opinię, iż „w erze nowożytnej referendum zostało zinstytucjonalizowane w XVI w. w Szwajcarii”²⁹, i tutaj poszukiwać należy początków referendum znanego nam współcześnie. Instytucjonalizacja, o której wspomina cytowany autor, nastąpiła właśnie na podstawie wspomnianych wcześniej helweckich zgromadzeń ludowych. W tej kwestii E. Zieliński wskazuje na trzy dawne instytucje będące źródłem referendum:

1. tzw. Landsgemeinde, czyli uznawane za najwyższą władzę państwową zgromadzenia mężczyzn zdolnych do noszenia broni³⁰. Przedmiotem zgromadzeń była działalność ustawodawcza, jak również wyróżnianie zasłużonych obywateli;
2. instytucje kantonów, które tworzyły związki gmin, podczas których kantony regulowały sprawy wspólne, wychodzące poza zakres działania pojedynczego kantonu. Decyzje w tym zakresie podejmowano na sejmikach związkowych, na które każda gmina wysyłała swoich przedstawicieli. Każdy z reprezentantów otrzymywał instrukcje, które

²⁷A. Bisztyga, *Geneza i charakter...*, s. 25.

²⁸A. Bisztyga, *Geneza i charakter...*, s. 25.

²⁹B. Banaszak, *Prawo...*, s. 296.

³⁰Zgromadzenia te odbywały się w kantonach Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Gersan, Zug oraz Appenzel. Zob. B. Banaszak, *Prawo...*, s. 296.

musiały zostać poddane pod głosowanie wszystkich uprawnionych mieszkańców reprezentowanej gminy - inaczej rzecz ujmując instrukcje zostawały poddane *ad referendum* mieszkańców konkretnej gminy. Działanie to nazwano następnie *votations sur referendum*, czyli „głosowanie nad referendum”;

3. zwoływanie przez gminy miejskie wspólnej narady wybranych obywateli w celu podjęcia decyzji w istotnych dla gminy sprawach³¹.

4.2. Przykłady amerykańskie

Niniejszy wywód nie byłby zupełny bez wskazania, iż prócz dawnych doświadczeń helweckich należy zwrócić równoległe uwagę na wydarzenia odbywające się w początku XVII w. na kontynencie amerykańskim. W kontekście dawnych helweckich głosowań J. Litawski wskazuje, iż „*W Town-ships angielskich kolonij w Ameryce Północnej obserwujemy ucieleśnienie się zasady suwerenności ludu w analogicznych zupełnie instytucjach. W 1640 r. 41 kolonistów angielskich wylądowawszy w Plymouth w zamiarze założenia tam Kolonji spisało dokument, w którym oświadczyli, iż łączą się w ciało polityczne celem samoistnego nadawania sobie praw*”³². Warto przy tym dodać, że (niezależnie od opisanych powyżej wydarzeń na kontynencie europejskim) właśnie na ziemi amerykańskiej zostało przeprowadzone po raz pierwszy referendum konstytucyjne. Chodzi o konstytucje Massachusetts (1778-1780) oraz New Hampshire (1779-1784), które weszły w życie po zatwierdzeniu przez obywateli³³.

5. Doktryny polityczne mające wpływ na rozwój demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej

5.1. Doktryna J.J. Rousseau

Wracając na grunt europejski podkreślenia wymaga, iż helweckie głosowania ludowe, nie były jedyną przyczyną powstania nowoczesnego referendum, choć można je uznać za jeden z istotnych elementów w tym zakresie. Jak wspomina E. Olejniczak-Szałowska:

„Współczesna prawno-ustrojowa instytucja referendum wywodzi się z dwóch źródeł:

1. dawnych form prawodawstwa ludowego kantonów i gmin szwajcarskich, a więc z odległych sięgających średniowiecza tradycji historycznych, które przekształciły się w formę zinstytucjonalizowaną w wieku XVI;

³¹E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii*, [w:] *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, str. 275-276 za J. Signorel, *Le referendum legislatif*, Toulouse 1893, s. 25-29.

³²J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932, s. 15.

³³J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo...*, s.16.

2. z nowszych rozwiązań polityczno-ustrojowych z okresu przechodzenia od feudalizmu do kapitalizmu będących odbiciem doktryn polityczno-prawnych poprzedzających Wielką Rewolucję Francuską, a przede wszystkim z idei umowy społecznej J. J. Rousseau”³⁴.

W zakresie rozwoju instytucji referendum, okres przedrewolucyjny odegrał niewątpliwie kluczową rolę. Były to czasy dużych przemian politycznych, dające możliwość wdrożenia i ugruntowania nowoczesnych wtedy poglądów głoszonych przez wielkich filozofów. W kontekście referendum najczęściej przywoływana przez przedstawicieli piśmiennictwa jest właśnie zawarta w dziele pt. „*Umowa społeczna*”³⁵ doktryna J. J. Rousseau³⁶. Zdaniem Rousseau „*suweren który jest bytem zbiorowym, może być reprezentowany tylko przez samego siebie*”³⁷. Co ciekawe w kontekście wskazanych powyżej przykładów szwajcarskich, Rousseau pochodził ze szwajcarskiej Genewy³⁸. Można powiedzieć, że koncepcja państwa przedstawiona przez J. J. Rousseau, była wyidealizowanym wręcz obrazem demokracji bezpośredniej (jego koncepcja przewidywała głosowanie ludowe w każdej sprawie³⁹) i na pewno nie jest ona odzwierciedleniem współistniejących w dzisiejszym państwie dwóch form demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej⁴⁰. Sam Rousseau zwracał również uwagę na problemy wynikające z jego wizji funkcjonowania państwa zgodnie z głoszoną przez niego teorią woli powszechnej. Cz. Porębski w tej kwestii przywołuje chociażby wątpliwość wielkiego filozofa dotyczącą technicznego problemu „*bezpośredniego tworzenia woli powszechnej*”, a więc bezpośredniego decydowania przez ogół o sprawach państwowych, którego rozwiązaniem miało być postulowane przez Rousseau tworzenie niewielkich państw, w których mieszkańcy się wzajemnie znają⁴¹. Mimo powyższych wątpliwości, naukę Rousseau należy niewątpliwie traktować jako asumpt do powstania opisywanej w ramach niniejszej dysertacji instytucji referendum. Również E. Zieliński twierdzi, że doktryna genewskiego filozofa wywarła „*największy wpływ na powstanie i ukształtowanie się instytucji referendum*”⁴². Przedstawione przez J. J. Rousseau koncepcje „*woli powszechnej*” i „*zwierzchnictwa ludu*” ww. autor trafnie ocenia jako

³⁴E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 10-11.

³⁵Dzieło J. J. Rousseau, pt. *Umowa społeczna* powstało w 1762 roku.

³⁶Jean Jacques Rousseau (1712 - 1778).

³⁷Cyt. za B. Banaszak, *Prawo...*, s. 297.

³⁸J.J. Rousseau urodził się w 28 czerwca 1712 roku w Genewie.

³⁹B. Banaszak, *Prawo...*, s. 297.

⁴⁰Więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym zasady zwierzchnictwa narodu.

⁴¹ Cz. Porębski, *Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau* [w:] *Etyka, Instytut Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego*, t. 22, Warszawa 1986, s. 219.

⁴²E. Zieliński, *Referendum w państwach...*, s. 14.

„fundament ideowy” instytucji referendum⁴³. Zdaje się, że w tej kwestii panuje w piśmiennictwie zgoda. Jak już wskazano powyżej, głoszone przez J. J. Rousseau poglądy mogły zostać zmaterializowane w dobie wielkich przekształceń systemowych. Warto tu przytoczyć słowa B. Banaszaka, iż myśl J. J. Rousseau „propagująca decydowanie przez wszystkich obywateli o wszystkich sprawach znalazła zrozumienie u progu narodzin państwa burżuazyjnego i tym samym przyczyniła się do ukształtowania się nowego rozwiązania - referendum”⁴⁴.

Doktryna J. J. Rousseau dość szybko widoczna była w prawodawstwie francuskim. Jak wskazuje J. Litawski „już dnia 21-go września 1792 Konwencja na pierwszym swem posiedzeniu powzięła jednomyślnie uchwałę, że konstytucja może być uchwalona tylko przez naród. Przez długi czas zasada ta wywierała niemały wpływ. Zastosowano ją do obydwu konstytucyj kolejno uchwalonych przez Konwencję z lat 1793 i 1795, które zostały poddane pod głosowanie ludu”⁴⁵. Choć cytowany autor podkreśla, iż we Francji instytucja ta z czasem nabrała innego charakteru⁴⁶, to warto zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązania francuskie wywarły niewątpliwy wpływ na ustawodawstwo Szwajcarii, gdzie, w kontekście głębokich tradycji demokratycznych, miały spore szanse rozwoju. Jako przykład wyżej wymienionego wpływu, podaje się w literaturze konstytucję szwajcarską z 1798 roku, zawierającą postanowienia wymagające przeprowadzenia obligatoryjnego referendum konstytucyjnego dla przyjęcia zmiany konstytucji. Rozwiązanie to było inspirowane treścią francuskiej konstytucji z 1795 roku⁴⁷. Powyższe obrazuje jak opisywana wyżej doktryna Rousseau trafiła do prawodawstwa Szwajcarii. Co prawda, szwajcarska konstytucja z 1798 ostatecznie nie została przyjęta, jednakże ww. zasadę zastosowano również przy następnej konstytucji z 1802 roku. Co istotne, powtarzając za ww. autorem: „wtedy to po raz pierwszy na ziemi szwajcarskiej odbyło się głosowanie ludowe, przy którym zliczono głosy wszystkich pojedynczych obywateli, w przeciwieństwie do systemu stosowanego w Landsgemeinden, gdzie wszystkich obywateli na jedno miejsce zwoływano”. Opisane wyżej wydarzenia

⁴³E. Zieliński, *Referendum w państwach...*, s. 14.

⁴⁴B. Banaszak, *Prawo...*, s. 297.

⁴⁵J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo...*, s. 16.

⁴⁶J. Litawski pisze: „Powstała w ten sposób tradycja działała przez dłuższy czas, ale inny otrzymała kierunek. W okresie Konsulatu i Cesarstwa wymienić można kilka głosowań ludowych, które odnosiły się w prawdzie do zagadnień konstytucyjnych, nie miały jednak tego charakteru co referendum konstytucyjne w Stanach Zjednoczonych i Szwajcarii lub nawet francuskie z lat 1793 i 1795. Określa się je jako t. zw. plebiscyty, a przedsięwzięte były bądź to do celów osobistych panującego, bądź też przedmiotem ich były zmiany terytorialne państwa”. J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo...*, s. 16-17.

⁴⁷J. Litawski, *Bezpośrednie ustawodawstwo...*, s. 17; E. Zieliński, *Referendum w państwach...*, s. 276.

obrazują moment powstania w Europie nowoczesnego referendum jako wyniku przekształcenia, pod wpływem doktryny Rousseau, dawnych helweckich głosowań ludowych w instytucję nowoczesną i możliwą do stosowania w sposób powszechny. Tak ukształtowana instytucja została rozpowszechniona w wielu państwach stanowiąc jedną z demokratycznych form sprawowania władzy przez lud.

5.2. Doktryna Monteskiusza - rozwój systemu reprezentacyjnego

Dla uzupełnienia wywodu, wypada przy tym wspomnieć, że w poprzedzającym wielką rewolucję francuską czasie kształtowały się również inne koncepcje funkcjonowania państwa. Odmienne do J. J. Rousseau stanowisko zajmował przede wszystkim słynny filozof i prawnik – Monteskiusz⁴⁸, który w swoim dziele pt. „*O duchu praw*”⁴⁹ przedstawia się jako zdecydowany zwolennik demokracji sprawowanej przez przedstawicieli - świadczyć o tym mogą jego następujące słowa: „*Dawne republiki miały przeważnie wielką wadę: lud miał tam prawo do postanowień czynnych i takich, które zadały wykonania, do czego jest zupełnie niezdolny. Winien brać udział u rządzie jedynie przez wybór swoich przedstawicieli, co leży całkowicie w jego możliwościach. O ile bowiem mało komu dane jest znać ścisły stopień zdatności ludzi, każdy zdolny jest wiedzieć w ogólności, czy ten, którego wybiera, światlejszy jest od innych*”⁵⁰. Autor niniejszej dysertacji, przedstawienie tych dwóch przeciwstawnych poglądów wielkich myślicieli, uznaje za istotne, gdyż mogą stanowić dla jej czytelnika istotne uzupełnienie w kontekście kolejnego rozdziału, który będzie dotyczył kwestii prawnych zagadnień związanych z funkcjonującymi równocześnie formami współczesnej demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

Jak wskazuje E. Olejniczak-Szałowska „w końcu wieku XVIII istniało ostre przeciwstawienie „rządów demokratycznych” i „rządów reprezentacyjnych”⁵¹. Przyjąć należy, że w tamtych czasach rządy reprezentacyjne, po prostu, nie były uznawane za demokratyczne. Cytowana autorka za K. Grzybowskiem wskazuje, iż złagodzenie powyższego konfliktu nastąpiło dopiero w wieku XIX, gdzie rządy reprezentacyjne oraz teorie Monteskiuszowskie nabierają znaczenia, w wyniku czego „*ewolucja ustroju demokratycznego doprowadziła do ukształtowania systemu przedstawicielskiego,*

⁴⁸Charles de Montesquieu (1689 - 1755).

⁴⁹Dzieło Monteskiusza „*O duchu praw*” powstało w 1748 roku.

⁵⁰Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Wyd. Zielona Sowa, Kraków 2003, s. 151. Cytat za Ł. Jakubiak, *Referendum jako narzędzie polityki Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.

⁵¹E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 12.

a szereg instytucji demokracji bezpośredniej, z referendum na czele zostaje wchłoniętych i „wmontowanych” w system rządów reprezentacyjnych, stanowiąc ich uzupełnienie i modyfikację poprzez bezpośrednią ingerencję suwerena w sprawy publiczne”⁵². Taki stan rzeczy został utrzymany w zasadzie do czasów obecnych, co znajdzie szersze omówienie w kolejnych rozdziałach dotyczących współistnienia form sprawowania demokracji, już nie w historycznym, ale prawnym kontekście odnoszącym się do czasów współczesnych.

6. Zarys referendum w dzisiejszej Szwajcarii

Jak zostało zaznaczone w poprzednich podrozdziałach niniejszej dysertacji, kształt jaki ma dzisiejsze referendum lokalne jest wynikiem przede wszystkim szwajcarskich doświadczeń demokratycznych. Również współcześnie to właśnie Szwajcaria jest podawana jako pozytywny przykład kraju, w którym demokracja bezpośrednia jest bardzo mocno rozwinięta. Celem niniejszej dysertacji nie jest analiza komparatystyczna, natomiast nie sposób jest pominąć kolebki głosowań referendalnych w dysertacji poświęconej tej instytucji. Niniejszy podrozdział, choć krótki, ma również pokazać, iż sprawowania władzy poprzez instytucje demokracji bezpośredniej określona społeczność musi się nauczyć. W ocenie autora niniejszej pracy właśnie wielowiekowe doświadczenia demokratyczne skutkują tym, że społeczeństwo szwajcarskie jest w stanie podejmować częste decyzje w drodze głosowań ludowych. W piśmiennictwie podnoszona jest m.in. kwestia wyjątkowości Szwajcarii pod względem jej uwarunkowań geograficznych, które mogły mieć wpływ na obecny kształt demokracji bezpośredniej. Jak wskazuje M. Musiał-Karg „*Federacja (...) powstawała inaczej niż większość państw w Europie: od dołu do góry – od samorządowych górskich gmin, poprzez kantony, do związków kantonów, które łącząc się stopniowo ze sobą, utworzyły państwo*”⁵³. Taki stan rzeczy, opisywany zresztą we wcześniejszej części dysertacji, niewątpliwie miał wpływ nie tylko na rozwój instytucji referendum, ale również na powszechność podejmowania decyzji w formach demokracji bezpośredniej. W świetle powyższego, w ocenie autora niniejszej pracy uprawnionym może być stwierdzenie, że w sytuacji, w której politycy wielu współczesnych państw zastanawiają się w jaki sposób zachęcać obywateli do zwiększonego udziału w sprawowaniu władzy z wykorzystaniem demokracji

⁵²E. Olejniczak-Szałowska za K. Grzybowskiem, *Referendum*, PiP 1946, z. 3, s. 4 [w:] E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 12.

⁵³M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii*, Poznań 2012, s. 97.

bezpośredniej, w Szwajcarii jest to naturalną konsekwencją jej specyficznych uwarunkowań oraz historycznych doświadczeń.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Konfederacja Szwajcarska jest „*modelowym przykładem państwa z rozwiniętym systemem demokracji bezpośredniej*”⁵⁴. Również E. Zieliński cytując literaturę zagraniczną podaje, że „*referendum w Szwajcarii ma największy zakres stosowania zarówno w Europie, jak i na świecie*”⁵⁵. Dalej autor stwierdza, że „*Zakres ten przejawia się w zasięgu historycznym, terytorialnym, liczebnym i przedmiotowym*”⁵⁶. Niewątpliwie jest to twierdzenie prawdziwe, gdyż demokracja bezpośrednia w Szwajcarii jest niezwykle rozwinięta, choć w ocenie autora dysertacji wynika to przede wszystkim z wskazanego powyżej zasięgu historycznego, bowiem kilkusetletnie doświadczenia, mają ogromny wpływ na dojrzałość społeczeństwa obywatelskiego w Konfederacji Szwajcarskiej. Przede wszystkim należy zauważyć, że obywatele tego państwa mieli czas, żeby pojąć, jakie konsekwencje pociągają za sobą określone decyzje czynione w ramach instytucji demokracji bezpośredniej jaką jest referendum. W ocenie autora niniejszej pracy niezależnie czy demokracja jest sprawowana w sposób bezpośredni czy pośredni, odpowiedzialnego zarządzania trzeba się nauczyć i jest to pewien proces.

Przykład:

Podjęcie decyzji o podniesieniu podatków w gminie może się początkowo wydawać szkodliwe dla jej mieszkańców. Jeśli jednak po jakimś czasie okaże się, że bez tego nie da się zrealizować ważnych dla społeczności inicjatyw i inwestycji to kolejne głosowania mogą zostać poprzedzone głębszą refleksją. Podejmowanie decyzji w formie demokracji bezpośredniej z pewnością wytwarza większe poczucie odpowiedzialności, gdyż obywatele zaczynają uświadamiać sobie jakie konsekwencje wywołują ich decyzje i w pewnym sensie uczą się zarządzania swoją gminą. Niewątpliwie taka nauka wymaga czasu.

Tabela 1, *Przykład dotyczący procesów demokratycznych*. Tabela własna autora.

Referendum w Szwajcarii jest wykorzystywane na wszystkich trzech szczeblach podziału terytorialnego kraju, tj. w gminach, kantonach, jak również federacjach⁵⁷. Należy bowiem w pierwszej kolejności wyjaśnić, iż Szwajcaria jest państwem federacyjnym, które jest podzielone na 26 kantonów, wymienionych w szwajcarskiej konstytucji. Każdy kanton ma swoją własną konstytucję. Kantony są zaś podzielone na gminy, które posiadają

⁵⁴T. Branecki, *Demokracja lokalna w Szwajcarii* [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014, s. 273.

⁵⁵K. Kobach, *Switzerland*. [w:] D. Bantler, A. Ranney (eds), *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*, Basingstoke 1994, s. 98. Cyt. za E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii* [w:] *Referendum w państwach...*, s. 287.

⁵⁶E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii...*, s. 287.

⁵⁷E. Zieliński, *Referendum w Szwajcarii...*, s. 288.

autonomię zapewnioną przez prawo kantonalne⁵⁸. Gmina ma silną pozycję ustrojową, co wynika z wskazanej wyżej organizacji państwa *od dołu do góry*⁵⁹. Wszystkie te czynniki wraz z federacyjnym charakterem Szwajcarii sprawiają, że w poszczególnych gminach szwajcarskich referendum może być uregulowane odmiennie⁶⁰.

7. Podsumowanie rozdziału w kontekście historii referendum lokalnego w Polsce

Analiza informacji przedstawionych w ramach niniejszego rozdziału prowadzi do dwóch istotnych wniosków. Pierwszy co do pochodzenia referendum, którego dopatrywać się należy w szczególności w bogatej tradycji demokratycznej kantonów szwajcarskich. Drugi natomiast co do tego, że instytucja referendum lokalnego ma w Szwajcarii bardzo ugruntowany charakter, co wynika zarówno z aspektów historycznych, jak również specyfiki samej Konfederacji Szwajcarskiej. Przedstawioną wiedzę należy zestawić z referendum lokalnym w polskim systemie prawnym, którego historia ma zaledwie kilkadziesiąt lat. Obrazuje to następujące zestawienie poszczególnych aktów prawnych dotyczących referendum:

- 1) Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Nr 33, poz. 232) nie wspominała o referendum, aż do roku 1987, kiedy na mocy ustawy z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82) dodano do jej treści art. 2 ust. 3, zgodnie z którym: *„Sprawowanie władzy państwowej przez lud pracujący następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”*.
- 2) W tym samym dniu (6 maja 1987 r.) została uchwalona ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83). Ustawa przewidywała referendum zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i lokalnym.

⁵⁸M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum...*, s. 98-107.

⁵⁹ Świadczyć o tym mogą również następujące słowa cytowanej wcześniej autorki: *„Rozważając zagadnienie gmin w Konfederacji Szwajcarskiej należy zwrócić uwagę na fakt, iż wszyscy szwajcarzy są przede wszystkim obywatelami gmin, w których mieszkają. Wynikiem obywatelstwa gminnego jest obywatelstwo kantonalne i federalne, otrzymywane automatycznie niejako na mocy obywatelstwa gminnego. Obcokrajowcy, którzy chcieliby uzyskać obywatelstwo szwajcarskie, muszą ubiegać się o nie w gminach, na terenie których mieszkają”*. M. Musiał-Karg, *Elektroniczne referendum...*, s. 106-107.

⁶⁰E. Olejniczak-Szałowska w następujący sposób opisuje stan prawny dotyczący referendum w Szwajcarii: *„Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. w rozdziale II reguluje problematykę referendum związkowego i kantonálnego zarówno obligatoryjnego, jak i fakultatywnego. Instytucję referendum gminnego kształtują ustawodawstwa wszystkich kantonów. Regułą jest konstytucyjna regulacja zarówno jego przedmiotu jak i procedury, zaś postanowienia konstytucyjne są precyzowane w drodze uchwał władz gminnych. Trafna jest więc konstatacja, że ze względu na tak ukształtowane podstawy prawne trudno jest mówić o jednolitym modelu referendum gminnego”*. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 60.

- 3) W czasie przemian ustrojowych art. 2 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. został skreślony, a dotychczasowe brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy zasadniczej⁶¹ zostało zastąpione następującą treścią: *„Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu, Senatu i do rad narodowych; sprawowanie władzy następuje także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum. Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”*. Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).
- 4) Pierwsze przepisy ustawowe poświęcone referendum gminnemu zawierała ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95). Zgodnie z treścią art. 13 ust. 4 pierwotnej wersji u.s.g. *„W sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą tryb przeprowadzenia referendum określa odrębna ustawa”*. Do 14 grudnia 1991 roku tj. do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386) zastosowanie do referendum gminnego miała wymieniona już wcześniej ustawa o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83).
- 5) Od 1997 roku obowiązuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., Konst. RP), która kwestię referendum lokalnego reguluje w art. 170. Zgodnie z tym przepisem: *„Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”*. Przepis jest aktualny do dziś.
- 6) W 2000 roku, wskazana wcześniej ustawa o referendum gminnym została zastąpiona przez obowiązującą do dziś ustawą z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (u.r.l.).

Autorzy publikacji dotyczących referendum wskazują również na okres międzywojenny w którym podejmowano nieudane próby wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji referendum. W publikacji dotyczącej historycznego kontekstu referendum lokalnego w Polsce, A. Maciąg wspomina, iż: *„W międzywojennej Polsce próby wprowadzenia referendum (nieudane wprawdzie) znalazły wyraz w projektach konstytucyjnych zgłoszonych w maju 1919 w Sejmie Ustawodawczym przez M.*

⁶¹Wcześniejsze brzmienie art. 2 ust. 2 Konstytucji z 1952 roku: *„Przedstawiciele ludu są odpowiedzialni przed swymi wyborcami i mogą być przez nich odwoływani”*.

*Niedziałkowskiego i towarzyszy z ZPPS, PSL – Wyzwolenie i J. Buzka. Dopuszczalność przeprowadzenia referendum przewidywał także Statut Organiczny Województwa Śląskiego. Nie uchwalono jednak tych aktów”*⁶². Autorka wskazuje na pierwsze przeprowadzone w powojennej Polsce referendum z 30 czerwca 1946 roku, które nie może być jednak utożsamiane z prawdziwą i wiarygodną demokracją bezpośrednią, a jedynie chęcią osiągnięcia określonych korzyści politycznych przez decydentów za wszelką cenę (ze względu na sfałszowanie wyników referendum miało iluzoryczny charakter)⁶³.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że realne podstawy do przeprowadzania referendum gminnego w Polsce istnieją tak naprawdę od momentu odrodzenia polskiego samorządu terytorialnego. Porównanie z kilkusetletnią tradycją referendum szwajcarskich, prowadzić może do wniosku, iż społeczności lokalne w gminach polskich oraz szwajcarskich są obecnie w zupełnie innych miejscach, w zakresie dotyczącym stosowania formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum lokalne oraz samej świadomości tej instytucji. Teza ta ma swoje podstawy w porównaniu historii regulacji normatywnych poszczególnych krajów. W ocenie autora niniejszej dysertacji jest to istotna myśl, którą należy mieć na uwadze w podążaniu za wzorcami szwajcarskimi. Powyższy fakt należy uwzględnić w szczególności dokonując analizy demokratycznych form sprawowania władzy w polskim systemie prawnym, jak również wprowadzając zmiany legislacyjne, które mogą mieć wpływ na kształt referendum w przyszłości. Mając na uwadze powyższe autor dysertacji dostrzega konieczność prowadzenia szerokiej dyskusji na temat przyszłości referendum lokalnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem referendum gminnego.

⁶² A. Maciąg, *Historyczny kontekst referendum lokalnego w Polsce* [w:] *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 2018, vol. 7 (2), s. 45.

⁶³ Autorka opisuje, iż: „*Celem pierwszego przeprowadzonego referendum z 30 czerwca 1946 r. nie było wprowadzenie instytucji demokracji bezpośredniej, lecz przesunięcie planowanych wyborów w czasie i postawienie partii PSL w sytuacji patowej, tak aby partia ta połączyła siły z innymi partiami. Podstawę jego przeprowadzenia stanowiły dwie ustawy epizodyczne: ustawa z dnia 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym oraz ustawa z dnia 28 kwietnia 1946 r. o przeprowadzaniu głosowania ludowego. W referendum głosować mogły wszystkie osoby posiadające pełnię praw wyborczych, pod warunkiem ukończenia 21. roku życia, odpowiadając na pytania: „Czy akceptujesz likwidację Senatu? Czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego wprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki narodowej z zachowaniem podstawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic państwa polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej?”. Ów przejaw woli ludu trudno jednak uznać za materialny przykład demokracji, gdyż jego wyniki zostały sfałszowane, a różnice pomiędzy prawdziwymi a oficjalnymi danymi sięgać mogły nawet 50 punktów procentowych wśród określonych społeczności”.* A. Maciąg, *Historyczny kontekst referendum...*, s.45.

Rozdział II. Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim systemie prawnym

1. Wstęp

We współczesnym świecie normą jest współistnienie dwóch form demokratycznego sprawowania władzy. W kolejnej części pracy zostaną omówione związane z tym zagadnienia prawne. W celu zakreślenia ram niniejszych rozważań, podkreślenia wymaga, że o ile rozdział dotyczący historycznych aspektów demokracji bezpośredniej z oczywistych względów zawierał informacje o charakterze globalnym (źródła referendum poszukiwać należało bowiem poza Polską) to rozważania szczegółowe dotyczące metod demokratycznych we współczesnym państwie będą miały wymiar lokalny, odnoszący się w gruncie rzeczy do prawodawstwa polskiego, choć nie sposób w nich pominąć odwołań do aktów takich jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która mimo swojego międzynarodowego charakteru stanowi jeden z elementów polskiego porządku prawnego⁶⁴. Podstawowym celem rozdziału będzie:

- 1) odpowiedź na pytanie o stosunek demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego oraz wskazaniem możliwych zmian w tej materii ze względu na rozwój nowych technologii,
- 2) ustalenie czy i w jaki sposób demokratyczne formy sprawowania władzy się wzajemnie uzupełniają,
- 3) ustalenie katalogu występujących w polskim porządku prawnym rodzajów instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej.

2. Konstytucyjna zasada suwerenności narodu – demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim porządku prawnym

Zarówno na poziomie państwowym, jak i lokalnym, określone decyzje mogą być podejmowane za pośrednictwem przedstawicieli (demokracja przedstawicielska) lub bezpośrednio przez członków danej wspólnoty (demokracja bezpośrednia). Powyższy podział ma umocowanie w przepisach polskiego porządku prawnego – zarówno na gruncie przepisów prawa konstytucyjnego, jak również przepisów rangi ustawowej.

⁶⁴Więcej na temat odniesień do referendum w EKSL zostało napisane w Rozdziale III, podrozdział pt. „*Miejsce referendum w systemie prawnym*”.

2.1. Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 Konst. RP „*Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu*”. Ustęp drugi ww. artykułu stanowi, że „*Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*”.

Cytowany wyżej przepis ustanawia jedną z kluczowych zasad demokratycznego państwa prawa, tj. zasadę zwierzchnictwa narodu⁶⁵ oraz określa przy tym sposób jej wykonywania. Istnienie przedmiotowej zasady jest powszechnie podkreślane w pracach dotyczących referendum oraz innych form demokracji bezpośredniej. Przegląd literatury przedmiotu prowadzi jednak do wniosku, iż w doktrynie nie ma jednolitego stanowiska co do określenia wzajemnego stosunku dwóch form demokracji wymienionych w przepisach Konst. RP oraz znaczenia ich kolejności w tekście prawnym. M. Safjan oraz L. Bosek wskazują, że wymienienie w przepisach konstytucyjnych demokracji przedstawicielskiej jako pierwszej nie jest przypadkowe, gdyż tą właśnie formę należy traktować jako podstawowy mechanizm stosowania władzy w państwie demokratycznym. Autorzy twierdzą również, że „*przyjęta w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP kolejność wyliczenia form sprawowania władzy przez Naród stanowi (...) wyraz gradacji ich znaczenia w państwie o ustroju demokratycznym*”⁶⁶. Nieco inaczej natomiast w zakresie poruszanej materii wypowiedział się na przykład B. Banaszak, twierdząc, iż „*ustawodawca nie zróżnicował znaczenia tych dwóch form. Wynika z tego, iż mamy do czynienia z równorzędnymi w stosunku do siebie formami sprawowania władzy. Usytuowanie jako pierwszej formy przedstawicielskiej wskazuje jednak, iż modelem jest ta forma sprawowania władzy*”⁶⁷.

2.2. Stosunek demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w ustawie o samorządzie gminnym

Powyższa analiza dotycząca przyjętej przez ustrojodawcę kolejności form sprawowania władzy w przepisach rangi konstytucyjnej, jak również ustalenia jego intencji w tym zakresie, jest o tyle ciekawa, iż na poziomie lokalnym, w art. 11 ust. 1 u.s.g., ustawodawca

⁶⁵Inaczej nazywana również zasadą suwerenności narodu. Zob. P. Tuleja, Komentarz do art. 4 Konst. RP [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.

⁶⁶M. Safjan, L. Bosek, Komentarz do art. 4 Konst. RP [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis.

⁶⁷B. Banaszak, *Prawo...*, s. 304.

posłużył się zupełnie inną, przeciwną, kolejnością wymienienia opisywanych w ramach niniejszego rozdziału form demokracji. W myśl tego przepisu „*mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy*”. Treść przepisów u.s.g., może wskazywać, iż na poziomie lokalnym (w przeciwieństwie do postanowień art. 4 Konst. RP) ustawodawca chciał nadać prym właśnie demokracji sprawowanej w sposób bezpośredni. Pomijając ewentualną ocenę zgodności opisywanej regulacji ustawowej z nadrzędnymi, sformułowanymi w odmienny sposób, przepisami prawa konstytucyjnego, stwierdzić należy, iż taka właśnie kolejność ma największy sens biorąc pod uwagę ideę samorządności lokalnej. Wykonywanie administracji publicznej przez społeczność lokalną jest bowiem istotą samorządu terytorialnego⁶⁸.

Mając na uwadze wyżej opisane rozbieżności występujące w przepisach polskiego porządku prawnego oraz stanowiskach prezentowanych przez przedstawicieli doktryny, podkreślenia wymaga fakt, iż w ocenie autora niniejszej dysertacji mogą one mieć szczególne znaczenie jedynie w ramach dyskursu akademickiego i nie powinny być przeceniane. Praktyczne spojrzenie na przedmiotowe zagadnienie sprawia bowiem, iż odpowiedź na pytanie dotyczące stosunku demokracji bezpośredniej do przedstawicielskiej, staje się oczywista. W tym kontekście, za aktualny i jak najbardziej adekwatny, należy uznać pogląd B. Dolnickiego, który stwierdził, iż „*współcześnie skomplikowane warunki administrowania sprawiły, że wyjątkiem stała się demokracja bezpośrednia, zaś gwarancją sprawnego, a zarazem demokratycznego zarządzania właściwie ukształtowane przedstawicielstwo*”⁶⁹.

Oczywistym jest, że ze względu na wielość i złożoność spraw, które należy rozstrzygać we współczesnym państwie, instytucje demokracji bezpośredniej są stosowane znacznie rzadziej niż formy reprezentacyjne. Należy mieć bowiem na uwadze, że ogólnie pojmowana administracja, wraz z rozwojem stosunków społecznych obejmuje coraz to szersze kręgi życia społecznego. Taki stan rzeczy wymaga podejmowania wielu decyzji każdego dnia. W ujęciu praktycznym najlepiej zobrazował to E. Knosala, który w swojej publikacji dotyczącej nauki administracji stwierdził, iż: „*państwo z biegiem czasu przejmuje coraz nowe zadania. Nasilenie tego wzrostu jest tak duże, że można mówić*

⁶⁸Trafnie w przedstawianej materii wskazuje B. Dolnicki, iż „*jest to reminiscencja leżącej u podstaw klasycznej instytucji samorządu terytorialnego idei wykonywania administracji publicznej przez społeczność lokalną w sposób bezpośredni.*” B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 8, Warszawa 2021 s. 59.

⁶⁹Zob. B. Dolnicki, *Samorząd ...*, s. 68.

o państwie współczesnym jako o państwie administracyjnym. Człowiek z administracją ma kontakt od momentu urodzenia aż do chwili śmierci. Rodzi się w zakładzie publicznym (szpital), w okresie młodości obejmuje go obowiązek szkolny, zdobywa zawód w szkole zawodowej, odbywa służbę wojskową (administracja wojskowa)⁷⁰, zawiera małżeństwo w USC, studiuje (uniwersytet – zakład publiczny), ma wielorakie kontakty z administracją socjalną, gospodarczą, ponadto w sprawach osobistych kontaktuje się z administracją zdrowia, rekreacji i wypoczynku, mieszkaniową, na starość może się znaleźć w domu opieki społecznej, przytułku, a po śmierci z administracją cmentarną. W tej chwili nie ma sfery życia człowieka, w której nie byłaby obecna administracja publiczna, spełniając swoje funkcje poprzez świadczenia, planowanie czy ingerencję”⁷¹. Opis ten doskonale obrazuje rozrost współczesnej administracji, który pociąga za sobą konieczność sprawnego podejmowania decyzji. W chwili obecnej trudno sobie wyobrazić, że decyzje te są podejmowane w formie demokracji bezpośredniej.

Wskazać przy tym jednak należy, iż panujące obecnie skomplikowane stosunki społeczne i gospodarcze, którymi trzeba sprawnie zarządzać nie mogą być traktowane jako jedyna przyczyna sprawowania demokracji bezpośredniej w sposób jedynie pomocniczy. Szukając innych przyczyn takiego stanu wskazać można przykładowo na kilka innych elementów:

- 1) proces decyzyjny odbywający się w ramach form demokracji przedstawicielskiej jest o wiele bardziej przewidywalny niż np. wynik referendum, co przy wiążącym charakterze tej instytucji nie jest bez znaczenia⁷², i może powodować naturalną niechęć decydentów;
- 2) z drugiej strony należy wskazać brak zaangażowania strony społecznej;
- 3) ponadto formy demokracji bezpośredniej, w tym referendum, wiążą się z dodatkowymi (niezaplanowanymi wcześniej) dużymi kosztami obciążającymi budżet państwa⁷³ oraz budżety samorządowe, co również

⁷⁰W momencie powstawania niniejszej pracy kwestie służby wojskowej reguluje nowa ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz. U. poz. 2305 z późn. zm.).

⁷¹E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s.68.

⁷²Więcej na temat rozstrzygającego charakteru referendum - Rozdział III, podrozdział pt. „Rodzaje referendum i kryteria podziału”.

⁷³W myśl art. 59 ust. 1 u. r. o. „Wydatki związane z organizacją przygotowań i przeprowadzeniem referendum pokrywane są z budżetu państwa w części Rezerwy celowe.” Zgodnie z informacją Krajowego Biura Wyborczego ogólny koszt przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, które miało miejsce 6 września 2015 roku wyniósł 71 575 097 zł. W referendum tym wzięło udział 2 384 780 osób z 30 565 826 uprawnionych do głosowania, co dało frekwencję na poziomie 7,80 %, w związku z czym wynik referendum nie był wiążący. Informacja o wydatkach z budżetu państwa poniesionych na przygotowanie

może mieć negatywny wpływ na chęć do sięgania do tych instytucji przez decydentów⁷⁴.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż zdaniem autora niniejszej dysertacji część z powyższych uwag dotyczy wyłącznie form demokracji bezpośredniej, w tym referendum w świetle obowiązujących obecnie przepisów, nadających tej instytucji wysoki stopień sformalizowania, który generuje duże nakłady finansowe, pracownicze oraz czasowe. Doskonałym przykładem *a contrario* potwierdzającym to twierdzenie jest fakt, iż dużo częściej niż referenda w gminach przeprowadza się samorządowe konsultacje społeczne, o których mowa w art. 5a u.s.g., które nie posiadają tak wysokiego stopnia sformalizowania (ich charakter jest jednak zupełnie inny)⁷⁵.

Przyczyn pomocniczego traktowania instytucji demokracji bezpośredniej w praktyce, jest o wiele więcej. Powyższy katalog jest jedynie przykładowym wyróżnieniem, mającym zobrazować problem, na istnienie którego wskazują również inni przedstawiciele piśmiennictwa⁷⁶.

Szukając konkluzji niniejszych rozważań stwierdzić należy, że demokracja sprawowana przez prawnie wybranych przedstawicieli jest we współczesnym państwie i samorządzie normą, natomiast wyróżnienie jako pierwszej demokracji bezpośredniej na poziomie lokalnym w art. 11 ust. 1 u.s.g., należy traktować jedynie w wymiarze symbolicznym, nawiązującym do idei samorządności, a nawet ją podkreślającym. W ocenie autora niniejszej dysertacji, przyjęcie takiego stanowiska znajduje uzasadnienie

i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r., źródło: https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1454674153_Informacja%20o%20wydatkach_Referendum%202015.pdf, oraz Protokół o wyniku referendum ogólnokrajowego sporządzony dnia 7 września 2015 r., źródło:

https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1441638022_Protokol%20o%20wyniku%20referendum.pdf.

⁷⁴Zgodnie z art. 40 ust. 1 u. r. l. „Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarzy wyborczego.”

⁷⁵W przeciwieństwie do referendum, wynik konsultacji społecznych nie ma bowiem wiążącego charakteru.

⁷⁶Warto tu przytoczyć twierdzenia innych przedstawicieli doktryny: R. Marchaj wskazuje, że „poziom skomplikowania zadań samorządowych, wzrost liczby mieszkańców, oraz ich bierność w korzystaniu z praw publicznych spowodowały, że współcześnie większość decyzji ważnych dla wspólnoty samorządowej podejmują organy jednostek samorządu”. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 84. E. Zieliński wskazywał również inne przyczyny takiego stanu: „Warunki terytorialne i techniczne również nie zawsze pozwalają na częste stosowanie tych instytucji, które składają się na pojęcie demokracji bezpośredniej. Większość współczesnych państw rozprzestrzenia się na dużych obszarach i skupia sporą liczbę ludności. Zakres spraw regulowanych przez państwo jest szeroki, zaś problemy publiczne zarządzania są w większości skomplikowane i często wymagają szybkiego rozwiązania. Obywatele posiadając prawa polityczne do udziału w życiu publicznym mogą poświęcić stosunkowo niewiele czasu na ich spełnianie. Stąd główny ciężar funkcji rządzenia spoczywa na aparacie specjalnie do tego powołanym i wyspecjalizowanych organach. Udział obywateli wyraża się tu pośrednio, w powoływaniu reprezentantów do organów przedstawicielskich...”. E. Zieliński, *Referendum w świecie...*, s. 106-107.

również w treści Europejskiej Kraty Samorządu Lokalnego, która co prawda w swojej preambule wskazuje, iż prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym „może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”⁷⁷ jednakże już jej konkretne postanowienia nie stawiają referendum lokalnego w pierwszym szeregu obok demokracji przedstawicielskiej, co zostanie udowodnione szerzej w dalszej części niniejszej pracy⁷⁸.

Na zakończenie warto dodać, że również Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń odniósł się do poruszanego zagadnienia twierdząc, że „sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednio sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) - wyjątkiem”⁷⁹.

2.3. Uwagi dotyczące stosunku demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w kontekście dynamicznych postępów technologicznych

Powyższe uwagi dotyczą wyłącznie instrumentów demokracji bezpośredniej, w tym referendum, w obecnym stanie prawnym. Ostatnie dynamiczne przemiany wywołane globalną pandemią COVID - 19, pokazują, że możliwe jest usprawnienie i informatyzacja wielu działań, w tym również dotyczących podejmowania decyzji zarówno na poziomie państwowym, jak i samorządowym⁸⁰. Byliśmy w tym czasie świadkami wprowadzania skutecznych rozwiązań technicznych, umożliwiających pracę, o których wcześniej wiele osób - przynajmniej w kontekście najbliższych lat - nie odważyłoby się nawet pomyśleć. Doskonałym i dobitnym wręcz tego przykładem jest fakt, iż w czasie przygotowywania niniejszej dysertacji demokracja przedstawicielska w polskich gminach bez większych problemów była wykonywana w trybie zdalnym za pośrednictwem platform elektronicznych⁸¹, co należy traktować jako swego rodzaju przełom.

⁷⁷Fragment preambuły EKSL.

⁷⁸Więcej na temat odniesień do referendum w EKSL zostało napisane w Rozdziale III, podrozdział pt. „Miejsce referendum w systemie prawnym”.

⁷⁹Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. K 31/06. Zob. również przywołany w ww. orzeczeniu wyrok TK z 27.05.2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43, w którym TK wypowiedział się o koncepcji demokracji przedstawicielskiej jako podstawowej formie demokracji w Polsce.

⁸⁰K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002, s. 7.

⁸¹Rada Miasta Gliwice kadencji 2019-2024, w której mandat sprawuje autor dysertacji, korzystała równoległe z dwóch programów w celu zdalnego procedowania: eSesja.pl oraz MS Teams. Podstawą takiego działania jest art. 15 zzz ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z tym przepisem „W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo

Zadać należy w tym miejscu pytanie czy w takim przypadku należałoby dopuścić również możliwość zdalnego procedowania w zakresie podejmowania decyzji w formie demokracji bezpośredniej. Elektronizacja demokracji sprawowanej w sposób bezpośredni z pewnością byłaby czynnikiem przybliżającym tą instytucję obywatelom, co można traktować jako postulat do podjęcia szerszej dyskusji w tym zakresie. W literaturze przedmiotu informatyzacja procesów demokratycznych już dawno była wskazywana jako jedna z ewentualnych możliwości zmiany stosunku demokracji pośredniej i bezpośredniej. Warto tu wskazać przykładowo na słowa K. Zwierzchowskiego, który w swojej publikacji poświęconej referendum stanowemu w USA pisze: „*Realia społeczeństwa informatycznego stwarzają nowy jakościowo impuls do debaty nad zaletami i wadami demokracji przedstawicielskiej oraz bezpośredniej. W tej dyspucie szczególne miejsce przypada instytucji referendum, która dla wielu uosabia nadzieję na przelamanie monopolu demokracji przedstawicielskiej*”⁸².

Choć może się zdawać, że niniejsze rozważania wybiegają poza ramy dysertacji poświęconej referendum lokalnemu, to szersze spojrzenie na zagadnienie może prowadzić do wniosku, iż obecny sposób pojmowania wzajemnej relacji form demokracji bezpośredniej i pośredniej rzeczywiście może w przyszłości ulec zmianie (lub przynajmniej znacznej modyfikacji). Niewątpliwie wymagałoby to również bardzo odważnych decyzji ustawodawcy. Nie ulega przy tym wątpliwości autora niniejszej pracy, że nowoczesny polski samorząd, w którym od lat stosowane są innowacyjne narzędzia informatyczne, stworzyłby odpowiednie warunki techniczne służące wykonywaniu demokracji bezpośredniej w formie zdalnej, wymaga to jednak odpowiedniej podstawy ustawowej⁸³.

Zdaje się, że koncepcja ta mogłaby stać się przedmiotem odrębnego, szerokiego opracowania. Jest ona jednak na tyle interesująca, że autor niniejszej dysertacji postanowił na nią zwrócić uwagę, zachęcając przy tym przedstawicieli piśmiennictwa do

stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania).”

⁸²K. Zwierzchowski, *Referendum stanowe...*, s. 7.

⁸³Zgodnie z art. 7 Konst. RP „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”.

czynienia refleksji w tym zakresie, tym bardziej, że możliwości głosowań elektronicznych w Szwajcarii testowano już ponad dekadę temu⁸⁴.

2.4. Wzajemne przenikanie się instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej oraz koncepcja sprawowania wolnego mandatu przez ustanowionych przedstawicieli

Patrząc na całokształt systemu prawnego, dotyczącego demokratycznego sprawowania władzy w państwie, prócz opisanego wyżej współistnienia dwóch form demokracji, widoczne jest również ich wzajemne przenikanie się. Przyjrzenie się tym procesom daje szansę „uchwycenia” roli i miejsca demokracji bezpośredniej w funkcjonowaniu współczesnego państwa, w szczególności w kontekście referendum.

Demokracja przedstawicielska, zwana inaczej pośrednią, polega na sprawowaniu władzy przez wybranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli. Co istotne, wybór przedstawicieli następuje w wyniku wyborów, które w większości przypadków są wyborami bezpośrednimi⁸⁵. Ponadto sam moment wyboru stanowi granicę czasową, w której członkowie danej społeczności tracą możliwość decydowania o sprawach, które będzie w ich imieniu prowadził demokratycznie wybrany przedstawiciel.

Powyższe twierdzenie nie ma wyłącznie politologicznego charakteru, gdyż przedstawiona koncepcja znajduje umocowanie w przyjętej w polskim systemie prawnym zasadzie sprawowania przez przedstawicieli tzw. wolnego mandatu⁸⁶. Zasada ta na poziomie parlamentarnym przejawia się w idei wolnego mandatu posła

⁸⁴ Szerzej na ten temat, wraz z odniesieniem do polskich realiów - I. Wróbel [w:] *Szwajcarskie doświadczenia w głosowaniu przez Internet na przykładzie kantonu Zurych - wnioski dla Polski*, E-Biuletyn CBKE, 2008. Źródło: https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34345/PDF/Szwajcarskie_doswiadczenia.pdf

⁸⁵ „Zasada bezpośredniości wyborów przejawia się w naszym systemie wyborczym w taki sposób, że wyborca w wyborach jednostopniowych wybiera bezpośrednio swojego przedstawiciela do władz państwowych i samorządowych. Wyborca głosuje bezpośrednio na swojego mandatariusza bez udziału w procesie wybierania jakichś ciał pośrednich, np. zgromadzenia elektorów (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 15)”. Cyt. za: S. J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 192 Konst. RP* [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018. System Informacji Prawnej Lex. Szczególne przypadki, które mogą dotyczyć wyboru organu wykonawczego gminy w sposób pośredni opisuje np. M. Rulka [w:] M. Rulka, *Pośrednie wybory organu wykonawczego gminy*, FK 2017, nr 1-2, s. 30-40.

⁸⁶ Przeciwnieństwem mandatu wolnego jest rzadko występujący tzw. mandat związany (imperatywny), którego istotę w sposób następujący określa B. Banaszak: „*Opiera się na założeniu, że przedstawiciel reprezentuje swoich wyborców, a nie zbiorowy podmiot suwerenności, bądź też zakłada, że przedstawiciel reprezentuje zarówno tych, którzy go wybrali, jak i ogół społeczeństwa. Wyborcy mogą zatem formułować nakazy i udzielać przedstawicielowi instrukcji, a także odwołać go przed upływem kadencji, na którą został wybrany.*” B. Banaszak, *Prawo...*, s. 402.

i senatora. W myśl art. 104 ust. 1 Konst. RP „*Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców*”. Zastosowanie ww. przepisu do mandatu senatorskiego wynika z treści art. 108 Konst. RP.

Na poziomie samorządowym, w odniesieniu do radnych gminy, podobna regulacja została zawarta w art. 23 u.s.g., zgodnie z którym: „*Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej gminy. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców gminy postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców*”. W odniesieniu do przedstawicieli wchodzących w skład organów stanowiących innych jednostek podziału terytorialnego kraju analogiczne regulacje zawierają pozostałe samorządowe ustawy ustrojowe⁸⁷.

Wskazanie powyżej przykłady wolnego mandatu sprawowanego przez wybieranych przez naród przedstawicieli można traktować jako przejaw opisywanej już wcześniej zasady zwierzchnictwa (suwerenności) narodu w kontekście demokracji przedstawicielskiej. Brak związania instrukcjami poszczególnych wyborców łączyć trzeba z zasadą, iż przedstawiciel reprezentuje ogół społeczeństwa, a nie pojedynczych wyborców, i to właśnie przez pryzmat dobra powszechnego (a nie interesów poszczególnych wyborców) powinien podejmować decyzje leżące w zakresie jego kompetencji. W piśmiennictwie można spotkać głosy krytyczne dotyczące koncepcji wolnego mandatu na poziomie samorządu. C. Martysz zwraca uwagę na fakt, iż w literaturze często podkreśla się, że zawarta w art. 23 ust. 1 u.s.g., regulacja „*jest jedną z bardziej nietrafionych w nowym ustroju, bowiem ustawodawca utrzymuje tu zasadę mandatu wolnego (niezwiązanego), nie tylko podkreślając przy tym brak związania instrukcjami wyborców, ale przede wszystkim nakładając obowiązek kierowania się dobrem gminnej wspólnoty samorządowej*”⁸⁸. Autor niniejszej dysertacji nie podziela ww. wątpliwości, częstokroć bowiem w nowoczesnym samorządzie niezbędne jest podejmowanie decyzji, które można określić mianem niepopularnych, a które mają swoje uzasadnienie np. ekonomicznie. Decyzje takie, choć mogą być dla części wyborców w pierwszym oglądzie niezrozumiałe, mogą wpływać na zasobność i rozwój całej gminy, skutkując ostatecznie podniesieniem jakości życia wszystkich mieszkańców, a więc

⁸⁷Zob. odpowiednio art. 21 ust. 1 u.s.p. oraz art. 23 ust. 1 u.s.w.

⁸⁸C. Martysz, Komentarz do art. 23 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Lex. Autor cytuje za: J. Boć, *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001.

również poszczególnych wyborców.

Obowiązek kierowania się przez przedstawicieli dobrem ogółu, należy w ocenie autora niniejszej pracy odczytywać *a contrario* jako zapobieganie populizmowi w kierowaniu sprawami danej wspólnoty. Ciekawe spostrzeżenie w tym zakresie przedstawił M. Matyja, twierdząc, że „*opinie reprezentantów mogą w pewnych sytuacjach odbiegać od tego, czego oczekują wyborcy, ale - jak ujął to w 1774 roku Edmund Burke: wasz przedstawiciel jest wam winny nie tylko swoją pracowitością, ale także swój osąd, i jeśli poświęca go na rzecz waszych opinii, to zdradza was, zamiast wam służyć*”⁸⁹. W ocenie autora dysertacji kluczem do dobrze i sprawnie funkcjonującego samorządu jest natomiast wybór odpowiedzialnych przedstawicieli o wysokim poziomie kompetencji. Dla jasności niniejszego wyводу należy odróżnić przedstawicielstwo jakie znane jest z przepisów prawa cywilnego od przedstawicielstwa w rozumieniu prawa konstytucyjnego⁹⁰ – bez tego odróżnienia trudno będzie zrozumieć istotę idei wolnego mandatu.

Nie jest jednak tak, że społeczeństwo wybierające swoich przedstawicieli pozostaje całkowicie bez wpływu na podejmowane przez nich decyzje. Należy bowiem mieć na uwadze instytucje demokratyczne, z których mogą korzystać wyborcy niezadowoleni z ich pracy tj. wybory (przedstawiciel może nie zostać wybrany na kolejną kadencję) oraz referendum, które na poziomie samorządowym może skutkować m.in. odwołaniem organu pochodzącego z wyborów⁹¹. Należy również pamiętać, że członkowie danej społeczności mogą samodzielnie podejmować decyzje w drodze instytucji demokracji bezpośredniej w zakresie przewidzianym odpowiednimi przepisami dotyczącymi właśnie referendum (o czym szczegółowo w dalszych częściach niniejszej pracy)⁹².

⁸⁹M. Matyja, *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Toruń 2016, s. 13.

⁹⁰Na tę istotną różnicę wskazuje B. Banaszak [w:] B. Banaszak, *Prawo...*, s. 326.

⁹¹Art. 2 ust. 1 pkt 1) oraz art. 2 ust. 1 pkt 2) u.r.l., przewidują możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

⁹²Warto w tym miejscu przytoczyć rozważania jakie czynił W. Linder w zakresie dotyczącym przedstawicielstwa oraz bezpośredniego sprawowania władzy przez społeczeństwo: „*Na całym świecie demokracja zaistniała jako forma rządu skonstruowana dla narodu: oznacza to, że interesami republiki zajmuje się wprawdzie rząd i parlament, instytucje te są jednak wybierane przez naród. I w tym właśnie fakcie zakotwiczona jest ich demokratyczna prawomocność. Jest to zawężony model demokracji: obywatele uczestniczą jedynie w akcie wyboru. Ten zaś spełnia dwie podstawowe funkcje. Po pierwsze, poprzez fakt reprezentowania przez parlament większości wyborców, gwarantuje demokratyczne uprawomocnienie i gotowość do akceptacji decyzji. Po drugie, o ile polityka rządzącej większości okaże się rozczarowująca, okresowe wybory umożliwiają jej odwołanie i przekazanie władzy w ręce opozycji. Taki model demokracji wyborczej odniósł nadzwyczajny sukces. Dają się nawet słyszeć głosy twierdzące, że obecny triumfalny pochód globalnej demokratyzacji jest wynikiem jej ograniczenia. Odmienny wobec „realistycznego” modelu demokracji jest jej wariant „utopijny”, czyli demokracji poprzez naród, którego celem jest oddanie*”

Powyższe przykłady obrazują, w jaki sposób zachodzi przenikanie się i równoważenie instytucji demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej w praktyce oraz, że współistnienie dwóch form demokracji, jak również zasady swobodnego (wolnego) mandatu przedstawicielskiego jest we współczesnym państwie i samorządzie uzasadnione. Ma to istotne znaczenie w kontekście pracy doktorskiej, której przedmiotem jest referendum lokalne (jako forma demokracji bezpośredniej w gminie), gdyż oddaje znaczenie i miejsce tej instytucji w procesach demokratycznych. Warto przy tym dodać, że to właśnie referendum posiada największą siłę oddziaływania na przedstawicieli, gdyż w przeciwieństwie do wyborów, które odbywają się z reguły w przewidzianych przepisami ramach czasowych, z pewnymi wyjątkami określonymi w przepisach u.r.l., może zostać zwołane w zasadzie w każdym czasie⁹³.

3. Instytucje demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej w polskim systemie prawnym

We wcześniejszych rozważaniach podkreślono, że normą jest we współczesnych demokracjach współistnienie dwóch form sprawowania władzy przez naród, jak również, że idea ta znajduje umocowanie przede wszystkim w konstytucyjnej zasadzie zwierzchnictwa narodu. Wskazano również na praktyczne przenikanie się instytucji demokracji bezpośredniej oraz przedstawicielskiej.

Uzupełnieniem powyższego, będzie skonkretyzowanie wcześniejszych rozważań i przedstawienie w niniejszym rozdziale występujących w Polsce instytucji demokracji przedstawicielskiej oraz bezpośredniej, w celu wskazania miejsca referendum w polskim systemie prawnym.

*możliwie największej kontroli nad politycznymi decyzjami w ręce ogółu obywateli. Takie stanowisko reprezentowali już twórcy pierwszej amerykańskiej konstytucji: Benjamin Franklin i Thomas Jefferson. Sceptyczni wobec każdej formy władzy państwowej i pokładający zaufanie w zdrowym rozsądku narodu, postulowali wprowadzenie surowej kontroli nad podejmowanymi decyzjami politycznymi przez uprawnionych do głosowania obywateli. Natomiast John Adams i James Madison reprezentowali skrajnie odmienne zdanie: według nich, interesami republiki powinni zarządzać kompetentni i odpowiedzialni przedstawiciele narodu; jednocześnie zalecali ograniczenie wpływów nieprzewidywalnego i niedostatecznie poinformowanego ludu. Wydawać by się mogło, że rzeczywistość przyznała rację Adamsowi i Madisonowi. Jak już wspomniano, zawężony model demokracji reprezentacyjnej, czy też „niebezpośredniej”, jest stosowany na całym świecie. Jednakże postulaty Franklina i Jeffersona bynajmniej nie pozostały jedynie czysto humanistyczno-historyczną reminiscencją. Wraz z wprowadzeniem referendum i inicjatywy ludowej (obywatelskiej), najpierw przez kantony, a w XIX w. także przez konfederację szwajcarską i przez poszczególne stany USA, do konstytucji tych państw zostały wpisane elementy demokracji umożliwiające narodowi podejmowanie decyzji politycznych w ramach szerszych niż wybory.” W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej [w:] Demokracja bezpośrednia Szwajcarska demokracja bezpośrednia modelem dla XXI wieku?* Warszawa 2011, s. 11-12.*

⁹³Zob. uwagi dot. art. 8a u.r.l.

3.1. Instytucje demokracji przedstawicielskiej w polskim systemie prawnym

Demokracja przedstawicielska rozumiana jako wykonywanie władzy przez organy składające się z przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach znajduje odzwierciedlenie zarówno na poziomie państwowym, jak i samorządowym. Na poziomie państwowym tak rozumiane przedstawicielstwo, jest realizowane przez Sejm, Senat oraz Prezydenta RP⁹⁴. Na poziomie samorządu członkowie danej wspólnoty wybierają w sposób bezpośredni przedstawicieli do organów stanowiących (rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa), jak również wójta, burmistrza i prezydenta miasta. W odniesieniu do zarządu powiatu i województwa, wybór ich członków nie następuje bezpośrednio, a przez radnych właściwego organu stanowiącego konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (rady powiatu, sejmiku województwa). Należy też pamiętać, iż zarówno na poziomie województwa, jak i powiatu istnieje koncepcja tzw. zarządu autorskiego⁹⁵, której istota polega na możliwości wyboru członków zarządów spoza składu danego organu⁹⁶. Powyższe sprawia, że w przypadku organów wykonawczych województwa i powiatu, trudno mówić o przedstawicielstwie porównywalnym do wybieranego bezpośrednio przez członków wspólnoty samorządowej organu wykonawczego gminy.

Fakt, iż na poziomie samorządowym demokracja przedstawicielska jest wykonywana za pośrednictwem organów stanowiących oraz wykonawczych, ma umocowanie w szczególności w treści art. 169 ust. 1 Konst RP⁹⁷. Zasada ta znajduje rozwinięcie w ustawach samorządowych, w tym na poziomie gminy w art. 11a ust. 1 pkt 1) i 2) u.s.g., zgodnie z którym organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

⁹⁴Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konst. RP „Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.” Odnoszący się do trójpodziału władz art. 10 ust. 2 Konst. RP, prócz władzy ustawodawczej i sądowniczej, wskazuje Prezydenta RP (oraz Radę Ministrów) jako podmiot sprawujący władzę wykonawczą. Wspomniana w przepisie Rada Ministrów (podobnie zresztą jak zarząd powiatu i województwa, o których mowa w ustawach samorządowych) nie jest jednak wybierana bezpośrednio przez obywateli.

⁹⁵Zob. C. Martysz, Komentarz do art. 32 u.s.w. [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012. System Informacji Prawnej LEX. Zob. również cytowaną w ww. publikacji pozycję: C. Martysz [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym*, Kraków 2005, s. 223, M. Chlipała, *Koncepcja zarządu autorskiego w samorządzie województwa w świetle obowiązujących unormowań prawnych*, PPP 2011, nr 10, s. 66-74.

⁹⁶Kwestia wyboru marszałka, wicemarszałków oraz pozostałych członków zarządu województwa została przewidziana w art. 32 u.s.w., natomiast wybór starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu powiatu określa art. 27 u.s.p.

⁹⁷W myśl art. 169 ust. 1 Konstytucji RP: „Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”.

W u.s.g. zakres właściwości rady gminy został wyznaczony w treści art. 18, zgodnie z którą *do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej*. Tu ustawodawca posłużył się tzw. domniemaniami właściwości rady gminy⁹⁸. Zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy określone zostały w art. 30 - 33 u.s.g. Odpowiednie regulacje dotyczące organów stanowiących oraz wykonawczych powiatu i województwa, zostały przewidziane w ustawach samorządowych regulujących ich ustrój⁹⁹.

3.2. Instytucje demokracji bezpośredniej w polskim systemie prawnym

Na poziomie konstytucyjnym polski ustawodawca wyróżnił następujące instytucje demokracji bezpośredniej:

- 1) Referendum ogólnokrajowe (fakultatywne) w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej w sprawie przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3 Konstytucji RP),
- 2) Obywatelska inicjatywa ustawodawcza (art. 118 ust. 2 Konstytucji RP),
- 3) Referendum ogólnokrajowe (fakultatywne) w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 125 Konstytucji RP),
- 4) Referendum lokalne (art. 170 Konstytucji RP),
- 5) Referendum ogólnokrajowe (fakultatywne) w sprawie zmiany konstytucji (art. 235 Konstytucji RP)¹⁰⁰.

Mając na uwadze powyższe, dążąc do rozważań szczegółowych związanych z tematem niniejszej pracy, dalsza jej część będzie poświęcona wyłącznie formie demokracji bezpośredniej jaką jest referendum, w tym referendum lokalne.

Na poziomie gminy samorządowej wyróżnia się następujące instytucje demokracji bezpośredniej:

- 1) Samorządowe konsultacje społeczne, o których mowa w art. 5a u.s.g.,
- 2) Wybory, o których mowa w art. 11 u.s.g.

⁹⁸Zob. M. Augustyniak, T. Moll, Komentarz do art. 18 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018. System Informacji Prawnej Lex.

⁹⁹Art. 8 ust. 2 u.s.p. oraz art. 15 u.s.w. wskazują organy powiatu i województwa. Właściwość rady powiatu/sejmiku województwa regulują odpowiednio art. 12 u.s.p. oraz art. 18 u.s.w., zadania zarządu powiatu/województwa zostały określone odpowiednio w art. 32 u.s.p. oraz 41 u.s.w.

¹⁰⁰Zob. również: B. Banaszak, *Prawo...*, s. 304.

- 3) Referendum lokalne (gminne), o którym mowa w art. 12 u.s.g.,
- 4) Zebranie wiejskie, o którym mowa w art. 36 u.s.g.,
- 5) Ogólne zebranie mieszkańców osiedla, o którym mowa w art. 37 ust. 4 u.s.g.¹⁰¹.

Konsultacje społeczne, wybory oraz referendum mogą być przeprowadzane również na poziomie powiatu i województwa co ma podstawę w przepisach u.s.p. oraz u.s.w.¹⁰². Dalsza część pracy będzie poświęcona referendum, jednakże w jej poszczególnych częściach będą czynione odniesienia również do innych form demokracji bezpośredniej sprawowanej na terenie gminy, w szczególności budżetu obywatelskiego i samorządowych konsultacji społecznych¹⁰³. Nie byłoby to możliwe bez uprzedniego ustalenia katalogu tych form, który potwierdza jednocześnie, iż referendum lokalne jest jedną z form sprawowania demokracji bezpośredniej w gminie, co ma zarówno podstawy materialnoprawne, jak również nie budzi wątpliwości wśród przedstawicieli piśmiennictwa.

¹⁰¹Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 60.

¹⁰²Samorządowe konsultacje społeczne i budżet obywatelski (art. 3d u.s.p., art. 10a u.s.w.), wybory (art. 8 u.s.p., art. 5 u.s.w.), referendum lokalne (art. 10 u.s.p., art. 5 u.s.w.).

¹⁰³Zob. Podrozdział: „Referendum rozstrzygające i konsultacyjne (referendum a konsultacje społeczne z uwzględnieniem problematyki budżetu obywatelskiego oraz ich miejsca w procesie decyzyjnym)”.

Rozdział III. Miejsce referendum w systemie prawnym, rodzaje referendum, kryteria podziału oraz próba zdefiniowania pojęcia referendum gminnego

1. Wstęp

Rozważania czynione w ramach niniejszego rozdziału będą poświęcone referendum na różnych poziomach funkcjonowania państwa i pod względem prawnym będą mieć charakter bardziej szczegółowy niż w poprzednich rozdziałach. Celem rozdziału jest wskazanie miejsca referendum lokalnego w systemie prawnym, wymienienie najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do tej instytucji, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów samorządowych ustaw ustrojowych, jak również wskazanie szerokiego tła prawnego dla rozważań czynionych w dalszej części pracy. Będzie to ostatni rozdział dysertacji dotyczący referendum i demokracji bezpośredniej w szerokim ujęciu, który dla zobrazowania całokształtu zagadnienia będzie wspominać również o referendum ogólnokrajowym. Zgodnie z przyjętą przez autora zasadą od ogółu do szczegółu, kolejne rozdziały będą dotyczyły wyłącznie referendum lokalnego na szczeblu gminy samorządowej.

2. Miejsce referendum w polskim systemie prawnym

2.1. Referendum w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego

Fragment pracy o prawnym umocowaniu instytucji referendum w ramach systemu prawnego należy zacząć od Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰⁴, która wyznacza pewne kierunki i ramy dla ustawodawcy państwowego. EKSL to akt prawa międzynarodowego dotyczący wszystkich jego sygnatariuszy, w tym także Polski. W piśmiennictwie podkreśla się, że zawarte w EKSL zasady znalazły odzwierciedlenie w polskiej konstytucji¹⁰⁵, a co za tym idzie również w aktach prawnych niższej rangi¹⁰⁶. Mimo pewnych wątpliwości wynikających z podnoszonego w piśmiennictwie

¹⁰⁴Pierwotnie tj. do 2006 roku, w polskim systemie prawnym akt ten posiadał tytuł „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”, jednakże na mocy Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych o sprostowaniu błędu z dnia 22 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 154, poz. 1107), sprostowano błąd w polskim przekładzie aktu, co dotyczyło zarówno jego tytułu, preambuły, jak również poszczególnych artykułów.

¹⁰⁵Zob. P. Przybysz, *Umowy międzynarodowe [w:] Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Lex. Autor stwierdza, że EKSL „określa podstawowe zasady ustroju samorządu lokalnego, czyli w odniesieniu do Polski – samorządu gminnego i powiatowego. Zasady te są zbieżne z zasadami wynikającymi z Konstytucji”.

¹⁰⁶Tak np. M. Ziemblicki, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.

niewłaściwego sposobu ratyfikacji przedmiotowego dokumentu, uznać należy, że EKSL stanowi akt prawny obowiązujący w polskim systemie prawnym. Powyższe znajduje potwierdzenie m.in. w orzecznictwie TK¹⁰⁷.

Trafnie wskazuje B. Przywora, iż wytyczne wynikające z EKSL „*mają kluczowe znaczenie dla systemu źródeł prawa w Polsce*”¹⁰⁸ oraz M. Ziemblicki, twierdząc, że „*EKSL uznana została w Polsce za źródło wzorców przy weryfikacji aktów normatywnych*”¹⁰⁹. Poniżej zostaną przedstawione poszczególne fragmenty i postanowienia EKSL odnoszące się do demokracji bezpośredniej, ze szczególnym uwzględnieniem referendum lokalnego.

Nie bez znaczenia w niniejszych rozważaniach pozostaje treść preambuły EKSL. Pamiętać należy, że poszczególnych postanowień aktu prawnego nie można interpretować w oderwaniu od całej jego treści. Preambuła nadaje ważny kontekst interpretacyjny aktu wskazując główne wartości i cele jakimi kierowali się jego twórcy. Fragment preambuły EKSL stanowi, że państwa członkowskie Rady Europy, sygnatariusze karty uzgodniły jej treść „*zważywszy, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego; zważywszy, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy; przekonane, że to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; przekonane, że istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela*”.

Przytoczone wyżej odwołania twórców EKSL do prawa obywateli do kierowania sprawami publicznymi, które na szczeblu lokalnym „*może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni*” oraz odwołanie do skutecznego zarządzania „*pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela*” stwarzają naturalne skojarzenia z instytucjami

¹⁰⁷ Cytowany wcześniej autor opisuje szczegółowo sposób ratyfikacji EKSL z pominięciem przez Prezydenta RP wymaganej przepisami zgody Sejmu RP, a także opierając się w szczególności na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśnia, iż „*niezależnie od pewnych wątpliwości i dyskusji, które może nasuwać uchybienie procedurze ratyfikacyjnej, a które to – ze względu na upływ czasu i ugruntowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego – zdają się mieć charakter czysto akademicki, EKSL jest międzynarodowym aktem prawnym uznanym przez Polskę i aktem prawnie w Polsce obowiązującym, stanowiącym wzorzec co do zgodności z nią zaskarżanych przepisów ustaw.*” M. Ziemblicki, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym* [w:] *Źródła prawa...*

¹⁰⁸ B. Przywora, 2. Wytyczne Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.

¹⁰⁹ M. Ziemblicki, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym* [w:] *Źródła prawa...*

demokracji bezpośredniej, w tym również referendum¹¹⁰, stanowiąc jednocześnie ważny wstęp do dalszych rozważań.

Postanowienia preambuły EKSL, dotyczące demokracji bezpośredniej znajdują rozwinięcie w poszczególnych przepisach tego aktu. Art. 3 ust. 1 EKSL stanowi, iż *„samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.”* Ustęp 2 cytowanego artykułu wskazuje, że ww. prawo powinno być realizowane przez rady lub zgromadzenia pochodzące z wyborów, co jednak *„nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.”* Z powyższego wynika, że EKSL przywołuje jako podstawowe formy kierowania sprawami publicznymi formy przedstawicielskie - sprawowane przez reprezentantów wyłonionych w wyborach. W odniesieniu do form demokracji bezpośredniej, w tym referendum, EKSL nie wypowiada się już w tak stanowczy sposób. Wskazuje bowiem na *„możliwość”* odwołania się do nich, jeśli takie rozwiązanie przewiduje ustawa. W nawiązaniu do ustaleń czynionych w rozdziale dotyczącym form demokracji, również w EKSL widać fakt podkreślenia prymatu demokracji przedstawicielskiej, której nadaje się obligatoryjny charakter oraz bezpośredniej, sprawowanej niejako pomocniczo.

Podobną zależność przejawia treść art. 5 EKSL, zgodnie z którą *„każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala”*. W ocenie autora niniejszej pracy z treści art. 5 EKSL wyciągnąć można jeszcze jeden wniosek, iż jej twórcy uznają referendum za wyjątkową i przeprowadzaną w miarę możliwości formę konsultacji społecznych, które są pojęciem niewątpliwie szerszym od referendum¹¹¹.

Ze względu na przedstawioną wyżej zależność dotyczącą referendum i konsultacji społecznych, warto również zwrócić uwagę na treść art. 4 ust. 6 EKSL, zgodnie z którą *„społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we*

¹¹⁰Na znaczenie przytoczonego fragmentu preambuły EKSL jednakże w odniesieniu do samorządowych konsultacji społecznych, zwraca uwagę również R. Marchaj, [w:] *Samorządowe konsultacje społeczne...*, s. 106-108.

¹¹¹Więcej na temat referendum i konsultacji społecznych w rozdziale pt. *„Rodzaje referendum i kryteria podziału”*.

właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.

2.2. Referendum w Konstytucji RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest aktem prawnym o nadrzędnej pozycji w systemie źródeł prawa co oznacza, że normy prawne niższego rzędu nie mogą być sprzeczne z normami zawartymi w samej konstytucji oraz statuuje jednocześnie obowiązek organów odpowiedzialnych za tworzenie prawa do rozwijania zawartych w niej postanowień¹¹². Fakt przyznania przepisom prawa konstytucyjnego najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa wynika wprost z treści art. 8 ust. 1 Konst. RP zgodnie z którym „*Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*”¹¹³. Mając na uwadze powyższe, przed przystąpieniem do opisywania zagadnień związanych z referendum zawartych w aktach niższego rzędu, należy zacząć od treści ustawy zasadniczej. Mimo, iż temat niniejszej dysertacji związany jest z referendum lokalnym na poziomie gminy samorządowej, w celu zobrazowania całokształtu przepisów dotyczących samej instytucji referendum należy przypomnieć, iż Konst. RP w sposób bezpośredni wspomina o referendum w:

1. Dotyczących referendum ogólnokrajowego:

- 1) art. 90 ust. 3, który stanowi o możliwości wyrażenia w drodze referendum ogólnokrajowego zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej dotyczącej przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach,
- 2) art. 125, który dotyczy referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,
- 3) art. 144 ust. 3 pkt 5), który określa prawo do zarządzenia referendum ogólnokrajowego jako jedną z prerogatyw Prezydenta RP,
- 4) art. 228 ust. 7 który stanowi, iż w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe (ponadto wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz Prezydenta Rzeczypospolitej),

¹¹²B. Banaszak, *Prawo...*, s. 57.

¹¹³Zob. np. K. Działocha, Komentarz do art. 8 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016. System Informacji Prawnej Lex.

5) art. 235 ust. 6, który dotyczy możliwości zarządzenia i przeprowadzenia referendum zatwierdzającego przy zmianie Konstytucji, w przypadkach przewidzianych w treści tego przepisu.

2. **Dotyczącym referendum lokalnego** art. 170, zgodnie z którym członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego,

3. **Dotyczącym wszystkich głosowań referendalnych** art. 62 ust. 1 i 2 Konst. RP. Przepis ten dotyczy czynnego prawa wyborczego, które (prócz możliwości wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego) dotyczy prawa obywatela do oddania głosu w referendum.

Przegląd powyższego katalogu przepisów konstytucyjnych dotyczących instytucji referendum prowadzi do wniosku, że tylko jeden przepis ustawy zasadniczej został poświęcony *stricte* referendum przeprowadzanemu na poziomie lokalnym (art. 170 Konst. RP). Przepis ten w dalszej części pracy będzie wielokrotnie przytaczany jako punkt wyjścia do rozważań na temat różnych aspektów referendum. Ponadto w przypadku wszystkich głosowań referendalnych, w tym referendum lokalnego, zastosowanie znajdzie również wymieniony wyżej art. 62 ust. 1 i 2 Konst. RP.

Na marginesie niniejszych rozważań, warto zauważyć, że wyżej wymienione, kilkukrotne odwołanie do instytucji referendum w Konst. RP prowadzić może do wniosku, że z jednej strony jest to instytucja dla ustrojodawcy istotna, z drugiej jednak strony, wskazaną tezę może podważać fakt, iż żadne z ww. referendów nie ma charakteru obligatoryjnego¹¹⁴. Taki stan rzeczy jest jednak zgodny z ustaleniami poczynionymi w ramach wcześniejszego podrozdziału dotyczącego EKSL.

2.3. Referendum w przepisach rangi ustawowej

Najważniejsze i podstawowe akty prawne dotyczące referendum na poziomie ustawowym to:

1) **Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym**. Odnoszący się do referendum ogólnokrajowego art. 125 Konst. RP stanowi, iż „*Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa*”. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu przede wszystkim o u.r.o. Zgodnie natomiast z treścią z art. 1 u.r.o.: „*ustawa reguluje*

¹¹⁴Więcej w rozdziale pt. „Rodzaje referendum i kryteria podziału”.

zasady i tryb przeprowadzania referendum ogólnokrajowego, o którym mowa w art. 125 i w art. 90 ust. 3 oraz w art. 235 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku przepisów dotyczących referendum lokalnego, w piśmiennictwie podkreśla się, iż obowiązująca u.r.o. reguluje kwestie związane z referendum ogólnokrajowym w szerszym zakresie niż przewiduje to przepis konstytucyjny¹¹⁵. Referendum ogólnokrajowe jest przedmiotem wielu publikacji w doktrynie prawnej. Ze względu na przedmiot niniejszej dysertacji szczegółowy opis referendum ogólnokrajowego nie będzie w niej dokonywany.

2) **Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.** W myśl art. 170 zd. 2 Konst. RP „*Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa*”. Zgodnie natomiast z treścią art. 1 ust. 1 u.r.l. „*Ustawa określa zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego*”. Szczegóły dotyczące referendum lokalnego zostały uregulowane właśnie w przepisach u.r.l., które będą przedmiotem szczegółowej analizy w ramach niniejszej dysertacji.

3) **Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy.** Postanowienia u.k.w. stosuje się pomocniczo do referendum zarówno na szczeblu ogólnokrajowym¹¹⁶, jak i lokalnym. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r.l.: „*W zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497), z wyjątkiem art. 37e, art. 37f, art. 103aa oraz art. 103ba.*”.

4) **Samorządowe ustawy ustrojowe – u.s.g., u.s.p. oraz u.s.w.** W odniesieniu do referendum lokalnego, należy również zwrócić uwagę na dające podstawę do jego przeprowadzania w poszczególnych jednostkach samorządu lokalnego, przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Odwołania do tych ustaw zawiera m. in. art. 6 u.r.l., zgodnie z którym referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy: referendum gminnym w rozumieniu u.s.g., referendum powiatowym w rozumieniu u.s.p., referendum wojewódzkim w rozumieniu u.s.w. Na potrzeby niniejszej dysertacji istotne będą jedynie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, co jest zdeterminowane zakresem tematycznym pracy. Warto przy tym zauważyć, że na poziomie gminy, powiatu oraz województwa z wyjątkami będą

¹¹⁵Zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis, Nb 39.

¹¹⁶U.r.o. odwołuje się wprost do stosowania postanowień u.k.w. w: art. 5 ust. 5, art. 6 ust. 1 pkt 1) oraz ust. 2 - 4, art. 9 ust. 1 i 7, art. 10 pkt 1) i 2), art. 16 ust. 1, art. 17, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 34 ust. 2, 47 ust. 2, art. 92 ust. 1-3.

stosowane te same przepisy u.r.l. Wszystkie trzy samorządowe ustawy ustrojowe w zakresie zasad i trybu przeprowadzania referendum lokalnego odsyłają do „*odrębnej ustawy*”, przez którą należy rozumieć u.r.l.¹¹⁷. Dla zupełności wyводу należy podkreślić, że ustawy samorządowe zawierają również przepisy dotyczące referendum lokalnego na poszczególnych poziomach podziału terytorialnego kraju. Przepisy poszczególnych ustaw samorządowych odnoszące się do referendum, zostają przedstawione w tabeli poniżej:

Zestawienie przepisów ustaw samorządowych dotyczących referendum		
<i>Ustawa o samorządzie gminnym</i>	<i>Ustawa o samorządzie powiatowym</i>	<i>Ustawa o samorządzie województwa</i>
Art. 4a ust. 4 u.s.g., zgodnie z którym nie przeprowadza się konsultacji społecznych z mieszkańcami w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy, o którym mowa w art. 4c.	-	-
Art. 4c ust. 4 u.s.g., dotyczący referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy.	-	-
Art. 8 u.s.g., zgodnie z którym: <i>“Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum”</i> .	Art. 4a u.s.p. zgodnie z którym <i>„Ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum”</i> .	Art. 14 ust. 3 u.s.w., zgodnie z którym <i>„Ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum”</i> .
Art. 11 u.s.g., zgodnie z którym <i>“Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy”</i> .	Art. 8 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym <i>“Mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym - poprzez wybory i referendum powiatowe - lub za pośrednictwem organów powiatu”</i> .	Art. 5 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którym <i>„Mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w drodze wyborów i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa”</i> .
Art. 12 u.s.g., <i>odsyłający</i> w zakresie zasad i trybu przeprowadzenia referendum gminnego do odrębnej ustawy.	Art. 10 ust. 2 u.s.p. <i>odsyłający</i> w zakresie	Art. 5 ust. 5 u.s.w., <i>odsyłający</i> w zakresie

¹¹⁷Art. 12 u.s.g., stanowi, iż: *„Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa”*. Analogiczne odesłania zawiera art. 10 ust. 2 u.s.p. oraz art. 5 ust. 5 u.s.w.

	zasad i trybu przeprowadzenia referendum powiatowego do odrębnej ustawy.	zasad i trybu przeprowadzenia referendum wojewódzkiego do odrębnej ustawy.
Art. 15 u.s.g. który z zastrzeżeniem dotyczącego referendum art. 12 u.s.g stanowi, iż <i>“organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy”</i> .	Art. 9 ust. 1 u.s.p. <i>“Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym”</i> .	-
-	Art. 10 ust 1 u.s.p., zgodnie z którym <i>„Odwołanie rady powiatu przed upływem kadencji następuje w drodze referendum powiatowego”</i> .	-
Art. 28a u.s.g. dotyczący referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z powodu nieudzielenia absolutorium.	-	-
Art. 28aa ust. 10 u.s.g., przewidujący możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta w przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach.	-	-
Art. 28b u.s.g. dotyczący referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub wotum zaufania.	-	-
Art. 28c u.s.g., stanowiący, że <i>“Jeżeli zgłoszony w trybie art. 28b wniosek o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek może być zgłoszony w tym trybie nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od poprzedniego głosowania”</i> .	-	-
Art. 54 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym <i>“Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym”</i> .	-	-

Tabela 2, Zestawienie przepisów ustaw samorządowych dotyczących referendum. Tabela własna autora.

Jak widać na przykładzie powyższej tabeli, w zakresie dotyczącym referendum lokalnego, część przepisów u.s.g. ma swoje odpowiedniki w przepisach u.s.p. oraz u.s.w., toteż w tych przypadkach przedstawione w dysertacji wnioski dotyczące przepisów u.s.g., w większości należy uznać za adekwatne również do referendum na terenie powiatu oraz województwa. Tabela z porównaniem przepisów dotyczących referendum w poszczególnych ustawach, pozwala na stwierdzenie, iż to właśnie w gminie referendum

ma najszerszy zakres przedmiotowy. Ma to również swój wydzźwięk w przepisach u.r.l., o czym więcej w rozdziale dotyczącym przedmiotu referendum.

2.4. Postulaty *de lege ferenda*

Wskazany powyżej katalog najważniejszych aktów ustawowych dotyczących referendum, w szczególności ze względu na ich wielość, skłaniać może do refleksji na temat konieczności spójnego uregulowania wszystkich głosowań referendalnych w jednym akcie rangi ustawowej. Podkreślić przy tym trzeba z całą stanowczością, że przedstawiciele doktryny prawniczej od lat wysuwają taki postulat. Dotychczas bezskutecznie. Dla przykładu warto wskazać fragment komentarza do ustawy o referendum lokalnym z 2007 roku, gdzie P. J. Uziębło wyraził następującą tezę: *„Komentowana ustawa (...), stała się pierwszym aktem, który uregulował zarówno zasady, jak i procedury przeprowadzania referendum na wszystkich szczeblach samorządowych. Nie stało się jednak dobrze, iż nie stała się ona jednym aktem, który regulowałby przeprowadzanie wszystkich referendum w Polsce, w tym oczywiście również referendum ogólnokrajowego. Należy jednak mieć nadzieję, że w przyszłości tak się stanie, a może nawet zostanie uchwalony, o czym też już była mowa, pełny kodeks wyborczy normujący przeprowadzanie wszelkich głosowań w państwie”*¹¹⁸. Choć przytaczany wyżej fragment komentarza dotyczył art. 1 u.r.l., sprzed daty wejścia w życie u.k.w. i odwoływał się do nieobowiązującej już u.ord.wyb.(1998), przedstawione w nim uwagi zachowują aktualność również w obecnym stanie prawnym.

Należy przy tym podkreślić, że w piśmiennictwie występują również stanowiska aprobowane występujące w ustawach referendalnych odwołania do u.k.w. Dla przykładu wskazać należy na stanowisko A. Rakowskiej – Treli, która stwierdza, iż: *„ustawodawca słusznie podjął decyzję, że niektóre zagadnienia (jak chociażby organy administracji przeprowadzającej referendum) zostały uregulowane w KodeksWyb (tu u.k.w. – P. Wróblewski) i nie ma potrzeby powtarzania tych regulacji w ReferLokU (tu u.r.l. – P. Wróblewski)”*¹¹⁹. Stanowisko to dotyczy obecnego stanu prawnego i należy zgodzić się z nim w zakresie braku potrzeby powielania rozwiązań z kodeksu wyborczego w ustawie referendalnej. W ocenie autora dysertacji, optymalnym jednak rozwiązaniem, byłoby rzeczywiście stworzenie od podstaw jednego kodeksu wyborczego zawierającego wszystkie głosowania referendalne oraz wybory w kraju. Trzeba przy tym wskazać, że

¹¹⁸P. J. Uziębło, Komentarz do art. 1 u.r.l., [w:] *Ustawa o referendum...*

¹¹⁹A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 1 u.r.l., [w:] *Ustawa o referendum...*

występujące obecnie w ustawach poświęconych referendum (u.r.o. oraz u.r.l.) odwołania do u.k.w., powodują wątpliwości co do zakresu stosowania przepisów prawa wyborczego w procedurze referendalnej. Należałoby mieć to na uwadze przy tworzeniu takiego jednolitego aktu. Realizacja postulatu mogłaby stanowić podstawę do dalszego rozwoju demokracji bezpośredniej w naszym systemie prawnym. W tym zakresie należy podtrzymać postulat *de lege ferenda* o konieczności zmierzenia się ustawodawcy z wyżej opisaną kwestią.

3. Rodzaje referendum i kryteria podziału

3.1. Wstęp

Katalog przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych pozwala na wyodrębnienie rodzajów referendum w polskim systemie prawnym. Będą one różne w zależności od przyjętych kryteriów. Poniżej zostaną przedstawione i szczegółowo opisane najistotniejsze z nich.

3.2. Referendum obligatoryjne i fakultatywne

Podrozdział dotyczący kategorii referendum należy zacząć od podziału tej instytucji na referendum obligatoryjne i fakultatywne. Przeglądając dostępną literaturę przedmiotu *prima facie* sprawa zdaje się być oczywista. Głębsza analiza zagadnienia pozostawia jednak pewien niedosyt interpretacyjny. W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że w przepisach polskiego porządku prawnego, nie występuje wyartykułowana wprost ustawowa definicja referendum obligatoryjnego, jak również referendum fakultatywnego. Przedstawiane w literaturze rozumienie obligatoryjności i fakultatywności referendum stanowi teoretyczne odzwierciedlenie treści przepisów dotyczących tej instytucji. Warto jednak zagadnieniu przyjrzeć się z szerszej perspektywy.

W ocenie autora niniejszej pracy „obligatoryjność” referendum, dla osoby która nie badała szczegółowo tego zagadnienia, może kojarzyć się z ustawowym przymusem zorganizowania referendum w konkretnej sytuacji, bez uzależniania możliwości przeprowadzenia referendum od swobodnej decyzji określonych podmiotów. Przegląd literatury prawniczej oraz przepisów wskazuje, że przyjęcie takiego rozumienia referendum w świetle polskiego porządku prawnego nie jest uzasadnione. Nie powinno się jednak definitywnie wykluczać takiej możliwości. Nie jest bowiem pozbawione sensu przyjęcie w przyszłości definicji, która obejmowałaby „obligatoryjność” w przedstawionym wyżej szerokim znaczeniu. Można przecież wyobrazić sobie sytuację, w której ustawodawca uzna, że w przypadku wystąpienia konkretnego stanu faktycznego, konieczne będzie przeprowadzenie referendum. Obecnie brak jest takich rozwiązań w przepisach referendalnych, jednakże ich wystąpienie w przyszłości nie jest wykluczone. Podobne rozwiązania można znaleźć np. w bliskich referendum przepisach prawa wyborczego, gdzie w przypadku śmierci senatora (wystąpienie określonego obiektywnego stanu faktycznego), Prezydent RP zobligowany jest (a nie uprawniony) do

zarządzenia przeprowadzenia wyborów uzupełniających¹²⁰. Stosunkowo łatwo sobie wyobrazić podobną konstrukcję w prawie referendalnym (uzależnienie konieczności, a nie możliwości, zarządzenia referendum od wystąpienia określonego zdarzenia). Z drugiej strony należy zadać przy tym pytanie: czy w przypadku pozbawienia możliwości decydowania społeczności lokalnej o zainicjowaniu referendum, w dalszym ciągu będziemy mieć do czynienia z tą samą instytucją. Autor niniejszej dysertacji opisywaną powyżej kwestię pozostawia otwartą, z nadzieją na rozważenie jej szerzej w piśmiennictwie, gdzie obecnie jako normę przyjmuje się odmienne rozumienie referendum obligatoryjnego, o czym szerzej poniżej.

W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że o referendum obligatoryjnym należy mówić wtedy, gdy osiągnięcie określonego celu, wymaga przeprowadzenia referendum, gdyż przepisy nie przewidują innej możliwości w tym zakresie. Inaczej rzecz ujmując – aby osiągnąć dany efekt (np. odwołać wójta przed zakończeniem kadencji) należy obligatoryjnie sięgnąć po instytucję referendum, gdyż nie ma innego rozwiązania ustawowego pozwalającego na odwołanie wójta. W przeciwieństwie do teoretycznej koncepcji przedstawionej na początku niniejszych rozważań, w istocie nie ma konieczności zwoływania referendum, ze względu na fakt, iż brak jest narzuconej ustawowo konieczności przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Różnicę pomiędzy przedstawionymi wyżej koncepcjami doskonale wyjaśnia i obrazuje treść art. 28 aa u.s.g., zgodnie z którą „*W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta*”. W literaturze prawniczej, referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest zgodnie traktowane jako referendum obligatoryjne. W związku z tym trudność interpretacyjną może sprawiać, iż z jednej strony mówi się o obligatoryjności referendum, z drugiej strony ustawodawca daje radzie gminy jedynie możliwość (nie obowiązek) podjęcia stosownej uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum. W żaden sposób nie obliguje więc rady gminy do podjęcia uchwały w tej sprawie.

Uchwycenie powyższej różnicy pozwoli na właściwe zakwalifikowanie instytucji referendum w polskim porządku prawnym. Kwalifikacje poszczególnych rodzajów referendum w większości przypadków zostały w piśmiennictwie już dokonane i to przez

¹²⁰Zob. art. 283 u.k.w.

różnych autorów. Warto zauważyć, że na poziomie konstytucyjnym i ustawowym sprawa jest jednoznaczna co do referendum ogólnokrajowego. W tym zakresie B. Banaszak stwierdza, że „wszystkie te referenda mają charakter fakultatywny”¹²¹. Inaczej jest w przypadku przepisów dotyczących referendum lokalnego, gdzie ten sam autor w następujący sposób wskazuje konkretne przypadki referendum obligatoryjnego i fakultatywnego: „Ze względu na przedmiot regulacji referendum obligatoryjne ma miejsce we wszystkich rodzajach referendów w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a dodatkowo w przypadku referendum gminnego, gdy przedmiotem jest samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy oraz odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). (...) Natomiast referendum fakultatywne może być przeprowadzone w każdej innej sprawie wchodzącej w zakres zadań i kompetencji organów danej wspólnoty samorządowej”¹²². Podobnie na kanwie przepisów ustawowych wskazują L. Zacharko i J. Glumińska-Pawlic, iż „Referendum o charakterze obligatoryjnym dotyczy spraw związanych z:

- 1) samoopodatkowaniem mieszkańców na cele publiczne,
- 2) odwołaniem rady gminy przed upływem kadencji, a także odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”¹²³. Analogiczny podział na referendum obligatoryjne i fakultatywne przedstawia C. Martysz, twierdząc, że: „ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o referendum lokalnym wprowadzają dwa rodzaje referendum: obligatoryjne i fakultatywne. To pierwsze zwoływane jest wyłącznie w dwóch przypadkach: w celu odwołania rady gminy lub wójta przed upływem ich kadencji (co stanowi formę kontroli społeczności lokalnej nad organami gminy) oraz w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne. Drugi rodzaj referendum (fakultatywne) może dotyczyć każdej sprawy mającej istotne znaczenie dla społeczności lokalnej, a jednocześnie mieszczącej się w zakresie właściwości organów gminy, np. w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (art. 4c u.s.g.)”¹²⁴. Podział ten jest również powielany

¹²¹B. Banaszak, *Prawo...*, s. 308.

¹²²B. Banaszak, *Prawo...*, s. 322-323.

¹²³L. Zacharko, J. Glumińska-Pawlic, *Referendum lokalne rozstrzygające w sprawie samoopodatkowania mieszkańców* [w:] *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Lex. Podobnie R. Mędrzycki, który twierdzi, iż „Referendum w sprawie samoopodatkowania ma charakter obligatoryjny”. R. Mędrzycki, *Konsultacje w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy* [w:] *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej LEX.

¹²⁴C. Martysz, *Komentarz do art. 12 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 295.

w orzecznictwie, czego przykładem jest wyrok WSA w Białymstoku, w którym sąd stwierdził, iż *„należy rozróżniać dwa rodzaje referendum. Jeden ma charakter obligatoryjny, jego przeprowadzenie jest obowiązkowe w takich sprawach, jak samoopodatkowanie się mieszkańców, ale także tylko tą drogą można odwołać radę przed upływem jej kadencji, a drugi jest to referendum fakultatywne, które może być zarządzane i przeprowadzane w innej ważnej sprawie”*¹²⁵.

Powyższe przykłady w zasadzie obrazują panującą w doktrynie i orzecznictwie zgodę co do rozumienia fakultatywności i obligatoryjności referendum.

Twierdzenia ww. autorów znajdują podstawę w treści przepisów ustawowych dotyczących referendum lokalnego. Zgodnie z art. 54 ust. 2 zd. 2 u.s.g., *„Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym”*. W tym przypadku oznacza to, że jeśli określona społeczność lokalna chce doprowadzić do samoopodatkowania to może to zrobić jedynie w trybie głosowania referendalnego. Wracając na chwilę do hipotetycznych rozważań - społeczność ta nie jest jednak zobligowana do samoopodatkowania i tym samym do przeprowadzenia referendum, toteż nie ma mowy o obligatoryjności w szerokim tego słowa znaczeniu, o którym mowa na wstępie. Podobnie będzie z odwołaniem organów pochodzących z wyborów, co jest możliwe jedynie w drodze referendum. Mieszkańcy nie są jednak do tego w żaden sposób prawnie zobligowani. Referenda te zgodnie z powszechnie przyjętymi w polskim piśmiennictwie zasadami są jednak kwalifikowane jako referenda obligatoryjne.

Definicję tak rozumianej obligatoryjności przedstawiał między innymi E. Zieliński, twierdząc, że *„Referendum jest obligatoryjne, gdy konstytucja lub ustawa stanowiąc instytucje referendum w sposób wyraźny zastrzega, że akta prawne określonego rodzaju (np. konstytucja, ustawa wyborcza) po to, aby stały się prawomocne, muszą być przyjęte przez wyborców w referendum. Tak więc określony projekt aktu prawnego przyjęty przez kompetentny organ władzy państwowej ipso iure jest dawany wyborcom do akceptacji lub odrzucenia. Do czasu przedstawienia go w referendum jest on tylko projektem. Jeśli natomiast nie zostanie przedstawiony w referendum, to siłą faktu nie nabiera mocy prawnej. Materie wyraźnie zastrzeżone do bezpośredniej decyzji obywateli nie mogą być*

¹²⁵Wyrok WSA w Białymstoku z 2.06.2015 r., II SA/Bk 300/15, LEX nr 1752042.

*regulowane w inny sposób jak w referendum”*¹²⁶. Powyższe w nowszej literaturze potwierdza E. Olejniczak-Szałowska wyrażając stanowisko, że referendum jest obligatoryjne „*gdy obowiązek przeprowadzenia referendum wynika z konstytucji albo ustawy zwykłej, które wskazują, jakie decyzje i w jakich sytuacjach dla swej prawomocności muszą być przyjęte w głosowaniu powszechnym i nie jest możliwe zastąpienie formy referendum jakąkolwiek inną*”¹²⁷.

Konkludując powyższe rozważania, zgodzić się należy z przedstawionym wyżej poglądem definiującym obligatoryjność i fakultatywność referendum, przyjętym przez przedstawicieli piśmiennictwa. Trzeba przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż pogląd ten przystaje do obecnego stanu prawnego, a w przyszłości nie można wykluczyć pojawienia się obligatoryjności w szerszym znaczeniu, o którym była mowa na wstępie niniejszych rozważań. Z pewnością warto o tym dyskutować chcąc czynić starania w zakresie dalszego rozwoju tej instytucji.

Porządkując powyższe rozważania:

- 1) w celu przyjęcia konkretnej definicji referendum obligatoryjnego mającej uzasadnienie w obecnym stanie prawnym należy uznać, że referendum obligatoryjne to takie, które musi zostać przeprowadzone, jeśli członkowie danej wspólnoty chcą osiągnąć określony skutek, gdyż ustawa nie przewiduje innej możliwości w tym zakresie. Swobodne prawo inicjatywy referendalnej pozostawione jest jednak obywatelom lub wskazanym w przepisach organom, które decydują czy chcą przeprowadzenia referendum czy nie,
- 2) w celu przyjęcia konkretnej definicji referendum fakultatywnego mającej uzasadnienie w obecnym stanie prawnym należy uznać, że referendum fakultatywne to takie, które może być zwołane dla osiągnięcia określonego celu, choć nie jest to jedyna możliwość, gdyż określony cel może zostać osiągnięty również innymi sposobami, np. poprzez decyzje organów przedstawicielskich. Tutaj również obywatele oraz określone przepisami organy mają swobodę decydowania w zakresie inicjatywy referendalnej.

Niniejsza polemika pozwala wyciągnąć jeszcze jeden istotny wniosek, iż polski ustawodawca również w zakresie inicjatywy referendalnej pozostawił członkom wspólnot lokalnych dowolność, nie zmuszając ich w żadnym przypadku (zarówno przy referendum obligatoryjnym, jak i fakultatywnym) do organizacji referendów, a dając im

¹²⁶E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1968, s. 59.

¹²⁷E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 15.

jedynie taką możliwość. Stanowi to szczególny wyraz referendum jako formy demokracji bezpośredniej, gdzie mieszkańcy sami podejmują decyzję nie tylko w głosowaniu referendalnym, ale o wiele wcześniej, czy to głosowanie referendalne ma się w ogóle odbyć. Jest to najpełniejszy wyraz samodzielnego decydowania członków danej wspólnoty, co należy podkreślić w dysertacji doktorskiej, której przedmiotem jest referendum jako forma demokracji bezpośredniej.

Podsumowując, w polskim systemie prawnym występują następujące rodzaje referendów:

Rodzaj referendum	Obligatoryjne	Fakultatywne
Referendum ogólnokrajowe		X
Referendum lokalne w sprawie odwołania organów j.s.t.	X	
Referendum lokalne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy	X	
Referendum lokalne, w innych sprawach niewymienionych powyżej		X

Tabela 3, *Referendum obligatoryjne i fakultatywne*. Tabela własna autora.

3.3. Referendum ogólnokrajowe i referendum lokalne

Podział głosowań referendalnych na ogólnokrajowe oraz lokalne swój początek ma już na poziomie konstytucyjnym. Referendum ogólnokrajowe ma swoją podstawę w przepisach art. 125, 90 ust. 3 oraz 235 ust. 6 Konst. RP, natomiast dla referendum lokalnego ustrojodawca przewidział podstawę w treści art. 170 Konst. RP. Podział ten ma odzwierciedlenie również w przepisach rangi ustawowej, gdyż referendum ogólnokrajowemu ustawodawca poświęcił przede wszystkim przepisy u.r.o., natomiast materia referendum lokalnego została ujęta w treści u.r.l. W świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że sensie formalnym ustawodawca wyróżnił podział referendów na ogólnokrajowe i lokalne w sposób wyraźny i zdecydowany. W sensie materialnym natomiast opisany powyżej podział wyraża się w zasięgu terytorialnym poszczególnych głosowań referendalnych. Referendum ogólnokrajowe obejmuje swym zasięgiem cały kraj, natomiast w przypadku referendum lokalnego, może ono być przeprowadzone odpowiednio na terenie gminy, powiatu lub województwa.

3.4. Podział referendum ze względu na przedmiot

Niezależnie od tego czy chodzi o referendum obligatoryjne, czy też fakultatywne, ogólnokrajowe czy lokalne, można je kategoryzować ze względu na przedmiot, tj. materię jaka będzie rozstrzygana w drodze referendum. Na poziomie referendum

ogólnokrajowego mamy do czynienia z głosowaniami referendalnymi, których przedmiot został określony w Konst. RP i u.r.o. Na poziomie referendum lokalnego przedmiot referendum został określony w przepisach Konst. RP, u.r.l. oraz ustaw samorządowych. W piśmiennictwie posługując się kryterium materii będącej przedmiotem referendum E. Olejniczak-Szałowska wyróżnia:

- 1) referendum konstytucyjne (gdy przedmiotem jest uchwalenie lub zmiana konstytucji),
- 2) referendum ustawodawcze (dotyczy podjęcia ustawy, dochodzi doń bądź z inicjatywy ludowej, bądź z inicjatywy parlamentu),
- 3) referendum administracyjne (np. w sprawach samoopodatkowania się, przyzwolenia na stosowanie nowoczesnej techniki, np. rozwoju energii jądrowej, podejmowanie decyzji w innych konkretnych sprawach publicznych, np. sprzedaży żywności genetycznie zmodyfikowanej),
- 4) referendum w sprawach międzynarodowych (jego przedmiotem są umowy międzynarodowe)¹²⁸.

Powyższy podział, choć jak najbardziej prawidłowy w zakresie ogólnego ujęcia zagadnienia, na potrzeby niniejszej pracy dotyczącej referendum lokalnego przeprowadzanego na poziomie gminy wymaga uszczegółowienia. Warto zwrócić uwagę, że ze względu na przedmiot referendum lokalne może być referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, referendum w sprawie samoopodatkowania, w innej istotnej sprawie dla danej wspólnoty samorządowej, toteż, w ocenie autora dysertacji, referendum lokalne można podzielić zasadniczo na dwie kategorie:

- 1) referendum odwoławcze,
- 2) referendum kreujące jakiś stan lub zmieniające go w zakresie spraw danej wspólnoty samorządowej.

Szczegółowe rozważania dotyczące przedmiotu referendum lokalnego na terenie gminy samorządowej będą czynione w ramach osobnego rozdziału w dalszej części niniejszej pracy.

3.5. Referendum rozstrzygające i konsultacyjne (referendum a konsultacje społeczne z uwzględnieniem problematyki budżetu obywatelskiego oraz ich miejsca w procesie decyzyjnym)

¹²⁸E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 15.

Istotę referendum konsultatywnego opisuje E. Zieliński w następujący sposób „w literaturze prawniczej dla tego rodzaju referendum spotyka się również określenie referendum entérieur lub ante legem. Te różnice w określeniach nie wpływają na treść, która sprowadza się do tego, że organ władzy państwowej (np. parlament) uprawniony do wydawania określonych aktów prawnych przed ich podjęciem pragnie zapoznać się z opinią wyborców i w tym celu powoduje przeprowadzenie referendum. Wyborcy są tu zwykle powoływani, aby wyrazić swoją opinię”¹²⁹. Ten rodzaj referendum jest wymieniany również przez innych autorów zarówno doktryny prawnej jak i literatury politologicznej¹³⁰. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż publikacja (sprzed kilkudziesięciu lat), z której pochodzi ww. cytat dotyczy instytucji referendum w różnych krajach świata, a opisywany rodzaj referendum konsultatywnego nie występuje w polskim systemie prawnym. Dla celów porównawczych nie można go jednak pominąć w rozważaniach na temat referendum lokalnego w Polsce.

Referendum w polskim systemie prawnym ma charakter rozstrzygający, a więc zupełnie przeciwny od konsultatywnego (konsultacyjnego). Zgodnie z art. 2 u.r.l. „mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę” w wymienionych w tym przepisie sprawach. Choć mowa jest jedynie o „wyrażeniu woli”, zestawienie cytowanego przepisu z pozostałymi regulacjami u.r.l. nie pozostawia żadnych wątpliwości w tym zakresie. Zgodnie z treścią art. 65 u.r.l.: „Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”.

Na marginesie niniejszych rozważań zauważyć należy, że na podstawie referendum nierozstrzygniętego można wyciągnąć, niewiążące organy władzy publicznej, wnioski co do preferencji mieszkańców w określonej sprawie. W tym sensie może ono mieć

¹²⁹E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym...*, s. 57.

¹³⁰W podobny sposób opisuje podział referendum np. M. Rachwał: „W literaturze konstytucyjnej występuje wiele klasyfikacji referendum, opierających się na różnych kryteriach. Ze względu na stopień związania organów państwowych, jego wynikami wyróżnia się dwa rodzaje tej instytucji. Referendum stanowiące, które jest formą demokracji bezpośredniej niej sensu stricto, polega na bezpośrednim podejmowaniu decyzji przez suwerena. Oznacza to, że wynik referendum jest bezwzględnie wiążący i organy państwowe nie mogą podjąć decyzji sprzecznej z wolą większości. Referendum opiniodawcze, zwane także konsultacyjnym, jest natomiast formą zasięgania opinii społecznej w określonych sprawach. W takim przypadku wynik głosowania nie jest prawnie wiążący”. M. Rachwał, *Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi* [w:] *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, Nr 2 / 2005, Poznań 2005, s. 145-159.

charakter konsultacyjny.

Poszukując dalszych argumentów prawnych w opisywanej materii, należy zwrócić uwagę na fakt, iż w polskim systemie prawnym na poziomie gminy samorządowej ustawodawca konsultacjom społecznym poświęcił art. 5a u.s.g. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu: „*W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy*”¹³¹. Wynika z tego, że ustawowa podstawa do przeprowadzenia samorządowych konsultacji społecznych jest zupełnie inna niż w przypadku referendum lokalnego. Również inne przepisy u.s.g., dotyczące referendum lokalnego jasno wskazują, iż instytucja ta ma odmienny od konsultacji rozstrzygający charakter, o czym świadczyć może chociażby treść art. 11 u.s.g., zgodnie z którą „*Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy*”. Ponadto na poziomie konstytucyjnym ustrojodawca wspomina w kontekście referendum o podejmowaniu decyzji przez członków wspólnoty samorządowej¹³².

Różnicę pomiędzy konsultacjami społecznymi oraz referendum trafnie opisuje autor publikacji z zakresu konsultacji społecznych R. Marchaj¹³³: „*Inaczej niż referendum lokalne, konsultacje społeczne nie służą rozstrzygnięciu o sprawach najważniejszych dla wspólnoty samorządowej, lecz stanowią formę wyrażania opinii mieszkańców in gremio. Dzięki nim członkowie lokalnej wspólnoty mogą współuczestniczyć jako podmiot konsultujący w procesie podejmowania najważniejszych dla gminy decyzji*”¹³⁴. Dodać wypada, że mimo uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, członkowie wspólnoty samorządowej nie mają usankcjonowanego prawnie decydującego wpływu na ich ostateczny kształt. Choć nie jest to niemożliwe to trudno sobie jednak wyobrazić sytuację, w której lokalni decydenci podjęliby decyzję sprzeczną z oczekiwaniami zdecydowanej większości mieszkańców wyrażonymi w trybie konsultacji. Z uwagi na niewiążący charakter konsultacji ewentualną decyzję sprzeczną z wolą mieszkańców, można oceniać wyłącznie w kategoriach skutków politycznych.

¹³¹Odpowiedniki tych postanowień na poziomie powiatu zawiera art. 3d u.s.p., a na poziomie województwa art. 10a u.s.w.

¹³²Co wynika z następującej treści art. 170 zd. 1 Konst. RP: „*Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego*”.

¹³³Autor w sposób wyczerpujący opisuje kwestię samorządowych konsultacji społecznych. W publikacji nie brakuje również odniesień i porównań do instytucji referendum lokalnego. R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje...*, s. 201-207.

¹³⁴R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, ST 2020, nr 7-8, s. 66-78.

Z powyższego wyciągnąć można jeszcze jeden istotny wniosek, iż w procesie decyzyjnym referendum i konsultacje społeczne zajmują zupełnie inne miejsce oraz pełnią inne funkcje. Miejsce poszczególnych instytucji w procesie decyzyjnym opisane zostało zarówno w publikacjach dotyczących referendum lokalnego, jak również samorządowych konsultacji społecznych¹³⁵, dlatego analiza w tym zakresie nie będzie już powielana. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania w tym zakresie autor dysertacji skupi się więc na przedstawieniu swojego stanowiska w opisywanej sprawie. Zagadnienie szeroko rozumianej decyzyjności w administracji publicznej jest przedmiotem badań nauki administracji. W tym zakresie warto odwołać się do publikacji zajmującego się tą dziedziną E. Knosali, który istotę decyzji opisywał w następujący sposób: „*decyzja jest aktem wyboru między różnymi alternatywami. Stanowi istotny element sterowania procesami społeczno-gospodarczymi. Możemy zatem decyzję traktować jako akt woli organu administracji publicznej, którego celem jest organizowanie społeczeństwa*”¹³⁶. Autor określa w jasny sposób, że „*decydującym jest podmiot podejmujący decyzję, a więc podmiot posiadający kompetencję do wyboru określonej alternatywy*”¹³⁷. Odnosząc się do aktu wyboru między różnymi alternatywami, należy podkreślić, że o ile konsultacje społeczne pomagają decydującym w podejmowaniu decyzji, o tyle w referendum mieszkańcy sami te decyzje podejmują¹³⁸. Konsultacje społeczne, mimo, iż słusznie zalicza się je do form demokracji bezpośredniej, to z reguły stanowią element szerszego procesu decyzyjnego sprawowanego przez przedstawicieli¹³⁹. O ile więc w konsultacjach społecznych głos obywateli może stanowić pewną składową procesy prowadzącego do podjęcia przez określony organ decyzji, to w przypadku referendum obywatele sami decydują w poddanej pod głosowanie sprawie. Referendum jest więc najpełniejszą formą demokracji sprawowanej w sposób bezpośredni, której

¹³⁵W odniesieniu do referendum lokalnego: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 36-40. W odniesieniu do samorządowych konsultacji społecznych: R. Marchaj, *Miejsce konsultacji w procesie decyzyjnym [w:] Samorządowe konsultacje...*, s. 31-36.

¹³⁶E. Knosala, *Zarys nauki...*, s.156.

¹³⁷E. Knosala, *Zarys nauki...*, s.156.

¹³⁸Zob. również M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a u.s.g. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej Lex.

¹³⁹R. Marchaj w zakresie miejsca konsultacji w procesie decyzyjnym opisuje, iż: „*Najczęściej wykorzystywanym w praktyce rozwiązaniem jest organizowanie konsultacji społecznych na wczesnym etapie tworzenia projektów aktów prawnych. Trudniejsze jest określenie chwili przeprowadzenia konsultacji w formie wysłuchania publicznego, gdyż w zależności od procedowanego projektu właściwe będzie jego przeprowadzenie na wstępnym etapie procesu decyzyjnego lub na jego końcu. Inaczej mówiąc, wysłuchanie publiczne może być zorganizowane celem oceny wstępnych założeń lub gotowego projektu aktu prawnego*”. R. Marchaj, *Miejsce konsultacji w procesie decyzyjnym [w:] Samorządowe konsultacje...*, s. 35.

funkcja sprowadza się do rozstrzygania spraw a nie wskazania pożądanego kierunku działania.

De lege lata analizując najnowszy stan prawny, powyższy podział między referendum i konsultacjami społecznymi, z uwzględnieniem opisywanego wyżej odrębnego charakteru tych instytucji został *prima facie* zatarty w przypadku budżetu obywatelskiego, poprzez wprowadzenie w roku 2018 nowelizacji dotyczącego samorządowych konsultacji społecznych art. 5a u.s.g.¹⁴⁰. W procedurze budżetu obywatelskiego mieszkańcy w istocie rozstrzygają o sposobie wydatkowania środków publicznych co wynika wprost z treści art. 5a ust. 4 u.s.g. zgodnie z którą: „*W ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu gminy. Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego*”. Ustawodawca w ustępie 3 opisywanego artykułu określił jednak, że budżet obywatelski jest „*szczególną formą konsultacji społecznych*”, co może wskazywać na wyjątkowy charakter tego rozwiązania. Na różnice między instytucjami zwracają również uwagę M. Augustyniak oraz R. Marchaj, którzy wskazują, że „*W myśl art. 5a ust. 3 u.s.g. ustawodawca kwalifikuje budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych. Z punktu widzenia przepisów ustawy o samorządzie gminnym sformułowanie to może dziwić, pod względem prawnym między tymi dwoma instytucjami prawnymi można bowiem dostrzec szereg różnic na bardzo podstawowym poziomie ich funkcjonowania. Przede wszystkim konsultacje społeczne mają charakter opiniotawczo-doradczy, gdy – jak wynika z art. 5a ust. 4 u.s.g. – budżet obywatelski służy podejmowaniu decyzji o wydatkowaniu środków publicznych przez mieszkańców, a co za tym idzie – ma charakter rozstrzygający. Zastanawiając się nad powodami, dla których ustawodawca zdecydował się zakwalifikować budżet obywatelski jako »szczególną formę konsultacji społecznych«, należy wrócić pamięcią do czasów, gdy nie był on uregulowany ustawowo. W latach 2011–2017 budżet obywatelski powszechnie przeprowadzany był na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g., co było dopuszczalne, gdyż powołany przepis nie przewiduje, w jakiej formie powinny być przeprowadzane*

¹⁴⁰Na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

konsultacje z mieszkańcami gminy. Dlatego też zarówno w literaturze, jak i judykaturze podkreślano, że jest on »szczególną formą konsultacji społecznych«, co miało służyć zaakcentowaniu ewidentnych różnic w konstrukcji tych dwóch instytucji prawnych. Jak należy przypuszczać, autorzy projektu noweli z 11.01.2018 r., świadomi wypowiedzi doktryny, postanowili bardzo precyzyjnie określić charakter prawny budżetu obywatelskiego. Jednakże dodanie do ustawy o samorządzie gminnym art. 5a ust. 3–7, a co za tym idzie – utworzenie podstawy prawnej dla przeprowadzania budżetu obywatelskiego, spowodowało, iż wcześniejsze wypowiedzi zawarte w literaturze przedmiotu zasadniczo straciły swoją aktualność. W obecnym stanie prawnym budżet obywatelski, pomimo że ustawodawca określa go jako »szczególną formę konsultacji społecznych«, stanowi samodzielną formę demokracji bezpośredniej”¹⁴¹. Autorzy definitywnie wskazują różnice pomiędzy budżetem obywatelskim a samorządowymi konsultacjami społecznymi. Należy się z tym zgodzić, gdyż ze względu na bliski instytucji referendum rozstrzygający charakter, budżet obywatelski daleki jest jednocześnie od klasycznych samorządowych konsultacji społecznych.

W ocenie autora niniejszej pracy, jeśli ustawodawca dostrzegł już konieczność uregulowania budżetu obywatelskiego w u.s.g., ze względu na tak dużą jego odrębność od konsultacji społecznych *de lege ferenda* budżet obywatelski należałoby uregulować w zupełnie odrębnej jednostce redakcyjnej. Fakt, iż przed nowelizacją, w braku innych podstaw ustawowych, gminy realizowały procedurę budżetu obywatelskiego w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji społecznych (art. 5a u.s.g.), nie jest wystarczającym argumentem do utrwalania takiego stanu w przepisach ustawowych. Przepisy te dla porządku legislacyjnego oraz poszanowania do wypracowanych w doktrynie rozwiązań wypadałoby dopracować. Autor niniejszej dysertacji jako praktyk samorządowy, pragnie podkreślić, że przed wpisaniem budżetu obywatelskiego do u.s.g., gminy rzeczywiście z powodzeniem realizowały własne, wypracowane przez siebie rozwiązania w oparciu o art. 5(a) u.s.g. Mogły to czynić przy uwzględnieniu swoich możliwości co było rozwiązaniem najbliższym idei samorządu terytorialnego. Autor niniejszej pracy krytycznie ocenia narzucenie gminom konieczności realizacji procedury budżetu obywatelskiego w ramach sztywnych rozwiązań ustawowych. Po pierwsze wprowadzają one wyżej opisany chaos interpretacyjny (jak zakwalifikować budżet obywatelski, skoro ustawodawca mówi o „szczególnej formie konsultacji społecznych” a przedstawiciele

¹⁴¹M. Augustyniak, R. Marchaj, Komentarz do art. 5a u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*

piśmiennictwa o osobnej „samodzielnej formie demokracji bezpośredniej”). Po drugie nakładają na gminy często trudne ze względu na ich sytuację finansową oraz ograniczone zasoby kadrowe dodatkowe obowiązki, które należy za wszelką cenę realizować¹⁴². W ocenie autora niniejszej pracy w ustawie wystarczyłaby odrębna podstawa prawna umożliwiająca, a nie nakazująca, przeprowadzanie przez gminy budżetu obywatelskiego. Odnosząc się w tym kontekście do referendum lokalnego, które jest przecież emanacją demokracji sprawowanej w sposób bezpośredni – ustawodawca nie przewidział obowiązku jego zwoływania, gdyż prawo inicjatywy referendalnej jest realizowane na poziomie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie inicjatywy referendalnej (a nie nakazu ustawowego).

3.6. Referendum z inicjatywy mieszkańców oraz organów samorządu terytorialnego

Wśród najważniejszych kryteriów podziału instytucji referendum warto wskazać również kryterium podziału instytucji referendum z uwagi na podmiot, któremu przysługuje inicjatywa referendalna. W pewnych przypadkach będzie ona należała bezpośrednio do obywateli natomiast w innych do wskazanych w przepisach organów władzy przedstawicielskiej. Szczegółowe wskazanie podmiotów którym przepisy przyznają prawo inicjatywy referendalnej w poszczególnych rodzajach referendum lokalnego będzie przedmiotem rozważań czynionych w dalszej części pracy.

3.7. Podsumowanie podrozdziału

Powyżej wskazane zostały podstawowe i najistotniejsze z punktu widzenia tematu niniejszej pracy kryteria podziału referendum. Niniejszy podrozdział zamyka w zasadzie część wprowadzającą pracy, która ma na celu wdrożenie odbiorcy w ogólne informacje dotyczące instytucji referendum, które pozwolą na odróżnienie referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy od innych jego rodzajów oraz odpowiednie jego

¹⁴² Obecnie sytuacja finansowa wielu polskich gmin uległa znacznemu pogorszeniu. Wynika to w szczególności z wprowadzenia zmian w przepisach prawa podatkowego przez co samorządy zostały pozbawione znacznej części dochodów z PIT bez otrzymania adekwatnej rekompensaty. Gminy często musiały przez to zrezygnować z zaplanowanych już wcześniej podstawowych inwestycji mimo to zobligowane są do realizacji budżetu obywatelskiego, który obejmuje z reguły mniej istotne realizacje. Zgodnie z wyliczeniami środowisk samorządowych nierekompensowany ubytek w dochodach JST tylko w latach 2022-2024 wyniesie 26 mld zł. Źródło: *Wspólne stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza oraz Związku Miast Polskich wobec propozycji rekompensaty utraconych dochodów z PIT w związku z propozycją kolejnych zmian w Polskim Ładzie (projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i niektórych innych ustaw z dnia 24 marca 2022 r.)*. https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/5361/Stanowisko_UMP_i_ZMP_-_rekompensata_PIT_-_11_kwiretnia_2022.pdf.

zaklasyfikowanie. W ocenie autora niniejszej dysertacji dość obszerna część wprowadzająca ma na celu ułatwienie zrozumienia całokształtu opisywanej instytucji. Również dla organów tworzących prawo szczegółowa wiedza i zrozumienie instytucji referendum są niezbędne do dalszych działań legislacyjnych pozwalających na rozwój demokracji bezpośredniej w Polsce.

4. Poszukiwanie definicji referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy

4.1. Definicje referendum

Przechodząc do dalszych rozważań teoretycznych dotyczących referendum lokalnego, w pierwszej kolejności ustalić należy definicję tego pojęcia. Warto podkreślić, że w literaturze zarówno prawniczej, jak i politologicznej, instytucja ta jest definiowana na różne sposoby. Mając na uwadze powyższe, podjęta zostanie próba wypracowania definicji referendum, która będzie służyła na potrzeby niniejszej pracy doktorskiej.

Przegląd publikacji dotyczących referendum skłania do wniosku, że pojęcie referendum można zdefiniować na co najmniej kilka następujących sposobów:

- 1) Ujęcie słownikowe - zgodnie ze słownikiem języka polskiego przez „*referendum*” należy rozumieć „*głosowanie powszechne w określonej sprawie, w którym biorą udział wszyscy obywatele mający czynne prawo wyborcze*”. Słownik wskazuje również, że można: „*Zarządzić, przeprowadzić referendum. Poddać coś pod referendum*”¹⁴³. Zgodnie ze słownikiem odmiana słowa przedstawia się następująco: referendum, referenda, referendów. Słowo pochodzi z języka łacińskiego.
- 2) Ujęcie encyklopedyczne - zgodnie z Nową Encyklopedią Powszechną PWN „*Referendum. [łac.] głosowanie ludowe, instytucja demokracji bezpośredniej, polegająca na wyrażaniu woli w określonej kwestii przez wszystkich obywateli mających czynne prawo wyborcze; r. jest przeprowadzane w formie głosowania powszechnego, w którym obywatele udzielają pozytywnych lub negatywnych odpowiedzi na pytania przedstawione przez organ zarządzający r.*”¹⁴⁴.

¹⁴³Słownik Języka Polskiego PWN, R-Z, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 29.

¹⁴⁴Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, tom 5, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, wyd. 1, s. 477. Warto przytoczyć tu również kilka zagranicznych publikacji: „*Referendum n. Referring of question at issue to electorate for direct decision by a general vote*”. *The New Oxford Illustrated Dictionary*, Vol. 2, Oxford University Press 1980, s. 1419.

„*A referendum is an election, held either at the initiative of the governors or the governed, in which the preferences of the community regarding a particular issue are assessed. The use of the referendum reflect a reluctance to entrust full decision-making power to elected representatives. Because of the small voting turnout for referendum elections, and the absence of affixed party labels to the referendum alternatives, voting in referendum elections is more open to leadership and interest group influence than is voting in officeholder elections. Referenda usually concern the raising and spending of public money, although they are occasionally used to decide moral issues in which the elected bodies are deemed to possess no special competence. They may be legislatively binding, or merely consultative, but even consultative referenda are likely to be considered legislative mandates.*” *The New Encyclopaedia Britannica*, 2002, Vol. 25, s. 1028.
„*Referendum, referral of proposed laws or constitutional amendments to the electorate for final approval. This direct form of legislation, along with the initiative, was known in Greece and other early democracies.*”

- 2) Ujęcie przedmiotowe - E. Zieliński, sformułował definicję, zgodnie z którą „Referendum jest instytucją ustrojowo prawną, której istota sprowadza się do tego, że obywatele posiadający prawa wyborcze zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw oraz ważniejszych problemów życia państwowego”¹⁴⁵. Przedstawiona definicja jest jednak adekwatna do referendum przeprowadzanego na poziomie ogólnokrajowym, toteż na potrzeby niniejszej dysertacji należy ją ograniczyć i dostosować do spraw, które mogą być przedmiotem referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy. Ma to związek z przedstawionym poniżej sposobem definiowania referendum lokalnego.
- 3) Ujęcie ustawowe - sprowadza się do poszukiwania definicji ustawowej referendum lokalnego. W piśmiennictwie podkreśla się, w odniesieniu do art. 2 u.r.l., iż przepis ten statuuje podstawową definicję referendum lokalnego bez względu na szczebel jednostki samorządowej, w której referendum takie się odbywa¹⁴⁶. W myśl art. 2 ust. 1 u.r.l.: „W referendum lokalnym, zwanym dalej »referendum«, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:
- 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
 - 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
 - 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”.

W odniesieniu do art. 2 ust. 1 u.r.l., B. Banaszak stwierdza, iż jest to przepis zasadniczy dla określenia istoty referendum¹⁴⁷. Z takim stwierdzeniem należy się oczywiście zgodzić, jednakże podkreślenia przy tym wymaga fakt, iż na poziomie gminy ww. definicja ustawowa znajduje uzupełnienie w ust. 2 powyższego artykułu, dotyczącym wyłącznie referendum przeprowadzanego w gminie. Przepis ten statuuje również

Today, these legislative devices are widely used in certain countries, most notably Switzerland. Their use in the United States reached a peak in the early part of 20th cent. In the United States there are two main types of referendum – mandatory and optional. The mandatory referendum may be required by state constitutions and city charters for a variety of matters. It usually applies to constitutional amendments and bond issues, which by law have to be placed before the voters for approval. The optional referendum is applied to ordinary legislation. By the usual procedure implementation of a law is postponed for a certain length of time after it has been passed by the legislature; during this time, if a petition is presented containing the requisite number of names, the proposed legislation must be put to a vote at the next election”. The Columbia Encyclopedia (fifth edition), Columbia University Press 1993, s. 2292.

¹⁴⁵E. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, str. 13.

¹⁴⁶P. J. Uziębło, *Komentarz do art. 2 [w:] Ustawa o referendum...*

¹⁴⁷B. Banaszak, *Prawo...*, s. 321.

możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Będzie on przedmiotem dokładnej analizy w rozdziale dotyczącym przedmiotu referendum.

4.2. Wiążący charakter referendum lokalnego

Wymienione wyżej definicje nie oddają pełnego obrazu instytucji referendum na poziomie gminy. Nie można przy tym zapominać o wiążącym charakterze opisywanej instytucji, przez co referendum jest w zasadzie najpełniejszą formą demokracji bezpośredniej. O wiążącym charakterze referendum decydują zarówno przepisy rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej. Świadczyć o tym mogą użyte w art. 170 zd. 1 Konst. RP słowa: „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Ustawodawca konstytucyjny wskazuje wprost, iż referendum lokalne jest jednym ze sposobów podejmowania decyzji w samorządzie. Odróżnia to z pewnością referendum od samorządowych konsultacji społecznych, które należy traktować jako jeden z etapów podejmowania decyzji przez organy przedstawicielskie. Choć referendum może zostać przez organy przedstawicielskie zainicjowane, podjęcie decyzji w procedurze referendalnej należy do społeczności lokalnej.

4.3. Podsumowanie - definicja gminnego referendum lokalnego

Mając na uwadze powyższe rodzaje definicji oraz wiążący charakter referendum, na potrzeby niniejszej dysertacji, jej autor proponuje przyjęcie następującej definicji: **referendum lokalne** to przewidziana przepisami konstytucji i ustaw zwykłych instytucja demokracji bezpośredniej, w której mieszkańcy gminy, powiatu lub województwa, mogą w sposób wiążący wyrazić swoją wolę co do spraw określonych w przepisach, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o referendum lokalnym.

Oczywiście na potrzeby niniejszej dysertacji powyższą definicję należy sprowadzić wyłącznie do „referendum gminnego”, toteż konkludując część pracy poświęconą poszukiwaniu definicji referendum należy przyjąć, że: **referendum gminne** to przewidziana przepisami konstytucji i ustaw zwykłych instytucja demokracji bezpośredniej, w której mieszkańcy gminy mogą w sposób wiążący wyrazić swoją wolę co do spraw określonych w przepisach, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy o referendum lokalnym.

Rozdział IV. Referendum lokalne przeprowadzane na terenie gminy samorządowej

1. Wprowadzenie

Niniejszy rozdział będzie poświęcony praktycznym aspektom referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy. Jego celem jest odpowiedź na najważniejsze pytania i opisanie najistotniejszych zagadnień, które dotyczą przeprowadzenia referendum gminnego. Celem rozdziału jest również odpowiedź na pytanie czy obowiązujące przepisy w sposób optymalny dają mieszkańcom gminy możliwość sprawowania demokracji bezpośredniej w formie referendum gminnego czy też wymagają one poprawy lub zmiany. Wyjaśnić przy tym należy, że chcąc przeprowadzić referendum lokalne na terenie gminy samorządowej sięgnąć trzeba przede wszystkim do przepisów u.r.l., odpowiednich przepisów u.s.g. oraz stosowanych pomocniczo przepisów u.k.w. Rozdział będzie również zawierał odwołania do najważniejszych przepisów nadrzędnych rangi konstytucyjnej.

Mając na uwadze fakt, iż u.r.l. jest podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia związane z referendum gminnym, w dalszych rozważaniach czynionych w ramach pracy przyjęta została systematyka wykorzystana przez ustawodawcę właśnie w u.r.l. W związku z powyższym, niniejszy rozdział będzie podzielony zasadniczo na części odpowiadające poszczególnym rozdziałom oraz przepisom u.r.l. Będą one zawierały zagadnienia rozwijające i wyjaśniające poszczególne przepisy ustawy, które często są rozbieżnie interpretowane przez przedstawicieli piśmiennictwa i orzecznictwa. Kolejnym celem rozdziału jest nadanie pracy hybrydowego charakteru, który będzie skutkować jej kompletnością. Po wstępie poświęconym ogólnym rozważaniom dotyczącym referendum, niniejszy rozdział przybierze postać zbliżoną do publikacji komentarzowych rozszerzonych o zagadnienia teoretyczne i praktyczne. W rozdziale zostaną zawarte również odwołania do najnowszego stanu prawnego oraz kierunków zmian planowanych przez ustawodawcę w ramach trwającego procesu legislacyjnego. Rozdział będzie poświęcony przepisom u.r.l. wyłącznie w kontekście referendum gminnego.

2. Budowa ustawy o referendum lokalnym

Jak już podkreślono, w ramach dalszej części pracy przyjęto systematykę podobną do użytej przez ustawodawcę przy konstruowaniu u.r.l., toteż dla podkreślenia takiego

porządku zostanie ona przedstawiona w postaci syntetycznego opisu. Ustawa o referendum lokalnym składa się z dziesięciu następujących rozdziałów:

Rozdział I – zawiera przepisy ogólne, w tym dotyczące zakresu przedmiotowego ustawy (art. 1), jak również samego referendum (art. 2), określają one komu przysługuje prawo głosu w referendum (art. 3), komu przysługuje inicjatywa referendalna oraz w jakiej sprawie (art. 4 i 5), rodzaje referendum w zależności od jednostki samorządu terytorialnego, w której jest przeprowadzane – gminne, powiatowe, wojewódzkie (art. 6), definicje legalne (art. 8) oraz zakazy dotyczące organizacji referendum w dniu wyborów (8a).

Rozdział II – dotyczy referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział III – zawiera przepisy ogólne dot. referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców.

Rozdział IV – zawiera przepisy dotyczące referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział V - dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego.

Rozdział VI – opisuje zasady prowadzenia kampanii referendalnej.

Rozdział VII – zawiera przepisy związane z finansowaniem referendum.

Rozdział VIII – opisuje tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum.

Rozdział IX – zawiera przepisy karne. Przepisy te będą przedmiotem komentarza w podrozdziałach dotyczących przepisów u.r.l., do których znajdują one zastosowanie.

Rozdział X – przepisy zmieniające i końcowe. Ostatni rozdział ustawy, będzie nieistotny z punktu widzenia niniejszej pracy, gdyż zawiera on przepisy przejściowe i końcowe, a czas jaki upłynął od jej wejścia w życie sprawia, że obecnie pozbawione są praktycznego znaczenia¹⁴⁸.

¹⁴⁸Zgodnie z art. 78 u.r.l. „Do referendów gminnych, w odniesieniu do których przed wejściem w życie ustawy zostały podjęte uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia referendum lub inicjator referendum dokonał powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, stosuje się przepisy dotychczasowe”.

3. Przepisy ogólne związane z referendum gminnym

3.1. Zakres przedmiotowy ustawy oraz odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu wyborczego

W myśl art. 1 ust. 1 u.r.l., ustawa określa zasady i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego. Przepis ten wyznacza więc ramy przedmiotowe ustawy. Zgodnie natomiast z obowiązującym do 30.03.2023 roku brzmieniem art. 1 ust. 2 u.r.l., „w zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy”. Wracając do ogólnej zasady pomocniczego stosowania przepisów u.k.w. w ramach procedury referendalnej, należy uznać, że w świetle sposobu przeprowadzania głosowania referendalnego oraz podobieństwa do wyborów jest to zasadne¹⁴⁹. W wyniku ostatniej nowelizacji u.r.l. przepis ten zyskał nowe brzmienie, które przedstawia się następująco: „W zakresie nieuregulowanym w ustawie do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 i 2418 oraz z 2023 r. poz. 497), z wyjątkiem art. 37e, art. 37f, art. 103aa oraz art. 103ba”¹⁵⁰. Należy w tym miejscu podkreślić, że zmiana art. 1 ust. 2 u.r.l., została dokonana w związku z nowelizacją przepisów u.k.w. Ustawodawca jednak uznał, że określone w tym przepisie nowe rozwiązania z zakresu prawa wyborczego nie powinny mieć zastosowania do referendum lokalnego.

Z jednej strony pozytywnie należy ocenić jednoznaczne wskazanie przepisów u.k.w., które nie mają zastosowania do referendum lokalnego, ponieważ pozwoli ona uniknąć problemów interpretacyjnych w zakresie stosowania wprowadzonych nowych rozwiązań dotyczących prawa wyborczego do referendum lokalnych, w tym gminnych. Z drugiej jednak strony przepis pogłębia tylko dotychczasowe wątpliwości co do zakresu stosowania przepisów prawa wyborczego do referendum. Skoro bowiem ustawodawca wprost wskazał konkretne przepisy, których nie należy stosować do referendum lokalnego, to trzeba zadać sobie pytanie czy wszystkie inne przepisy tej ustawy (oczywiście w zakresie nieuregulowanym w u.r.l.) będą miały zastosowanie w procedurze referendalnej. Zdaje się, że ustawodawca nie wziął tego pod uwagę, gdyż wyłączył jedynie rozwiązania, które zostały wprowadzone ostatnią nowelizacją u.k.w.

¹⁴⁹ Aktualny przy tym pozostaje wyartykułowany we wcześniejszej części pracy postulat stworzenia odrębnej kompleksowej regulacji poświęconej wszystkim głosowaniom referendalnym.

¹⁵⁰ Art. 1 ust. 2 u.r.l. został zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023, poz. 497) zmieniającej m.in. u.r.l. oraz u.k.w. z dniem 31 marca 2023 r.

Jeśli tworzy się zamknięty katalog przepisów nieznajdujących zastosowania do konkretnej ustawy to powinien on być sporządzony w sposób zupełny. De lege ferenda należałoby tą kwestię poprawić. Wskazanie przepisów u.k.w., które nie mają zastosowania do referendum lokalnego mogłoby mieć miejsce w odrębnej jednostce redakcyjnej.

Przypadki, które ustawodawca wskazał wprost, jako nieznajdujące zastosowania do referendum lokalnego dotyczą:

- 1) bezpłatnego transportu wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy w dniu głosowania ukończyli 60 lat do lokali wyborczych (art. 37e u.k.w.),
- 2) bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego organizowanego w dniu wyborów (art. 37f u.k.w.),
- 3) diet przysługujących dla mężów zaufania (art. 103aa u.k.w.),
- 4) zwolnień od pracy przysługujących mężowi zaufania (art. 103ba u.k.w.).

Patrząc na wyżej wymieniony katalog, nasuwa się pytanie o zasadność stosowania ww. włączeń do referendum lokalnych. W ocenie autora dysertacji, skoro ustawodawca uznał, że należy obywatelom zapewnić większy dostęp do głosowań wyborczych, to brak jest podstaw, aby nie wprowadzać analogicznych zmian do głosowań o charakterze referendalnym. Dla przykładu, wyborca niepełnosprawny (czy starszy) powinien mieć taką samą możliwość wyrażenia swojej woli, niezależnie czy jest to głosowanie wyborcze czy referendalne. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w głosowaniu referendalnym można odwołać organ pochodzący z wyborów, toteż w przypadku referendum odwoławczego wprowadzona dysproporcja jest szczególnie widoczna i nieuzasadniona. To samo dotyczy statusu męża zaufania, który powinien mieć tak samo mocną motywację do śledzenia przebiegu głosowania referendalnego co wyborczego, szczególnie jeśli idzie właśnie o referendum odwoławcze. W ocenie autora pracy nowelizacja pokazuje brak systemowego podejścia do tworzenia prawa. Zmiana z pewnością nie wpływa na rozwój instytucji referendum. Należy przy tym wspomnieć, że duża część środowiska prawniczego wskazywała na fakt, iż zmianę u.k.w. wprowadzono zbyt późno, bo w okresie tzw. ciszy legislacyjnej. Również w ocenie autora niniejszej dysertacji zmiany takie powinny nastąpić dużo wcześniej, co mogłoby dać czas na gruntowne przeanalizowane potrzeby dostosowania wszystkich przepisów powiązanych z kodeksem wyborczym, w tym przepisów u.r.l. Z pewnością w doktrynie jest potrzebna dyskusja nad dostosowaniem norm prawa referendalnego do przyjętych w głosowaniach wyborczych.

3.2. Przedmiot referendum gminnego

3.2.1. Zagadnienia ogólne

Zakres przedmiotowy referendum gminnego został określony w art. 2 u.r.l. Szczegółowe rozważania dotyczące tego zakresu należy jednak rozpocząć od przepisów rangi konstytucyjnej. Na poziomie konstytucji przedmiot referendum lokalnego określony został w treści art. 170 zd. 1 Konst. RP. Zgodnie z tym przepisem: *„Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”*. Cytowany przepis ustawy zasadniczej w miarę precyzyjnie wypowiada się jedynie o kwestii odwołania pochodzącego z wyborów organu jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym nie wskazuje jednoznacznie o jaki organ dokładnie chodzi. W pozostałej części art. 170 Konst. RP wskazuje w sposób bardzo ogólny, na co zwracają uwagę również inni autorzy¹⁵¹, że w drodze referendum członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty. Zgodnie z art. 170 zd. 2 Konst. RP: *„Zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa”*, co ma znaczenie również w odniesieniu do zakresu przedmiotowego referendum.

Katalog spraw mogących stanowić przedmiot referendum lokalnego został przez ustawodawcę sprecyzowany w art. 2 u.r.l. Zgodnie z tym przepisem w referendum lokalnym, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:

- „1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;*
- 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;*
- 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”*.

W przypadku referendum odbywającego się na terenie gminy zakres przedmiotowy referendum jest szerszy niż w przypadku pozostałych jednostek podziału terytorialnego kraju. W odniesieniu do podstawowej jednostki podziału terytorialnego, powyższy

¹⁵¹Np. A. Rytel-Warzochoa w kontekście określenia przedmiotu referendum w art. 170 Konst. RP stwierdza, że: *„konstytucyjna regulacja przedmiotu referendum lokalnego w Polsce jest bardzo lakoniczna”*. A. Rytel-Warzochoa, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce [w:] „Studia Wyborcze”, tom 12, Łódź 2011.*

katalog został bowiem rozszerzony w treści art. 2 ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym „przedmiotem referendum gminnego może być również:

- 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
- 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.”

3.2.2. Zakres przedmiotowy art. 2 ustawy o referendum lokalnym a art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Porównanie treści art. 2 u.r.l. z art. 170 Konst RP prowadzi do wniosku, że przepis ustawy o referendum lokalnym ma zakres niewątpliwie węższy niż przewiduje to art. 170 Konst. RP. W tym kontekście w przeszłości w piśmiennictwie wyrażane były wątpliwości co do tego czy norma konstytucyjna może doznawać ograniczenia przedmiotowego na poziomie ustawowym. Sprawa została jednak rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 30/02 z 2003 roku¹⁵², które zapadło jeszcze w odniesieniu do poprzedniego brzmienia art. 2 u.r.l. Obecne, rozszerzone w stosunku do wersji sprzed 2013 roku, brzmienie art. 2 u.r.l., zostało przez ustawodawcę nadane w rezultacie wspomnianego wyżej orzeczenia¹⁵³. Treść uzasadnienia do ustawy zmieniającej wskazuje, iż zmiana miała na celu dostosowanie przepisu do wyroku sądu konstytucyjnego (mimo uznania przez TK jego zgodności z art. 2 i 170 Konst. RP oraz art. 5 EKSL, przy założeniu interpretacji tego przepisu wyrażonej przez trybunał)¹⁵⁴. Powyższe prowadzi do konkluzji, że ustawodawca niewątpliwie podjął działania mające na celu poszerzenie katalogu spraw mogących być przedmiotem referendum, dodając do dotychczasowej treści art. 2 u.r.l., bardzo szeroki katalog możliwości rozstrzygania „w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”¹⁵⁵. Jednocześnie na mocy wspomnianej nowelizacji dodana została możliwość decydowania w drodze referendum w sprawie „samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy”¹⁵⁶.

¹⁵²Wyrok TK z 26.02.2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16. Wyrok ten jest bardzo często cytowany w publikacjach dotyczących referendum lokalnego.

¹⁵³Zmiana nastąpiła na mocy przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 153).

¹⁵⁴Zob. A. Rytel-Warzocho, *Przedmiotowy zakres referendum...*, s. 35-36.

¹⁵⁵Art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.

¹⁵⁶Art. 2 ust. 2 pkt 2 u.r.l. Na mocy wspomnianej nowelizacji w art. 54 ust. 2 u.s.g. dodano zdanie, zgodnie z którym: „Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.”

Treść art. 2 u.r.l. przed nowelizacją w 2013 roku	Treść art. 2 u.r.l. w obecnym brzmieniu
<p>Art. 2. [Przedmiot referendum]</p> <p>1. W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta).</p> <p>2. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w ust. 1 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.</p>	<p>Art. 2. [Przedmiot referendum]</p> <p>1. W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. <p>2. Przedmiotem referendum gminnego może być również:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. <p>3. Referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania w zakresie spraw określonych w ust. 1 i 2 albo na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami.</p>

Tabela 4, *Porównanie treści art. 2 u.r.l.* Tabela własna autora.

Porównanie i analiza wyżej wymienionych przepisów, prowadzą również do wniosku, iż mimo znacznego rozszerzenia katalogu spraw mogących być przedmiotem referendum lokalnego, art. 170 Konst. RP ze względu na wysoki poziom ogólności, w dalszym ciągu literalnie ma zakres szerszy niż określony w przepisach rangi ustawowej. Po 2013 roku przepis nie był więcej nowelizowany. Fakt niemożności ograniczania materii

konstytucyjnej przez ustawodawcę zwykłego jest podnoszony również w aktualnym piśmiennictwie¹⁵⁷.

3.2.3. Przedmiot referendum określony w ustawie o referendum lokalnym

Wracając do rozważań nad aktualnym brzmieniem art. 2 u.r.l., sprawy, które zgodnie z tym przepisem mogą stanowić przedmiot referendum należy podzielić na dwie kategorie:

1) Sprawy wymienione w przepisach wprost, których możliwość rozstrzygnięcia w drodze referendum nie budzi wątpliwości oraz których rozstrzygnięcie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum (referendum obligatoryjne) tj.:

- odwołanie pochodzącego z wyborów organu gminy oraz
- samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Możliwość odwołania organu pochodzącego z wyborów w drodze referendum wynika wprost z art. 170 Konst. RP, jak również z treści art. 2 u.r.l. Zgodnie natomiast z art. 54 ust. 2 zd. 2 u.s.g.: „*Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.*”.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż wyżej określone sprawy, zgodnie z przepisami ustawowymi mogą być rozstrzygane wyłącznie w drodze referendum, toteż w analizowanych przypadkach mamy do czynienia z referendami o charakterze obligatoryjnym. Inaczej rzecz ujmując oznacza to, że zarówno do odwołania organu gminy pochodzącego z wyborów, jak również do samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne nie może dojść w inny sposób jak w drodze referendum. Pozostałe przypadki określone w przepisach mają charakter fakultatywny, co oznacza, że do ich skutecznego rozstrzygnięcia może dojść również w inny sposób niż w drodze głosowania referendalnego. W odróżnieniu od przedstawionych w niniejszym dziale, przypadki te nie zostały wskazane w przepisach w sposób konkretny. Szersza analiza w tym zakresie zostanie przeprowadzona poniżej.

¹⁵⁷W piśmiennictwie o niemożności ograniczania postanowień Konst. RP w drodze ustawy wspominają w następujących słowach M. Safjan, L. Bosek: „*W art. 170 ustawodawca konstytucyjny nie ograniczył w jakikolwiek sposób przedmiotu, który może stanąć u podstaw przeprowadzenia referendum lokalnego, stanowiąc jedynie, że powinno ono dotyczyć spraw konkretnej wspólnoty samorządowej. Oznacza to z jednej strony, że ustawodawca zwykły nie może ograniczać zakresu przedmiotowego referendum lokalnego. W rzeczywistości może ono bowiem dotyczyć każdej sprawy istotnej dla wspólnoty samorządowej. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że sprawa będąca u podstaw zainicjowania referendum nie może mieć charakteru prywatnego, nie może być istotna tylko dla poszczególnych osób, ale powinna być ważna dla wspólnoty jako takiej*”. M. Safjan, L. Bosek, Komentarz do art. 170 Konst. RP [w:], *Konstytucja RP. Tom II...*

2) Sprawy, które nie zostały wymienione wprost w art. 2 u.r.l., mogące stanowić przedmiot referendum lub zostać rozstrzygnięte również w inny sposób (referendum fakultatywne) tj.:

- decydowanie co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu terytorialnego,
- rozstrzygnięcie w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

Wątpliwości interpretacyjne przy ustalaniu przedmiotu referendum mogą się pojawiać w związku z wspomnianym już wcześniej faktem, iż nawet aktualne, rozszerzone (w stosunku do treści sprzed 2013 roku) brzmienie art. 2 u.r.l. nie wskazuje zakresu przedmiotowego referendum w sposób konkretny. Użycie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych, takich jak np. „*istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących (...) wspólnotę*”, z jednej strony pozwala na elastyczne traktowanie przyjętej definicji przedmiotu referendum, z drugiej jednak strony może skutkować problemami interpretacyjnymi oraz brakiem możliwości ustalenia jednego katalogu spraw, które mogą być rozstrzygane w drodze referendum. W odniesieniu do użycia przez ustawodawcę zwrotów nieostrych w analizowanym przepisie, trafnie sytuację opisuje również A. Wierzbica, twierdząc, iż „*taki stan rzeczy niewątpliwie będzie skutkować sporami w praktyce, a następnie w doktrynie i w judykaturze co do tego, czy określona materia nadaje się na referendalną, i czy przysługuje jej przymiot sprawy istotnej mieszczącej się w kategorii zagadnień społecznych, gospodarczych lub kulturowych danej wspólnoty samorządowej*”¹⁵⁸. Powyższe zdanie odzwierciedla rzeczywisty stan. Mimo oczywistych obaw dotyczących problemów z określeniem spraw mogących stanowić przedmiot referendum gminnego, zastosowanie przez ustawodawcę klauzul generalnych w nie powinno być jednak oceniane całkiem krytycznie. Należy pamiętać, że ogólne ujęcie zakresu przedmiotowego referendum w przepisach prawa pozwala na objęcie postępowaniem referendalnym szerokiego wachlarza spraw. Ponadto należy mieć na względzie dynamiczne procesy zachodzące w dzisiejszym samorządzie terytorialnym, które mogą skutkować nagłym przewartościowaniem i zmianą istotności poszczególnych spraw.

¹⁵⁸A. Wierzbica, 3. *Przedmiot referendum lokalnego w świetle Konstytucji RP i ustawy o referendum lokalnym* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 80-81.

Przykład:

Niniejsza praca była pisana m.in. w czasie zmian migracyjnych spowodowanych wojną na terytorium Ukrainy. W krótkim czasie polskie gminy musiały się przystosować do przyjęcia dużej liczby uchodźców z terytorium objętej wojną Ukrainy. Niewątpliwie mogło to wpłynąć na zmiany w hierarchii spraw istotnych dla wspólnot lokalnych w tamtym czasie.

Tabela 5, *Zmienna istotność spraw będących przedmiotem referendum*. Tabela własna autora.

W tym kontekście zawarcie w ustawie sztywnego katalogu kwestii, które mogą być przedmiotem referendum, spowodowałoby konieczność częstej aktualizacji przepisów u.r.l., a co za tym idzie ostatecznie uzależniało możliwość przeprowadzenia referendum na poziomie gminy od woli ustawodawcy. W ocenie autora dysertacji, taki stan rzeczy w sposób istotny ograniczyłby konstytucyjne prawo mieszkańców gminy do wypowiedzania się w drodze referendum.

Ustawowy katalog spraw mogących być przedmiotem referendum jest katalogiem i tak bardzo szerokim. Mieszkańcy w drodze głosowania referendalnego w gminie, prócz tego, że mogą rozstrzygać o kwestiach będących w kompetencji organów danej gminy, mają prawo decydować również o innych sprawach wymienionych w u.r.l. Należy mieć na uwadze również pewne ograniczenia dotyczące zakresu przedmiotowego referendum, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

3.2.4. Decydowanie w drodze referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l., konkretna sprawa może być przedmiotem referendum, jeśli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

- 1) sprawa dotyczy gminnej wspólnoty samorządowej,
- 2) mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Mając na uwadze powyższe, katalog spraw mogących stanowić przedmiot referendum gminnego pokrywać się będzie w istocie z katalogiem zadań i kompetencji organów gminy, w której referendum ma być przeprowadzone. Jak trafnie wskazuje w analizowanym zakresie A. Rakowska-Trela: „*Aby prawidłowo ustalić, czy dana sprawa może być przedmiotem referendum lokalnego, przeprowadzanego w gminie, powiecie albo w województwie, konieczne jest więc w pierwszej kolejności sięgnięcie do właściwej ustrojowej ustawy samorządowej, do przepisów regulujących zakres spraw przekazanych organom danej jednostki samorządu terytorialnego*”¹⁵⁹. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g.:

¹⁵⁹A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 2 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

„Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.” Przepis ten ustanawia zasadę domniemania kompetencji rady gminy, której funkcjonowanie K. Właźlak opisuje w następujących słowach: „W art. 18 ust. 1 zawarta została generalna klauzula oznaczająca powierzenie przez ustawodawcę radzie gminy wszystkich publicznych spraw lokalnych będących w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten wyraża domniemanie kompetencji rady gminy, zgodnie z którym, jeśli z przepisów ustawy o samorządzie gminnym lub innych ustaw wyraźnie nie wynika, który z organów gminy jest właściwy do załatwienia określonej sprawy, to należy przyjąć właściwość rady. Inaczej mówiąc, w razie gdy przepis prawa przyznaje kompetencję organom gminy, przysługuje ona radzie gminy. Jeśli natomiast przepis ustawy powierza załatwienie sprawy innym organom, w tym organowi wykonawczemu gminy czy organom jednostek pomocniczych, to domniemanie kompetencji rady nie ma zastosowania”¹⁶⁰. Sprawa jest więc złożona, gdyż (prócz katalogu określonego w art. 7 i 18 u.s.g.) musi istnieć jeszcze inny przepis prawa stanowiący podstawę do tego, aby uznać, że określona materia mieści się w katalogu zadań i kompetencji organu gminy.

Różnicę między zadaniami i kompetencjami wyjaśnia B. Dolnicki w następujący sposób: „Omawiając problematykę zadań samorządowych, należy rozróżnić dwa pojęcia występujące w ustawach samorządowych” zadania i kompetencje. Terminy te często są ze sobą utożsamiane. Jednak biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy, nie jest możliwa sytuacja, aby w jednej ustawie zamieszczone były dwa pojęcia o tożsamym zakresie znaczeniowym. Różnica polega na tym, iż zadanie to określony cel, który musi osiągnąć samorząd, natomiast kompetencja to zespół praw i obowiązków organu, obejmujących prawne formy działania – czyli formy realizacji zadań”¹⁶¹. Nie myli się w tym zakresie również J. H. Szlachetko, twierdząc, że: „określenie spraw, które mogą stanowić przedmiot referendum lokalnego, będzie możliwe dopiero po rekonstrukcji – z jednej strony – norm zadaniowych zaadresowanych do j.s.t., natomiast z drugiej – norm kompetencyjnych, na podstawie których organy tych jednostek mogą podejmować działania służące realizacji norm zadaniowych. Tym samym konieczna jest wykładnia wielu aktów, gdyż przepisy stanowiące podstawę do rekonstrukcji powyższych norm są

¹⁶⁰K. Właźlak, Komentarz do art. 18 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, System Informacji Prawnej Lex.

¹⁶¹B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 315.

rozproszone po ustawach zarówno z zakresu ustrojowego prawa administracyjnego, jak i powszechnego prawa administracyjnego”¹⁶².

Z powyższego wynika, że aby dana sprawa mogła stać się przedmiotem referendum gminnego muszą zostać spełnione co najmniej dwie przesłanki – zarówno dotycząca zadania, jak również kompetencji organu gminy. Sam fakt, iż sprawa mieści się w katalogu art. 7 lub 18 u.s.g., nie jest wystarczający do uznania, iż nadaje się ona na referendalną¹⁶³. Konkluzja ta wynika również z literalnego brzmienia art. 2 u.r.l., w którym ustawodawca połączył „zadania” oraz „kompetencje” spójnikiem koniunkcji „i”, który nakazuje ich łączne występowanie. Brzmienie to w ocenie autora jest spójne z celem regulacji ustawowej.

Powyższe zagadnienie nie budzi większych wątpliwości. Te w odniesieniu do przedmiotu referendum, w piśmiennictwie mogą pojawić się jednak w kwestiach:

- 1) zadań dotyczących spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej,
 - 2) w odniesieniu do spraw należących do „wylącznej właściwości rady gminy”, o których mowa w art. 18 ust. 2 u.r.l.,
 - 3) w odniesieniu do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- Kwestie te zostaną opisane szerzej w dalszej części niniejszej pracy.

3.2.5. Referendum a sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej

Jak już wcześniej podkreślono, zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l., konkretna sprawa może być przedmiotem referendum, jeśli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

¹⁶² J. H. Szlachetko, *Referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki* [w:] *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016. System Informacji Prawnej Lex.

¹⁶³ Warto zwrócić uwagę na praktyczny przykład z jednego z orzeczeń WSA, który stwierdził, że: „1. W polskim systemie prawnym żaden przepis nie daje gminie uprawnień do ogólnego wprowadzania opłat w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących. Takim przepisem nie może być art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Takiej podstawy nie może także stanowić art. 18 ust. 1 u.s.g. będący ogólną normą kompetencyjną, która określa, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Treść powołanego art. 18 ust. 1 u.s.g. należy interpretować jedynie, jako zasadę domniemania kompetencji rady gminy mieszczących się w granicach wyznaczonych zakresem działania gminy. 2. Przewidziany w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków obowiązek wykonania przyłączy do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nie oznacza obowiązku osoby ubiegającej się o przyłączenie – partycypowania w kosztach budowy tych sieci. Ustawodawca przewidział uczestniczenie finansowe właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń infrastruktury technicznej, w tym zakładania instalacji wodociagowych i kanalizacyjnych poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Jest to jedyna prawna możliwość obciążenia właściciela nieruchomości z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, jeżeli wskutek budowy wzrosła wartość nieruchomości”. Wyrok WSA w Kielcach z 30.01.2008 r., II SA/Ke 675/07, LEX nr 365803, Cyt. za: M. Augustyniak, T. Moll, *Komentarz do art. 7 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.

- 1) sprawa dotyczy gminnej wspólnoty samorządowej,
- 2) mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

Sprawy indywidualne, dotyczące konkretnej osoby definitywnie nie mogą stanowić przedmiotu referendum gminnego. „*Sprawa indywidualna*” jest w zasadzie przeciwieństwem „*sprawy dotyczącej gminnej wspólnoty samorządowej*”. W piśmiennictwie panuje co do tego zgoda. Przykładowo warto przytoczyć słowa A. Wierzbicy, iż „*W drodze referendum lokalnego nie mogą być rozstrzygane sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej. Sprawy te nie dotyczą bowiem wspólnoty samorządowej, lecz poszczególnych jej członków, a zatem nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 170 Konstytucji RP ani też ustawy o referendum lokalnym*”¹⁶⁴. Fakt, iż konkretna sprawa indywidualna nie może być kwalifikowana jako sprawa wspólnoty, nie stanowi jedynego argumentu przeciwko jej rozstrzygnięciu w drodze referendum. Cytowany już wcześniej B. Dolnicki, w kontekście zadań i kompetencji gminy, zwraca uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt, iż „*Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny*”¹⁶⁵. Jeśli więc ustawodawca uznał, że przedmiotem referendum mogą być sprawy, które znajdują się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy, a zadania te mają charakter publiczny (a nie prywatny) to w konsekwencji nie jest możliwym rozstrzygnięcie w drodze referendum spraw indywidualnych. Potwierdzenie prawidłowości ww. stanowiska można znaleźć również w orzecznictwie. Warto w tym zakresie przytoczyć wyrażoną przez NSA tezę, iż: „*Nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym referendum sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć sprawy rozstrzygane w trybie KPA, Ordynacji podatkowej, bądź Prawa budowlanego*”¹⁶⁶. Nie da się również uznać, że podstawą do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych w drodze referendum może być art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. stanowiący o „*innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę*”.

¹⁶⁴A. Wierzbica, 6. *Ograniczenia przedmiotu referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 90-91.

¹⁶⁵B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 315.

¹⁶⁶Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r. II OSK 2467/12, System Informacji Prawnej Legalis nr 793811.

Przykład:

W ocenie autora niniejszej pracy opisywana kwestia wymaga jednak doprecyzowania na praktycznym przykładzie, gdyż można sobie wyobrazić sytuację, w której mieszkańcy gminy podejmą w drodze referendum decyzję o tym, żeby gmina przeznaczyła środki i nabyła grunt od osoby prywatnej (np. na zagospodarowanie i urządzenie powszechnie dostępnego skweru). Podstawę takiego działania może stanowić chociażby art. 44 pkt 5 i 6 u.s.g., oraz odpowiednie przepisy u.g.n. Jak podkreśla w tym zakresie J. Jagoda w ww. przepisach: „*chodzi o czynności prawne podejmowane zarówno w formach prawa administracyjnego, jak i cywilnego oraz o inne niż czynności prawne źródła mienia komunalnego. Jeśli chodzi o czynności cywilnoprawne jako źródła nabycia mienia komunalnego, to możliwość ich dokonywania wynika z przyznanej gminom osobowości prawnej. Gmina może zatem korzystać z każdej czynności prawnej prawa cywilnego w zakresie nabywania mienia, z wyłączeniem czynności przewidzianych jedynie dla osób fizycznych (np. służebność osobista, dożywocie). W odniesieniu do praw majątkowych których przedmiotem są nieruchomości, istotne znaczenie mają przepisy ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)*”¹⁶⁷. Podawany przykład mieści się zatem w zadaniach i kompetencjach organów gminy, jak również dotyczy wspólnoty samorządowej, toteż zdaje się, że nie ma przeszkód, aby uznać, że taka sprawa może być rozstrzygana w drodze referendum. Tym bardziej, że może dotyczyć sytuacji, w której podjęcie decyzji może być problematyczne dla organów przedstawicielskich (na przykład ze względu na brak środków finansowych i konieczność rezygnacji z jakiejś innej inwestycji – zadecydowanie w takiej sytuacji bezpośrednio przez mieszkańców, w ocenie autora niniejszej pracy wpisuje się w cel referendum). W przykładzie tym, choć z jednej strony może występować podmiot prywatny, trudno mówić o sprawie indywidualnej, tym samym brak jest podstaw do wykluczenia jej z zakresu przedmiotowego referendum. Czym innym może być sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej a czym innym sprawa publiczna z udziałem indywidualnego podmiotu. Przykład został przedstawiony w celu zobrazowania i przedstawienia różnicy, która na pierwszy rzut oka może być niedostrzegalna.

Tabela 4, *Sprawa indywidualna z zakresu administracji publicznej a sprawa publiczna z udziałem indywidualnego podmiotu*. Tabela własna autora.

3.2.6. Przedmiot referendum a sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy

Art. 18 ust. 2 u.s.g. zawiera katalog spraw należących do „*wyłącznej właściwości rady gminy*”. W piśmiennictwie od lat toczy się spór co do możliwości rozstrzygania wymienionych w tym przepisie kwestii w trybie referendum. Część przedstawicieli doktryny jest zdania, iż wymienione w art. 18 ust. 2 u.s.g., sprawy należące do wyłącznej właściwości rady gminy, wyłączone są z możliwości rozstrzygania w każdy inny sposób, w tym również w drodze referendum. Część natomiast opowiada się za dopuszczalnością rozstrzygania tych spraw w drodze referendum. W tym zakresie cytując za J. H.

¹⁶⁷J. Jagoda, *Pochodzenie mienia samorządowego* [w:] *Mienie samorządowe*, Warszawa 2019, s. 62-63.

Szlachetko podkreślenia wymaga, że „*W literaturze zarysowują się dwie dominujące interpretacje powyższych przepisów. Zgodnie z pierwszą przepisy zastrzegające wyłączną właściwość na rzecz organu stanowiącego j.s.t. dotyczą jedynie pozycji ustrojowej tego organu względem organu wykonawczego danej jednostki, innych organów administracji publicznej i innych organów władzy publicznej, zatem uniemożliwiają podjęcie rozstrzygnięć w określonych w przepisach sprawach przez inne organy, ale nie wyłączają możliwości podjęcia rozstrzygnięcia przez członków wspólnoty samorządowej. Według drugiego stanowiska zastrzeżenie poczynione w tych przepisach „chroni” organ stanowiący danej j.s.t. przed wszystkimi zewnętrznymi formami załatwiania spraw, a więc również przed rozstrzygnięciem podjętym przez mieszkańców w drodze referendum lokalnego*”¹⁶⁸. W publikacjach dotyczących referendum, stanowiska przedstawicieli piśmiennictwa w omawianym zakresie były ze sobą już w szczegółowy sposób zestawiane, toteż nie będzie to czynione w ramach niniejszej pracy¹⁶⁹. Wypada jednak podkreślić, że zasadniczo ww. poglądy przyjmowane są w zależności od sposobu interpretowania przez poszczególnych przedstawicieli piśmiennictwa celu art. 18 ust. 2 u.s.g. oraz tego czy ma on znaczenie również w odniesieniu do referendum.

Krytyczne spojrzenie na sprawę przedstawia np. A. Agopszowicz, który stwierdził, że „*jeżeli przepis szczególny przekazuje jakąś sprawę do właściwości wyraźnie w nim określonego organu gminy, to nie może ona zostać załatwiona przez inny organ gminy, także w trybie referendum*”¹⁷⁰. Z tym stanowiskiem autor niniejszej pracy może zgodzić się jedynie częściowo. Bowiem wskazanie w art. 18 ust. 2 u.s.g., katalogu spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy z praktycznego punktu widzenia należy oceniać przede wszystkim jako chęć jasnego podkreślenia przez ustawodawcę katalogu zadań, które przysługują radzie gminy i zaakcentowania jednoznacznego rozdziału kompetencyjnego pomiędzy gminnym organem stanowiącym oraz wykonawczym. Art. 18 ust. 2 u.s.g., stanowi konkretne określenie spraw, którymi powinna zajmować się rada gminy – w przeciwieństwie do bardzo ogólnego art. 18 ust. 1 u.s.g. W piśmiennictwie często podnoszona jest teza, iż celem art. 18 ust. 2 u.s.g. jest

¹⁶⁸J. H. Szlachetko, 4.2.2.3.4. *Sprawy wyłączone spod referendum lokalnego* [w:] *Udział podmiotów...*

¹⁶⁹W tym zakresie warto jednak zwrócić uwagę bardziej zainteresowanego sprawą czytelnika na publikacje: E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 149-158; E. Olejniczak-Szałowska, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST 2020, nr 4, s. 52-63; A. Wierzbica, *Rozdział III Bezpośrednie rozstrzyganie przez mieszkańców w formie referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 81-89.

¹⁷⁰A. Agopszowicz, [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 105, cytata za A. Wierzbica, *Referendum i wybory...*, s. 83.

wykluczenie możliwości przekazania przez radę gminy spraw w tym przepisie wymienionych dla innych organów¹⁷¹. Takie przekazanie może nastąpić na przykład poprzez udzielenie upoważnienia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do wykonania konkretnych czynności, które należą właśnie do właściwości rady gminy.

Przepis stanowi więc podkreślenie podziału kompetencyjnego pomiędzy poszczególnymi organami gminy, a jak to zostanie wykazane w dalszej części niniejszej pracy, nie sposób uznać referendum lokalnego (bądź jego uczestników) za organ gminy, toteż głosowanie referendalne pozostaje poza dyspozycją art. 18 ust. 2 u.s.g. Przyjęcie odmiennej optyki, uznającej uczestników referendum za organ, powoduje błędne implikacje w interpretacji pozostałych przepisów u.r.l., w tym w zakresie opisywanej materii.

Należy również zauważyć, że patrząc na sprawę z punktu widzenia praktyki samorządowej nie do końca jest tak, że art. 18 ust. 2 u.s.g. stanowi jedyną „blokadę” do przekazania wskazanych tam kompetencji dla innych organów. Należy bowiem wyjaśnić, iż nawet w braku wyraźnego zastrzeżenia „wyłącznej właściwości” w art. 18 ust. 2 u.s.g., przekazanie kompetencji rady dla innego organu nie byłoby możliwe bez wyraźnej podstawy ustawowej, co ma oparcie w konstytucyjnej zasadzie legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Trzeba przy tym podkreślić, że praktyka pokazuje, iż ustawodawca w niektórych przypadkach dopuszcza możliwość przekazywania sprawy dla innego organu, mimo, iż mieści się ona w katalogu spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Dla przykładu można wskazać na treść art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹⁷², który daje radzie gminy możliwość upoważnienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) m.in. do dokonywania zmian w budżecie oraz wieloletniej prognozie finansowej gminy w celu realizacji zadań pomocowych. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 2 u.s.g. uchwalanie budżetu gminy zostało zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady gminy (w orzecznictwie przyjmuje się, że dotyczy to również dokonywania zmian w budżecie)¹⁷³.

¹⁷¹Jak wskazują również M. Augustyniak i T. Moll: „*Właściwość wyłączna oznacza bezwzględny zakaz przenoszenia spraw objętych tą właściwością na inny organ administracji*”. M. Augustyniak, T. Moll, Komentarz do art. 18 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Lex.

¹⁷²Dz.U. poz. 583 z późn. zm.

¹⁷³Np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w jednym z orzeczeń stwierdził, iż „dokonywanie przesunięć wydatków między działami budżetu gminy jest w istocie zmianą tego budżetu, a uprawnienie do dokonania tej czynności, podobnie jak uchwalenie budżetu, należy do wyłącznej kompetencji organu

Przedstawione wyżej rozważania prowadzą do konkluzji, iż referendum lokalne pozostaje poza dyspozycją art. 18 ust. 2 u.s.g., gdyż brak jest podstaw prawnych do uznania uczestników referendum lub samego referendum za organ gminy. Referendum należy pojmować jako alternatywę do tych organów, co wynika zarówno z idei głosowań referendalnych, jak również z przepisów – chociażby z treści art. 11 u.s.g., w którym ustawodawca wyraźnie ten podział podkreśla. Zgodnie z tym przepisem „*Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy.*” Kwestia ta została szerzej omówiona w rozdziale dotyczącym zakresu przedmiotowego referendum.

Również art. 2 u.r.l., nie wskazuje wprost żadnych ograniczeń w opisywanej materii. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że wyłączenie z zakresu przedmiotowego referendum gminnego całego katalogu spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy prowadziłoby do sytuacji, w której przeprowadzenie referendum mogłoby nastąpić jedynie w sprawach nieistotnych dla danej społeczności lokalnej, a to byłoby sprzeczne z istotą tej instytucji. Zmierzając do konkluzji, warto odwołać się do argumentów z orzecznictwa. NSA w orzeczeniu z 2014 roku stwierdził, że „*W orzecznictwie utrwalona jest linia, zgodnie z którą referendum może być przeprowadzone we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji gminy, niezależnie od tego czy sprawa należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego (na marginesie dodać można, że referendum nie może jednak dotyczyć spraw załatwianych w drodze decyzji indywidualnych w ramach sformalizowanej procedury, w którym to zakresie kompetencję posiada organ wykonawczy, bo tych spraw nie można zakwalifikować jako spraw, które mogą podlegać rozstrzygnięciu w drodze referendum)*”¹⁷⁴. Powyższe zdaje się być odpowiednią konkluzją do prowadzonych rozważań. Należy jednak pamiętać, że rozstrzygnięcie w drodze referendum spraw, w tym należących do wyłącznej właściwości rady gminy, może spotkać się z ograniczeniami innego rodzaju, o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

3.2.7. Przedmiot referendum a zadania zlecone

Art. 166 ust. 1 Konst. RP stanowi, iż: „*Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako*

stanowiącego gminy, czyli Rady.” Wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2014 r., I SA/Po 1107/13, LEX nr 1423942.

¹⁷⁴Wyrok NSA z 14.01.2014 r., II OSK 2988/13, LEX nr 1452864.

zadania własne". Zgodnie natomiast z ust. 2 ww. artykułu: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.” Cytowany wyżej przepis konstytucji wprowadza podział wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań na zadania własne i zlecone. W odniesieniu do gminy samorządowej, na poziomie ustawowym powyższe ma odzwierciedlenie w treści art. 8 ust. 1 u.s.g., w myśl którego „Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązki wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.”

Podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na własne i zlecone jest wyrazem zasady pomocniczości, o której mowa w preambule Konst. RP. Jej działanie opisuje M. Masternak-Kubiak w następujący sposób: „Zasada pomocniczości uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, lecz przeciwnie - wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”¹⁷⁵. W piśmiennictwie podkreśla się, że obecnie podział zadań na własne i zlecone zaciera się i ma zdecydowanie mniejsze znaczenie niż na początku odrodzonego polskiego samorządu, gdzie różnice wyrażały się w wielu płaszczyznach, w tym w sposobie określenia zadań, w ustanowionych kryteriach i środkach nadzoru, w procedurze odwoławczej w stosunku do podejmowanych decyzji, jak również sposobie finansowania zadań¹⁷⁶. P. Czarny stwierdza, że „współcześnie prawne konsekwencje podziału zadań j.s.t. uległy zmniejszeniu, a w świetle

¹⁷⁵M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 166 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.

¹⁷⁶B. Dolnicki, stwierdza, iż: „można wysunąć wniosek, że rozróżnienie zadań gminy na własne i zlecone miało swoje konsekwencje prawne w sposobie określania zadań, w ustanowionych kryteriach i środkach nadzoru organów administracji rządowej, w procedurze odwoławczej w stosunku do podejmowanych decyzji administracyjnych oraz odpowiedzialności za podjęte decyzje”. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 319.

E. Olejniczak - Szałowska wspomina o „drastycznym zniwelowaniu” co dotyczy zróżnicowania konsekwencji podziału na zadania własne i zlecone w następujących sferach: 1) kryteriów nadzoru, 2) sposobu finansowania, 3) procedur odwoławczych w sprawach indywidualnych. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału ...*, s. 141.

ustawodawstwa zwykłego (przynajmniej w znacznym stopniu) – „ujednoceniu”¹⁷⁷. Nie jest to pogląd w piśmiennictwie odosobniony ani nowy¹⁷⁸. Autor zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 16 ust. 2 Konst. RP samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁷⁹. Dotyczy to wszystkich zadań samorządu. Zatarciu, o którym mowa powyżej ulegają również różnice w nadzorze co jest uzasadnione treścią art. 171 ust. 1 Konst. RP zgodnie z którą: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.” Konstytucja, niezależnie od rodzaju wykonywanych przez samorząd zadań, wprowadza wyłącznie jedno kryterium nadzoru nad ich wykonywaniem. Warto przy tym wskazać na ewolucję treści dotyczącego nadzoru art. 85 u.s.g., który w swojej pierwotnej wersji rozdzielał sprawowany zgodnie z kryterium zgodności z prawem nadzór nad działalnością gminną oraz nadzór nad zadaniami zleconymi - sprawowany dodatkowo zgodnie z kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Na mocy zmiany ustawy w 2001 roku¹⁸⁰ art. 85 został ujednociony stanowiąc niezmiennie do dziś, iż „nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem”. Ponadto trafnie przy tym twierdzą J. Jagoda i B. Dolnicki, że: „Zarówno zadania własne, jak i zlecone mają być wykonywane samodzielnie, tzn. bez możliwości nieograniczonej (merytorycznej) ingerencji organów państwowych. Ingerencja taka jest dopuszczalna jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Również Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi, że: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie

¹⁷⁷P. Czarny, Komentarz do art. 166 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, System Informacji Prawnej LEX.

¹⁷⁸Na fakt zatarcia różnic między zdaniami własnymi a zleconymi, w publikacji z 2002 roku wskazywała już cytowana wcześniej autorka - E. Olejniczak-Szałowska w następujących słowach: „należy wskazać na występującą w naszym ustawodawstwie tendencję do niwelowania różnic między zdaniami własnymi i zleconymi właśnie w obszarze prawnych konsekwencji łączących się z tym podziałem. Podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na własne i zlecone jednak jest utrzymywany i ma podstawę konstytucyjną. Przyjmujemy zatem, że jest potrzebny i celowy. Urzeczywistnienie idei decentralizacji administracji publicznej pociąga za sobą konieczność dokonania podziału zadań publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową. Nie we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego działają organy administracji rządowej, co rodzi potrzebę, aby zadania administracji rządowej były wykonywane przez istniejące tam organy samorządu terytorialnego. Powstaje pytanie, na jakich zasadach te zadania zlecone mają być przez samorząd realizowane. Z dotychczasowych ustaleń wynika, że istnieje tendencja do ujednoczenia zasad wykonywania zadań własnych i zleconych i do uznawania zadań zleconych ustawami za zadania samorządowe”. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 144.

¹⁷⁹Na poziomie ustawowym w odniesieniu do gminy powyższe ma odzwierciedlenie w treści art. 2 ust. 1 u.s.g.: „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

¹⁸⁰Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.).

wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy” (art. 4 ust. 2). Aby zapewnić to pierwszeństwo samorządu i uniknąć sporów kompetencyjnych pomiędzy państwem a gminami, w art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze EKSL postanowiono, że: »Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie«. Przez pojęcie owych »podstawowych kompetencji« rozumiane są zadania własne samorządu, w zdaniu drugim art. 4 ust. 1 EKSL zawiera bowiem określenie zadań zleconych samorządu. Występuje tu jasny, zgodny z zasadą subsydiarności podział zadań pomiędzy państwo a gminy, przy czym zadania państwowe poprzez akt zlecenia stają się zadaniami samorządowymi”¹⁸¹.

Należy ponadto podkreślić jeszcze jedną istotną kwestię, iż zarówno zadania własne, jak również zadania zlecone mają podstawę ustawową. W piśmiennictwie podkreśla się, że „Nałożenie na gminny samorząd terytorialny zadań szczególnych nie może zostać przeprowadzone w żadnej innej formie, jak tylko w drodze ustawowej”¹⁸².

Podsumowując wyżej przedstawione stanowiska przedstawicieli piśmiennictwa, stwierdzić należy, że:

- zatarciu w wyniku ewolucji przepisów ulegają prawne różnice pomiędzy zadaniami własnymi i zleconymi, co jest widoczne m.in. na przykładzie kryteriów dotyczących nadzoru,
- zadanie zlecone staje się zadaniem samorządowym, a takie gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- gmina wykonuje zadania zlecone w sposób samodzielny,
- zlecenie zadań publicznych na rzecz gminy, tak jak zadania własne, ma oparcie w ustawie.

W świetle powyższego, w ocenie autora niniejszej dysertacji, brak jest podstaw, aby wykluczyć zadania zlecone z katalogu spraw, które mogą być przedmiotem referendum gminnego. Poczynione w tym zakresie ustalenia należy również odnieść do przepisów dotyczących tematu pracy. Art. 170 Konst. RP w swojej enigmatycznej treści nie ogranicza w żaden sposób przedmiotu referendum gminnego wyłącznie do zadań własnych. Tożsame spostrzeżenia rodzi również lektura treści art. 2 u.r.l., który w

¹⁸¹B. Dolnicki, J. Jagoda, Komentarz do art. 2 u.s.g. [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej Lex.

¹⁸²K. Bandarzewski, P. Dobosz Komentarz do art. 8 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013. System Informacji Prawnej Lex.

katalogu spraw dotyczących referendum absolutnie nie wyklucza z zakresu przedmiotowego tej instytucji zadań zleconych.

Reasumując, w ocenie autora pracy, jeśli zadanie zlecone spełnia kryteria przewidziane treścią art. 2 u.r.l., brak jest podstaw, aby wykluczać je z zakresu przedmiotowego referendum. W kontekście przedmiotu referendum wskazanego w treści art. 2 u.r.l. należy zgodzić się z interpretacją wyrażoną przez J. H. Szlachetko, który podkreślił, iż: *„Prawodawca jednoznacznie wskazał, że przedmiotem referendum są „sprawy dotyczące tej wspólnoty, mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”. Po pierwsze – prawodawca nie różnicuje zadań publicznych, których może dotyczyć referendum lokalne, posługuje się szerokim pojęciem zadania, w ramach którego mieszczą się jego różne postaci (np. zadania własne, zadania zlecone). Skoro zadanie publiczne i kompetencje do jego realizacji zostały przekazane organom danej jednostki, to znaczy, że „mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki”. Po drugie – mieszkańcy mogą w drodze referendum rozstrzygać „sprawy dotyczące tej wspólnoty”, nie chodzi więc o „sprawy tej wspólnoty” (takie sformułowanie mogłoby skłaniać do stanowiska, że intencją prawodawcy było ograniczenie przedmiotu referendum do spraw z zakresu zadań własnych), a o „sprawy dotyczące tej wspólnoty” (takie sformułowanie powoduje, że przedmiot referendum należy rozszerzyć i objąć nim: (1) sprawy wewnętrzne „tej wspólnoty” oraz (2) sprawy zewnętrzne „dotyczące tej wspólnoty”¹⁸³.*

Opierając się na tych samych argumentach, ten sam autor neguje jednocześnie możliwość rozpatrywania w drodze referendum spraw, stanowiących przedmiot powierzenia na podstawie art. 8 ust. 2a u.s.g. w ocenie autora organy danej „jednostki realizują zadanie powierzone, ale w odniesieniu do jednostki, która je powierzyła, i jej mieszkańców. Tym samym sprawy z zakresu zadań powierzonych nie są „sprawami dotyczącymi tej wspólnoty” (a już tym bardziej nie są „sprawami tej wspólnoty”), a dotyczą „spraw innej wspólnoty” (tej, która zadanie powierzyła)”¹⁸⁴. Pogląd ten zasługuje na aprobatę.

W zakresie zadań zleconych jako materii referendalnej również A. Wierzbica, twierdzi, iż *„Prawne kryteria warunkujące możliwość poddania pod referendum lokalne określonej sprawy zleconej samorządowi przesądzają o dopuszczalności wypowiedzenia*

¹⁸³J. H. Szlachetko, 4.2.2.3.1. Referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki [w:] *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016. System Informacji Prawnej LEX.

¹⁸⁴J. H. Szlachetko, 4.2.2.3.1. Referendum co do sposobu...

się mieszkańców w tym zakresie o tyle, o ile tylko sprawa zlecona jednostce samorządu dotyczy mieszkańców jako wspólnoty samorządowej lub sprawa ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego”¹⁸⁵. Należy jednak pamiętać, że w doktrynie w dalszym ciągu zdania w tym zakresie są podzielone¹⁸⁶.

3.2.8. Istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę samorządową

Oprócz wskazanych już wyżej kwestii, art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. dopuszcza rozstrzyganie w drodze referendum w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę. Jak już podkreślono wcześniej, treść tego przepisu jest efektem wprowadzonej w 2013 roku nowelizacji art. 2 u.r.l., która nastąpiła w wyniku orzeczenia TK K30/02 z 2003 roku. Przepis ten w zasadzie otworzył w bardzo szerokim zakresie katalog spraw mogących być przedmiotem referendum lokalnego, w tym również gminnego. Inne istotne sprawy dotyczące społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi to pojęcia mocno niedookreślone, mogące swoim zakresem pomieścić w zasadzie każdą materię, jeśli dotyczy ona konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Projektowana zmiana u.r.l.

Warto podkreślić, że w procedowanej w czasie pisania niniejszej dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) przewiduje się wykreślenie słowa „istotny” z analizowanego przepisu¹⁸⁷. Co w ocenie autora dysertacji nie powinno mieć miejsca, gdyż wymóg „istotności” spraw, które mogą być przedmiotem referendum podkreśla jednocześnie rangę tej instytucji.

3.2.9. Granice zakresu przedmiotowego referendum

Powyżej została przeprowadzona interpretacja przepisów wyznaczających zakres przedmiotowy referendum gminnego. W poszczególnych fragmentach pracy odniesiono się do spraw, o których mowa w art. 2 u.r.l., uznając, że:

- 1) nie można wykluczać z zakresu przedmiotowego referendum spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy oraz zadań zleconych,

¹⁸⁵A. Wierzbica, 5. Zadania zlecone jako przedmiot referendum lokalnego [w:] *Referendum i wybory...*, s. 90.

¹⁸⁶Przeciwne zdanie artykułuje np. B. Dolnicki. Autor stwierdza, że „Istnieje jednak kategoria spraw, które nie mogą być rozstrzygane w drodze referendum. Wymienić tu można kwestie zmiany budżetu, korekty podatków, wydawanie decyzji w trybie kodeksu postępowania administracyjnego czy też sprawy zlecone z zakresu administracji rządowej”. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 77.

¹⁸⁷Art. 1 ust. 1 ust.zm.u.r.l.(2024).

2) rozstrzygnięto również, że przedmiotem referendum nie mogą być sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej.

Ponadto zwrócono również uwagę na bardzo szeroki katalog spraw, mogących stanowić przedmiot referendum, co wynika m. in. z zastosowania przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych oraz z dodanego po nowelizacji art. 2 u.r.l. ust. 1 pkt 3.

Mając na uwadze powyższe, aby ostatecznie ustalić zakres przedmiotowy referendum, należy mieć wiedzę o innych ograniczeniach, które mogą wykluczyć daną sprawę z rozstrzygnięcia w drodze referendum gminnego. Każda sprawa powinna być pod tym względem analizowana indywidualnie. Dopiero skonfrontowanie katalogu wyznaczonego przez art. 2 u.r.l. z konkretnymi przepisami dotyczącymi danej sprawy oraz ograniczeniami co do przedmiotu referendum, pozwoli na odpowiedź o możliwość jej rozstrzygnięcia w tej formie demokracji bezpośredniej.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 u.r.l. „*Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku*”. Ewentualne podjęcie przez radę gminy takiej uchwały prowadzącej do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem należałoby zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, co powinno skutkować jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego przez organ nadzoru. Ww. przepis należy czytać łącznie z art. 65 u.r.l., zgodnie z którym „*Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji*”. Cytowany art. 65 u.r.l., sprawia, że wynik rozstrzygniętego referendum gminnego ma wiążący charakter, czyli skutkuje związaniem organu gminy do podjęcia czynności w celu realizacji sprawy podjętej w referendum. Realizacja ta nie może być sprzeczna z prawem.

W referendum nie powinny być również rozstrzygane sprawy, do których realizacji przepisy prawa przewidują odrębną procedurę¹⁸⁸. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie NSA, który w jednym z orzeczeń stwierdził, iż: „*Nie jest możliwe uchwalenie w referendum aktu prawnego z pominięciem obowiązujących procedur, jeżeli*

¹⁸⁸Również A. Rakowska-Trela wskazuje, że: „*Rozstrzygający wynik musi być oczywiście do pogodzenia z powszechnie obowiązującym prawem, a poddanie określonej sprawy trybowi referendum nie może naruszać prawa, np. z tego powodu, że dla tego rodzaju sprawy prawo przewiduje inną, obowiązkową procedurę*”. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 65 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

*zostały szczegółowo uregulowane. Rozstrzygnięcie referendalne nie może zastąpić aktu normatywnego - aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”*¹⁸⁹. W ocenie autora niniejszej dysertacji, nie wszystkie sprawy dotyczące planowania przestrzennego powinny być jednak wyłączone z procedury referendalnej.

Przykład:

Nie można wykluczyć możliwości przeprowadzenia referendum, którego przedmiotem będzie doprowadzenie do uchwalenia lub aktualizacji przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (oczywiście w normalnej procedurze planistycznej). W Polsce nie wszystkie gminy posiadają plan zagospodarowania przestrzennego, toteż wolą mieszkańców może być np. objęcie danego terenu planem. W takim przypadku w trybie referendum mogą zgłosić postulat uchwalenia planu, jednak jego szczegółowe uzgadnianie powinno być przedmiotem normalnej procedury planistycznej.

Tabela 6, *Wszczęcie procedury planistycznej a referendum*. Tabela własna autora.

E. Olejniczak – Szałowska twierdzi nawet, iż pod referendum jest „*możliwe poddanie jakiejś kwestii konkretnej i merytorycznej, będącej elementem treści danego aktu generalnego, jeśli to rozstrzygnięcie może być podjęte bez naruszenia zasad danej procedury. Przykładowo, w ramach procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, członkowie wspólnoty samorządowej mogą w referendum wiążąco wyrazić swą wolę co do utrzymania projektowanego konkretnego rozwiązania (czy zgadzają się na przeznaczenie określonego obszaru na realizację konkretnej inwestycji etc.)*¹⁹⁰. Pogląd ten aprobuje również A. Wierzbica¹⁹¹. Tutaj jednak autor niniejszej dysertacji pragnie wyrazić wątpliwość, gdyż procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została ściśle określona w przepisach u.p.p. Przepisy tej ustawy w sposób bardzo konkretny ustanawiają formę wypowiedzania się mieszkańców w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeśliby dopuścić możliwość wypowiedzenia się w trybie referendum co do trwającej już procedury planistycznej to wnioskowanie w ramach planu zgodnie z przepisami u.p.p., jak również dyskusja publiczna i inne formy partycypacji społecznej przewidzianej w u.p.p. zostają zupełnie pozbawione sensu.

Należy również pamiętać o tym, że przy założeniu wiążącego charakteru referendum, nie zawsze postulaty mieszkańców będą nadawały się do zrealizowania, na etapie konsultacji

¹⁸⁹Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r. II OSK 2467/12, System Informacji Prawnej Legalis nr 793811.

¹⁹⁰E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 164.

¹⁹¹A. Wierzbica, 6. *Ograniczenia przedmiotu referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 90-93.

branżowych może się bowiem okazać, że określone założenie jest niemożliwe do zrealizowania.

Przykład:

W gminie trwa procedura planistyczna. Wolą mieszkańców jest powiększenie lokalnego cmentarza. Okazuje się, że nieopodal obecnego cmentarza znajduje się gminna działka o przeznaczeniu na tereny zielone. Mieszkańcy postanowili, że wyrażą swoją wolę sprowadzającą się do zmiany przeznaczenia tego terenu na umożliwiającą w przyszłości powiększenie dotychczasowego miejsca pochówków w trybie referendum. W tym celu zostaje zainicjowana procedura referendalna, w ramach której mieszkańcy wypowiedzieli się pozytywnie za proponowanym rozwiązaniem. Zgodnie z art. 65 u.r.l. *„Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”*.

W ramach trwającej równolegle procedury planistycznej okazuje się jednak, że ze względu na odległość ww. działki od najbliższych zabudowań oraz ujęć wody taka zmiana będzie niemożliwa do realizacji ze względu na sprzeczność z przepisami sanitarnymi. Szczegółowe przepisy w tym zakresie zawiera Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Zgodnie z §3 tego aktu: *„1.Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.*

2.Odległość od granicy cmentarza ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociagowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, nie może być mniejsza niż 500 m”.

Tabela 7, *Zmiana w miejscowym planie a referendum*. Tabela własna autora.

Mając na uwadze powyższe, zdaje się, że właściwym trybem dla proponowania takiej konkretnej zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego będą samorządowe konsultacje społeczne, które nie będą ingerowały w narzuconą ustawowo procedurę planistyczną. Warto przy tym dodać, że gminy coraz częściej konsultują kształt przyszłego planu z mieszkańcami, jeszcze przed procedurą planistyczną¹⁹². Autor

¹⁹²Rozwiązania w tym zakresie wprowadziło np. Miasto Gdańsk, które udostępnia na stronie internetowej geoankiety, które pozwalają w sposób elektroniczny zgłaszać wnioski do planu. Na stronie internetowej miasta opisującej to rozwiązanie można przeczytać, że *„Konsultacje społeczne to forma dialogu z mieszkańcami – nie ograniczają się do przedstawienia im gotowego planu. Ich istotą jest poznanie perspektywy i faktycznych potrzeb mieszkańców, by na ich podstawie i przy wspólnym namyśle podjąć decyzje realizujące zasadę dobra wspólnego. Dialog władz miasta z mieszkańcami włącza obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących życia publicznego i jest na pewno drogą w dobrym kierunku”*. Źródło:

niniejszej pracy nie wyklucza całkowicie uprawnienia mieszkańców do wypowiedzenia się w kwestii przeznaczenia określonego terenu w trybie referendum, jednakże nie może to ingerować w ustaloną przepisami procedurę lub tworzyć stanu, w którym dana kwestia jest rozstrzygana (wiążąco) w dwóch trybach tj. referendalnym (zgodnym z u.r.l.) oraz planistycznym (zgodnym z u.p.p.). Powyższy przykład z rozbudową cmentarza jest dość charakterystyczny i skrajny, ma on jednak zobrazować problem i dużą złożoność niektórych zagadnień. W ocenie autora dysertacji nie można odmówić mieszkańcom np. możliwości opowiedzenia się przeciwko powstaniu jakiejś inwestycji na określonym terenie. W takim przypadku organy gminy są zobowiązane do realizacji postulatów mieszkańców i mogą do tego użyć wszelkich dozwolonych prawem środków – w tym właśnie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmiana ta powinna się jednak odbyć w normalnym ustawowo przewidzianym trybie.

Innym wartym uwagi przykładem może być procedura budżetowa w gminie. Część przedstawicieli piśmiennictwa opowiada się przeciwko możliwości zmiany budżetu gminy w trybie referendum. A. Wierzbica odmawia w tym zakresie racji przeciwnikom ww. rozwiązania – autorka stwierdza, że: „nie zasługuje na aprobatę pogląd prezentowany w literaturze przedmiotu m.in. przez B. Dolnickiego, Z. Leońskiego oraz M. Sieniuc, w myśl którego przedmiotem referendum lokalnego nie mogą być np. kwestie dotyczące zmiany budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Poglądy te nie znajdują bowiem uzasadnienia prawnego, choć trzeba się zgodzić z tym, że z praktycznego punktu widzenia nie są one całkowicie pozbawione racji”¹⁹³. Autor niniejszej dysertacji uważa, że o ile uchwalenie budżetu miasta na konkretny rok jest obwarowane szczegółową procedurą w tym zakresie (art. 226 i nast. oraz 233 i nast. u.f.p.) to jednak ze zmianą uchwalonej już wcześniej uchwały budżetowej jest zupełnie inaczej. W praktyce zmiana uchwały budżetowej lub wieloletniej prognozy finansowej miasta dokonywana jest bardzo często na sesjach rad gmin. Z drugiej strony, jeśli mieszkańcy opowiedzą się w referendum za np. realizacją konkretnej inwestycji to w normalnej procedurze

<https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Geoankieta-nowe-ulatwienie-dla-mieszkancow-w-planowaniu-przestrzennym,a,218057>

Również Miasto Gliwice udostępnia mieszkańcom możliwość elektronicznego wypełnienia wniosku w procedurze planistycznej – jest to możliwe w ramach funkcjonalności miejskiego geoportalu. Więcej na: <https://geoportal.gliwice.eu/gpt4//?profile=3532013&opentool=appliform>

¹⁹³A. Wierzbica, 4. Przedmiot referendum lokalnego a wyłączna właściwość organów jednostek samorządu terytorialnego [w:] *Referendum i wybory...*, s. 88.

Autorka podkreśla dalej, że: „Za dopuszczalnością przeprowadzenia referendum lokalnego w tej sprawie opowiedział się wprost W. Kisiel, twierdząc, że: »W szczególności tryb referendalny może być stosowany do ustalenia [...] budżetu jednostki samorządu terytorialnego«”.

budżetowej prowadzonej w ramach u.f.p., organ – w wykonaniu rozstrzygniętego referendum - powinien to zagadnienie uwzględnić w planowanym budżecie na kolejny rok. Wykluczenie możliwości wpływania mieszkańców na kształt lokalnego budżetu gminy, który jest jednym z najważniejszych aktów uchwalanych przez samorząd, byłoby sprzeczne z celem referendum. Trudno odmówić mieszkańcom prawa do decydowania o przeznaczeniu środków wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa tworzą¹⁹⁴.

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że każda kwestia powinna być analizowana indywidualnie, nie tylko przez inicjatorów referendum, ale również przez właściwą radę gminy, której obowiązkiem ustawowym jest analizowanie czy wnioski mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum „spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem”¹⁹⁵. Prócz zgodności z prawem realizacji rozstrzygnięć referendalnych, oraz spełnienia przesłanek, o których mowa w pozostałych przepisach u.r.l., należy mieć w szczególności na uwadze czy sprawa, która ma zostać poddana pod referendum:

- 1) nie należy do kategorii spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej,
- 2) nie jest objęta szczególnym wynikającym z odrębnych przepisów trybem procedowania (w przypadku, gdy referendum miałyby naruszyć lub ominąć tą procedurę).

3.2.10. Postulaty *de lege ferenda*

Mimo, iż referendum lokalne funkcjonuje w polskim porządku prawnym od wielu lat, ilość odmiennych stanowisk co do spraw mogących stanowić przedmiot tej instytucji, świadczyć może o konieczności doprecyzowania tej kwestii. Wiele wniosków dotyczących zakresu przedmiotowego referendum gminnego wynika z interpretacji istniejących przepisów, a nie bezpośrednio z ich treści. Jasne opowiedzenie się przez ustawodawcę za konkretnym stanowiskiem w zakresie np. spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, czy też możliwości rozstrzygnięcia w trybie referendum spraw budżetowych, mogłoby definitywnie rozstrzygnąć podnoszone przez przedstawicieli piśmiennictwa wątpliwości. Nie jest to sprawa błaha, gdyż takie rozwiązanie zapewniłoby mieszkańcom gminnej wspólnoty samorządowej gwarancję realizacji określonych spraw poprzez referendum. Możliwość odmiennej interpretacji, skutkującej powstaniem ryzyka uchylenia uchwały o przeprowadzeniu referendum przez

¹⁹⁴Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g.: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

¹⁹⁵Art. 17 ust. 1 u.r.l.

organy nadzoru, co może powodować niechęć mieszkańców do sięgania po tę formę demokracji bezpośredniej (która wiąże się przecież z dużym wysiłkiem po stronie inicjatorów)¹⁹⁶. W ocenie autora, jeśli już interpretacja tekstu jest już konieczna, to nie można jednak tracić z oczu celu przepisów ustawowych oraz istoty referendum gminnego. Niejasno sformułowane i często niedostosowane do siebie przepisy ustawy o referendum lokalnym, jak również ustawy o samorządzie gminnym, nie powinny skutkować wypaczeniem tej istoty, która sprowadza się do możliwości samodzielnego decydowania przez mieszkańców o sprawach dotyczących wspólnoty, którą z mocy prawa tworzą¹⁹⁷. Nie sposób jest dokonywać interpretacji przepisów, wyłącznie przez pryzmat ich znaczenia literalnego pomijając przy tym cel regulacji ustawowej oraz samej instytucji referendum¹⁹⁸.

¹⁹⁶Więcej w rozdziale dotyczącym inicjatywy referendalnej oraz sposobu przeprowadzenia referendum.

¹⁹⁷Zgodnie z art. 1 u.s.g. „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

¹⁹⁸W kontekście niejednoznacznie skonstruowanych przepisów rangi ustawowej, można dojść do wniosku, iż niepozbowione sensu są przytoczone w piśmiennictwie słowa Z. Tobora, iż: „nie ma pewniejszego sposobu na błędną interpretację tekstu niż odczytanie go w sposób literalny”. Z. Tobor, *Pojmowanie znaczenia literalnego* [w:] *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 107.

3.3. Zakres podmiotowy referendum gminnego

3.3.1. Prawo podmiotowe do udziału w referendum gminnym – zagadnienia ogólne

Rozważania dotyczące podmiotów, które mogą brać udział w referendum gminnym należy rozpocząć od treści art. 170 zd. 1 Konst. RP, który stanowi, że „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”. Kolejne zdanie cytowanego przepisu zawiera odesłanie do ustawy w zakresie zasad i trybu przeprowadzania referendum¹⁹⁹.

Również art. 62 ust. 1 Konst. RP stanowi, iż „Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Z powyższego wynika, że prawo do udziału w referendum lokalnym jest zagwarantowanym konstytucyjnie prawem podmiotowym. Na poziomie konstytucyjnym ustrojodawca postanowił również wyartykułować negatywne przesłanki udziału w referendum. Zgodnie z tym przepisem: „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”.

W odniesieniu do treści art. 170 Konst. RP i użytego w niej sformułowania „członkowie wspólnoty samorządowej” w doktrynie czynione są obszerne wywody mające na celu ustalenie kogo należy traktować za członka wspólnoty samorządowej i jak należy tę wspólnotę pojmować²⁰⁰. Sprawy nie ułatwiają również rozbieżności pomiędzy nomenklaturą użytą w Konst. RP, u.r.l. oraz EKSL, która wielokrotnie w swojej treści posługuje się innym zwrotem, tj. „społeczności lokalne”²⁰¹. Materia ta nie będzie

¹⁹⁹Art. 170 zd. 2 Konst RP: „Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.”.

²⁰⁰Zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 83-97.

²⁰¹Sprawę opisuje szczegółowo T. Szewc w następujący sposób: „Niezwykle poważny błąd zawiera tłumaczenie ustępów 3, 6 i 8. Użyto w nich określenia „społeczności lokalne”. (...) W tekście oryginalnym użyto „local authorities” i „collectivites localles”. Znaczą one odpowiednio „władze lokalne” i „wspólnoty lokalne”. Różnica wynika z odmiennego podejścia. Termin angielski cechuje podejście strukturalne (kto sprawuje władzę), a francuski podmiotowe (kto tworzy). Zbadania wymaga zatem stosunek pojęć „społeczność lokalna” i „wspólnota lokalna”. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego”: a) społeczność oznacza „ogół ludzi danego środowiska społecznego, ogół osób złączonych jako członkowie w jedną organiczną całość, ogół mieszkańców kraju, związanych ze sobą ogólnym obyczajem wspólnymi interesami i stosunkami. b) o wspólnotcie można mówić wówczas, gdy występuje „oznaczanie się wspólnymi cechami, wspólne bycie właścicielem czegoś lub użytkownikiem, grupa osób związana ze sobą czymś

szczegółowo powielana w niniejszej pracy, ponieważ z praktycznego punktu widzenia oraz w kontekście tematu dysertacji, rozważania te nie mają większego znaczenia. W ocenie autora dysertacji sprawa zdaje się przez ustawodawcę w wystarczający sposób rozwinięta w innych przepisach, w tym przepisach rangi ustawowej. W opisywanej materii w pierwszej kolejności właściwym jest art. 2 u.r.l., który stanowi, że w referendum lokalnym w drodze głosowania wyrażają swoją wolę mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej.

Z powyższego przepisu wynika więc jasno, że za członków wspólnoty samorządowej, o których mowa w art. 170 Konst. RP, należy uznać mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego – czyli w przypadku referendum gminnego mieszkańców gminy. Wynika to również wprost z treści art. 16 ust. 1 Konst. RP, zgodnie z którym „*Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową*”. Warto przy tym wskazać cechy wspólnot samorządowych, na które słusznie zwraca uwagę P. Tuleja twierdząc, iż: „*Powstają one z mocy prawa powszechnie obowiązującego w oparciu o kryteria wskazane w art. 15 ust. 2 (Konst. RP – wyjaśnienie P. Wróblewski). O przynależności do danej wspólnoty samorządowej decyduje wyłącznie fakt zamieszkiwania na jej terenie. Powstaje ona z mocy prawa, więc wola osoby zamieszkałej nie ma znaczenia dla ustalenia tej przynależności. Korporacyjny charakter wspólnoty oraz tworzenie jej z mocy prawa należy do istoty samorządu terytorialnego*”²⁰². Wspomniany wyżej art. 15 ust. 2 Konst. RP należy traktować jako nadający kierunki przy tworzeniu wspólnot samorządowych. Zgodnie z tym przepisem „*Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa*”²⁰³.

Jak już ustalono powyżej, w referendum gminnym mogą brać udział mieszkańcy będący z mocy prawa członkami wspólnoty samorządowej. Nie dotyczy to jednak wszystkich

wspólnym np. pochodzeniem, kulturą, interesami, własnością”. Widać, że pierwsze z tych pojęć ma charakter socjologiczny, przez odwołanie się do więzi społecznych i kulturowych. Wspólnota oznacza natomiast połączenie na podstawie określonej cechy wspólnej, przy czym cecha ta może być niemal dowolna. To pojęcie powinno być użyte w EKSL. Błąd ten występuje nagminnie przy tłumaczeniu niemal każdego przepisu Karty.” T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11, s. 4.

²⁰²P. Tuleja, Komentarz do art. 16 Konst. RP [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.

²⁰³Chodzi o ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

mieszkańców, a osób spełniających kryteria określone w treści art. 3 u.r.l. Zgodnie z tym przepisem: „W referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”.

Jednocześnie, na wstępie należy wyjaśnić co dokładnie oznacza użyty w art. 3 u.r.l. zwrot „brać udział” w referendum gminnym. W tym zakresie A. Rakowska-Trela słusznie wyjaśnia, iż prócz głosowania chodzi także o udział w procedurze referendalnej realizowany w innych formach, na innych jej etapach (np. złożenie swojego podpisu pod inicjatywą referendalną, udział w kampanii referendalnej)²⁰⁴. Chodzi więc o wykonywanie wszystkich czynności, które są zastrzeżone dla mieszkańców mogących wziąć udział w referendum zgodnie z przepisami u.r.l.

Lektura art. 3 u.r.l. prowadzi do wniosku, że dopiero ustalenie:

- 1) komu przysługuje czynne prawo wyborcze,
- 2) oraz kogo należy uznać za mieszkańca gminy,

pozwoli na ostateczne ustalenie kręgu osób mogących wziąć udział w referendum. W braku odpowiednich definicji w przepisach u.r.l., należy skorzystać z delegacji przewidzianej w art. 1 ust. 2 tej ustawy, który w sprawach nieuregulowanych, odsyła do postanowień kodeksu wyborczego.

Najważniejsze przepisy odnoszące się do zakresu podmiotowego referendum gminnego	
Podstawa prawna	Treść przepisu
Art. 170 zd.1 Konst. RP	<i>Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.</i>
Art. 62 ust. 1 i 2 Konst. RP	<p><i>1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.</i></p> <p><i>2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.</i></p>

²⁰⁴A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 3 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

Art. 2 u.r.l.	<i>W referendum lokalnym, zwanym dalej "referendum", <u>mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę...</u></i>
Art. 3 u.r.l.	<i>W referendum mają prawo brać udział <u>osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.</u></i>

Tabela 8, *Przepisy dotyczące zakresu podmiotowego referendum*. Tabela własna autora.

3.3.2. Czynne prawo wyborcze jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum – z uwzględnieniem obywateli Unii Europejskiej oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Czynnemu prawu wyborczemu poświęcona jest treść art. 10 u.k.w. Należy wyjaśnić, że w czasie powstawania niniejszej dysertacji przepis ten został znowelizowany. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 10 § 1 pkt 3 lit. a u.k.w., czynne prawo wyborcze (tj. prawo wybierania) w wyborach do rady gminy posiadał: „obywatel polski oraz obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy”²⁰⁵. Prawo do udziału obywateli Unii Europejskiej w referendum gminnym występuje w polskich przepisach wyborczych nie od dziś – o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Dotychczas prawo to obejmowało również obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii. W związku jednak z tzw. Brexitem obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii, stracili istniejące do tej pory uprawnienia referendalne i wyborcze w Polsce, wynikające z posiadania statusu obywatela Unii Europejskiej. Sprawa ta stała się przedmiotem *Umowy międzynarodowej między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa*, podpisanej w Warszawie dnia 29 maja 2020 roku, zwaną dalej: **Um.Brex.(2020)**²⁰⁶. W uzasadnieniu do projektu ustawy o ratyfikacji **Um.Brex.(2020)** podkreślono, że jej celem „jest nadanie obywatelom Polski praw wyborczych w niektórych wyborach samorządowych, analogicznych do tych, które posiadali do momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii

²⁰⁵Wersja u.k.w. obowiązująca do 16 marca 2023 roku - t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.

²⁰⁶Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisana w Warszawie dnia 29 maja 2020 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 237).

*Północnej z Unii Europejskiej (które nastąpiło 31 stycznia 2020 r.). Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Umową jest szczególnie istotne dla licznej Polonii zamieszkującej Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, która to społeczność, pomimo dotychczasowych zapewnień strony brytyjskiej, może utracić swoje prawa wyborcze w wyborach samorządowych w przypadku niezwiązania się obu państw Umową. W przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej należy z kolei pamiętać, że obecnie nie istnieje już podstawa prawna umożliwiająca im udział w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Taką podstawę wprowadza dopiero Umowa”²⁰⁷. Prawo to zostało przewidziane w art. 2 **Um.Brex.(2020)**. Zgodnie z treścią ust. 1 ww. artykułu: „Rzeczpospolita Polska przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują w Rzeczypospolitej Polskiej prawa do czynnego lub biernego udziału w wyborach samorządowych w Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych warunkach jak obywatelom Unii Europejskiej, niebędącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej”. Doniosłe znaczenie dla tematu niniejszej dysertacji ma natomiast ustęp drugi cytowanego artykułu, w myśl którego artykuł nie narusza „prawa obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy legalnie zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w referendach gminnych w Rzeczypospolitej Polskiej, które jest regulowane przez prawo wewnętrzne”. Oznacza to, że obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mogą brać udział w polskich referendach gminnych, przy założeniu, że spełniają przesłanki określone w art. 3 u.r.l., który stanowi ku temu podstawę materialnoprawną²⁰⁸.*

Powyższy stan znalazł odzwierciedlenie w nowelizacji u.k.w., w wyniku której od 17 marca 2023 roku art. 10 § 1 pkt 3 lit. a u.k.w. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym czynne prawo wyborcze (tj. prawo wybierania) w wyborach do rady gminy posiada: „obywatel polski, obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim oraz obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, który

²⁰⁷Projekt Ustawy o ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie udziału w niektórych wyborach przez obywateli jednego Państwa zamieszkujących na terytorium drugiego Państwa, podpisanej w Warszawie dnia 29 maja 2020 r. Druk 487 z 14 lipca 2020 roku. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=487>

²⁰⁸Znajduje to potwierdzenie w ww. projekcie ustawy ratyfikacyjnej, zgodnie z którym: „ust. 2 tego artykułu potwierdza uprawnienia obywateli brytyjskich do udziału w referendum gminnym w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak zauważyć, że materialną podstawą prawną tego uprawnienia nie jest przedmiotowy przepis, a art. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741), który stanowi, że „w referendum mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”.

najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy”²⁰⁹.

Należy przy tym dodać również następujące negatywne przesłanki, które zostały przewidziane w obecnie obowiązującym art. 10 § 2 pkt 1-3 u.k.w., zgodnie z którym nie ma prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego) osoba:

- 1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;
- 2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;
- 3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu²¹⁰.

Dopiero łączne potraktowanie wyżej wymienionych okoliczności, daje jasną odpowiedź na pytanie o osobę uprawnioną do głosowania w referendum gminnym.

3.3.2.1. Wiek jako przesłanka uzyskania czynnego prawa wyborczego

Warto chwilę się zastanowić również nad ustalonym przez ustawodawcę wymogiem w zakresie wieku osoby uprawnionej do głosowania. Podkreśla się, że ustawodawca nie powiązał wprost wymaganego do osiągnięcia prawa wybierania wieku z pełnoletnością, o której mowa w przepisach k.c.²¹¹. Ma to znaczenie w przypadku dokonywania oceny czy osoba, która nie ukończyła 18 roku życia a uzyskała pełnoletność (w wyniku zawarcia związku małżeńskiego) uzyskuje prawo głosowania w referendum. W tej kwestii słusznie wypowiedział się A. Kisielewicz w następujący sposób: *„Wiek człowieka jest jednym z istotnych elementów decydujących o zakresie jego praw i obowiązków, tak w sferze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej. W świetle prawa cywilnego ukończenie 18 lat życia oznacza uzyskanie pełnoletności, dającej pełną zdolność do czynności prawnych, dokonywanych w stosunkach cywilnoprawnych (art. 10 i 11 k.c.). Na tym samym poziomie określono wymagania wiekowe dla uzyskania czynnego prawa wyborczego. Prawa wybierania nie powiązано jednakże z uzyskaniem pełnoletności, lecz z osiągnięciem 18 roku życia. W konsekwencji czynnego prawa wyborczego nie ma osoba,*

²⁰⁹Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.).

²¹⁰Ograniczenia te są wskazane również w treści wspomnianego wcześniej art. 62 ust. 2 Konst. RP, zgodnie z którym „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”.

²¹¹Zgodnie z art. 10 k.c.:

§1. Pełnoletnim jest, kto ukończył lat osiemnaście.

§2. Przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletność. Nie traci jej w razie unieważnienia małżeństwa.

która uzyskała pełnoletność przed ukończeniem 18 lat przez zawarcie związku małżeńskiego (art. 10 § 2 k.c.)”²¹².

3.3.2.2. Czynne prawo wyborcze obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim

Możliwość udziału w referendum obywateli polskich nie wymaga szerszego opisu. Naturalne wątpliwości w kontekście prawa do udziału w referendum może jednak wywoływać przewidziane w ww. przepisach, nadanie czynnego prawa wyborczego w wyborach do organu stanowiącego gminy (a więc również prawa do udziału w referendum gminnym) osobie niebędącej obywatelem polskim, a będącej obywatelem Unii Europejskiej. Możliwość ta jest efektem członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 22 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”²¹³. Opisaną wyżej kwestię, w komentarzu do u.k.w., rozwijają i wyjaśniają w następujący sposób A. Kisielewicz i J. Zbieranek: „Przepisy Traktatu nie wskazują bezpośrednio struktur samorządowych, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej przewidziane w art. 22 ust. 1 TFUE. W związku z tym w dyrektywie Rady 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. UE L 368, s. 38 ze zm.), uwzględniając różnorodność tych struktur i – co za tym idzie – różne rozumienie pojęcia wyborów lokalnych, przyjęto, że pojęcie to oznacza wybory powszechne na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych. W ustroju polskiego samorządu terytorialnego podstawową

²¹² A. Kisielewicz, Komentarz do art. 3 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

²¹³ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

jednostką samorządową jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego też Kodeks wyborczy przyznaje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi prawo wybieralności wyłącznie do rady gminy i prawo wybierania do rady gminy oraz na wójta, burmistrza, prezydenta miasta”²¹⁴. Powyższe prowadzi do konkluzji, że obywatel Unii Europejskiej, stale zamieszkujący na obszarze gminy, skoro posiada czynne prawo wyborcze, w konsekwencji czego posiada również prawo do brania udziału w referendum gminnym. Przed opuszczeniem wspólnoty europejskiej przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczyły również jego obywateli. Aktualnie podstawa do ich udziału w referendum gminnym jest inna, co zostało opisane szerzej we wcześniejszych rozważaniach.

3.3.2.3. Stale zamieszkiwanie na terenie gminy jako warunek konieczny do wzięcia udziału w referendum

Wyjaśnić również należy co oznacza fakt stałego zamieszkiwania na terenie gminy, w której jest organizowane referendum. W celu ustalenia miejsca zamieszkania osoby fizycznej należy posłużyć się definicją określoną przepisami prawa cywilnego. Zgodnie z art. 25 k.c.: „*Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*”. Artykuł 28 k.c. stanowi, iż „*Można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania*”, co wyklucza możliwość wzięcia przez tą samą osobę i w tym samym czasie udziału w referendum gminnym na terenie różnych gmin. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że na pojęcie miejsca zamieszkania składają się dwa czynniki:

„1) faktyczne przebywanie w danej miejscowości (tzw. corpus, czyli element zewnętrzny zwany też obiektywnym) oraz

2) zamiar stałego w niej pobytu (tzw. animus manendi, czyli element wewnętrzny, zwany też subiektywnym)”²¹⁵.

Uzupełniająco należy wskazać za orzecznictwem, iż: „*o zamiarze stałego pobytu można mówić wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi*

²¹⁴A. Kisielewicz, J. Zbieranek, Komentarz do art. 10 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

²¹⁵A. Lutkiewicz-Rucińska, Komentarz do art. 25 k.c. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022. System Informacji Prawnej Lex.

na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności dorosłej osoby fizycznej”²¹⁶.

Tylko łączne występowanie wyżej wymienionych czynników może przesądzać o miejscu zamieszkania określonej osoby fizycznej. Należy przy tym podkreślić za NSA, że „Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną)”²¹⁷. Również zameldowanie nie jest tutaj czynnikiem decydującym, co w kontekście wyborów samorządowych ten sam sąd potwierdził w następujących słowach: „Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje *ex lege* z chwilą zamieszkania na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego. Uprawnienia do głosowania w wyborach samorządowych nie należy bowiem wiązać z dokonaniem czynności materialno-technicznej, jaką jest zameldowanie. Instytucja zameldowania ma bowiem charakter wyłącznie ewidencyjno-porządkowy. Nie można utożsamiać miejsca zamieszkania z miejscem zameldowania na pobyt stały, gdyż z czynnością zameldowania nie wiąże się nabycie jakichkolwiek praw bądź obowiązków”²¹⁸. Zameldowanie może mieć jednak charakter pomocniczy przy ocenie miejsca zamieszkania, ma również znaczenie przy zasilaniu danymi rejestru wyborców (o czym więcej w dalszej części pracy). Mając na uwadze konieczność dokonywania oceny występowania dwóch opisanych powyżej czynników (*corpus* oraz *animus manendi*) stwierdzić należy, że nie wszystkie osoby przebywające na terenie gminy (nawet przez dłuższy czas) mogą wziąć udział w organizowanym na jej terenie referendum.

Jest tak np. w przypadku osób przebywających w zakładach karnych. Jak wskazuje w tym zakresie NSA: „Gdy dana osoba przebywa czasowo, choćby w dłuższym okresie, w pewnej miejscowości, ale dzieje się to wbrew jej woli, w wyniku osadzenia w zakładzie karnym, to w tej sytuacji jako miejsce zamieszkania, od którego zależy wskazanie właściwego organu, należy wskazać miejsce, w którym strona ma zamiar mieszkać wtedy, gdy ustaną przeszkody w swobodnym wyborze miejsca zamieszkania”²¹⁹. Na specyficzną

²¹⁶Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., I OW 197/21, LEX nr 3338645. Cyt. za: T. Partyk, *Zamiar stałego pobytu jako przesłanka ustalenia miejsca zamieszkania*, LEX/el. 2022. System Informacji Prawnej Lex.

²¹⁷Postanowienie NSA z dnia 24 lipca 2012 r., I OW 89/12, LEX nr 1331555. Cyt. za P. Księżak [w:] *Kodeks cywilny. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzecznicy*, Warszawa 2015, art. 25. System Informacji Prawnej Lex.

²¹⁸Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, LEX nr 1337428.

²¹⁹Postanowienie NSA w Warszawie z 21.12.2006 r., II GW 5/06, LEX nr 295017. Cyt. za S. Kalus [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 25. System Informacji Prawnej Lex.

sytuację osób osadzonych zwraca uwagę również M. Rulka twierdząc, iż: „*Problemem są w szczególności wybory samorządowe, w których zgodnie z Kodeksem wyborczym prawo do głosowania posiadają obywatele polscy oraz obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat oraz stale zamieszkują na obszarze danej gminy, powiatu czy województwa. W tych wyborach więźniowie, którzy generalnie posiadają prawa wyborcze, mogą mieć trudności w ich wykonaniu, po pierwsze w związku z tym, że mogą nie zostać wpisani do rejestru wyborców, w związku z brakiem posiadaniem stałego zamieszkania (brak elementu animus – zamiaru stałego pobytu) w danej jednostce samorządu terytorialnego, po drugie zaś, nawet w przypadku wpisania do rejestru wyborców lub też umieszczenia w zakładzie karnym, na obszarze gminy, w której więźniowie zamieszkiwali przed rozpoczęciem odbywania kary, może nie zostać utworzony obwód głosowania. W związku z tym, dla niektórych więźniów, którzy posiadają prawo do głosowania, jedyną możliwością oddania głosu jest uzyskanie przepustki, która obejmować będzie dzień głosowania*”²²⁰. Podobnie z powołaniem na inne orzeczenie NSA wskazuje A. Rakowska-Trela²²¹, która ponadto podkreśla, że „*inaczej jest w przypadku osób przebywających w domach opieki, trzeba tu bowiem uwzględniać zamiar stałego pobytu (animus, tj. czynnik wewnętrzny) osób zainteresowanych oraz charakter placówek, które oferuje usługi geriatryczne i paliatywne, czyli dla osób w podeszłym wieku wymagających stałej opieki i osób nieuleczalnie chorych wymagających leczenia lub opieki. Nie są to z założenia usługi świadczące o czasowym skoncentrowaniu czynności życiowych, lecz z reguły są świadczone do końca życia osób „potrzebujących”. Tak więc pensjonariusze ośrodka opieki społecznej przebywający tam z intencją pobytu stałego są mieszkańcami jst, na obszarze której taki dom opieki się znajduje, uprawnionymi do udziału w referendum lokalnym*”²²². Powyższe przykłady obrazują, że każdy przypadek powinien być analizowany oddzielnie z uwzględnieniem czynników zewnętrznych i wewnętrznych decydujących o możliwości uznania, iż dana osoba stale zamieszkuje teren określonej gminy.

²²⁰M. Rulka, *Prawo do głosowania więźniów a prewencja indywidualna – uwagi de lege ferenda na marginesie polskich rozwiązań*, *Probacja* 2017; 3, s. 69-85.

²²¹Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2016 r. II OSK 287/16, *Legalis* nr 1455944.

²²²A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 3 u.r.l. [w:] Ustawa o referendum...*

3.3.2.4. Stały rejestr wyborców / Centralny rejestr wyborców

Powyżej opisane zostały prawem wymagane przesłanki do posiadania przez obywateli czynnego prawa wyborczego, które uprawnia również do wzięcia udziału w referendum. Dane te znajdują odzwierciedlenie w prowadzonym w sposób ciągły stałym rejestrze wyborców. W praktyce to właśnie wpis w rejestrze wyborców będzie miał podstawowe znaczenie w przypadku badania możliwości udziału przez określoną osobę w referendum gminnym. Wynika to wprost z treści art. 18 § 4 u.k.w., która stanowi, iż „*Rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców uprawnionych do udziału w wyborach, a także do sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum*”. Zgodnie z art. 18 § 1 u.k.w.: „*Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania*”²²³.

Rejestr składa się z części A i B. Część A rejestru wyborców dotyczy obywateli polskich i obejmuje następujące dane: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL i adres zamieszkania wyborcy. Część B rejestru dotyczy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych do korzystania z praw wyborczych w Rzeczypospolitej Polskiej. Rejestr w tej części obejmuje następujące dane: nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz adres zamieszkania wyborcy.

Wpis do stałego rejestru wyborców odbywa się z urzędu lub na wniosek. Wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu²²⁴. Pozostali uprawnieni do wybierania, w tym:

- 1) wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały,
- 2) wyborcy nigdzie niezamieszkali, przebywający stale na obszarze gminy,
- 3) wyborcy stale zamieszkali na obszarze gminy pod innym adresem aniżeli adres ich zameldowania na pobyt stały,

wpisywani są do rejestru wyborców, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek²²⁵. Dotyczy to również obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Wpisanie lub odmowa wpisania do rejestru następują w drodze decyzji.

²²³Przepis ten pokrywa się zakresowo z wymogami określonymi w art. 3 u.r.l. który wskazuje jako osoby uprawnione do wzięcia udziału w referendum osoby:

- 1) stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki.

²²⁴Art. 18 § 8 u.k.w.

²²⁵Art. 19 § 1, 2, 3 u.k.w.

Zgodnie z art. 20 u.k.w., decyzję o wpisaniu lub o odmowie wpisania do rejestru wyborców, wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), w terminie 5 dni od dnia wniesienia wniosku. Decyzję odmowną wraz z uzasadnieniem, niezwłocznie doręcza się wnioskodawcy. Wójt przed wydaniem decyzji, jest obowiązany sprawdzić, czy osoba wnosząca wniosek o wpisanie do rejestru wyborców spełnia warunki stałego zamieszkania na obszarze danej gminy. O wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców niezwłocznie zawiadamia się urząd gminy właściwy ze względu na ostatnie miejsce zameldowania wnioskodawcy na pobyt stały w celu skreślenia go z rejestru wyborców w tej gminie, co ma istotne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 18 § 3 u.k.w., można być wpisanym tylko do jednego rejestru wyborców.

Od decyzji w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Skargę wnosi się za pośrednictwem wójta, w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji. Wójt przekazuje sądowi niezwłocznie skargę wraz z decyzją i aktami sprawy. Wójt może też niezwłocznie zmienić albo uchylić swoją decyzję, jeżeli uzna skargę w całości za zasadną. Sąd rozpoznaje skargę, w postępowaniu nieprocesowym, w terminie 3 dni od dnia jej doręczenia. Odpis postanowienia sądu doręcza się osobie, która wniosła skargę, oraz wójtowi. Od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny.

Z rejestru wyborców skreślane są natomiast osoby, które utraciły prawo wybierania (czynne prawo wyborcze). Czynnione jest to na podstawie zawiadomień przekazywanych przez sądy lub Trybunał Stanu. Podobnie jest w przypadku wygaśnięcia przyczyny pozbawienia prawa wybierania – w przypadku otrzymania z sądu lub TS dokonuje się wpisania wyborcy do rejestru. Stały rejestr wyborców zawiera wszystkie informacje niezbędne do ustalenia prawa osoby fizycznej do wzięcia udziału w referendum.

Należy mieć na uwadze, że w czasie pisania niniejszej dysertacji, zmianie uległy przepisy u.k.w.²²⁶. Nowelizacja dotyka również materii dotyczącej stałego rejestru wyborców, który ma zostać zastąpiony jednym, Centralnym Rejestrem Wyborców. Zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w art. 19 pkt 2 ustawy zmieniającej u.k.w., przepisy dotyczące Centralnego Rejestru Wyborców wejdą w życie w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 tejże ustawy. W myśl ust. 1 tego przepisu Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Państwowej

²²⁶Na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.).

Komisji Wyborczej, ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej komunikaty określające m.in. terminy:

- 1) przekazania przez gminy do Państwowej Komisji Wyborczej danych o wyborcach wpisanych na swój wniosek do rejestru wyborców w zakresie obejmującym: numer ewidencyjny PESEL, adres stałego zamieszkania i datę wpisania do rejestru oraz dane o wyborcach pozbawionych prawa wybierania w zakresie obejmującym: okres pozbawienia prawa wybierania, oznaczenie sądu, sygnaturę akt oraz datę wydania orzeczenia;
- 2) uaktualnienia przez komisarzy wyborczych opisów granic obwodów głosowania oraz okręgów wyborczych;
- 3) uzupełnienia Centralnego Rejestru Wyborców o numery i granice obwodów głosowania i okręgów wyborczych przekazane przez Państwową Komisję Wyborczą;
- 4) zasilenia Centralnego Rejestru Wyborców danymi z rejestru PESEL i danymi przekazanymi przez Państwową Komisję Wyborczą;
- 5) dokonania przez gminy weryfikacji poprawności danych w Centralnym Rejestrze Wyborców;
- 6) wprowadzenia przez gminy do Centralnego Rejestru Wyborców zmian danych w zakresie, w jakim wiążą się z pozbawieniem prawa wybierania i wpisaniem do rejestru wyborców na wniosek, a które zaszły po wykonaniu czynności w terminie określonym w komunikacie, o którym mowa w pkt 1;
- 7) uruchomienia Centralnego Rejestru Wyborców.

Na dzień pisania niniejszej pracy Centralny Rejestr Wyborców nie został jeszcze uruchomiony.

Z punktu widzenia tematu dysertacji stworzenie Centralnego Rejestru Wyborców należy ocenić pozytywnie. Motywację ustawodawcy w zakresie zmiany najlepiej ukazuje następująca treść uzasadnienia do ustawy zmieniającej: *„Aktualnie gminy prowadzą lokalne rejestry wyborców, przy pomocy których sporządzają spisy wyborców na poszczególne wybory z wykorzystaniem różnych systemów informatycznych. W efekcie w różny sposób gminy obsługują proces organizacji wyborów, przekazywania danych do Państwowej Komisji Wyborczej oraz proces obsługi obywateli zamierzających korzystać z praw wyborczych.*

Decentralizacja rozwiązań (blisko 2,5 tys. baz danych o wyborcach) przede wszystkim generuje liczne problemy z organizacją wyborów w związku z uprawnieniami wyborców w zakresie:

- możliwości wyboru jako stałego miejsca głosowania gminy miejsca zamieszkania innej niż gmina miejsca zameldowania;
- możliwości zmiany miejsca głosowania na konkretne wybory.

Konieczność przekazywania zawiadomień między gminami o zmianach miejsca głosowania wyborców wymaga bardzo dużego zaangażowania urzędników samorządowych w proces dopisywania oraz skreślenia wyborców ze spisów wyborców przed wyborami a także powiadamiania wyborców o dokonanych czynnościach. Wiąże się to się także z ryzykiem ujęcia danego wyborcy w więcej niż jednym rejestrze lub spisie wyborców”²²⁷. W dalszej części uzasadnienia wskazuje się, iż wskazane wyżej problemy mają zostać rozwiązane właśnie przez wprowadzenie jednego Centralnego Rejestru Wyborców który ma przynieść następujące korzyści:

- 1) jednolite rozwiązanie informatyczne dla wszystkich gmin przy organizacji wyborów,
- 2) każdy wyborca zostanie ujęty w jednym rejestrze w konkretnym obwodzie i okręgu,
- 3) dostęp i obsługa Centralnego Rejestru Wyborców przez gminy oraz organów wyborczych będą się odbywały w trybie rzeczywistym,
- 4) nastąpi integracja z rejestrem PESEL jako rejestrem referencyjnym będzie skutkowało automatycznym dopisaniem wyborcy do obwodu głosowania na podstawie adresu zameldowania,
- 5) wyeliminowanie konieczności wzajemnego zawiadamiania się gmin o ujęciu wyborcy w obwodzie według miejsca zamieszkania co eliminuje ryzyko podwójnego figurowania wyborcy w dwóch miejscach i obniża koszty obsługi wyborów,
- 6) nastąpi „odmiejscowienie” wydawania zaświadczeń o prawie do głosowania.

Powyższe korzyści należy analogicznie odnieść do referendum gminnego. Mające wejść w życie przepisy dotyczące CRW wprost wskazują bowiem, że służy on m.in. do: „sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum” oraz „realizacji innych zadań wynikających z przepisów kodeksu, ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741), ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 851) i ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. z 2018 r. poz. 2120)”²²⁸. Konkludując powyższe, zmianę należy uznać za korzystną pod względem

²²⁷Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw. Druk nr 2800. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2800>

²²⁸Art. 1 pkt 14 ustawy zmieniającej art. 18 u.k.w. (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.).

udoskonalania procesu mającego na celu ustalenie kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w referendum lokalnym.

3.3.2.5. Czy mieszkańców biorących udział w referendum (lub samo referendum) należy uznać za organ gminy

W literaturze przedmiotu dotyczącej referendum lokalnego występują wątpliwości dotyczące tego czy mieszkańców/ członków wspólnoty samorządowej biorących udział w referendum należy traktować jako odrębny organ gminy. Kwestia ta została już szczegółowo opisana w piśmiennictwie²²⁹. W ramach niniejszej dysertacji nie będą już prezentowane poszczególne stanowiska przedstawicieli doktryny prawniczej, gdyż jej celem nie jest powielanie czynionych już wcześniej ustaleń. Autor ograniczy się jedynie do wyartykułowania niektórych z nich i wyrażenia własnego stanowiska w tym zakresie. Jedną z głównych przesłanek artykułowanych przez zwolenników uznania uczestników referendum za organ gminy, jest zasada, zgodnie z którą osoba prawna (w tym również gmina) może działać wyłącznie za pośrednictwem organów²³⁰. Często jednak sami autorzy wspominają o dyskusyjności takich poglądów²³¹.

Stanowisko zgodnie z którym referendum (lub jego uczestników) należy uznać za organ gminy, jest sprzeczne z treścią art. 11a ust. 1 u.s.g., która wprost i w sposób wyczerpujący wskazuje organy gminy, tj. radę gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Nie ma żadnej podstawy prawnej do poszerzania zamkniętego katalogu ustawowego organów gminy. B. Dolnicki odnosząc się do przepisów u.s.g., zauważa, że *uzasadnione jest pytanie, dlaczego ustawodawca nie nazwał tego podmiotu (mieszkańców biorących udział w referendum – wyjaśnienie P. Wróblewski) organem gminy, skoro na przykład w art. 36 ust. 1 tej samej ustawy organem uchwalodawczym sołectwa nazwano zebranie wiejskie, a w art. 37 ust. 4 organem uchwalodawczym osiedla nazwano ogólne zebranie*

²²⁹Czytelnikowi zainteresowanemu poszerzeniem wiedzy w opisywanej sprawie jedynie warto wskazać, że w sposób wyczerpujący różne stanowiska przedstawicieli doktryny opisała w publikacji dotyczącej m.in. referendum A. Wierzbica. Zob. A. Wierzbica, *Rozdział III Bezpośrednie rozstrzygnięcie przez mieszkańców w formie referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 73-76.

²³⁰Tak np. A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gliowska, M. Tanieszka – Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, wyd.III, Katowice1997, s. 34. Przypis za B. Dolnickim (w:) B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 5. Wydanie, Warszawa 2012, s. 73.

²³¹Różne stanowiska w piśmiennictwie w omawianej kwestii opisuje E. Olejniczak-Szałowska, w publikacji *Prawo do udziału...*, s. 107-112. W książce autorka przywołuje między innymi poglądy A. Agopszowicza oraz Z. Janku (zob. więcej w: A. Agopszowicz w: A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym...*, s.104, A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, 2. wydanie, Warszawa 1999, s. 103, Z. Janku, *Przedmiotowy zakres referendum gminnego*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 199, s.77, Z. Janku, *Organy gminy – próba oceny dotychczasowych osiągnięć w zakresie regulacji prawnej ich statusu*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 199, s.112 i n. – przypisy za E. Olejniczak-Szałowska).

*mieszkańców*²³². W ocenie autora niniejszej dysertacji, powyższe obrazuje właśnie, że jeśli ustawodawca chciałby nadać status organu uczestnikom referendum to zrobiłby to (a przynajmniej powinien zrobić) wprost w ustawie – tak jak w odniesieniu do wskazanych wyżej jednostek pomocniczych dokonał tego w treści art. 36 i 37 u.s.g. Jednocześnie trudno ocenić czy jest to celowy zabieg ustawodawcy czy przypadkowe tylko pominięcie. Tak czy inaczej obecnie brak jest podstawy prawnej do uznania uczestników referendum za organ. Analizując powyższe, należy również pamiętać, że czym innym są organy jednostek pomocniczych gminy, a czym innym organy gminy.

Kolejnym prawnym argumentem przeciwko uznaniu osób wypowiadających się w referendum za organ jest treść art. 11 u.s.g., która stanowi, że „*mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy*”. Przepis ten oddziela w sposób wyraźny i stanowczy mieszkańców gminy od jej organów.

Ponadto, nie jest przesłanką do klasyfikacji uczestników referendum jako organu gminy treść art. 15 ust. 1 u.s.g. Przepis ten stanowi, że z zastrzeżeniem dotyczącego referendum art. 12 u.s.g.²³³, *organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy*. W tym kontekście, odesłanie do u.r.l., należy tłumaczyć wyłącznie w ten sposób, iż prócz rady gminy funkcję stanowiącą i kontrolną można przypisać również referendum gminnemu. Treść tego przepisu absolutnie nie przesądza o nadaniu uczestnikom referendum statusu organu. Wręcz przeciwnie, nie można interpretować art. 15 ust. 1 u.s.g., w oderwaniu od pozostałych przepisów zawartych w tej ustawie. W kontekście wcześniej przytoczonych art. 11 i 11a u.s.g., odmienna interpretacja jest pozbawiona podstaw.

Konkludując, obecnie brak jest podstaw prawnych do uznania uczestników referendum za organ gminy. Przyjęcie odmiennego stanowiska wymagałoby wyraźnego zastrzeżenia w ustawie. Warto również podkreślić, że różne stanowiska dotyczące statusu referendum i jego uczestników wyrażane są w zasadzie od początku istnienia tej instytucji w samorządzie, mimo to ustawodawca nie uczynił w opisywanej materii żadnych zmian.

Wypada również wyartykułować niezwykle istotną, a być może najistotniejszą, kwestię, która sprowadza się do twierdzenia, iż przyjęcie stanowiska zgodnie z którym uczestników referendum gminnego należałoby uznać za organ gminy, byłoby sprzeczne z ideą głosowań referendalnych, które są najważniejszą w zasadzie formą demokracji

²³²B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 79.

²³³W myśl art. 12 ust. 1 u.s.g.: „*Zasady i tryb przeprowadzania referendum gminnego określa odrębna ustawa*”.

bezpośredniej. Istotą referendum jest właśnie fakt, iż mieszkańcy (bez pośrednictwa żadnych organów oraz nie jako organ) bezpośrednio i samodzielnie w drodze głosowania podejmują określone decyzje dotyczące wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa tworzą. Aby to dokładnie zrozumieć, należy wrócić przede wszystkim do opisanych na początku niniejszej pracy, historycznych aspektów związanych z głosowaniami referendalnymi²³⁴, jak również kwestii dotyczących podziału form sprawowania władzy na demokrację bezpośrednią i przedstawicielską²³⁵. Jest to niezwykle istotny argument, w szczególności biorąc pod uwagę temat niniejszej pracy, który dotyczy referendum lokalnego jako jednej z form demokracji bezpośredniej w gminie. Należy jednak podkreślić, iż odmienne stanowiska znamienitych przedstawicieli piśmiennictwa, skłaniają do wniosku, iż potrzebna jest ingerencja ustawodawcy, która pozwoliłaby jednoznacznie określić status uczestników referendum. Powinna być jednak poprzedzona głęboką refleksją nad skutkami określonego rozwiązania²³⁶. Autor niniejszej dysertacji czyni z powyższego postulat *de lege ferenda*.

²³⁴Zob.: „Rozdział I. Historyczny kontekst głosowań demokratycznych ze szczególnym uwzględnieniem instytucji referendum”.

²³⁵Zob.: „Rozdział II. Demokracja bezpośrednia i przedstawicielska w polskim systemie prawnym”.

²³⁶Zob. podrozdział: „Przedmiot referendum a sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy”. W podrozdziale autor dysertacji przyjmuje stanowisko, iż mieszkańcy – uczestnicy referendum nie są organem gminy. Tym samym wywodzi tezę, że sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy mogą być przedmiotem referendum, gdyż art. 18 ust. 2 u.s.g. jest adresowany wyłącznie do organów.

3.4. Prawo inicjatywy referendalnej

3.4.1. Wprowadzenie

Prawo inicjatywy referendalnej zostało opisane w treści art. 4 oraz art. 5 u.r.l. Artykuł 4 u.r.l. określa komu przysługuje prawo inicjatywy referendalnej. Artykuł 5 u.r.l. rozwija zagadnienie w kontekście inicjatywy przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie odwołania organów jednostki samorządu terytorialnego, które w ramach niniejszej pracy będzie zwane także „*odwoławczym*”.

Poniżej zostaną przedstawione szczegółowe zasady dotyczące prawa inicjatywy referendalnej w przypadku referendum gminnego. Należy przy tym zaznaczyć, że co do zasady pominięte zostaną informacje dotyczące referendum powiatowego i wojewódzkiego, co jest podyktowane przedmiotem dysertacji.

3.4.2. Inicjatywa przeprowadzenia referendum gminnego – zasady ogólne określone w ustawie o referendum lokalnym

Artykuł 4 u.r.l., ustanawia ogólną zasadę, zgodnie z którą referendum gminne przeprowadza się:

- 1) z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy.

Warto podkreślić, że powyższy katalog jest wyczerpujący i ustawa nie przewiduje innych niż mieszkańcy oraz organ stanowiący podmiotów, którym przyznaje się prawo inicjatywy referendalnej.

Ustawodawca przewidział dla inicjatywy mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego próg na poziomie 10% wszystkich uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Zdaje się, że celem takiego rozwiązania jest stworzenie mechanizmu, który ma zapobiegać zbyt częstej organizacji referendum w sprawach nieistotnych dla większej części danej społeczności. Tak ustalone kryterium, w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę, sprawia, iż poziom trudności w organizacji referendum w różnych jednostkach samorządu terytorialnego będzie inny. Łatwiej jest uzyskać kilkaset głosów poparcia w małej gminie, gdzie mieszkańcy są z reguły bardziej skonsolidowani wokół wspólnych projektów niż kilkanaście lub kilkadziesiąt tysięcy głosów w gminie dużej. W ocenie autora dysertacji próg ten powinien być różnicowany, aby paradoksalnie zapewnić równe prawo inicjatywy referendalnej we wszystkich gminach. Podobny postulat wyraził B. Przywora twierdząc, że: „*otwarte pozostaje pytanie, czy nie należałoby wprowadzić w Polsce*

gradacji progów procentowych w zależności od liczby ludności danej gminy. Pozwoliłoby to w największych miastach łatwiej zainicjować referendum, co z punktu widzenia kształtowania społeczeństwa obywatelskiego miałyby kluczowe znaczenie”²³⁷.

Przykładowo wskazać należy, że rozwiązanie różnicujące próg inicjatywy referendalnej w zależności od wielkości gminy jest znane z Republiki Czeskiej²³⁸. U.r.l. wprowadza podobny mechanizm w odniesieniu do referendum przeprowadzanego na różnych szczeblach samorządu terytorialnego (na poziomie województwa wymagane jest poparcie co najmniej 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców), co oznacza, że ustawodawca dostrzegł potrzebę gradacji wymaganych progów poparcia w zależności od wielkości danej społeczności ²³⁹. *De lege ferenda* należy się zastanowić nad wprowadzeniem podobnego mechanizmu w odniesieniu do poszczególnych szczebli j.s.t.

Projektowana zmiana u.r.l.

Wskazać jednocześnie należy, że w procedowanej w czasie pisania niniejszej dysertacji **ust.zm.u.r.l.(2024)** proponuje się obniżenie występujących obecnie progów przewidzianych dla inicjatywy referendalnej. Zgodnie z treścią procedowanego aktu: „Art. 4. Referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1, z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej:

- 1) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu;
- 2) 2,5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa”²⁴⁰.

²³⁷B. Przywora, 5. *Regulacje prawne dotyczące referendum lokalnego w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy z inicjatywy mieszkańców* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.

²³⁸Na zróżnicowane progi referendalne w przypadku referendum w czeskich gminach zwraca uwagę P. J. Uziębło w następujących słowach: „*Nieco inaczej jest w Republice Czeskiej, gdzie wprowadzono progi procentowe uzależnione od liczby ludności danej gminy, które wynoszą od 6% w gminach powyżej 200 tysięcy mieszkańców do 30% w gminach najmniejszych* [J. Filip, *Ustavni pravo 1, Brno 1999, s. 376*].” P. J. Uziębło, Komentarz do art. 4 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

²³⁹W piśmiennictwie podkreśla się, iż „Przepis art. 4 stanowi, że referendum przeprowadza się na wniosek co najmniej: 1) 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, 2) 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Zróżnicowanie wymagań co do poparcia wniosku o referendum należy uznać za uzasadnione. W większej jednostce samorządu terytorialnego - województwie samorządowym - więzi wspólnotowe są niewątpliwie słabsze. Świadomość członkostwa w zbiorowości, która ma wspólne cele i zadania, jest niższa. Stąd na szczeblu województwa samorządowego trudniej uzyskać poparcie dla inicjatywy zmierzającej do rozstrzygnięcia określonej sprawy w tym trybie” Tak: A. Kisielewicz, Komentarz do art. 4 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...* Powyższy cytat potwierdza jedynie opisaną w niniejszej pracy zależność, że im większa społeczność tym trudniej jest osiągnąć wymagany próg frekwencyjny. W ocenie autora dysertacji te różnice będą zauważalne również w gminach, które są różnej wielkości. Mimo to przewidziano dla nich jednolity próg frekwencyjny. Stąd należałoby się zastanowić nad ewentualną zmianą w przepisach.

²⁴⁰Art. 1 ust. 2 ust.zm.u.r.l.(2024).

W ocenie autora niniejszej pracy ewentualne obniżenie progów o połowę w każdym przypadku dotyczącym inicjatywy referendalnej z jednej strony zdecydowanie ułatwi inicjatywę referendalną. Z drugiej jednak strony, paradoksalnie, może spowodować mniejsze zainteresowanie rozstrzygnięciem referendalnym w konkretnej sprawie, gdyż już na etapie inicjatywy referendalnej w procedurę referendalną będzie zaangażowana mniejsza liczba mieszkańców. W ocenie autora przedstawiciele doktryny prawniczej powinni podjąć dyskusję dotyczącą tego jakie referendum powinno występować w polskim systemie prawnym – referendum, o którym będzie mogła decydować część przedstawicieli danej społeczności lokalnej, czy też referendum w którym zarówno na etapie inicjatywy, jak również rozstrzygnięcia będzie brany pod uwagę udział reprezentatywnej grupy mieszkańców (tak aby zdecydowana mniejszość nie rozstrzygała o sprawach dotyczących większości mieszkańców). Autor dysertacji pozostaje na wyrażonym wcześniej stanowisku, zgodnie z którym należy rozważyć wprowadzenie gradacji progów wymaganych przy inicjatywie referendalnej w zależności od wielkości gminy co w ocenie autora byłoby efektywniejszym rozwiązaniem. Należy pamiętać, że najmniejsze polskie gminy mają mniej niż 500 mieszkańców²⁴¹, co oznacza, że z inicjatywą referendalną może obecnie wystąpić ok. 50 osób (przy progu 10%), a przy zmianie przepisów ok. 25 (przy progu 5%).

3.4.3. Inicjatywa mieszkańców przeprowadzenia referendum gminnego o charakterze odwoławczym

Od powyższej zasady określającej krąg podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy referendalnej, ustawodawca przewidział wyjątek dotyczący, określonego w treści art. 5 ust. 1 u.r.l., referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (tu rady gminy) przed upływem kadencji. W tym przypadku wyłączne prawo inicjatywy referendalnej przysługuje dla co najmniej 10 % mieszkańców gminy.

W myśl art. 5 ust. 1a u.r.l., wniosek mieszkańców w sprawie zainicjowania referendum gminnego może dotyczyć odwołania organu stanowiącego oraz wykonawczego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) lub tylko jednego z tych organów.

Z powyższego wynika, że mieszkańcy mają prawo do inicjatywy referendalnej w każdej dopuszczalnej przepisami sprawie, w tym w sprawie odwołania pochodzących z wyborów organów gminy (zarówno stanowiących, jak i wykonawczych), natomiast

²⁴¹<https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>

rada gminy nie może sama zainicjować referendum gminnego w swojej sprawie.

Ograniczenie inicjatywy referendalnej przysługującej radzie gminy, w zakresie dotyczącym referendum w sprawie odwołania samej rady, można oceniać dwojako:

- 1) z jednej strony możliwość przeprowadzenia referendum w trakcie kadencji rady (z inicjatywy tego organu) mogłoby mieć charakter weryfikacyjny – referendum mogłoby skutkować bądź odwołaniem organu i przeprowadzeniem ponownych wyborów, bądź wzmocnieniem legitymacji organu w trakcie kadencji w przypadku jego nieodwołania,
- 2) z drugiej strony rozwiązanie takie zapewnia większą stabilność tego organu.

3.4.4. Inicjatywa rady gminy przeprowadzenia referendum gminnego o charakterze odwoławczym

Nieudane referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może skutkować zakończeniem działalności rady gminy, która to referendum zainicjowała. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1b u.r.l., referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy. Radni powinni mieć jednak na uwadze, że w myśl art. 67 ust 3 u.r.l.: *„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”*. Powyższe oznacza, że rada ponosi bardzo poważne konsekwencje zainicjowanego przez siebie referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które nie zakończyło się odwołaniem organu wykonawczego. Mechanizm ten z pewnością zapobiega organizacji referendum ze względu na toczące się w gminie spory polityczne i tarcia, które mogą występować pomiędzy członkami organu stanowiącego i wykonawczego, w szczególności, gdy radni mają świadomość, że referendum takie może się skończyć pomyślnie dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak słusznie wspomina A. Rakowska-Trela: *„Rozwiązanie takie ma hamować rady gmin przed zarządzaniem referendum w sprawie odwołania wójta wówczas, gdy można się spodziewać, że wynik referendum będzie negatywny, gdyż wójt cieszy się poparciem mieszkańców gminy”*²⁴². Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie ma również uzasadnienie natury ekonomicznej, gdyż

²⁴²A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 4 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

zapobiega wydatkowaniu środków publicznych na organizację referendum, co do którego występuje duże prawdopodobieństwo, iż nie przyniesie zamierzonego rezultatu²⁴³.

Ponadto zastosowaną w przepisie sankcję należy ocenić pozytywnie również z innego względu - referendum gminne nie może być traktowane jako mechanizm nacisku na organ wykonawczy gminy przez organ stanowiący. Warto wskazać, że rada gminy nie może ingerować w kompetencje wójta i nakazywać mu określonych działań, co wynika z zasady rozdziału kompetencji pomiędzy tymi organami, a brak sankcji w postaci zakończenia działalności rady gminy, mógłby skutkować nadużywaniem przez radnych prawa inicjatywy referendalnej w tym właśnie celu.

Radni oczywiście mogą obejść opisywaną sankcję i organizować mieszkańców w celu realizacji przez nich samej prawa inicjatywy referendalnej. W przypadku gdy inicjatorem referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są mieszkańcy, ważne i rozstrzygające referendum nie skutkuje zakończeniem prac rady.

Inicjatywa ze strony mieszkańców jest jednak bardziej pracochłonna. Takie rozwiązanie ma jednak tę przewagę, że mobilizacja mieszkańców przy inicjatywie referendalnej może skutkować większą frekwencją podczas właściwego głosowania referendalnego. Jest duże prawdopodobieństwo, że mieszkańcy (a przynajmniej ich grupa wynosząca minimum 10% uprawnionych do głosowania) będą już zorientowani w danej sprawie i bardziej zaangażowani w późniejsze referendum.

Przy okazji analizy ww. przepisów, należy zwrócić uwagę na ich redakcję. W sposób dość skomplikowany opisują przyjęte w ustawie proste zasady oraz występujące od nich wyjątki. Zdaje się, że zamiast dopisywania kolejnych postanowień do art. 5 ust. 1 u.r.l. (litera a, b i c)²⁴⁴ wystarczyłoby jego proste przereformowanie²⁴⁵ co należy uznać za postulat *de lege ferenda*. Mając na uwadze powyższe, dla uporządkowania rozwiązań przyjętych w art. 4 oraz 5 u.r.l., zostały one przedstawione w tabeli poniżej:

²⁴³ Trzeba przy tym pamiętać, że coraz częściej w samorządach wykorzystywane są badania opinii publicznej, które mogą z dużym prawdopodobieństwem ustalić aktualne poparcie mieszkańców gminy dla danego organu.

²⁴⁴ Ust. 1a, 1b, 1c zostały dodane do art. 5 u.r.l. w roku 2002 na mocy przepisów nieobowiązującej dziś ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

²⁴⁵ Zdaniem autora niniejszej pracy byłoby to zgodne z zasadami techniki prawodawczej. § 82 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowi, iż: „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.*”

Prawo inicjatywy referendalnej w gminie		
Przedmiot referendum	Podmiot inicjujący	Podstawa prawna
Referendum w sprawie odwołania gminnego organu stanowiącego (rada gminy) przed upływem kadencji.	Wniosek co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania. Mieszkańcy mają tu wyłączne prawo inicjatywy referendalnej.	Art. 5 ust. 1 u.r.l.
Referendum w sprawie odwołania gminnego organu wykonawczego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) przed upływem kadencji.	Wniosek co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania lub właściwa rada gminy w trybie art. 28a albo 28 b u.s.g. (należy tu także uwzględnić postanowienia art. 28 aa u.s.g. - zob. więcej w rozdziale „inicjatywa referendalna w sprawie odwołania wójta”).	Art. 5 ust. 1b oraz 1c u.r.l.
Referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego oraz wykonawczego	Wniosek dotyczący odwołania obydwóch organów - co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania.	Art. 5 ust. 1a u.r.l.
Referendum w sprawach innych niż odwołanie organów gminy przed upływem kadencji	Wniosek co najmniej 10% mieszkańców uprawnionych do głosowania lub właściwa rada gminy.	Art. 4 u.r.l.

Tabela 9, *Prawo inicjatywy referendalnej*. Tabela własna autora.

3.4.5. Tryb podjęcia uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Zgodnie z art. 5 ust. 1c u.r.l. uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowana jest w trybie art. 28a albo art. 28b u.s.g. Dla przedstawienia całości zagadnienia należy również wskazać na niewymienione w art. 5 u.r.l., uprawnienie do podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przypadku nieudzielenia mu w dwóch kolejnych latach wotum zaufania, co wynika wprost z art. 28aa u.s.g., o czym szerzej w dalszej części pracy.

3.4.5.1. Inicjatywa referendalna w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium

Artykuł 28a u.s.g., dotyczy podjęcia po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium.

W takim przypadku podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania gminnego organu wykonawczego (art. 28a ust. 1 zd. 1 u.s.g.). Nieudzielenie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium uprawnia właściwą radę gminy do podjęcia odrębnej uchwały skutkującej przeprowadzeniem referendum. W takim przypadku, zgodnie z art. 28a ust. 3 u.s.g., rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że podjęcie przedmiotowej uchwały jest uprawnieniem a nie obowiązkiem rady, toteż nieudzielenie absolutorium nie zawsze będzie prowadziło do przeprowadzenia referendum²⁴⁶. W myśl ust. 5 ww. artykułu, uchwała rady gminy powinna zostać podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym. Bezwzględna większość głosów oznacza, że za podjęciem uchwały powinno głosować więcej niż połowa ustawowego składu rady.

Pewne wątpliwości może rodzić pojęcie głosowania „imiennego” w kontekście przewidzianego w u.s.g., jako norma (o ile ustawa nie stanowi inaczej), głosowania jawnego rady gminy. Mimo występowania obok siebie tych dwóch pojęć, obecnie w praktyce, różnica między głosowaniem jawnym a imiennym została zatarta na mocy nowelizacji u.s.g., z roku 2018²⁴⁷. Korelację pomiędzy ww. pojęciami wyjaśnia w sposób

²⁴⁶W komentarzu do art. 28a u.s.g., C. Martysz słusznie stwierdza, iż „z samego faktu nieudzielenia wójtowi absolutorium nie wolno wywodzić tezy, że rada gminy musi podjąć uchwałę w przedmiocie jego odwołania w drodze referendum. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 28a ust. 3 u.s.g. rada gminy może podjąć taką uchwałę, ale nie musi. Nieudzielenie wójtowi absolutorium nie przesądza zatem, że rada gminy podejmie kolejną uchwałę, tym razem o konieczności przeprowadzenia referendum w sprawie jego odwołania. Jeżeli ją podejmie, to procedura w sprawie przeprowadzenia referendum zostanie uruchomiona.” C. Martysz, Komentarz do art. 28a u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*

²⁴⁷Na mocy art. 1 pkt 2) ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.), zmieniono art. 14 u.s.g w ten sposób, że jego dotychczasową treść oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2-4 w wyniku czego art. 14 u.s.g., uzyskał następujące brzmienie: „1. Uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

następujący A. Wierzbica: „w aktualnym stanie prawnym *de facto* każde głosowanie jawne jest jednocześnie głosowaniem jawnym imiennym. Głosowanie jawne imienne stanowi kwalifikowaną formę zwykłego głosowania jawnego. Podstawową różnicą pomiędzy tymi dwoma trybami głosowania jest to, że wyniki głosowania jawnego imiennego zostają utrwalone za pomocą urządzeń rejestrujących oraz udokumentowane w protokole sesji poprzez odnotowanie imienia i nazwiska każdego radnego oraz sposobu, w jaki głosował, tj. czy był za przyjęciem uchwały, czy przeciw, czy też wstrzymał się od głosowania. Przed nowelizacją ustawy o samorządzie gminnym zasadą było przeprowadzanie głosowania zwykłego jawnego. Wówczas w protokole sesji odnotowywana była jedynie łączna liczba głosów oddanych »za«, »przeciw« oraz »wstrzymujących się« przy podjęciu uchwały”²⁴⁸.

Na koniec warto podkreślić, iż art. 28a u.s.g. stanowi jedyną podstawę inicjatywy referendalnej rady gminy, która w przypadku, gdy przeprowadzone referendum okaże się ważne a przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, nie będzie skutkowałą zakończeniem działalności rady gminy z mocy prawa²⁴⁹.

3.4.5.2. Inicjatywa referendalna w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w dwóch kolejnych latach wotum zaufania

Regulacja przewidziana w art. 5 ust. 1c u.r.l. nie jest kompletna i *de lege ferenda* wymaga uzupełnienia, gdyż kolejną podstawę do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta stanowi dodany w 2018 roku do ustawy o samorządzie gminnym

2. Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

3. W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 2 nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.

4. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy.”

²⁴⁸A. Wierzbica, Komentarz do art. 14 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Lex. Warto przy tym wspomnieć, że również przed nowelizacją z 2018 roku, niektóre samorzady przyjmowały zasadę, zgodnie z którą głosowanie jawne miało charakter imienny – tak np. §19 ust. 1 Statutu Miasta Gliwice z 2015 roku (Załącznik do Uchwały Rady Miasta Gliwice nr VIII/181/2015 z dnia 23.07.2015 r., w sprawie obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie Statutu Miasta Gliwice, Dz. U. Województwa Śląskiego z dnia 2015-08-03 poz. 419).

²⁴⁹Zgodnie z art. 67 ust. 3 u.r.l.: „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”.

art. 28aa²⁵⁰. Zdaje się przy tym, że ustawodawca dodając do u.s.g., art. 28aa zapomniał o rozszerzeniu katalogu przewidzianego w art. 5 u.r.l.

Zgodnie z tym przepisem wójt co roku do dnia 31 maja przedstawia radzie gminy raport o stanie gminy. W myśl art. 28aa ust. 4 u.s.g. rada gminy rozpatruje przedstawiony przez wójta raport, podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (przy czym raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności). Pozostałe ustępy art. 28aa u.s.g. przewidują między innymi debatę nad przedstawionym przez wójta raportem oraz wieńczące całą procedurę głosowanie rady gminy o udzieleniu (lub nie) wójtowi wotum zaufania. Zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g.: „*W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta*”. Z powyższego wynika, że dwukrotne podjęcie uchwały o nieudzieleniu wotum zaufania (lub jednoznaczne z uchwałą o nieudzieleniu wotum zaufania niepodjęcie takiej uchwały) daje radzie gminy możliwość podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że zgodnie z treścią art. 28aa ust. 9 u.s.g.: „*niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania*”. Przepis ten w istocie ustanawia fikcję prawną, która wywołuje tożsame skutki:

- 1) zarówno w przypadku, gdy rada gminy w wyniku przeprowadzonego głosowania nie udzieli wotum zaufania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) tj. kiedy uchwała w tej sprawie nie uzyska wymaganej przepisami większości,
- 2) jak również w przypadku, gdy do głosowania w ogóle nie dojdzie z powodu np. źle przygotowanej sesji rady z pominięciem w porządku obrad punktu dotyczącego głosowania nad wotum zaufania. Choć w tym przypadku w piśmiennictwie można spotkać stanowiska odmienne. Dla przykładu wskazać należy słowa M. Bokiej-Karciarz i M. Karciarz, którzy twierdzą, że: „*Wydaje się, iż przez pojęcie niepodjęcia uchwały nie należy rozumieć bezczynności organów stanowiących JST w tym zakresie, ponieważ przeprowadzenie głosowania w przedmiocie udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu JST stanowi obligatoryjny punkt porządku obrad sesji, podczas której rozpatrywany jest raport o stanie JST. Organ stanowiący nie ma w tym*

²⁵⁰Art. 28 aa u.s.g. został dodany na mocy przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

zakresie dowolności i jest zobligowany do przeprowadzenia głosowania”²⁵¹. W ocenie autora dysertacji „niepodjęcie uchwały” należy rozumieć jednak szerzej, gdyż sam prawny obowiązek rady gminy do przeprowadzenia głosowania w sprawie udzielenia wójtowi wotum zaufania nie przesądza o tym, że to głosowanie rzeczywiście zostanie przeprowadzone. Można sobie również wyobrazić sytuację, w której np. żaden radny nie weźmie udziału w głosowaniu. W każdym z ww. przypadków wystąpi fakt „niepodjęcia uchwały”. Ustawodawca nie zastosował w tym zakresie żadnych ograniczeń, toteż brak jest podstaw do zawężającej interpretacji. Ze względu na istniejące wątpliwości *de lege ferenda* kwestia ta powinna jednak zostać doprecyzowana w przepisach np. poprzez ograniczenie zakresu przepisu w postaci dodania do treści art. 28aa u.s.g., słów wskazujących jasno, iż chodzi o niepodjęcie uchwały „w wyniku przeprowadzonego głosowania”.

Warto przy tym dodać, że z brzmienia art. 28aa u.s.g., wynika, iż nieudzielenie wójtowi wotum zaufania uprawnia radę gminy do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum jedynie w przypadku, gdy opisywana sytuacja miała miejsce dwa razy z rzędu (a nie dwa razy ogólnie w czasie trwania kadencji). Również C. Martysz stwierdza, iż *“jednorazowa odmowa udzielenia wotum zaufania nie daje jeszcze podstawy prawnej radzie gminy do wszczęcia postępowania w sprawie odwołania wójta; muszą być w tym przypadku dwie takie odmowy. Co ważne, omawiany przepis nie wymaga, aby te dwie uchwały odmowne podejmowane były w dwóch kolejnych latach tej samej kadencji, może więc się zdarzyć, że uchwały takie będą podjęte w ostatnim roku starej kadencji i w pierwszym roku nowej”*²⁵². Opisana tu sytuacja okresu międzykadencyjnego w ocenie autora niniejszej pracy powinna zostać w przepisach doprecyzowana. Należy bowiem pamiętać, że chodzi o przesłankę do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum

²⁵¹M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, w monografii poświęconej raportom o stanie gminy (powiatu, województwa) twierdzą, że „W myśl art. 28aa ust. 9 u.s.g. *in fine* (odpowiednio art. 30a ust. 9 *in fine* u.s.p. oraz art. 34a ust. 9 *in fine* u.s.w.) niepodjęcie uchwały o udzieleniu organowi wykonawczemu JST wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu organowi wykonawczemu JST wotum zaufania. Przez sformułowanie „niepodjęcie uchwały” należy jednak rozumieć nieuzyskanie w głosowaniu nad uchwałą w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu JST wotum zaufania ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu organu stanowiącego JST. Wydaje się, iż przez pojęcie niepodjęcia uchwały nie należy rozumieć bezczynności organów stanowiących JST w tym zakresie, ponieważ przeprowadzenie głosowania w przedmiocie udzielenia wotum zaufania organowi wykonawczemu JST stanowi obligatoryjny punkt porządku obrad sesji, podczas której rozpatrywany jest raport o stanie JST. Organ stanowiący nie ma w tym zakresie dowolności i jest zobligowany do przeprowadzenia głosowania.” M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Rozdział V Wotum Zaufania* [w:] M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019., System Informacji Prawnej Lex.

²⁵²C. Martysz, Komentarz do art. 28aa u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*; Podobnie B. Dolnicki [w:] B. Dolnicki, *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, GSP 2020, nr 1, s. 20-34.

w sprawie organu pochodzącego z wyboru, toteż ustawodawca nie powinien pozostawiać w tym zakresie absolutnie żadnych luk interpretacyjnych. Z jednej strony mamy do czynienia z zasadą ciągłości działania organu, z drugiej jednak strony może dojść do sytuacji, w której inna osoba wybrana na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), będzie częściowo odpowiadała za cudze błędy, co należy uznać za niedopuszczalne. W piśmiennictwie zwraca na to uwagę, np. C. Martysz, który stwierdza, iż: „*Wydaje się, że w takim przypadku organy nadzoru winny unieważniać takie uchwały, w istocie rzeczy nie mogą one bowiem dotyczyć oceny działalności nowo wybranego wójta, ale jego poprzednika. Oczywiście problem ten nie wystąpi w przypadku ponownego wyboru na stanowisko wójta tej samej osoby, wówczas raport będzie bowiem obejmował podsumowanie jego ubiegłorocznej działalności*”²⁵³.

De lege ferenda sprawa powinna zostać doprecyzowana w przepisach. W ocenie autora dysertacji nie powinno się oceniać ww. sytuacji w oderwaniu od przepisów prawa wyborczego oraz celu samych wyborów, które same w sobie stanowią wyraz oceny działalności wójta dokonanej przez społeczność lokalną. Ewentualnie, można rozważyć zmianę przepisów w kierunku jasnego zakreślenia, iż okresy z dwóch kadencji sumują się, ale jedynie w przypadku wyboru na nową kadencję tej samej osoby.

Jak już wskazano powyżej, okres negatywnej oceny organu wykonawczego, dokonywanej przez radę gminy, powinien utrzymywać się dłużej niż rok. Zgodnie z cytowanym przepisem odpowiednie zastosowanie znajdują w tym przypadku art. 28a ust. 3 i 5 u.s.g., z czego wynika, że rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia kolejnej uchwały w sprawie nieudzielenia wotum zaufania oraz, że do skutecznego podjęcia uchwały niezbędna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, wyrażona w głosowaniu imiennym.

Zastanawiać może wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązania, w wyniku którego podczas jednej sesji rady gminy może dojść do zbiegu przepisów uprawniających radę gminy do podjęcia uchwały dotyczącej przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jak już wyżej wykazano może to nastąpić na podstawie art. 28a oraz 28aa u.s.g., a więc w przypadku nieudzielenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium, jak również wotum zaufania.

²⁵³C. Martysz, Komentarz do art. 28aa u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym...*

Oczywiście może również dojść do sytuacji, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) uzyska absolutorium, jednakże nie uzyska wotum zaufania (bądź odwrotnie).

Należy jednak wskazać na dwie istotne różnice:

- 1) w przypadku referendum zarządzanego w związku z treścią art. 28a u.s.g. (nieudzielenie absolutorium) wyłączona jest sankcja ewentualnego zakończenia działalności rady gminy, o której mowa w treści art. 67 ust. 3 u.r.l.²⁵⁴,
- 2) w przypadku referendum zarządzanego na podstawie art. 28aa u.s.g. (dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania) ww. sankcja występuje, natomiast ustawodawca nie wskazuje ograniczeń czasowych inicjatywy referendalnej, o których mowa w art. 28a u.s.g. oraz 28b u.s.g. (upływ 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji). Powyższe sprawia, że art. 28aa u.s.g. wyłączony jest z zasad związanych z ograniczeniami czasowymi, które ustawodawca przewiduje dla referendum odwoławczego (podobne ograniczenia są również przewidziane dla referendum z inicjatywy mieszkańców²⁵⁵ o czym szerzej w dalszej części pracy). *De lege ferenda* należałoby powstałą lukę uzupełnić.

W tym kontekście rodzić może się pytanie o cel dodania w 2018 roku do u.s.g. art. 28aa. O ile udzielenie lub nieudzielenie absolutorium przez radę gminy jest związane oceną wykonania budżetu miasta²⁵⁶, co zdaje się być wyjątkowo konkretnym kryterium, to jednak udzielenie lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania oparte jest na kryteriach wysoce ocennych (nie trzeba być bowiem doświadczonym samorządowcem, aby wiedzieć, że nawet najlepszą działalność wójta można oceniać na różne sposoby – koalicjanci będą to robić z reguły pozytywnie, natomiast opozycja krytycznie). Powyższe w praktyce oznacza tyle, że w 2018 roku rady gmin zostały wyposażone w dodatkowe możliwości w zakresie przeprowadzenia referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Poszukując intencji ustawodawcy w zakresie ww. przepisów, należy mieć na uwadze szeroki kontekst interpretacyjny. Wypada przypomnieć, że ustawa wprowadzająca

²⁵⁴Zgodnie z treścią art. 67 ust. 3 u.r.l.: „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”.

²⁵⁵Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.r.l. wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum 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 jego kadencji.

²⁵⁶Zob. C. Martysz, Komentarz do art. 28a u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*...

dotatkową możliwość przeprowadzenia referendum odwoławczego²⁵⁷ przewidywała również szereg innych rozwiązań, które w ocenie autora dysertacji można nazwać co najmniej osłabiającymi pozycję organu wykonawczego gminy samorządowej. Prócz opisywanego art. 28aa u.s.g., ustawa m. in. wprowadziła do ustawy kodeks wyborczy²⁵⁸ zasadę kadencyjności przejawiającą się ograniczeniem do dwóch kadencji prawa wybieralności w wyborach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), dodała do u.s.g., art. 18b u.s.g. dotyczący rozpatrywania skarg na działalność organu wykonawczego (mimo, iż wcześniej było to możliwe na podstawie przepisów k.p.a., to jednak powtórzone w u.s.g., przepisy podkreśliły dodatkowo możliwość wniesienia skargi na działalność wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Przepisy zmieniające zbiegły się również w czasie z wydanym w tym samym roku Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936 z późn. zm.) obniżającym wynagrodzenia wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Powyższa konstelacja przepisów została celowo wskazana i podkreślona przez autora niniejszej dysertacji, gdyż osobie nie biorącej aktywnego udziału w życiu publicznym trudno jest te fakty znać, a czytelnik pracy powinien mieć możliwość wyrobienia sobie własnego zdania w przedmiotowym zakresie.

3.4.5.3. Inicjatywa w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania tj. na podstawie art. 28b u.s.g.

Poza wyżej opisanymi przypadkami, o których mowa w art. 28a oraz 28aa u.s.g., przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta z inicjatywy rady gminy jest możliwe na zasadach przewidzianych w art. 28b u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy *po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta z przyczyny innej niż nieudzielenie wójtowi absolutorium lub nieudzielenie wójtowi wotum zaufania jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady*. Wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zostać złożony w formie pisemnej oraz powinien zawierać uzasadnienie przyczyny odwołania wójta przed

²⁵⁷Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

²⁵⁸Zgodnie z art. 11§ 4 kod. wb.: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1.”

upływem kadencji. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną. Uchwała o przeprowadzeniu referendum na podstawie ww. wniosku radnych może zostać podjęta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia jego złożenia. Do skutecznego podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum z przyczyn innych niż nieudzielenie wójtowi absolutorium/wotum zaufania wymagana jest większość co najmniej 3/5 ustawowego składu rady. Głosowanie powinno być imienne.

Referendum odwoławcze z inicjatywy rady gminy			
Przyczyna/ podstawa faktyczna	Czas podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum	Sposób podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum	Podstawa prawna
Podjęcie po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta przez radę gminy uchwały o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium – uchwała jest równoznaczna z wnioskiem o przeprowadzenie referendum.	Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.	Uchwała rady gminy powinna zostać podjęta bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.	Art. 28a u.s.g.
Podjęcie przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w następstwie nieudzielenia wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta wotum zaufania w trybie art. 28aa u.s.g.	Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ponownego podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi wotum zaufania.	Uchwała rady gminy powinna zostać podjęta bezwzględnie większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu imiennym.	Art. 28aa u.s.g.

Podjęcie przez radę gminy (na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady) po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji uchwały o przeprowadzeniu referendum z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium/ dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania.	Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum.	Do skutecznego podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum z przyczyn innych niż nieudzielenie wójtowi absolutorium /wotum zaufania wymagana jest większość co najmniej 3/5 ustawowego składu rady w głosowaniu imiennym.	Art. 28b u.s.g.
---	--	---	-----------------

Tabela 10, *Prawo inicjatywy referendalnej rady gminy w referendum odwoławczym*. Tabela własna autora.

3.4.6. Ograniczenie czasowe do złożenia wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum odwoławczego

Jak już wcześniej podkreślono, członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do inicjatywy przeprowadzenia referendum w zasadzie w każdej przewidzianej przepisami sprawie²⁵⁹. Przepisy wprowadzają jednak ograniczenia czasowe do złożenia przez mieszkańców wniosku o przeprowadzenie referendum odwoławczego. Zgodnie z treścią art. 5 ust. 2 u.r.l. wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organów gminy „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 jego kadencji”.

Powyższa regulacja zapobiega zbyt częstym wnioskom o przeprowadzenie referendum co może mieć w szczególności istotne znaczenie ekonomiczne. Przypomnieć w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 40 u.r.l. koszty przeprowadzenia referendum (z wyjątkiem czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego) ponoszone są z budżetu gminy, w której jest ono przeprowadzane. Prócz kosztów o znaczeniu ekonomicznym należy również zwrócić uwagę na aspekty praktyczne związane z organizacją i przeprowadzeniem referendum w gminie. Referendum w sprawie

²⁵⁹Zob. podrozdział pt. „Przedmiot referendum gminnego”.

odwołania jednego z organów gminy wiąże się z reguły z uruchomieniem działań i kampanii podobnych do tych, które mają miejsce w czasie wyborów, co może skutkować przerzuceniem ciężaru pracy w danej gminie na sprawy związane z organizacją referendum. Do takiej sytuacji nie powinno się zbyt często dopuszczać, gdyż może mieć ona charakter destabilizacyjny dla pracy organu i w konsekwencji dla funkcjonowania całej gminy.

W kontekście powyższego, przewidziane w przepisach ograniczenia czasowe mają istotne znaczenie. Pozytywnie należy ocenić wyłączenie od możliwości zainicjowania referendum okres 10 miesięcy po wyborze i oraz przed zakończeniem kadencji. Trudno doszukiwać się racjonalności w przeprowadzeniu referendum zaraz po wyborach, w których mieszkańcy wyrazili swoją wolę dotyczącą organu gminy. Ponadto prawdziwa ocena pracy organu gminy niewątpliwie wymaga czasu. Z drugiej strony członkowie organów gminy po wyborach potrzebują czasu na wdrożenie się w wykonywanie ustawowych zadań. Odnosząc się do braku możliwości zainicjowania referendum w sprawie odwołania organu przed zakończeniem kadencji tj. w okresie przed samymi wyborami, takie rozwiązanie również należy ocenić pozytywnie. Niecelowym byłoby odwoływanie organu gminy na kilka miesięcy przed kolejnymi wyborami (analizując to zagadnienie należy mieć na uwadze czas od inicjatywy referendalnej do faktycznego przeprowadzenia referendum).

3.4.7. Problematyka braku możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)

Powyżej opisano kwestię podjęcia uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum, którego przedmiotem jest odwołanie organu wykonawczego gminy. W praktyce zdarza się, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) próbuje zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: *„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”*.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jest podzielone co do dopuszczalności wykorzystania *actio popularis* w opisywanej sprawie. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko WSA w Gliwicach, który w następujący sposób uzasadnił swoje negatywne stanowisko w tym zakresie: *„Podkreślić należy, że interes prawny jest kategorią prawa materialnego. Interes prawny osoby do zaskarżenia konkretnego aktu prawnego (także*

uchwały organu samorządu) wywodzi się z bezpośredniego wpływu tego aktu na sferę prawną osoby skarżącej, który to wpływ wynikać musi z prawa materialnego. Nie sposób stwierdzić, że uchwała rady miasta o przeprowadzeniu referendum narusza czykolwiek interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Naruszenie bowiem interesu prawnego polega na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś sytuacją faktyczną) (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/2007; CBOIS). Taki związek musiałby ponadto istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych-mających oparcie w przepisach prawa materialnego-uprawnień. Naruszenie tego interesu powinno być przy tym realne, a więc nie przewidywalne w przyszłości, lecz rzeczywiście i aktualnie istniejące (por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 206/09). Uchwała, której istota sprowadza się do wyrażenia przez organ uchwałodawczy gminy woli przeprowadzenia referendum zmierzającego do odwołania organu wykonawczego gminy nie rodzi żadnych skutków mogących bezpośrednio oddziaływać na czyjąkolwiek sferę praw i obowiązków. Zmierza ona jedynie do poddania osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy ocenie dokonywanej przez członków wspólnoty gminnej w drodze głosowania w referendum i obliuguje komisarza wyborczego wydania w określonym trybie postanowienia o przeprowadzeniu referendum. Zrozumiała chęć uniknięcia takiej oceny przez osobę mającą być jej poddaną należy postrzegać jako interes faktyczny, nie podlegający ochronie w drodze skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy. Podkreślić należy także, że funkcją skargi opartej na przepisie art. 101 § 1 ustawy samorządowej nie jest w żadnej mierze rozstrzygnięcie sytuacji konfliktowej pomiędzy organami tej samej gminy (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 października 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 799/13). Mając powyższe na uwadze należało uznać za niedopuszczalną skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta-wniesioną przez osobę piastującą tę funkcję. Uznanie skargi za niedopuszczalną rodzi skutek w postaci jej odrzucenia przez sąd na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)”²⁶⁰. Dla podkreślenia argumentów przeciwników rozumowania przedstawionego w ww. orzeczeniu, warto

²⁶⁰Postanowienie WSA w Gliwicach z 13.12.2013 r., IV SA/GI 1241/13, LEX nr 1405085.

dodać, że w wyniku skargi kasacyjnej złożonej przez organ wykonawczy w opisywanej sprawie NSA wydał postanowienie²⁶¹, w którym uznał, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) posiada legitymację do zaskarżenia uchwały rady gminy. W swoim postanowieniu NSA powołał się na orzeczenie TK, który stwierdził, iż „*art. 101 ustawy o samorządzie gminnym jest swoistą klauzulą generalną stwarzającą możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób w trybie procedury administracyjnej lub cywilnej przez kontrolę sądu administracyjnego lub powszechnego*”²⁶². Interesującym jest, że kilka dni wcześniej w innej sprawie NSA wyraził stanowisko odmienne. NSA stwierdził przy tym, że „*burmistrz jako organ wykonawczy gminy nie jest podmiotem, którego interesu prawnego jako organu gminy dotyczą uchwały rady gminy. Jeżeli w ogóle można mówić o naruszeniu interesu prawnego uchwałą rady gminy, to może to odnosić się do osoby piastującej funkcję organu wykonawczego gminy, a nie organu jako takiego. Organy gminy (rada gminy, wójt) nie mają własnego interesu prawnego w toku wykonywania zadań gminy i wykonywania przysługujących im kompetencji. Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie odnosi się do naruszenia interesu prawnego jednego organu gminy przez inny organ gminy*”²⁶³. Powyższe pokazuje, że stanowisko orzecznictwa nie jest jednolite²⁶⁴. W ocenie autora niniejszej pracy nie jest w tym przypadku istotne czy skargę wnosi wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ czy też jako osoba piastująca to stanowisko, należy podzielić w tej kwestii stanowisko wyrażone na wstępie niniejszych rozważań w cytowanym orzeczeniu WSA w Gliwicach, iż samo podjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum nie rodzi jeszcze żadnych skutków mogących bezpośrednio oddziaływać na czyjąkolwiek sferę praw i obowiązków. Argumentacja ta została powielona również w najnowszym orzecznictwie - podobnie sprawę opisuje bowiem WSA w Gdańsku w postanowieniu z dnia 1 kwietnia 2022 roku. Sąd ten podkreślił ponadto, iż „*ustawa o samorządzie gminnym jak i ustawa o referendum lokalnym nie zawierają przepisu szczególnego, przewidującego możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przez osobę, której*

²⁶¹Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 955/14, LEX nr 1460176.

²⁶²Postanowienie NSA z 23.04.2014 r., II OSK 955/14, LEX nr 1460176.

²⁶³Postanowienie NSA z 15.04.2014 r., II GSK 38/14, LEX nr 1461878.

²⁶⁴Odmienne stanowiska orzecznictwa przedstawia również A. Rzetecka-Gil, Komentarz do art. 28a u.s.g. [w:] *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el. 2015. System Informacji Prawnej Lex.

odwołania referendum miałyby dotyczyć.(...) W związku z tym Sąd nie znajduje podstaw aby "milczenie ustawodawcy" w tej kwestii stanowiło determinant dopuszczalności drogi sądowej dla piastuna funkcji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta w zaskarżeniu uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie odwołania danej osoby z pełnionej funkcji. Mając z kolei na względzie określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) prawo do sądu pamiętać należy, że prawo to nie ma charakteru absolutnego i winno być rozumiane w szczególny sposób, jako prawo wtórne w stosunku do pozostałych praw i wolności, których to ochronie właśnie służy". Z tą argumentacją, w obecnym stanie prawnym należy się zgodzić.

Przedstawiane przez przedstawicieli orzecznictwa przeciwne poglądy powinny stać się jednak przyczynkiem do szerszej dyskusji w opisywanej sprawie. Można się zastanowić czy wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie powinien mieć możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie referendum, co z pewnością wymagałoby jednak uregulowania ustawowego w celu nadania podstawy materialnoprawnej do takiego działania. Z drugiej strony trzeba mieć jednak świadomość, że takie rozwiązanie mogłoby być bardzo często wykorzystywane w celu wyłącznie opóźnienia lub utrudnienia procedury referendalnej.

3.5. Referendum gminne, czyli referendum lokalne przeprowadzane na terenie gminy

Zgodnie z art. 6 u.r.l., referendum jest, odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy:

- 1) referendum gminnym w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- 2) referendum powiatowym w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;
- 3) referendum wojewódzkim w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Omawiany przepis określa w sposób wyczerpujący, że referendum lokalne może być przeprowadzane na wymienionych w nim trzech szczeblach podziału terytorialnego kraju tj. odpowiednio w gminie, powiecie oraz województwie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że prawidłową ustawową nazwą referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy samorządowej jest „*referendum gminne*”. Taką też nazwę przyjmuje się na potrzeby dalszej części pracy. Niewątpliwie celem regulacji ustawowej zawartej w art. 6 u.r.l. jest doprecyzowanie postanowień art. 170 Konst. RP, który w sposób bardzo ogólny wskazuje na prawo członków wspólnoty samorządowej do decydowania, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty²⁶⁵.

Należy zwrócić uwagę, iż *prima facie* literalne brzmienie art. 6 u.r.l. nie jest do końca jasne. Czytając treść ww. artykułu nie wiadomo czy wskazanie, iż referendum jest „*referendum gminnym*” w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, odnosi się do:

- 1) odesłania do pojęcia referendum - w rozumieniu u.s.g.,
- 2) czy do przyjętego w u.s.g., pojęcia gminy.

Jeśli przyjąć pierwszą możliwość to mielibyśmy do czynienia z głęboką niekonsekwencją ustawodawcy, ponieważ w ustawie o referendum gminnym, brak jest definicji legalnej „*referendum gminnego*”. Pozostaje wierzyć, że ustawodawca wspominając, że referendum jest (odpowiednio do wspólnoty samorządowej, której spraw dotyczy) referendum gminnym w rozumieniu u.s.g., miał na myśli, iż chodzi o referendum

²⁶⁵ Przedstawiciele piśmiennictwa często wskazują na bardzo ogólną treść art. 170 Konst. RP, który determinuje konieczność jego szczegółowego doprecyzowania w treści przepisów rangi ustawowej. B. Naleziński wspomina o „*lakoniczności*” tego przepisu. Zob. B. Naleziński, Komentarz do art. 170 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.

przeprowadzane na terenie gminy samorządowej, którą należy definiować tak jak to przyjęto w u.s.g. Rozwijając to zagadnienie, podkreślić należy, że pojęcie samej gminy wyjaśnione zostało w treści art. 1 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g.: „*mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*”. Ustęp drugi ww. przepisu wskazuje natomiast, że przez gminę, należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Powyższe prowadzi do konkluzji, iż wyrażoną w ramach art. 6 u.r.l., intencją ustawodawcy jest wskazanie:

- 1) zakresu terytorialnego (gmina jako odpowiednie terytorium),
- 2) jak również zakresu podmiotowego (mieszkańcy tworzący wspólnotę samorządową), referendum gminnego.

De lege ferenda przepis ten powinien zostać niewątpliwie doprecyzowany w celu uniknięcia opisaną wyżej niejednoznaczności²⁶⁶. Mimo, iż w przepisie zostały wymienione trzy rodzaje referendum lokalnego, przedmiotem dalszych rozważań, ze względu na przedmiot dysertacji, będzie oczywiście wyłącznie referendum gminne.

²⁶⁶W doktrynie podkreśla się często, że obowiązek tworzenia jednoznacznych przepisów wynika wprost z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konst. RP). W tym kontekście warto wskazać następujące słowa M. Florczak-Wątor: *"Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, zwłaszcza wówczas, gdy dotyczą praw i wolności jednostki"* M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 2 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.

3.6. Zagadnienia ujęte w słowniku definicji ustawowych

3.6.1. Uwagi ogólne

Artykuł 8 u.r.l. zawiera krótki słownik definicji, który odnosi się do dwóch zagadnień:

- 1) jednostek samorządu terytorialnego (art. 8 pkt 1 u.r.l.),
- 2) terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych (art. 8 pkt 3 u.r.l.).

Powyższe zagadnienia zostaną opisane poniżej w ramach osobnych podrozdziałów.

W celu uzupełnienia rozważań zaznaczyć należy, że pierwotnie wyżej wymieniony słownik zawierał jeszcze wyjaśnienie pojęcia „komisarza wyborczego” (wcześniej „wojewódzkiego komisarza wyborczego”²⁶⁷). Definicja ta została jednak całkowicie skreślona z dniem 27 października 2002 roku²⁶⁸. Od tego czasu katalog definicji ustawowych w u.r.l. pozostaje niezmienny.

3.6.2. „Jednostki samorządu terytorialnego” - referendum gminne w mieście stołecznym Warszawa

Niniejszy podrozdział został sformułowany w związku z treścią art. 8 pkt 1 u.r.l. Zawarta w tym przepisie definicja ustawowa zawiera postanowienie, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o „jednostkach samorządu terytorialnego - rozumie się przez to także miasto stołeczne Warszawę”. Ze względu na specyfikę Stolicy Rzeczypospolitej Polskiej oraz odrębną ustawę regulującą jej ustrój²⁶⁹ jest to istotne doprecyzowanie.

Prima facie zagadnienie wydaje się oczywiste. Jednakże lektura u.m.s.W. może rodzić przede wszystkim jedną wątpliwość, a mianowicie czy referendum gminne może być przeprowadzone dla całej Warszawy czy też dla poszczególnych jej dzielnic, które swoją charakterystyką mogą przypominać gminy. Dla przykładu należy wskazać, iż tworzone obowiązkowo jednostki pomocnicze m.st. Warszawy posiadają:

- zarząd, burmistrza oraz jego zastępców²⁷⁰,

²⁶⁷ Zmiana w słowniku definicji z „wojewódzkiego komisarza wyborczego” na pojęcie „komisarza wyborczego” nastąpiła na mocy art. 5 ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. (Dz.U.02.23.220) zmieniającej u.r.l. z dniem 31 marca 2002 r. Przepis ten wprowadził analogiczną zmianę również w innych przepisach u.r.l. Zgodnie z jego treścią: „W ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985) użyte w art. 8 pkt 2, art. 12 ust. 5 i 6, art. 22 ust. 1, 3, 4 i 6, art. 23 ust. 1 i 2, art. 24, art. 26 ust. 1 i 3, art. 27, art. 29 ust. 1, art. 35 ust. 4, art. 45, art. 49 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 pkt 1, art. 50 ust. 1, art. 63 ust. 4 i art. 66 ust. 3 w różnych przypadkach i w różnych liczbach wyrazy „wojewódzki komisarz wyborczy” zastępuje się użytymi w odpowiedniej liczbie i w odpowiednich przypadkach wyrazami „komisarz wyborczy”. ”

²⁶⁸ Na mocy art. 87 pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

²⁶⁹ U.m.s.W.

²⁷⁰ Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.m.s.W.: „Rada dzielnicy wybiera zarząd dzielnicy w liczbie od 3 do 5 osób. W dzielnicach do 100 000 mieszkańców zarząd dzielnicy liczy 3 osoby”. Zgodnie z art. 10 ust.2 u.m.s.W.:

- do radnych poszczególnych dzielnic, znajdują zastosowanie przepisy dotyczące rad gmin²⁷¹, ponadto do wyborów do rad dzielnic mają zastosowanie przepisy u.k.w.²⁷².

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że mimo pewnych podobieństw do gmin, dzielnice warszawskie nadal pozostają jedynie jednostkami pomocniczymi (podobnie jak dzielnice gminy w rozumieniu u.s.g.). Wynika to wprost z treści u.m.s.W. W szczególności dzielnice nie są jednostkami samorządu terytorialnego, a jedynie ich wydzielonymi administracyjnie fragmentami, które w przeciwieństwie do gminy nie posiadają osobowości prawnej oraz własnego budżetu (gospodarka finansowa poszczególnych dzielnic jest prowadzona w oparciu o załącznik do uchwały budżetowej m.st. Warszawy)²⁷³. Literalne brzmienie art. 8 pkt 1 u.r.l., jest więc prawidłowe i należy je rozumieć w ten sposób, że ilekroć w ustawie jest mowa o „jednostkach samorządu terytorialnego - rozumie się przez to także miasto stołeczne Warszawę” - jako całość. Referendum gminne w rozumieniu u.r.l. może być przeprowadzone wyłącznie w całym m.st. Warszawa, a nie w poszczególnych dzielnicach.

3.6.3. Terytorialne i obwodowe komisje

Słownik pojęć zawarty w art. 8 pkt 3 u.r.l. przyjmuje definicję „terytorialnych i obwodowych komisji”. W myśl tego przepisu przez terytorialne i obwodowe komisje, z zastrzeżeniem przepisów u.r.l., należy rozumieć terytorialne i obwodowe komisje wyborcze w rozumieniu u.k.w. Zagadnienie związane z tworzeniem i składem komisji zostanie szerzej opisane w rozdziale dotyczącym przeprowadzenia referendum w praktyce²⁷⁴. Należy bowiem pamiętać, że poświęcony przeprowadzeniu referendum rozdział 8 u.r.l. otwierają przepisy właśnie dotyczące powołania i składu komisji do spraw przeprowadzania referendum. Art. 8 u.r.l. dotyczy natomiast samej definicji pojęcia terytorialnych i obwodowych komisji, której został poświęcony niniejszy podrozdział.

„W skład zarządu dzielnicy wchodzi burmistrz dzielnicy, jego zastępca lub zastępcy oraz pozostali członkowie zarządu, jeżeli statut dzielnicy tak stanowi”.

²⁷¹Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.m.s.W.: „Do radnych dzielnic stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące radnych gminy”.

²⁷²Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.m.s.W.: „Do wyborów do rady dzielnicy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. poz. 754, 1000 i 1349) dotyczące wyboru radnych do rady gminy w gminie liczącej powyżej 20 000 mieszkańców, z tym że komitetom wyborczym zgłaszającym kandydatów do rady dzielnicy nie przysługuje prawo do bezpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w publicznym radiu i publicznej telewizji z tytułu tego zgłoszenia”.

²⁷³Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.m.s.W.: „Gospodarka finansowa dzielnicy prowadzona jest na podstawie załącznika dzielnicowego do uchwały budżetowej m.st. Warszawy, stanowiącego integralną część tej uchwały, określającego środki przeznaczone do dyspozycji dzielnic na realizację ich zadań”.

²⁷⁴Tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum (Rozdział 8 u.r.l.).

Należy również wyjaśnić, iż w trakcie pisania niniejszej pracy, zmianie uległy przepisy u.k.w., do których odsyła u.r.l. Mając to na uwadze poniżej zostanie przedstawiony stan sprzed nowelizacji, jak również najnowszy stan prawny uwzględniający ostatnie zmiany.

3.6.3.1. Stan sprzed nowelizacji Kodeksu wyborczego (do 30 marca 2023 roku)

Do dnia 30 marca 2023 roku, w zakresie definicyjnym występował problem związany z brakiem w przepisach u.k.w., jednolitej definicji obwodowych komisji wyborczych. Miało to związek z wcześniejszymi zmianami przepisów u.k.w. dokonanymi w 2018²⁷⁵ i 2019 roku²⁷⁶, które jednocześnie nie dotknęły przepisów u.r.l. Stan taki utrzymywał się przez kilka lat i został zmieniony dopiero w wyniku nowelizacji kodeksu wyborczego, która weszła w życie z dniem 31 marca 2023 roku²⁷⁷.

Zgodnie z definicją ustawową (obowiązującą w poprzedniej wersji ustawy²⁷⁸) zawartą w art. 5 pkt 13 u.k.w. ilekroć w u.k.w. jest mowa o obwodowej komisji wyborczej - należy przez to rozumieć odpowiednio obwodową komisję wyborczą, o której mowa w art. 181a § 1 pkt 1 u.k.w., lub obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie albo obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, o których mowa w art. 181a § 1 pkt 2 u.k.w.

W kodeksie wyborczym mieliśmy więc do czynienia z dwoma rodzajami „*obwodowych komisji wyborczych*” w zależności od rodzajów wyborów:

- 1) **obwodową komisją wyborczą**, o której mowa w art. 181a § 1 pkt 1 u.k.w. - działającą w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek;
- 2) **obwodową komisją wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisją wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie**, o których mowa w art. 181a § 1 pkt 2 u.k.w. - działającymi w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek.

²⁷⁵Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

²⁷⁶Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy (Dz. U. poz. 273).

²⁷⁷Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497).

²⁷⁸Zob. wersję u.k.w.: tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.

Mając na uwadze powyższe, rodzi się pytanie czy w związku z odesłaniem do przepisów prawa wyborczego, które ma miejsce w treści art. 8 pkt 3 u.r.l., w referendum lokalnym powinna występować jedna czy dwie komisje w każdym obwodzie.

Powstanie opisanego wyżej stanu legislacyjnego opisuje A. Rakowska - Trela w następujący sposób: *„Mimo sugerowanej przez komentowany przepis (art. 8 pkt 3 u.r.l. – przyp. P. Wróblewski) względnej tożsamości terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego i w procedurze wyborczej, pomiędzy tymi organami zachodzi rozbieżność, która w szczególności jest wyraźna w odniesieniu do komisji obwodowych. W myśl nowelizacji, dokonanej ZwUdzObywU²⁷⁹, do Kodeksu wyborczego wprowadzono art. 181a (oraz art. 5 pkt 13), zastępując jednolitą obwodową komisję wyborczą dwiema nowymi, tj. obwodową komisją wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisją wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, a tym samym ustanowiono dwa organy odpowiedzialne za – odpowiednio – przeprowadzenie głosowania i ustalenie jego wyników. Z kolei na mocy ustawy z 31.1.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Dz.U. poz. 273), wprowadzono nowy system obwodowych komisji wyborczych, decydując, że w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek funkcjonować będą jednolite obwodowe komisje wyborcze, zaś w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek działać będą nadal obwodowe komisje ds. przeprowadzenia głosowania i obwodowe komisje ds. ustalenia wyników głosowania. Dualizmu obwodowych komisji wyborczych powoływanych w wyborach samorządowych nie przeniesiono jednak na grunt komentowanej ReferLokU²⁸⁰.*

Dla czytelnika, który nie uczestniczył w procesie przeprowadzania wyborów samorządowych w 2018 roku, warto wskazać, iż wiele organizacji samorządowych przestrzegało przed ewentualnym chaosem organizacyjnym, które mogą powodować

²⁷⁹Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

²⁸⁰A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 8 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

zmiany wprowadzone w 2018 roku, w tym dotyczące dwóch odrębnych komisji wyborczych. Przebieg wyborów samorządowych w 2018 roku pokazał, że wprowadzenie dualizmu komisji obwodowych nie usprawniło procesu liczenia głosów. Wręcz przeciwnie – komisje obwodowe (osobne do przeprowadzenia głosowania i osobne do ustalenia wyników) miały liczne problemy np. z przekazaniem sobie kart do głosowania. Liczenie głosów w wielu obwodach zostało znacząco wydłużone, należy przy tym mieć na uwadze, że w komisjach wyborczych zasiadają często osoby, bez większego doświadczenia w tym zakresie. Ponadto podczas nowelizacji z 2018 roku, ustawodawca wykluczył możliwość pełnienia przez urzędników wyborczych funkcji w gminach, w których mają miejsce zatrudnienia²⁸¹ – tym samym doświadczeni w przeprowadzaniu wyborów w danej gminie urzędnicy, zostali wyeliminowani z procesu wyborczego na jej terenie. Opis negatywnych doświadczeń w przebiegu wyborów samorządowych w 2018 r., według ww. zasad można znaleźć w powszechnie dostępnych źródłach z tamtego czasu²⁸². Warto zwrócić również uwagę na stanowiska środowisk samorządowych w tym zakresie, które oddają doświadczenia z jakimi musiały się zmierzyć podczas wyborów²⁸³. Zdaje się, że szybka zmiana u.k.w., dokonana na początku roku 2019, w której ustawodawca zrezygnował z podwójnych komisji „w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu

²⁸¹Zmiana wprowadzona na mocy art. 5 pkt 82 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. poz. 130 z późn. zm.).

²⁸²Np. Artykuł: K. Kubickiej-Żach, Nowe przepisy utrudniły przebieg wyborów i liczenie głosów, Portal Prawo.pl, 24.10.2018 r., Link do artykułu: <https://www.prawo.pl/samorzad/problemy-w-komisjach-pozmianach-w-organizacji-wyborow,319421.html>

²⁸³Warto w tym zakresie przytoczyć fragment stanowiska Związku Miast Polskich w sprawie organizacji i przebiegu wyborów samorządowych w 2018 r., z dnia 16 listopada 2018 r.: „Konieczność powołania komisji nadzorującej przebieg głosowania i ustalającej jego wyniki spowodowała powszechne problemy z rekrutacją. Istotne trudności stwarzała również sama procedura powoływania. Zasadniczym problemem związanym z dwoma komisjami okazało się protokolarne przekazanie materiałów wyborczych między nimi. Proces ten trwał od ok. 2 do nawet 4 godzin. Członkowie OKW nie zostali odpowiednio przeszkoleni, co w połączeniu z nadmiarem, przesadnym skomplikowaniem oraz przekazywaniem bezpośrednio przed głosowaniem wytycznych PKW dla komisji powodowało wiele problemów ze sporządzaniem protokołów, plombowaniem (wielość i fizyczne niedostosowanie plomb), pakowaniem materiałów wyborczych. Liczne problemy organizacyjne w lokalach wyborczych (problemy z dostępem do pomieszczeń, wyposażenia) spowodował także zakaz pracy w OKW pracowników jednostek, w których miały one siedzibę. Powyższe problemy znacząco wydłużyły proces ustalania wyniku wyborów. W skali kraju dziesiątki tysięcy członków OKW zakończyło pracę dopiero w godzinach popołudniowych lub wieczornych 22 października” Dodać należy, że wybory odbyły się 21 października 2018 roku.

Źródło:

http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/688/Stanowisko_Zwi_zku_Miast_Polskich_ws._przebiegu_wybor_w_samorz_dowych_2018.docx

terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek”, jest jedynie potwierdzeniem niefortunności wprowadzonych wcześniej rozwiązań. Ww. postanowienie zostało wprowadzone, zapewne ze względu na chęć uniknięcia przez ustawodawcę powtórki zdarzeń, które miały miejsce podczas wyborów samorządowych, w zbliżających się wyborach do Parlamentu Europejskiego (26 maja 2019 roku) oraz do Sejmu i Senatu, które odbyły się 13 października 2019 roku. Powyższe obrazuje, iż ustawodawca miał problem ze zredagowaniem przepisów samego u.k.w. Nie powinno więc dziwić pominięcie w dostosowaniu pozostałych ustaw, w tym opisywanej w ramach niniejszej pracy u.r.l. Z pewnością te przepisy wymagały doprecyzowania, gdyż z ich literalnego brzmienia nie sposób było ustalić jednoznacznie, jak należy rozumieć odesłanie zawarte w art. 8 pkt 3 u.r.l.

W ocenie autora niniejszej pracy, przepisy u.k.w., dotyczące podwójnych komisji obwodowych nie znajdowały jednak zastosowania w odniesieniu do komisji referendalnych. Do obwodowych komisji w referendum gminnym stosuje się przede wszystkim przepisy u.r.l. Zgodnie z art. 49 ust. 1 u.r.l. *„referendum przeprowadzają i ustalają jego wynik powołane w tym celu właściwe terytorialne (wojewódzka, powiatowa i gminna) komisje do spraw referendum i obwodowe komisje do spraw referendum”*. Pozwala to stwierdzić, że mamy więc do czynienia z zupełnie innymi komisjami (komisjami ds. referendum) niż klasyczne „komisje wyborcze” w rozumieniu u.k.w.²⁸⁴ W ocenie autora dysertacji, do komisji ds. referendum, należy stosować te same zasady, które kodeks wyborczy przewiduje dla komisji wyborczych, jednakże tylko w zakresie nieuregulowanym w u.r.l. Patrząc na zagadnienie historycznie, jak już wyżej wskazano, mimo nowelizacji u.k.w., art. 8 pkt 3 u.r.l. nie uległ zmianie, toteż ocenie autora pracy uzasadniało to utrzymanie jednolitego sposobu funkcjonowania komisji do spraw referendum. Mimo zmiany stanu prawnego. Autor niniejszej dysertacji uznał za konieczne opisanie ww. zagadnienia, gdyż obrazuje ono również podejście ustawodawcy do stanowienia prawa, które dotyczy jednej z najistotniejszych materii w funkcjonowaniu

²⁸⁴ Podobnie A. Kisielewicz, który na gruncie przepisów u.r.l. odnoszących się jeszcze do ordynacji wyborczej stwierdził, iż: *„Ustawa o referendum lokalnym określa zasady i tryb powoływania tych komisji. Z tego względu odesłania zawarte w komentowanym przepisie należy rozumieć w ten sposób, że komisje referendalne są traktowane tak samo, jak komisje wyborcze przewidziane w ordynacji samorządowej, w zakresie nieuregulowanym ustawą o referendum lokalnym”*. Mimo zastąpienia samorządowej ordynacji wyborczej przez u.k.w., pogląd należy uznać za aktualny również w odniesieniu do przepisów nowej ustawy. A. Kisielewicz, Komentarz do art. 8 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

demokratycznego państwa tj. przeprowadzania wyborów i referendów, stanowiących najwyższy wyraz sprawowania demokracji bezpośrednio.

3.6.3.2. Stan aktualny - po nowelizacji Kodeksu wyborczego (od 31 marca 2023 roku)

Wprowadzając zmiany w u.k.w., ustawodawca zrezygnował z różnych rodzajów obwodowej komisji jakie opisano we wcześniejszym podrozdziale niniejszej dysertacji.

W szczególności należy wskazać, iż w wyniku nowelizacji, od 31 marca 2023 roku:

- 1) **uchylono art. 5 pkt 13 u.k.w.**²⁸⁵, tj. zawarty w słowniku definicji ustawowych przepis definiujący pojęcie obwodowej komisji wyborczej²⁸⁶. Tym samym ustawodawca całkowicie pozbył się ze słownika definicji ustawowych pojęcia „obwodowej komisji wyborczej”;
- 2) **uchylono art. 181a u.k.w.**²⁸⁷, który określał rodzaje powoływanych obwodowych komisji wyborczych. Tym samym uznać należy, że obecnie w przepisach u.k.w. występuje jeden rodzaj obwodowych komisji wyborczych, a nie trzy jak to miało miejsce wcześniej²⁸⁸. Zmiana ta z pewnością wykluczy wątpliwości interpretacyjne jakie miały miejsce przed nowelizacją, w szczególności w zakresie tego czy w przypadku referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy należało powoływać jedną komisję czy dwie (obwodową komisję do spraw przeprowadzania głosowania i obwodową komisję do spraw ustalania wyników głosowania w obwodzie). Obecnie problem ten już nie występuje.

W związku z wskazaną powyżej nowelizacją przepisów u.k.w. należy poczynić nowe ustalenia dotyczące definicji „terytorialnych i obwodowych komisji”, na kanwie obowiązujących, nowych przepisów ustawy.

²⁸⁵ Art. 5 pkt 13 u.k.w. został uchylony przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. (Dz.U.2023.497) zmieniającej u.k.w. z dniem 31 marca 2023 r.

²⁸⁶ Zgodnie z obowiązującym przed nowelizacją art. 5 pkt 13 u.k.w., ilekroć w kodeksie jest mowa o „obwodowej komisji wyborczej - należy przez to rozumieć odpowiednio obwodową komisję wyborczą, o której mowa w art. 181a § 1 pkt 1, lub obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie albo obwodową komisję wyborczą ds. ustalenia wyników głosowania w obwodzie, o których mowa w art. 181a § 1 pkt 2”.

²⁸⁷ Art. 181a został uchylony przez art. 1 pkt 81 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. (Dz.U.2023.497) zmieniającej u.k.w. z dniem 31 marca 2023 r.

²⁸⁸ Przed nowelizacją art. 181a §1 u.k.w. wyróżniał:

„1) obwodową komisję wyborczą - w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w wyborach uzupełniających do Senatu, a także w przeprowadzanych w toku kadencji wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem wyborów ponownych do organów tych jednostek;

2) obwodową komisję wyborczą ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie i obwodową komisję wyborczą ds. ustalania wyników głosowania w obwodzie - w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych w związku z zakończeniem kadencji rad oraz w wyborach ponownych do organów tych jednostek”.

Jak już wskazano wcześniej zgodnie z art. 8 pkt 3 u.r.l. rozumie się przez to, z zastrzeżeniem przepisów samej u.r.l., terytorialne i obwodowe komisje wyborcze w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 2 u.r.l., czyli w rozumieniu przepisów u.k.w. Powyższe oznacza, że w zakresie, który nie został określony przepisami u.r.l. należy stosować odpowiednio przepisy:

- 1) Rozdziału 6 u.k.w. zatytułowanego „*Terytorialna komisja wyborcza*”,
- 2) Rozdziału 7 u.k.w. zatytułowanego „*Obwodowe komisje wyborcze*”.

W pierwszej jednak kolejności zastosowanie będą miały właściwe przepisy u.r.l.

3.6.4. Zakaz zarządzania referendum na dzień, na który zostały zarządzone wybory

Zgodnie z treścią art. 8a ust. 1 u.r.l. „*Referendum nie zarządza się na dzień, na który zarządzane zostały wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*”. Powyższe, zgodnie z ust. 2 cytowanego przepisu „*nie dotyczy zarządzenia referendum na dzień, na który zarządzane zostały wybory uzupełniające do Senatu, przedterminowe, uzupełniające lub ponowne wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory do nowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także przedterminowe lub ponowne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta)*”.

Lektura wymienionych wyżej dwóch zbiorów określonych w treści art. 8a u.r.l. prowadzi do wniosku, że zakaz zarządzania referendum lokalnego dotyczy dnia, w którym zostały zarządzane wybory odbywające się na terenie całego państwa. Wyjątek przewidziany w art. 8a ust. 2 u.r.l. dotyczy sytuacji, w której zarządzono wybory uzupełniające, a więc odbywające się na określonej części terytorium państwa np. w gminie, czy w określonym okręgu wyborczym. Również świadczy o tym następująca treść uzasadnienia do ustawy zmieniającej: „*Proponuje się również przepis zakładający nieprzeprowadzania w czasie, w którym przeprowadzane są wybory »o charakterze ogólnokrajowym« wyborów do organów jednostek pomocniczych gmin i wyborów do organów jednostek niższego rzędu, a także referendum lokalnych. Wyjątkiem od powyższej zasady będą wybory do rad dzielnic m.st. Warszawy. Ponadto dopuszczalne będzie przeprowadzenie tych wyborów łącznie z wyborami uzupełniającymi do Senatu, wyborami do organów stanowiących*

*jednostek samorządu terytorialnego: przedterminowymi, uzupełniającymi, ponownymi i do nowej rady lub wyborami przedterminowymi wójta”*²⁸⁹. Niestety lakoniczność uzasadnienia nie pozwala na dokładne odtworzenie intencji ustawodawcy wprowadzającego art. 8a do u.r.l. W swojej opinii do projektu ustawy zmieniającej wyartykułowała to również Krajowa Rada Sądownictwa²⁹⁰. Treść materiałów z komisji sejmowej wskazuje, że celem ustawodawcy mogła być chęć uniknięcia kumulacji wielu głosowań w jednym czasie na terenie całego kraju, co mogłoby powodować problemy organizacyjne. Problemy takie mogłyby na przykład dotyczyć konieczności powołania odrębnych komisji wyborczych i referendalnych. Ponadto podczas posiedzenia komisji pracującej nad projektem ustawy zmieniającej podnoszona była kwestia frekwencji, która przy połączeniu obydwóch głosowań (wyborczego i referendalnego) mogłaby być wyższa. Trudno jednak postrzegać wypowiedzi poszczególnych uczestników komisji jako intencję ustawodawcy, który stanowi przecież ciało kolegialne²⁹¹, dlatego ważnym jest, aby uzasadnienia do ustaw były sporządzane w sposób rzetelny i niebudzący wątpliwości. Oczywiście, co jest podnoszone w piśmiennictwie, łączenie wyborów i

²⁸⁹Uzasadnienie do druku sejmowego 2610. Źródło: www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2610

²⁹⁰Również Krajowa Rada Sądownictwa w swojej opinii zwróciła uwagę na fakt, iż uzasadnienie nie jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej „*W uzasadnieniu nie powinno się powtarzać treści projektowanych przepisów, a raczej wyjaśnić, dlaczego zasadnym jest nadanie im proponowanego brzmienia. Z kolei jako że w samym akcie normatywnym nie ma miejsca na wypowiedzi o charakterze instrukcyjnym lub interpretacyjnym, projektodawca powinien zamieścić je właśnie w uzasadnieniu projektu, zwłaszcza gdy wprowadza tzw. klauzule generalne (projektowany art. 191ca ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.- Kodeks wyborczy) lub wyjątki od ustalanych zasad (projektowany art. 9a powołanej ustawy)*”. Zob. Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 czerwca 2018 r. w przedmiocie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw. Źródło:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8CE4965CC3190DD6C12582B70049A0C1/%24File/2610-002.pdf>

Wyjaśnienia wymaga, że pierwotnie zmianę planowano wprowadzić w przepisach u.k.w. (art. 9a), jednakże podczas prac w komisji sejmowej, za namową jednego z legislatorów zmiana została wprowadzona do u.r.l. (ostatecznie art. 8a u.r.l.). Zob. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego z dnia 14.06.2018 r.

Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/biuletyn.xsp?sknr=NPW-10>

²⁹¹W tej materii warto zwrócić uwagę na następujące słowa Z. Tobora: „*Od ponad 200 lat toczy się w prawoznawstwie dyskusja dotycząca roli, jaką intencja prawodawcy odgrywa w procesie interpretacji tekstów prawnych. Dla jednych próby ustalania faktycznej intencji to oczywista strata czasu, pogoń za cieniem, ponieważ ciała kolektywne, takie jak legislatura, po prostu intencji nie mają. Pojęcie „intencja prawodawcy” traktowane jest jako pojęcie wewnętrznie sprzeczne. O ile intencja poszczególnych osób jest fikcją, to ustalanie intencji ciał kolektywnych jest po prostu śmieszne. Inni autorzy natomiast zauważają, że intencja prawodawcy jest nie tylko kolektywna, ale nawet podwójnie kolektywna (intencja obu izb legislatury)*”. Z. Tobor, *Intencja kolektywna* [w:] *W poszukiwaniu intencji...*, s. 46.

referendum lokalnego, niewątpliwie ma wpływ na frekwencję w głosowaniu²⁹². Autor niniejszej dysertacji jest jednak przeciwnikiem łącznia referendum lokalnego z wyborami wyłącznie ze względu na podniesienie frekwencji. Należy bowiem pamiętać, że w referendum gminnym mogą być rozstrzygane sprawy istotne dla mieszkańców danej wspólnoty. Ich rozstrzygnięcie zależy również właśnie od uzyskanej frekwencji. Można sobie hipotetycznie wyobrazić sytuację, że taka sama sprawa poddana pod referendum w dniu wyborów (gdzie frekwencja może być wyższa, a mieszkańcy mogą oddawać swoje głosy niejako „przy okazji”) może zakończyć się innym rezultatem niż referendum w takiej samej sprawie przewidziane na inny dzień. Z powyższego wynika, że w przypadku łączenia kilku głosowań, istnieje możliwość wpływania na frekwencję właśnie poprzez wybór odpowiedniego dnia do przeprowadzenia głosowania. Autor niniejszej pracy uważa, że jeśli sprawa jest rzeczywiście istotna dla mieszkańców to powinni oni udać się do lokali referendalnych (w przeciwnym razie może to świadczyć o jej nieistotności). Świadomy brak udziału w głosowaniu ze względu na ustalone przez ustawodawcę progi frekwencyjne jest również wyrażeniem swojej opinii o referendum. Udział w referendum gminnym powinien być poprzedzony rzeczową analizą problemu, wynikającą np. z informacji uzyskanych podczas dobrze przeprowadzonej kampanii referendalnej. Warto jeszcze raz podkreślić wagę zagadnienia – w referendum rozstrzygająco decyduje się o sprawach istotnych dla danej społeczności lokalnej, a w przypadku referendum rozstrzygniętego organy gminy mają obowiązek realizacji przedmiotu referendum. Zgodnie bowiem z treścią art. 65 u.r.l.: *„Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”*.

Projektowana zmiana u.r.l.

W procedowanej w czasie pisania niniejszej dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) proponuje się wprowadzenie do u.r.l. dość osobliwego rozwiązania, które w ocenie autora dysertacji istotnie ograniczy konstytucyjne prawo wypowiedania się mieszkańców w drodze referendum. Zmiana miałaby polegać na dodaniu do treści u.r.l. art. 6a zgodnie z którym

²⁹²A. Rakowska-Trela w komentarzu do art. 8a u.r.l. podkreśla, iż: *„Dotychczas przeprowadzanie w jednym dniu wyborów „ogólnokrajowych” oraz wyborów do organów jednostek pomocniczych albo referendum lokalnego pomagało zainteresować wyborców także tymi wyborami, zapewnić większą reprezentatywność tym organom. Podobnie, w odniesieniu do referendum lokalnego, umożliwiała większą partycypację mieszkańców. Rozwiązanie pozwalające na „łączenie” tych rodzajów wyborów albo referendum działało więc profrekwencyjnie, „prodemokratycznie”*. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 8 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

referendum miałyby być przeprowadzane w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) po raz pierwszy – nie wcześniej niż na 18 miesięcy i nie później niż na 24 miesiące od początku kadencji tego organu;
- 2) po raz drugi – nie wcześniej niż na 12 miesięcy i nie później niż na 6 miesięcy przed upływem kadencji tego organu.

Jednocześnie uchyleniu uległby art. 10 ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁹³.

Takie same dla całego kraju dni przeprowadzenia referendum miałyby wyznaczać w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów najpóźniej na 90 dni od początku kadencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Powyższe nie dotyczy referendum odwoławczych²⁹⁴.

Ww. zmiana uniemożliwiłaby mieszkańcom zainicjowanie referendum w sprawach niecierpiących zwłoki²⁹⁵. W ocenie autora dysertacji jej ewentualne wejście w życie skutkować będzie istotnym ograniczeniem demokratycznej roli jaką pełni referendum. Co należy ocenić jednoznacznie negatywnie.

²⁹³Art. 1 ust. 5 ust.zm.u.r.l.(2024).

²⁹⁴Art. 1 ust. 3 ust.zm.u.r.l.(2024).

²⁹⁵Dostrzegł to również Senat proponując odrzucenie ust.zm.u.r.l.(2024) w całości. W uzasadnieniu do ww. stanowiska Senatu podano, iż: „**Ustawa ogranicza prawo wspólnot lokalnych i regionalnych do referendum lokalnego.** Będzie mogło być przeprowadzone tylko w dwóch dniach w ciągu pięciu lat (raz w trzecim i raz w dziewiątym – przedostatnim – półroczu kadencji organów samorządowych). Dotychczas mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogli bez ograniczenia czasowego doprowadzić do rozstrzygnięcia istotnej dla nich i pilnej sprawy. Dla przykładu w maju i czerwcu 2017 r. zostało przeprowadzonych kilka skutecznych referendum w gminach podwarszawskich, w których mieszkańcy wypowiedzieli się przeciw włączeniu ich gmin do Warszawy. W konsekwencji Rząd odstąpił od planowanych zmian. Po wejściu w życie rozpatrywanej zmiany, zorganizowanie referendum na temat tak istotnej i pilnej do rozstrzygnięcia sprawy nie będzie już możliwe. W podanym przykładzie, referendum mogłoby być bowiem przeprowadzone dopiero w przedostatnim półroczu ówczesnej kadencji organów samorządowych, czyli najwcześniej pod koniec 2017 r. (prawdopodobnie po realizowaniu przez Rząd planowanych zmian terytorialnych)”. Uzasadnienie do uchwały Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, Druk nr 3119. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3119>

4. Referendum przeprowadzane z inicjatywy rady gminy

4.1. Wprowadzenie

Jak już wspomniano wcześniej, rada gminy obok grupy 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, posiada prawo inicjatywy referendalnej. Prawo to przysługuje radzie we wszystkich sprawach z wyjątkiem referendum w sprawie odwołania samej rady.

Referendum, którego inicjatorem jest rada gminy zostało szczegółowo opisane w rozdziale drugim u.r.l. Dla zakreślenia pewnego porządku rozważań, referendum z inicjatywy rady gminy należy podzielić na następujące rodzaje:

- referendum w sprawach, o których mowa w treści art. 2 ust. 1, 2 i 3 u.r.l.,
- referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które na potrzeby niniejszej pracy zamiennie nazywane jest również referendum odwoławczym (art. 2 ust. 2 pkt 1 u.r.l.),
- referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2 ust. 2 pkt 2 u.r.l.).

4.2. Podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 u.r.l., w celu przeprowadzenia referendum w sprawach, o których mowa w treści art. 2 ust. 1 ust. 2 i 3 u.r.l., czyli:

- 1) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,
- 2) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę,

rada gminy podejmuje uchwałę bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust 1c u.r.l., który dotyczy uchwały w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co zostanie szczegółowo opisane w dalszej części pracy.

Projektowana zmiana

Art. 9 u.r.l. również został objęty procedowaną obecnie ust.zm.u.r.l.(2024) ²⁹⁶. Art. 9 ust. 1 u.r.l., zasadniczo nie ulegnie zmianie, gdyż mimo innych założeń opisanych w pierwotnym projekcie przyjęta przez Sejm ustawa (która na moment pisania dysertacji

²⁹⁶Art. 1 ust. 4 ust.zm.u.r.l.(2024).

jest dalej procedowana) przyjmuje identyczne brzmienie do dotychczasowego²⁹⁷. Fakt, iż przyjęta przez Sejm ustawa zmieniająca zawiera takie samo brzmienie postanowienia jak istniejące obecnie, świadczyć niestety może o nierzetelnym podejściu do zmiany u.r.l., która dotyczy najistotniejszej formy demokracji bezpośredniej. W ocenie autora dysertacji potwierdza to tezę o konieczności podjęcia szerokiego dyskursu o kształcie referendum lokalnego w Polsce, gdyż nie powinno się dopuszczać do wprowadzania przypadkowych i nieprzemyślanych zmian.

Ustawodawca proponuje jednak dodanie art. 9 ust. 1a i 1b dotyczących podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum. Dodane ustępy przyjęłyby następujące brzmienie:

*„1a. Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest podejmowana z własnej inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek organu wykonawczego.
1b. Wniosek organu wykonawczego o podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum jest rozpatrywany w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia”.*

4.2.1. Treść uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum

Wymagane prawem elementy uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego zostały określone w art. 9 ust. 2 i 3 u.r.l. Co prawda, przepis ten został przez ustawodawcę zawarty w rozdziale ustawy dotyczącym referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jednakże za sprawą art. 19 ust. 2 u.r.l. takie same elementy (określone w art. 9 ust. 2 u.r.l.) będzie zawierała uchwała rady gminy w przypadku referendum na wniosek mieszkańców. Są to:

- 1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru;
- 2) termin przeprowadzenia referendum;
- 3) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a;
- 4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum,
- 5) cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania.

Oczywiście należy również pamiętać o pozostałych elementach uchwały, które zostały określone zasadami techniki prawodawczej. Definitywne wskazanie przez ustawodawcę elementów, które zawiera uchwała o przeprowadzeniu referendum oznacza tyle, że

²⁹⁷ „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1c”.

uchwała taka powinna zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę i nie powinna wychodzić poza wyżej wskazane ramy. Inaczej w tym zakresie twierdzi P. Uziębło, który stoi na stanowisku, że „ustawa precyzyjnie wskazuje elementy, które muszą w niej wystąpić, choć trzeba przyznać, że organ stanowiący ma możliwość ujęcia w takiej uchwale również innych elementów, o ile uzna je za istotne z punktu widzenia zarówno swojego, jak i również osób, które mają prawo udziału w takim referendum. Tak więc ustawa o referendum lokalnym wskazuje wyłącznie pewną minimalną zawartość treściową takiej uchwały”²⁹⁸.

W ocenie autora dysertacji, przekroczenie ustawowo wskazanych elementów uchwały, może zostać uznane przez organ nadzoru za istotne naruszenie prawa materialnego, co może skutkować stwierdzeniem nieważności tejże uchwały. Określenie dodatkowych elementów w uchwale rady gminy, w ocenie autora dysertacji, należy dopuścić tylko wtedy, gdy będą miały wyraźną podstawę ustawową. Pewne jest natomiast, że pominięcie jakiegokolwiek elementu wskazanego przez przepisy w uchwale o przeprowadzeniu referendum, jest istotnym naruszeniem prawa, co znajduje oparcie również w orzecznictwie – w tej kwestii WSA w Warszawie, odnosząc się do treści art. 9 u.r.l., wypowiedział się w sposób następujący: „Sformułowanie, jakim posłużył się ustawodawca, tworząc powyższy przepis, a mianowicie "uchwała (...) zawiera", nie pozostawia żadnych wątpliwości, że wyliczenie dokonane w przepisie oznacza niezbędne części składowe uchwały. Stąd należy więc wywieść, że uchwała, która nie zawiera któregośkolwiek z elementów opisanych w art. 9 ust. 2 omawianej ustawy, nie może być traktowana jako poprawna”²⁹⁹. Sąd ten w konkluzji potwierdził, że brak wymaganych prawem elementów uchwały uzasadnia stwierdzenie jej nieważności jako oczywiście niezgodnej z prawem. To stanowisko autor niniejszej dysertacji aprobuje.

4.2.1.1. Element pierwszy uchwały o przeprowadzeniu referendum - pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru

Jest to niewątpliwie najistotniejsza kwestia przy podejmowaniu uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Niewłaściwie sformułowane, nieodpowiadające zasadom logiki, pytanie referendalne niweczy w zupełności sens przeprowadzonego głosowania. Zdaniem Z. Ziemińskiego: „pytanie powinno być sformułowane tak, aby zapytywany mógł należycie zrozumieć, jakiej informacji się od niego żąda. Źle ułożone,

²⁹⁸P. J. Uziębło, Komentarz do art. 9 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

²⁹⁹Wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2013 r., II SA/Wa 447/13, LEX nr 1608521.

nieprzemyślane, niejasne kwestionariusze, z jakimi się tak często spotykamy np. w sprawozdawczości urzędowej, to nie tylko mitręga dla tych, którzy je wypełniają, lecz także źródło gromadzenia materiałów całkowicie bezwartościowych dla osoby czy urzędu, który domaga się wypełniania takich kwestionariuszy. Nie są bowiem na ogół przydatne odpowiedzi osoby, która nie zrozumiała należycie, o co ją pytają, ani nie mają doniosłości zestawienia odpowiedzi zebranych od osób, z których każda inaczej rozumiała pytanie”³⁰⁰. Stąd nie ulega, żadnej wątpliwości, że pytanie referendalne powinno przede wszystkim odpowiadać uniwersalnym zasadom logiki. Uchwała zawierająca wadliwie sformułowane pytanie powinna zostać usunięta z obrotu prawnego przez organ nadzoru prawnego, gdyż jej dalsze procedowanie nie ma najmniejszego sensu. Obywatele mają konstytucyjne prawo do wypowiedzania się w referendum, natomiast trudno mówić o realizacji tego prawa oraz uzyskaniu prawdziwego i rzetelnego wyniku referendum w przypadku, gdy sprawa, której ono dotyczy zostanie opisana w niewłaściwy sposób. Nie jest dopuszczalnym, aby pytania przedstawione w referendum prowadziły do niejasnych rozstrzygnięć, w szczególności biorąc pod uwagę wiążący charakter instytucji będącej przedmiotem dysertacji.

W piśmiennictwie wskazuje się, że podstawę rozstrzygnięcia nadzorczego w takim przypadku powinny stanowić zarówno art. 170 Konst. RP, jak również art. 2 u.r.l. E. Olejniczak-Szałowska podkreśla, że *„Wadliwie sformułowane pytania (warianty) obiektywnie stanowią naruszenie porządku prawnego, wskutek naruszenia art. 170 Konstytucji i art. 2 ustawy o referendum lokalnym, co rodzi skutki prawne w sferze zarządzania referendum polegające na tym iż uchwała organu stanowiącego w sprawie przeprowadzenia referendum, zawierająca wadliwie sformułowane pytania (warianty) jest niezgodna z prawem i podlega wyeliminowaniu z porządku prawnego w trybie nadzoru oraz kontroli sądu administracyjnego”³⁰¹. Ponadto warto zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczno-prawny związany z oceną racjonalności wydatkowania środków publicznych na przeprowadzenie referendum, które nie odniesie założonego skutku w postaci prawidłowego i rzetelnego wyniku. Pamiętać przy tym należy, że zgodnie z art. 40 u.r.l.: *„Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarzy wyborczego”*.*

³⁰⁰Z. Ziębiński, *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 121.

³⁰¹E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 203-204.

Trzeba mieć również na uwadze, że referendum wadliwie przeprowadzone, którego rezultat nie będzie odzwierciedlać realnych preferencji mieszkańców w określonej sprawie, będzie z pewnością skutkowało zniechęceniem obywateli do sprawowania tej formy demokracji bezpośredniej w przyszłości. Na inicjatorach referendum spoczywa w tym zakresie duża odpowiedzialność.

Konstruując pytania referendalne można pomocniczo sięgnąć do dorobku orzecznictwa, które niejednokrotnie wypowiedziało się w tej materii. Na łamach artykułu naukowego dotyczącego formułowania pytań w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa, M. Rulka zwraca uwagę, iż:

1) **pytania referendalne powinny być jasne i precyzyjne** – autor trafnie wskazuje, że w pytaniach referendalnych nie powinny pojawiać się pojęcia, których znaczenie jest znane tylko wąskiej grupie osób. Pytanie powinno w sposób możliwie maksymalny precyzować jego przedmiot (np. w zakresie lokalizacji określonej inwestycji). Pytania nie powinny zawierać sformułowań ogólnych, które mogą być przez poszczególnych uczestników referendum interpretowane odmiennie,

2) **w ramach jednego pytania nie powinno się łączyć różnych kwestii** – jedno pytanie powinno zawierać jedną kwestię do rozstrzygnięcia. Uczestnicy referendum powinni mieć możliwość pełnego i swobodnego wypowiedzenia się co do sprawy zawartej w pytaniu. Jeśli jedno pytanie zawierałoby dwie połączone ze sobą sprawy to mieszkańcy, którzy mają różne zdanie co do każdej z nich, mogą mieć problem z udzieleniem jednoznacznej i zgodnej z ich przekonaniem odpowiedzi³⁰²,

3) **pytania nie powinny być wewnątrznie sprzeczne** – odpowiedzi na poszczególne pytania referendalne powinny wykluczać się nawzajem,

4) **pytania powinny być formułowane w sposób bezstronny** – pytanie nie powinno sugerować odpowiedzi,

5) **pytania nie powinny dotyczyć wydarzeń w odległej perspektywie czasowej** – np. inwestycji, która miałaby powstać dopiero za kilkanaście lat. Przepisy u.r.l. wymagają niezwłocznego podjęcia działań w celu realizacji sprawy poddanej pod referendum,

³⁰²Na to zagadnienie zwraca uwagę, również E. Olejniczak-Szałowska. Chodzi o to, aby nie stosować tzw. blokowania pytań. Autorka opisuje to w sposób następujący: „W piśmiennictwie podnoszone są kwestie świadomego wpływania na wynik referendum przez formułowanie pytań w sposób naruszający zasadę jedności materii bądź poprzez przedkładanie alternatywy pozornej. Naruszenie zasady jedności materii wyraża się w przedstawieniu pytania zblokowanego, łączącego w jednym pytaniu różne kwestie. Skoro można odpowiedzieć tylko twierdząco albo tylko przecząco, to pytanie zblokowane daje możliwość przeprowadzenia spraw mniej popularnych łącznie z bardziej popularnymi; pytaniem zblokowanym jest np. poddanie pod głosowanie obszernego i kontrowersyjnego projektu akty prawnego”. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s.201.

6) **pytanie powinno jasno wskazywać na skutki referendum** – aby mieszkańcy nie mieli wątpliwości co do tego czy referendum ma charakter rozstrzygający czy opiniodawczy na podstawie treści pytania³⁰³.

W odniesieniu do ostatniego postulatu, należy dodać uzupełniająco, iż biorąc pod uwagę obecny stan prawny, nie można mówić o opiniodawczym charakterze referendum³⁰⁴, jednakże formułując pytania w referendum trzeba pamiętać o tym, że mieszkańcy będący uczestnikami głosowania niekoniecznie mogą zdawać sobie sprawę z faktu, iż w przypadku ważnego i rozstrzygniętego referendum, organy gminy muszą zrealizować zapadnięte rozstrzygnięcie. Informowanie o wiążącym charakterze referendum jest również kampanii referendalnej, której zasady zostaną opisane w dalszej części dysertacji.

Ponadto mimo przyjęcia w orzecznictwie i piśmiennictwie pewnych założeń i kierunków, należy pamiętać, że każde pytanie referendalne powinno być analizowane bardzo indywidualnie, biorąc pod uwagę przedmiot referendum i możliwości jego realizacji. W odniesieniu do wskazanego wyżej postulatu w zakresie odległych czasowo wydarzeń będących przedmiotem referendum, należy zauważyć, że są inwestycje, których wykonanie wymaga wieloletnich przygotowań – taką inwestycją może być np. budowa nowoczesnej spalarni odpadów lub dużego szpitala. Zdaje się, że konieczność niezwłocznego podjęcia działań w celu wykonania rozstrzygnięcia referendum (art. 65 u.r.l.) zostanie spełniona, jeśli organy gminy przystąpią do realizacji tej inwestycji i w normalnym trybie procedowania (mimo, że może on trwać nawet kilka lat) tą inwestycję zrealizują. Ważnym jest, aby nie było pomiędzy poszczególnymi czynnościami zbędnej zwłoki. Każdy, kto miał do czynienia z realizacją większych inwestycji samorządowych, wie, że składają się one z wielu etapów – począwszy od koncepcji, przez projekt, uzyskanie niezbędnych pozwoleń, po ostateczne wykonanie. W miarę czasu odbywają się z reguły liczne postępowania przetargowe, które nie zawsze są możliwe do rozstrzygnięcia w krótkim terminie. Należy również pamiętać o pozyskaniu niezbędnego finansowania inwestycji. Można więc sobie wyobrazić w referendum pytanie: „Czy jesteś za tym, aby miasto A zbudowało nowoczesną spalarnię odpadów w dzielnicy B na działkach CDE?” bez wskazywania konkretnego terminu zakończenia realizacji tej

³⁰³M. Rulka, *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, ST 2018, nr 7-8, s. 118-130. W artykule autor w sposób szeroki opisuje kwestię dotyczącą sformułowania pytania referendalnego.

³⁰⁴Zob. Podrozdział: „Referendum rozstrzygające i konsultacyjne (referendum a konsultacje społeczne z uwzględnieniem problematyki budżetu obywatelskiego oraz ich miejsca w procesie decyzyjnym)”.

inwestycji. Przyjęcie odmiennego stanowiska, iż przedmiotem pytania referendalnego mogą być wyłącznie sprawy nieodległe, skutkowałoby wykluczeniem możliwości decydowania o kluczowych inwestycjach w drodze referendum. Zwłaszcza, że obecnie dość często, z powodów od siebie niezależnych, samorzady mają problem z dotrzymaniem terminów realizacji inwestycji zaplanowanych również w nieodległych terminach³⁰⁵.

Przepisy polskiego porządku prawnego nie dają wprost konkretnych wytycznych w zakresie konstruowania pytań referendalnych. Zaslugujący na uwagę wyjątek dotyczy jedna art. 4c u.s.g. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu „*W sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy może być przeprowadzone referendum lokalne z inicjatywy mieszkańców*”. Ust. 5 cytowanego artykułu u.s.g, stanowi, iż „*W przypadku przeprowadzania z inicjatywy mieszkańców referendum, o którym mowa w ust. 1, pytanie zawarte we wniosku, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*³⁰⁶, powinno określać szczegółowo proponowane zmiany w podziale terytorialnym państwa”. Przepis ten jednak prócz wskazania koniecznego do zawarcia w pytaniu zagadnienia, nie określa jak to pytanie ma być zbudowane.

Pewne wskazówki co do pytań referendalnych można pośrednio wyciągnąć również z treści poszczególnych przepisów u.r.l. Są to w szczególności:

- **treść art. 2 ust. 3 u.r.l. w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 1**, z których wynika, że w referendum nie stosuje się pytań otwartych. W przepisach jest mowa udzielaniu o pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo dokonaniu wyboru między określonymi wariantami. Pytania muszą być więc postawione w sposób bardzo jasny i jednoznaczny,

- **treść art. 17 ust. 1 u.r.l.** zgodnie z którym „*Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem; organ stanowiący jest związany treścią wniosku*”.

³⁰⁵ Obecnie chociażby ze względu na trudną sytuację gospodarczą, wysokie ceny oraz problemy z wyłonieniem wykonawców, gminy często mają problem z realizacją nawet nieodległych niewielkich zadań jednorocznych realizowanych np. w ramach budżetu obywatelskiego.

³⁰⁶ Art. 15 ust. 2 u.r.l.: „*Wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania*”.

Przy formułowaniu pytania referendalnego należy mieć na uwadze, aby pytania referendalne lub warianty nie prowadziły do sprzecznego z prawem rozstrzygnięcia.

4.2.1.2. Element drugi uchwały o przeprowadzeniu referendum - termin przeprowadzenia referendum

Kolejnym obligatoryjnym elementem uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum jest wskazanie terminu jego przeprowadzenia. Obowiązek ten wynika z treści art. 9 ust. 2 u.r.l.

W przypadku referendum przeprowadzanego z inicjatywy rady gminy, kwestię terminu jego przeprowadzenia reguluje art. 10 u.r.l. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 u.r.l.: *„Referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, z zastrzeżeniem ust. 3”*.

Kwestia publikacji uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum została określona w ustępie 1 ww. artykułu. Zgodnie z tym przepisem: *„Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym uchwała rady gminy podlega ponadto bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie”*.

Ustęp trzeci artykułu 10 u.r.l. dotyczy sytuacji, w której wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, a w sąd administracyjny uwzględnił skargę złożoną na to rozstrzygnięcie – w takim przypadku referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego³⁰⁷. W takim przypadku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie aktualizacji kalendarza czynności związanych z przeprowadzeniem referendum, którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 4 u.r.l. Pamiętać o ogólnych zasadach wynikających z art. 8a u.r.l. dotyczących dni, w których mają odbywać się wymienione w tym przepisie wybory. Termin przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców gminy został określony w art. 21 u.r.l., o czym szerzej w dalszej części dysertacji.

³⁰⁷ *„Jeżeli wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum, w przypadku uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi złożonej na to rozstrzygnięcie, referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego”*.

4.2.1.3. Element trzeci uchwały o przeprowadzeniu referendum - wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a

Brak nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a, podobnie jak w przypadku nieuwzględnienia innych wymaganych prawem elementów, powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały³⁰⁸. Należy pamiętać, iż równe prawo do udziału w referendum przysługuje wszystkim określonym w przepisach mieszkańcom gminy. Prawo to nie byłoby realizowane w sposób prawidłowy i pełny, bez spełnienia wymogu określonego w opisywanym przepisie, eliminowałby bowiem możliwość samodzielnego oddania głosu przez osoby z niepełnosprawnościami.

4.2.1.4. Element czwarty uchwały o przeprowadzeniu referendum - kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 2 pkt 4 u.r.l., uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum powinna określać kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum. W istocie kalendarz taki powinien mieć formę harmonogramu określającego czas wykonania poszczególnych zadań przewidzianych w przepisach u.r.l. Słusznie wskazuje A. Kisielewicz, iż: „*Kalendarz czynności związanych z referendum to inaczej określenie dni, w których upływają terminy wykonania tych czynności przewidzianych w ustawie*”³⁰⁹.

4.2.2. Treść uchwały rady gminy w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców

W przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cel publiczny, prócz opisanych wcześniej elementów obligatoryjnych przewidzianych dla uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 9 ust. 2 u.r.l.), uchwała powinna wskazywać również cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania. Ze względu na fakt, iż nie jest to jedyny przepis u.r.l., który w nieco odmienny sposób opisuje zasady samoopodatkowania się mieszkańców, autor dysertacji uznaje za słuszne przeprowadzenie, krótkiej charakterystyki tego rodzaju referendum. Poniżej zostaną przedstawione również pozostałe odmienności ustawowe dotyczących tego rodzaju referendum.

³⁰⁸ Zob. np. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 31.01.2017 r., LEX O.4131.3.2017.EB, Mazow 2017, nr 1195.

³⁰⁹ A. Kisielewicz, Komentarz do art. 9 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne zostało przez ustawodawcę przewidziane wyłącznie na poziomie gminy samorządowej. Jest o nim mowa w zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak również w ustawie o referendum lokalnym. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 stanowi, iż przedmiotem referendum gminnego może być również „*samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy*”.

Wpływy z samoopodatkowania się mieszkańców należy zaliczyć do dochodów gminy. Wynika to wprost z treści art. 54 ust. 2 zd. 1 u.s.g., zgodnie z którą prócz dochodów gminy określonych w odrębnych ustawach: „*Dochodami gminy mogą być także wpływy z samoopodatkowania mieszkańców*”. Zdanie drugie cytowanego wyżej przepisu wskazuje, iż „*Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym*”, co oznacza, że referendum w sprawie samoopodatkowania, zgodnie z powszechnie przyjętym w piśmiennictwie znaczeniem ma charakter obligatoryjny. W konsekwencji powyższego uzasadnione jest stwierdzenie, że tylko mieszkańcy gminy w drodze głosowania referendalnego mogą postanowić o nałożeniu na siebie określonej daniny publicznej. Należy wspomnieć, że samoopodatkowanie się mieszkańców jest szczególną i wyjątkową formą podatku, która jest jednak odmienna od przyjętego powszechnie znaczenia tego słowa. Podatek jest daniną publiczną odgórnie i jednostronnie nakładaną przez organy administracji na obywateli, którzy nie mają też możliwości zadecydowania o jej przeznaczeniu. W przypadku samoopodatkowania, jak sama nazwa wskazuje, to mieszkańcy decydują zarówno o istnieniu dodatkowego zobowiązania, jak również przeznaczeniu zebranych w ten sposób środków. Choć referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców jest rzadko wykorzystywanym narzędziem to możliwość jego przeprowadzenia należy ocenić pozytywnie. Mieszkańcy, którzy mają określony cel posiadają przyznane przez ustawodawcę prawne narzędzie do jego realizacji. Jest to droga do finansowania przez mieszkańców ważnych dla nich przedsięwzięć lub inwestycji. Zgodnie z art. art. 2 ust. 2 pkt 2 u.r.l. cel samoopodatkowania mieszkańców musi mieścić się w zakresie ustawowych zadań i kompetencji organów gminy. Zadania i kompetencje organów gminy są określone ustawowo i nie mogą być rozszerzane w drodze referendum.

Różnice dotyczące referendum w sprawie samoopodatkowania w odniesieniu do innych rodzajów referendum gminnego przejawiają się zasadniczo trzech kwestiach dotyczących treści:

- 1) uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum,
- 2) informacji o zamierzonym referendum,
- 3) wniosku o przeprowadzenie referendum.

Wszystkie wyżej wymienione dokumenty prócz elementów wspólnych z innymi rodzajami referendum lokalnego przeprowadzanego na terenie gminy, powinny zawierać wskazanie celu lub celów oraz zasady samoopodatkowania³¹⁰. Zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum w sprawie samoopodatkowania „*bezwzględną większością głosów swojego ustawowego składu*”. Jak wiadomo ustawowy skład liczbowy rad gmin w zależności od liczby mieszkańców gminy ustawodawca określił w treści art. 17 u.s.g.

Wpływy z samoopodatkowania są formą zbierania środków publicznych na określony cel. Ktoś mógłby stwierdzić, że w obecnych czasach, kiedy bardzo popularne są organizowane *ad hoc* publiczne zbiórki internetowe, takie rozwiązanie ustawowe nie jest potrzebne. Zasadniczą różnicą dotyczącą wskazywanych rozwiązań jest jednak to, że w przypadku rozstrzygniętego referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cel publiczny mieszkańcy danej gminy stają się zobligowani do uiszczania daniny publicznej, której referendum dotyczyło. Nie ma tu więc mowy o dobrowolności świadczenia, gdyż może ono być egzekwowane podobnie jak inne świadczenia o charakterze podatkowym. Również A. Szewc podkreśla, że „*Świadczenia te mają charakter ciężarów publicznych i - w razie potrzeby - są egzekwowane w trybie ustalonym przez ordynację podatkową dla egzekucji zobowiązań podatkowych*”³¹¹. Zgodnie z art. 56 ust. 2 u.r.l. wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Jest to kolejny element rozróżniający od pozostałych rodzajów referendum w których, wynik jest rozstrzygający jeśli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum zostanie oddanych więcej niż połowa ważnych głosów. Z powyższego wynika, że trudniej jest o rozstrzygający wynik

³¹⁰Zob. art. 9 ust. 3, art. 13 ust. 2 oraz 15 ust. 2 u.r.l.

³¹¹A. Szewc, Komentarz do art. 54 u.s.g. [w:] G. Jyż, Z. Pławeczki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. IV*, Warszawa 2012. System Informacji Prawnej Lex.

referendum w sprawie samoopodatkowania. Trzeba mieć jednak na uwadze, że opisywane referendum dotyczy wyjątkowej materii, której przedmiotem jest nałożenie dodatkowego ciężaru publicznego na ogół mieszkańców gminy. Ciężar ten dotyczy również mieszkańców, którzy nie wzięli udziału w referendum, lub wyrazili głos przeciwny samoopodatkowaniu, lecz pozostawali w mniejszości.

Przyjęcie kwalifikowanej większości co najmniej 2/3 ważnych głosów należy więc przyjąć za zasadne³¹². Co ważne, niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa podkreślają, że należałoby ten wymóg jeszcze bardziej zaostrzyć. Na takim stanowisku stoi P. Uziębło, który w komentarzu do u.r.l. w kontekście zwiększonego do 2/3 głosów, progu wymaganego dla rozstrzygnięcia referendum w sprawie samoopodatkowania stwierdza, iż: „*racjonalność takiego podwyższenia nie wymaga uzasadnienia, aczkolwiek pewne wątpliwości muszą dotyczyć, czy, mimo wszystko, nie jest to wymóg zbyt łagodny, szczególnie iż w skrajnym przypadku poparcie samoopodatkowania może nieznacznie przekraczać 20%, licząc wszystkich mieszkańców danej jednostki. Można wszakże stwierdzić, że osoby nieuczestniczące w głosowaniu nie powinny być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu problemów lokalnych, jednakże rzeczony samoopodatkowanie ma charakter szczególny. W mojej ocenie istotnym wydawałoby się nie tylko podniesienie progu wymaganego poparcia, ale także progu frekwencji, chociażby do poziomu 50%, analogicznego z wymogami dla referendum ogólnopolskiego. Pozwoliłoby to na znacznie większą legitymizację wprowadzenia tego rodzaju danin publicznych, które przecież dotyczą wszystkich członków rzeczony korporacji przymusowej, a nie tylko tych, którzy uczestniczyli w głosowaniu, chociaż może z punktu widzenia interesów samego samorządu i jego organów stanowiłoby to znaczne utrudnienie*”³¹³. W ocenie autora niniejszej pracy podnoszenie wymaganego w referendum progu może przynieść odwrotny efekt od zamierzonego. Obecnie mieszkańcy, którzy nie biorą udziału w głosowaniu referendalnym muszą się liczyć z tym, że poprzez brak działania również przyczyniają się do ostatecznego wyniku, a co za tym idzie wynikających z tego konsekwencji. Taka świadomość może wpłynąć pozytywnie na zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne i co za tym idzie frekwencję w głosowaniu.

³¹²Tak, w odniesieniu do progu 2/3 ważnych głosów, stwierdza również B. Dauter: „*To obostrzenie jest ze wszech miar uzasadnione, jeżeli zważyć, że przedmiot referendum dotyczy materii, która co do zasady regulowana jest w drodze ustawowej, a ponadto wynik referendum dotyczy w równym stopniu wszystkich mieszkańców danej wspólnoty samorządowej*”. B. Dauter, Komentarz do art. 56 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

³¹³P. J. Uziębło, Komentarz do art. 56 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

5. Referendum gminne przeprowadzane z inicjatywy mieszkańców

5.1. Prawo inicjatywy referendalnej

Możliwość wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek mieszkańców gminy została przewidziana w treści art. 11 u.r.l. Zgodnie z treścią ust. 1 ww. artykułu, z inicjatywą referendalną wystąpić może:

- 1) grupa co najmniej pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy³¹⁴,
- 2) statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego (tu - gminy),
- 3) organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego (tu - gminy).

Wszystkim wyżej wymienionym podmiotom ustawodawca w treści art. 11 ust 2 u.r.l., nadaje nazwę „*inicjatorzy referendum*”. Wyjątek od powyższej zasady został przez ustawodawcę przewidziany w treści art. 11 ust 1a u.r.l., zgodnie z którą: „*Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców gminy w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy wystąpić może jedynie grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy*”.

5.1.1. Grupa obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy jako inicjator referendum

Rozpatrując zagadnienie referendum przeprowadzanego z inicjatywy mieszkańców już na samym początku należy uporządkować kwestię dotyczącą użytej przez ustawodawcę nomenklatury. Z jednej bowiem strony artykuł 4 u.r.l., wskazuje, że referendum przeprowadza się (z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego) lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Z drugiej strony art. 11 u.r.l. stanowi, iż z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców wystąpić mogą wskazane w tym przepisie podmioty, które powinny być zwane „*inicjatorami referendum*”. Zestawienie ww. przepisów nie prowadzi do jasnej konkluzji, toteż wymaga wyjaśnienia, że należy odróżnić występujące kolejno:

³¹⁴W odniesieniu do pozostałych jednostek podziału terytorialnego (powiat, województwo) u.r.l. wymaga grupy składającej się z co najmniej 15 obywateli, co wynika z treści art. 11 ust. 1 pkt 1) u.r.l.

- 1) Inicjatywę przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców (art. 11 u.r.l.),
- 2) Sam wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 4 u.r.l.),
który jest następstwem ww. inicjatywy.

W ocenie autora dysertacji, sprawa jest oczywista, natomiast wątpliwości może rodzić systematyka ustawy – gdzie najpierw (w art. 4 u.r.l.) wskazuje się na wniosek mieszkańców, a następnie (w art. 11 u.r.l.) na inicjatorów referendum. W rzeczywistości chronologia jest odwrotna – wpierw następują działania inicjatorów, a następnie jest kreowany wniosek popierany przez mieszkańców. Sprawa ta wyklaruje się jeszcze w dalszych rozważaniach poświęconych referendum przeprowadzonemu na wniosek mieszkańców, gdzie zostaną opisane poszczególne jego etapy. Należy podkreślić, że opisywane w ramach niniejszego podrozdziału referendum z inicjatywy samych mieszkańców gminy stanowi kwintesencję samorządności lokalnej. Działanie mieszkańców nie ogranicza się bowiem do samego aktu dokonania wyboru określonej opcji poddanej pod referendum, ale istotnie przyczynia się również do jego organizacji, nadając jej społeczny impuls. Zapewne nie bez powodu, ustawodawca w art. 11 u.r.l. inicjatywę mieszkańców przedstawia w pierwszej kolejności. W tym zakresie zgodzić się należy z P. Uziębło, który stwierdził, iż *„Naturalnie najbardziej pożądane, z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jest podejmowanie klasycznych oddolnych działań z tym związanych, czyli wnoszenie inicjatyw przez niezorganizowane wcześniej grupy mieszkańców. Taki też wniosek nasuwa się z systematyki art. 11 ust. 1, gdzie sami mieszkańcy wymienieni zostali jako pierwsi, spośród wszystkich podmiotów, którym przyznano takie prawo”*³¹⁵.

W artykule 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l. ustawodawca zastosował rozróżnienie polegające na gradacji dot. liczby osób uprawnionych do zainicjowania referendum. Zgodnie z tym przepisem z inicjatywą przeprowadzenia referendum wystąpić może *„grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy”*. Kwestia posiadania prawa wybierania do rady gminy została opisana szczegółowo w rozdziale dotyczącym zakresu podmiotowego referendum, toteż nie będzie powielana w ramach niniejszych rozważań.

³¹⁵P. J. Uziębło, Komentarz do art. 11 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

W ocenie autora niniejszej pracy sama gradacja w zakresie prawa inicjatywy referendalnej na poziomie gminy (minimum pięciu obywateli) oraz innych jednostek samorządu terytorialnego (minimum piętnastu obywateli) jest zbędna i może mieć wymiar jedynie symboliczny. Trzeba pamiętać o tym, że najmniejsze polskie gminy liczą kilkuset mieszkańców, trudno więc uznać, żeby zebranie grupy 15 osób w istotnej dla gminy sprawie mogło stanowić jakikolwiek problem. Podczas analizy treści ww. przepisu, w pierwszej kolejności rzuca się w oczy użyty w odniesieniu do gminy zwrot „*także*”, który zgodnie z zasadami języka polskiego może świadczyć, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego może wystąpić zarówno grupa co najmniej piętnastu obywateli, a także pięciu obywateli gminy. Przepis ten należy ocenić jako błędnie sformułowany, gdyż jego literalne brzmienie prowadzi do nieracjonalnych wniosków. *De lege ferenda* wypadałoby go poprawić poprzez usunięcie słowa „*także*”.

5.1.2. Statutowa struktura terenowa partii politycznej jako inicjator referendum

Inicjatorem referendum może być również statutowa struktura terenowa partii politycznej. Ustawodawca w sposób właściwy odnosi się do statutowej struktury, gdyż to właśnie statut partii politycznej powinien zawierać zasady tworzenia i znoszenia terenowych jednostek organizacyjnych partii³¹⁶. Ustawa o partiach politycznych nie wskazuje jednak zakresu terytorialnego jaki powinny przybierać statutowe struktury partii i czy powinny odpowiadać granicom danej jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie autora dysertacji z powyższego wynika, że należy dopuścić możliwość posiadania prawa inicjatywy referendalnej dla terenowych struktur partii politycznych, których zasięg mieści się w obszarze gminy. Nie jest uzasadnionym nadawanie prawa inicjatywy referendalnej strukturom partii politycznych o zasięgu ponadgminnym (nawet jeśli swoją działalnością obejmują obszar danej gminy). Świadczyć o tym może również literalne brzmienie art. 11 ust. 3 u.r.l., które przyznaje wprost prawo inicjatywy referendalnej organizacjom społecznym posiadającym osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku partii politycznych ustawodawca takiego zastrzeżenia rozszerzającego nie zastosował.

Odmienne stanowisko przedstawił np. P. Uziębło, twierdząc, że: „*Kryterium oceny struktury terytorialnej organizacji partyjnych będą więc, w takim przypadku, właściwe*

³¹⁶Art. 9 ust. 1 pkt 7 u.part.pol.

statuty zarejestrowanych partii politycznych. W tym miejscu rodzą się jednak dwa pytania. Po pierwsze, czy referendum może być inicjowane przez strukturę terenową partii, której obszar działania jest większy niż obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia praw jednostki odpowiedź musi być pozytywna, aczkolwiek mogą być wątpliwości, czy rzeczywiście taki był cel ustawodawcy. Nie można jednak zakładać, że struktury terenowe wszystkich partii politycznych będą się pokrywać z zasadniczym podziałem terytorialnym kraju, gdyż taki obowiązek prawny nie istnieje. Ponadto przyjęcie powyższego stanowiska winno prowadzić do uznania, że wszczęcie procedury zarządzania referendum może być podjęte przez każdą strukturę partii politycznej działającą na szczeblu niższym niż szczebel ogólnokrajowy, pod warunkiem, że obszar jej działania dotyczy również wspomnianej jednostki samorządowej. Nie ma podstaw prawnych, które pozwalałyby na odmienną interpretację przepisu³¹⁷. Podobnie A. Rakowska-Trela, twierdzi, że: „wątpliwość dotyczy kwestii, czy wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego musi złożyć struktura terenowa partii, której obszar działania pokrywa się z granicami danej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że przeciw wywodzeniu takiej konieczności z dyspozycji art. 11 ust. 1 pkt 2 ReferLokU (tu u.r.l - przyp. P.W.) przemawia zarówno brak posłużenia się przez ustawodawcę pojęciem „odpowiedniej” struktury terenowej, co mogłoby sugerować konieczność odnoszenia jej do granic danej jednostki, a określenie jej jako struktury „działającej w danej jednostce samorządu terytorialnego”, co pozwala na szerszą i swobodniejszą interpretację. Po drugie, z żadnego przepisu prawa nie wynika nakaz, aby partie polityczne organizowały swoje struktury terenowe w ten sposób, aby pokrywały się one z zasadniczym podziałem terytorialnym kraju. Tym samym więc należy opowiedzieć się za interpretacją dopuszczającą złożenie takiego wniosku zarówno przez strukturę o szerszym zasięgu terenowym niż jednostka, w której ma odbyć się referendum, ale także i węższym – jeżeli tylko struktura ta będzie spełniała przesłankę działania w danej jednostce samorządu terytorialnego (ocenianej przez pryzmat postanowień statutu danej partii), a sprawa, której referendum ma dotyczyć, będzie zawierała się w katalogu z art. 2 ReferLokU”³¹⁸.

W ocenie autora dysertacji, brak obowiązku utworzenia gminnych struktur terenowych partii politycznych nie jest uzasadnieniem do wskazanej wyżej interpretacji przepisów u.r.l. Bowiem to partie polityczne konstruując swoje statuty powinny dostosowywać się

³¹⁷P. J. Uziębło, Komentarz do art. 11 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³¹⁸A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 9 [w:] *Ustawa o referendum...*

do przepisów ustawowych, przewidując konsekwencje swoich działań, w tym możliwość (bądź brak możliwości) inicjowania referendum. Nie jest również podstawą do innej interpretacji brak użycia przez ustawodawcę sformułowań wymienionych w wyżej cytowanym fragmencie, gdyż ustawodawca wspomina o strukturze terenowej partii politycznej działającej „w danej jednostce samorządu terytorialnego”. Zgodzić się należy jednak, z poglądem wyrażonym przez ww. autorów, iż należy uznać prawo do inicjatywy referendalnej terenowym strukturom partii politycznych o zasięgu mniejszym niż gminny, a działającym na terenie danej gminy. Przedstawiona interpretacja przepisu nie prowadzi do ograniczenia praw podmiotowych, należy bowiem pamiętać, że jeśli struktura partii politycznej nie będzie mogła wystąpić z inicjatywą referendalną, jej członkowie mogą to zrobić np. korzystając z możliwości przewidzianej w art. 11 ust. 1 pkt 1, tj. jako grupa obywateli. Przeciwna interpretacja wymagałaby zmiany ustawowej – poprzez zastosowanie do struktur partii politycznych analogicznego zastrzeżenia do tego, które użyto w odniesieniu do organizacji społecznych (których „statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego”).

5.1.3. Organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego jako inicjator referendum

Jak podkreślono wcześniej inicjatorem referendum gminnego przeprowadzanego na wniosek mieszkańców może być również organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną. Jest to ostatni z trzech podmiotów posiadających prawo inicjatywy referendalnej, o których mowa w treści art. 11 u.r.l.

W przeciwieństwie do terenowych statutowych struktur partii politycznych ustawodawca wprost wskazuje, iż organizacja społeczna może posiadać zakres działania szerszy niż obszar gminy, w której może zainicjować referendum. Art. 11 ust. 3 u.r.l. stanowi bowiem o organizacji społecznej, której „statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego”.

W szczególności za takie organizacje należy uznać różnego rodzaju stowarzyszenia z wyłączeniem stowarzyszeń zwykłych, które z mocy ustawy, jako uproszczone formy stowarzyszenia są pozbawione osobowości prawnej³¹⁹. W myśl art. 17 ust. 1 u.p.stow.: „Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego”. W piśmiennictwie można spotkać odmienne stanowiska

³¹⁹Art. 40 ust. 1 u.p.stow.

co do tego czy w przypadku organizacji społecznej z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców może wystąpić samo stowarzyszenie czy też jego terenowa struktura³²⁰. W ocenie autora dysertacji w przypadku stowarzyszeń, sprawa nie jest zbyt skomplikowana. Zgodnie bowiem z treścią art. 10a ust. 2 zd. 1 u.p.stow.: „*Terenowa jednostka organizacyjna prowadzi działalność na podstawie statutu stowarzyszenia*”. Ustęp 3 ww. artykułu stanowi, że „*Jeżeli statut stowarzyszenia tak stanowi, terenowa jednostka organizacyjna może uzyskać osobowość prawną.*” W takim przypadku prawo inicjatywy referendalnej powinno być realizowane właśnie przez taką terenową jednostkę, która posiada osobowość prawną i obejmuje swoim działaniem obszar gminy, w której ma być przeprowadzone referendum.

W przypadku innych organizacji społecznych, których terenowe jednostki nie posiadają osobowości prawnej, z inicjatywą referendalną powinny wystąpić same podmioty, które tą osobowość posiadają. Nie wyklucza to jednak możliwości zainicjowania referendum przez terenową strukturę w imieniu podmiotu posiadającego osobowość prawną o ile posiada ona stosowne upoważnienie wynikające z dokumentacji danej organizacji społecznej. W polskim ustawodawstwie brak jest pojęcia „*organizacji społecznej*”. Biorąc pod uwagę, wymóg posiadania osobowości prawnej należy uznać, że prócz stowarzyszeń rejestrowych, prawo inicjatywy referendalnej posiadają fundacje, związki zawodowe i organizacje pracodawców.

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, iż w piśmiennictwie podnoszone są postulaty *de lege ferenda* w zakresie doprecyzowania wyżej opisanych kwestii, co podkreśla B. Przywora w następujących słowach: „*pod rozwagę ustawodawcy można poddać postulat de lege ferenda doprecyzowania terminu „organizacje*

³²⁰A. Rakowska Trela stoi na stanowisku, że: *W odniesieniu do organizacji społecznych, ustawodawca doprecyzował także, że muszą to być organizacje, których statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z wykładnią literalną należy przyjąć, że jeżeli dana organizacja ma szerszy zasięg działania i struktury terenowe, to jednak w każdym przypadku z wnioskiem powinny występować organy „centralne”.* A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 9 [w:] *Ustawa o referendum...*

Inny pogląd na sprawę przedstawia P. J. Uziębło twierdząc, że: „*Problem musi dotyczyć natomiast stwierdzenia czy prawo inicjowania rzeczony procedury posiadają terenowe struktury tego typu organizacji. Przepis wskazuje bowiem wyłącznie dwie przesłanki: wspomniany obszar działania oraz posiadanie osobowości prawnej. Wiadomym jest natomiast, że w przypadku organizacji społecznych, ich struktury terenowe osobowości takiej nie posiadają. Nie zmienia tego możliwość tworzenia, w przypadku stowarzyszeń, terenowych jednostek organizacyjnych, rodząca obowiązek zawiadomienia o tym fakcie organu nadzorującego. W konsekwencji stoję na stanowisku, że możliwość realizacji prawa do wszczęcia postępowania w sprawie zarządzenia referendum przysługuje terenowym jednostkom organizacji społecznych, posiadających osobowość prawną, o ile zostaną one upoważnione do podjęcia takich działań przez statutowe organy niniejszych organizacji, uprawnione do ich reprezentowania w stosunkach zewnętrznych*”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 11 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

społeczne”²¹. Niewątpliwie, organizacje te muszą realizować interes społeczny, np. stowarzyszenia (wyłącznie posiadające osobowość prawną, co oznacza niemożność realizacji prawa inicjowania referendum przez stowarzyszenia zwykłe), związki zawodowe i organizacje pracodawców. Ponadto jednoznacznego przesądzenia wymaga, czy prawo inicjowania procedury w sprawie zarządzenia referendum posiadają terenowe struktury organizacji społecznych”³²¹. Autor niniejszej pracy podtrzymuje powyższe postulaty.

³²¹B. Przywora, 5. Regulacje prawne dotyczące referendum lokalnego w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy z inicjatywy mieszkańców [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.

5.2. Obowiązek powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną

Podmioty, o których mowa w art. 11 u.r.l., o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną powinny poinformować na piśmie właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³²². Zgodnie z treścią art. 12 ust. 6 u.r.l., w przypadku, gdy referendum dotyczyć ma odwołania organu gminy przed upływem kadencji, inicjator referendum powiadamia o zamiarze wystąpienia inicjatywą referendalną również komisarza wyborczego³²³. Użyte w przepisie słowo „również” oznacza, że w przypadku referendum odwoławczego należy przekazać informację obu podmiotom – wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz komisarzowi wyborczemu.

Ustawa, w zależności od podmiotu będącego inicjatorem referendum, określa oczekiwaną treść powiadomienia, o którym mowa powyżej. Przepisy art. 12 ust. 2 u.r.l. precyzują definitywnie, że zawiera ono:

- 1) **jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli** - nazwiska, imiona, adresy zamieszkania oraz numery ewidencyjne PESEL wszystkich członków grupy oraz wskazanie osoby będącej jej pełnomocnikiem,
- 2) **jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna** - nazwę inicjatora, adres siedziby oraz nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL osoby będącej jej pełnomocnikiem, przy czym do powiadomienia dołącza się poświadczony odpis z ewidencji partii politycznych lub odpis z rejestru organizacji wraz z jej statutem,
- 3) określenie sprawy, w której ma zostać przeprowadzone referendum.

5.2.1. Cudzoziemiec jako inicjator referendum

W tym miejscu *prima facie* zauważyć można, że wymóg podania przez inicjatorów referendum numeru PESEL może być pewną przeszkodą dla cudzoziemców będących obywatelami Unii Europejskiej a zamieszkałymi na terenie gminy. Przeszkoda ta jest jedynie pozorna, trzeba bowiem pamiętać, że w sprawach nieuregulowanych w u.r.l. należy sięgnąć do właściwych przepisów u.k.w.³²⁴. Ustawa ta w zawartym w art. 5 słowniku definicji ustawowych jasno wskazuje, że ilekroć w kodeksie wyborczym jest

³²² Wynika to z treści art. 12 ust. 1 u.r.l. Zgodnie z tym przepisem w przypadku referendum przeprowadzanego na innych szczeblach JST należy poinformować przewodniczącego zarządu właściwej jednostki. Na poziomie powiatu i województwa to właśnie przewodniczący zarządu właściwej jednostki samorządu terytorialnego wykonuje określone w u.r.l. zadania.

³²³Do takiego powiadomienia stosuje się odpowiednio przepisy art. 12 ust. 1-3 u.r.l.

³²⁴Art. 1 ust. 2 u.r.l.

mowa o „numerze ewidencyjnym PESEL - należy przez to rozumieć, w odniesieniu do obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość”³²⁵. Mając na uwadze powyższe nie należy wykluczać obywateli UE uprawnionych do głosowania w danej gminie z udziału w procedurze referendalnej (również na jej wczesnym etapie obejmującym prawo inicjatywy). Potwierdził to NSA w następujących słowach: „*Prawo do wyrażania woli w drodze referendum lokalnego jest ujęte szerzej niż prawo wyborcze czy prawo do udziału w referendum ogólnokrajowym. Jego istotę stanowi uprawnienie każdego mieszkańca, w tym obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, do udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym. Trzeba też pamiętać, że obywatele Unii zamiast numeru PESEL podają numer paszportu lub innego dowodu tożsamości (art. 5 pkt 10 k.wyb.)*”³²⁶. Powyższe wyjaśnienie autor niniejszej pracy uznaje za istotne, gdyż w piśmiennictwie można spotkać również przeciwną interpretację³²⁷. Ponadto zważyć należy, że cudzoziemcy również mają możliwość uzyskania numeru PESEL. Kwestię tą reguluje w szczególności u.ewid.lud. oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 stycznia 2012 r. w sprawie nadania lub zmiany numeru PESEL³²⁸. Zgodnie z ww. przepisami cudzoziemiec, który dokonuje zameldowania na pobyt stały lub czasowy automatycznie uzyskuje numer PESEL. W przypadku braku miejsca zameldowania na pobyt stały albo na pobyt czasowy wniosek o nadanie numeru PESEL cudzoziemiec może w dowolnej gminie złożyć stosowny wniosek.

Zmiana związana z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców

W trakcie pisania niniejszej dysertacji zmianie uległy przepisy u.k.w., co jest związane między innymi z pracami nad wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców. W myśl ustawy zmieniającej nastąpić to ma w „*terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7*”³²⁹. Z powyższego wynika, że choć termin wprowadzenia zmiany nie jest w momencie pisania niniejszego tekstu znany, to należy mieć na uwadze, iż zmianie ulegnie między innymi treść definicji ustawowej

³²⁵Art. 5 pkt 10 u.k.w.

³²⁶Uchwała NSA z 11.12.2017 r., II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr 2, poz. 20.

³²⁷Inaczej A. Rakowska-Trela, która stwierdza, iż „*Konieczne elementy, jakie mają zostać zawarte w powiadomieniu, ustawodawca wymienił w sposób wyczerpujący i jasny, potwierdzając jednocześnie poprzez wprowadzenie wymogu podania numeru PESEL, że obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi nie mają prawa należeć do grupy inicjującej przeprowadzenie referendum*”. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³²⁸Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1984 z późn. zm.

³²⁹Art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.).

dotyczącej numeru PESEL zawartej w u.k.w. Ustawa zmieniająca przewiduje, iż art. 5 pkt 10 u.k.w. otrzyma brzmienie, zgodnie z którym ilekroć w kodeksie jest mowa o „numerze ewidencyjnym PESEL - należy przez to rozumieć numer PESEL nadawany w trybie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2022 r. poz. 1191)”. W uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej można przeczytać, że „Zmiana w pkt 10, który obecnie określa, że przez numer PESEL należy rozumieć w stosunku do obywateli Unii Europejskiej numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość wiąże się z wprowadzeniem regulacji nakładającej obowiązek posiadania numeru PESEL przez każdą osobą uprawnioną do głosowania w jakichkolwiek wyborach odbywających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”³³⁰. Należy również podkreślić, iż Centralny Rejestr Wyborców ma być połączony z bazą PESEL.

5.2.2. Wskazanie siedziby partii politycznej/ organizacji społecznej będącej inicjatorem referendum

W zakresie dotyczącym wskazania siedziby partii politycznej lub organizacji społecznej, w należy uznać, że powinna być to siedziba właściwej statutowej struktury terenowej partii politycznej działającej w danej gminie lub organizacji społecznej posiadającej osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc powinna to być siedziba terenowa podmiotu, który będzie inicjatorem referendum a nie jego główna siedziba. Literalne brzmienie art. 12 ust. 2 pkt 2 u.r.l. również może wskazywać, że chodzi o adres siedziby inicjatora referendum („jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna - nazwę inicjatora, adres siedziby oraz nazwisko, imię, adres zamieszkania i numer ewidencyjny PESEL osoby będącej jej pełnomocnikiem...”). Ponadto patrząc na ww. zagadnienie systemowo, zauważyć należy, że w treści art. 14 ust. 2 pkt 2 u.r.l. ustawodawca wymaga, aby karta do zbierania podpisów poparcia inicjatywy referendalnej zawierała: „nazwę i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna”, toteż należy domniemywać, że i w opisywanym przepisie ustawodawca miał na myśli terenowe struktury.

³³⁰Projekt ustawy z dnia 18.10.2022 r., o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Numer projektu: UD457. Źródło: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-wyborczy-oraz-niektorych-innych-ustaw>

De lege ferenda treść przewidzianego w art. 12 ust. 2 u.r.l., katalogu, powinna zostać poprawiona w celu uniknięcia niejednoznaczności, gdyż redakcja tego przepisu powoduje również inne wątpliwości. Prócz opisanej wyżej kwestii, wyjaśnienia wymaga, że wskazany w art. 12 ust. 2 pkt 2 u.r.l. obowiązek dotyczący przedstawienia statutu wraz z powiadomieniem o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, należy odnosić również do partii politycznych. A. Rakowska-Trela słusznie zwraca uwagę, że wątpliwości budzi „*obowiązek dołączenia do zgłoszenia dokonywanego przez partię polityczną jej statutu – wykładania literalna (brak przecinka w ust. 2 pkt 2) sugeruje, że obowiązek taki mają jedynie organizacje społeczne*”³³¹. Statut partii jest dokumentem niezbędnym dla weryfikacji prawa tego podmiotu do wystąpienia z inicjatywą referendalną. Inaczej rzecz ujmując, statut pozwala na weryfikację, czy z inicjatywą ma zamiar rzeczywiście wystąpić „*statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego*”, o której mowa w treści art. 11 ust. 1 pkt 2 u.r.l.

Z punktu widzenia praktyki, zauważyć należy, że w przypadku inicjowania referendum przez grupę mieszkańców, warto, aby grupa ta była większa niż wymagane ustawą minimum pięć osób. Można sobie wyobrazić sytuację, w której część mieszkańców będzie chciała wycofać się z inicjatywy referendalnej, albo dojdzie do innego zdarzenia losowego (np. śmierć jednego z inicjatorów), które spowoduje, iż grupa nie będzie już spełniać wymogów ustawowych stawianych co do inicjatora referendum. W ocenie autora dysertacji, jeśli do takiego zdarzenia dojdzie po złożeniu właściwego wniosku o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 15 ust. 1 u.r.l., to nie powinno mieć już żadnego znaczenia.

5.2.3. Działanie inicjatorów referendum przez pełnomocnika

Należy uznać, że skoro treść art. 12 ust. 2 u.r.l. wskazuje na obligatoryjne elementy powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.r.l. to oznaczać to może, że wyznaczenie przez inicjatorów referendum pełnomocnika również jest obligatoryjną czynnością (skoro w treści powiadomienia powinien być on wskazany). W ocenie autora dysertacji w świetle ww. przepisów wyznaczenie pełnomocnika należy więc uznać za czynność konieczną³³², mimo, że ustawa dopuszcza również możliwość działania bezpośrednio przez inicjatorów. Powyższe ma również praktyczne uzasadnienie, bowiem

³³¹A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³³²W przeciwnym przypadku racjonalny ustawodawca zapewne jasno by podkreślił, że pełnomocnika trzeba wskazać np. jeśli został on wyznaczony.

racjonalnym rozwiązaniem jest komunikowanie się z jednym pełnomocnikiem niż przykładowo z wieloma osobami wchodzącymi w skład grupy inicjatorów referendum. Również dla samych inicjatorów możliwość działania przez pełnomocnika stanowi duże ułatwienie, gdyż nie będą oni za każdym razem angażować całej grupy (w przypadku mieszkańców³³³), bądź statutowych organów lub innych osób uprawnionych do reprezentacji (w przypadku partii politycznej lub organizacji społecznej).

Zgodnie z art. 12 ust. 4 u.r.l. pełnomocnikiem inicjatora referendum może być jedynie osoba, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego³³⁴. Choć ustawodawca nie wypowiada się w tym zakresie, przyjąć należy, że pełnomocnik powinien być ustanowiony:

- 1) w formie dokumentu pełnomocnictwa udzielonego i podpisanego przez wszystkie osoby będące inicjatorem referendum - w przypadku, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l.
- 2) w formie dokumentu pełnomocnictwa udzielonego i podpisanego przez uprawnione organy (lub inne uprawnione podmioty) partii politycznej lub organizacji społecznej – w przypadku, o którym mowa art. 11 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.l.

W zakresie powyższego, w sposób prawidłowy wypowiada się również A. Kisielewicz, twierdząc, że *„warto zwrócić uwagę na to, że ustawa nie zobowiązuje inicjatorów do złożenia powiadomienia osobiście, nie wspomina też o podpisaniu zgłoszenia przez osoby, które wchodzi w skład grupy inicjującej referendum. Powiadomienie powinno być jednak podpisane przez wszystkie te osoby, a jeżeli jest składane przez pełnomocnika, wystarczy podpis pełnomocnika, z tym że pełnomocnik musi wylegitymować się pełnomocnictwem podpisanym przez wszystkie osoby wchodzące w skład grupy inicjatywnej. Podobnie w przypadku składania powiadomienia przez inicjatora - partię polityczną lub organizację społeczną powiadomienie musi być podpisane przez podmiot lub organ statutowo umocowany do jej reprezentowania na zewnątrz lub przez właściwie umocowanego pełnomocnika”*³³⁵. Ponadto powyższe twierdzenia dotyczące dokumentu pełnomocnictwa znajdują odzwierciedlenie w treści Wytycznych PKW (2021), zgodnie

³³³Trzeba pamiętać o tym, że grupa mieszkańców przy referendum gminnym powinna liczyć minimum 5 osób. Może być ich jednak również dużo więcej, toteż ustanawianie pełnomocnika jest w pełni uzasadnione.

³³⁴Zob. Rozdział IV dotyczący zakresu podmiotowego referendum i czynnego prawa wyborczego jako warunku koniecznego do wzięcia udziału w referendum.

³³⁵A. Kisielewicz, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

z którymi: „Do powiadomienia może zostać również dołączona kopia takiego dokumentu, pod warunkiem okazania oryginału osobie przyjmującej powiadomienie”³³⁶.

5.2.4. Doręczenie powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym

Ustawa nie określa szczegółowo sposobu dostarczenia powiadomienia, o którym mowa w treści art. 12 ust. 1 u.r.l. Przepis ten stanowi jedynie, że o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum inicjator referendum powiadamia na piśmie wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przyjąć jednak należy, że możliwe jest dostarczenie powiadomienia poprzez:

- 1) doręczenie do siedziby właściwego urzędu gminy osobiście przez inicjatora referendum bądź przez ustanowionego pełnomocnika,
- 2) wysłanie za pośrednictwem poczty tradycyjnej.

W ocenie autora dysertacji, nie ma również przeszkód, aby wysłać powiadomienie w formie elektronicznej – z wykorzystaniem kwalifikowanych podpisów elektronicznych lub innych równoznacznych z własnoręcznym podpisem środków uwierzytelniania. Mając na uwadze powyższe, ustalenia wymaga przede wszystkim, kiedy dochodzi do przekazania powiadomienia. Jest to o tyle istotne, że zgodnie z art. 14 ust. 1 u.r.l. „W terminie 60 dni od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie”.

W ocenie autora niniejszej pracy, w każdym z powyższych przypadków należy uznać, że datą przekazania powiadomienia jest data wpływu dokumentu do właściwego urzędu gminy. Jedyne wątpliwości mogą powstać w zakresie nadania przesyłki pocztą tradycyjną. W kwestii tej słusznie wypowiedział się WSA w Poznaniu, który stwierdził, że nie zgadza się ze stanowiskiem: „że o zachowaniu terminu do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum decyduje jego nadanie w placówce pocztowej operatora publicznego. Taka interpretacja art. 9 § 1 i 3 Kodeksu wyborczego w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o referendum lokalnym byłaby bowiem całkowicie sprzeczna z brzmieniem tych

³³⁶ Zgodnie z Wytycznymi PKW (2021): *Powiadomienie może zostać również podpisane przez pełnomocnika inicjatora referendum. W takim przypadku do powiadomienia powinien zostać dołączony oryginał dokumentu ustanawiającego pełnomocnika, podpisany odpowiednio przez wszystkie osoby wchodzące w skład grupy obywateli lub przez osoby upoważnione do reprezentowania na zewnątrz statutowej struktury terenowej partii politycznej, albo osoby upoważnione do reprezentowania na zewnątrz organizacji społecznej. Do powiadomienia może zostać również dołączona kopia takiego dokumentu, pod warunkiem okazania oryginału osobie przyjmującej powiadomienie*. Wytyczne PKW (2021), s. 1.

przepisów. Stanowią one jednoznacznie, że ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia dokumentu do organu wyborczego i urzędu gminy należy przez to rozumieć dzień złożenia dokumentu organowi wyborczemu i w urzędzie gminy. Ponadto w art. 9 § 3 Kodeksu wyborczego wskazano, że czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania organów wyborczych i urzędów gmin³³⁷.

5.2.5. Potwierdzenie otrzymania powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 3 u.r.l., po otrzymaniu powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany do niezwłocznego pisemnego potwierdzenia tego faktu. W przypadku referendum odwoławczego, analogiczny obowiązek dotyczy również komisarza wyborczego, który otrzymał przedmiotowe powiadomienie³³⁸. Pisemne potwierdzenie przyjęcia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną ma istotne znaczenie, bowiem z dniem przekazania powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.r.l. rozpoczyna bieg wyznaczony przez ustawodawcę czas na zbieranie podpisów poparcia inicjatywy referendalnej³³⁹. W ocenie autora dysertacji, nie ma przeszkód, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) upoważnił konkretnego pracownika urzędu do działania w jego imieniu w zakresie wyznaczonych mu ustawą czynności związanych z referendami, w tym również wydania z jego upoważnienia potwierdzenia, o którym mowa w art. 12 ust. 3 u.r.l.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, że pisemnym potwierdzeniem, o którym mowa w u.r.l. na pewno nie jest potwierdzenie otrzymania dokumentów poczynione na ich kopii w biurze podawczym urzędu. Takie potwierdzenie nie wyczerpuje dyspozycji art. 12 ust. 3 u.r.l., a jedynie potwierdza sam fakt wpływu dokumentów do urzędu. Potwierdzenie powinno nastąpić w drodze odrębnego dokumentu. Jeśli idzie o „niezwłoczność” potwierdzenia wskazać należy, że w piśmiennictwie jest ona interpretowana w różny sposób. P. Uziębło podkreśla, że właściwe organy „potwierdzają, w formie pisemnej, wpływanie powiadomienia, czyniąc to niezwłocznie, czyli w

³³⁷Wyrok WSA w Poznaniu z 4.10.2012 r., II SA/Po 690/12, LEX nr 1241211.

³³⁸W myśl art. 12 ust. 6 u.r.l.: „Inicjator referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji powiadamia o zamiarze wystąpienia z taką inicjatywą również komisarza wyborczego...”.

³³⁹„W terminie 60 dni od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie”.

najbliższym możliwym terminie”³⁴⁰. A. Kisielewicz natomiast podaje, że „Jeżeli powiadomienie zostało złożone bezpośrednio w siedzibie organu, potwierdzenie powinno być wystawione w chwili przyjęcia powiadomienia”³⁴¹. W ocenie autora niniejszej pracy nie zawsze będzie to jednak możliwe, choć oczywiście taki stan (natychmiastowego potwierdzenia) należy uznać za pożądany i należy do niego dążyć. Również P. Przybysz podkreśla, że „Nakaz niezwłocznego załatwienia sprawy nie jest tożsamy z nakazem załatwienia jej od ręki. Tak więc chodzi o to, aby sprawa została załatwiona tak szybko, jak to jest możliwe”³⁴².

Rozpatrując powyższe trzeba podkreślić, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) a w przypadku referendum odwoławczego komisarz wyborczy, przed wydaniem potwierdzenia, o którym mowa w art. 12 ust. 4 u.r.l., powinni zweryfikować uprawnienie podmiotów do wystąpienia z inicjatywą referendalną. Wynika to z treści Wytycznych PKW (2021), które wskazują na konieczność dokonania przez komisarza wyborczego następujących czynności:

- 1) Niezwłoczne zbadanie, czy inicjator spełnia wymogi określone w art. 11 ust. 1 u.r.l.³⁴³ oraz czy powiadomienie spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 2 u.r.l.³⁴⁴. Ponadto komisarz wyborczy sprawdza, czy powiadomienie zostało właściwie podpisane.
- 2) W przypadku gdy inicjatorem referendum jest grupa obywateli, komisarz wyborczy sprawdza, czy adresy członków grupy obywateli podane w powiadomieniu wskazują, że spełniają oni warunek określony w art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l. Ponadto sprawdza, czy adres pełnomocnika podany w powiadomieniu wskazuje, że spełnia on warunek określony w art. 12 ust. 4 u.r.l.³⁴⁵
- 3) Jeżeli inicjator spełnia wymogi określone w art. 11 ust. 1 u.r.l. oraz powiadomienie spełnia wymogi określone w art. 12 ust. 2 u.r.l., zostało prawidłowo podpisane, a adres

³⁴⁰P. J. Uziębło, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³⁴¹A. Kisielewicz, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

³⁴²Tak autor stwierdza w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego. P. Przybysz, Komentarz do art. 12 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XIII*, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej LEX.

Podobnie jest na gruncie prawa cywilnego. Warto w tym miejscu przytoczyć, że zgodnie z orzecznictwem SN terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, „termin „niezwłocznie” oznacza bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu” oraz wyznaczone treścią właściwych przepisów. Zob. wydany na gruncie prawa cywilnego Wyrok SN z 30.06.2011 r., III CSK 282/10, LEX nr 898707.

³⁴³Przepis ten określa katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z inicjatywą referendalną.

³⁴⁴Przepis wymienia obligatoryjne elementy powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną.

³⁴⁵Zgodnie z tym przepisem: „Pełnomocnikiem inicjatora referendum może być jedynie osoba, której przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego”.

pełnomocnika inicjatora podany w powiadomieniu wskazuje, że spełnia on warunek określony w art. 12 ust. 4 ustawy, komisarz wyborczy niezwłocznie potwierdza pisemnie otrzymanie powiadomienia. W przeciwnym przypadku komisarz wyborczy niezwłocznie odmawia pisemnie przyjęcia powiadomienia, wskazując stwierdzone wady. Od odmowy przyjęcia powiadomienia nie służy środek odwoławczy, jednakże inicjator referendum może złożyć do Państwowej Komisji Wyborczej skargę na działanie komisarza wyborczego, w trybie art. 160 § 1 pkt 5 u.k.w. Informację o tej możliwości komisarz wyborczy zawiera w piśmie w sprawie odmowy przyjęcia powiadomienia.

- 4) W przypadku gdy liczba osób wchodzących w skład grupy obywateli jest większa niż minimalna wymagana w art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy, a część z tych osób nie posiada prawa wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz minimalna ustawowa liczba osób wchodzących w skład tej grupy, które mogą wystąpić z inicjatywą przeprowadzenia referendum spełnia warunki ustawowe, komisarz wyborczy, potwierdzając przyjęcie powiadomienia, jednocześnie informuje na piśmie, że jeżeli warunek posiadania prawa wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, nie będzie spełniony przez te osoby z chwilą złożenia komisarzowi wyborczemu wniosku w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, nie zostaną one uznane za osoby wchodzące w skład grupy obywateli³⁴⁶.

Tytułem komentarza, stwierdzić należy, że powyższej weryfikacji i ewentualnej odmowy przyjęcia powiadomienia, nie można pożytywać jako ograniczenie prawa mieszkańców gminy do udziału w referendum. Wręcz przeciwnie, działanie takie czynione na wczesnym etapie całej procedury jest w pełni uzasadnione właśnie interesem inicjatorów referendum, którzy nie będą podejmować zbędnych czynności w przypadku, gdy okaże się, że część obywateli należących do grupy inicjatorów nie spełnia wymogów stawianych przez ustawę. Ujawnienie tego faktu na późniejszym etapie (np. po zebraniu podpisów i poniesieniu nakładów na rozpropagowanie informacji o referendum) mogłoby przynieść zdecydowanie gorsze skutki.

Z literalnego brzmienia art. 14 ust. 1 u.r.l. wynika, że terminy dotyczące dalszego procedowania należy liczyć od momentu powiadomienia tj. jak już wcześniej potwierdzono, od momentu złożenia/wpływu dokumentu powiadomienia do urzędu

³⁴⁶Wyjaśnienia PKW (2021), s. 1-2.

gminy. W ocenie autora niniejszej dysertacji, nie zmienia tego nawet fakt wydania potwierdzenia otrzymania powiadomienia w innym dniu. Powyższe znajduje również potwierdzenie w praktyce PKW³⁴⁷. Nie ma podstaw prawnych do uznania, że liczenie 60-dniowego terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l. należy zacząć od momentu potwierdzenia otrzymania powiadomienia. Byłoby to całkowicie sprzeczne z literalnym brzmieniem tego przepisu, który wypowiada się jasno i precyzyjnie. Co istotne u.r.l. stanowi o potwierdzeniu otrzymania powiadomienia, natomiast dopiero Wytyczne PKW (2021) zamiennie operują słowami potwierdzenie „otrzymania powiadomienia” oraz potwierdzenie „przyjęcia powiadomienia”. Sformułowania te powinny jednak znajdować oparcie w ustawie i być jednolite. Jest to jeden z przykładów wskazujących, iż Wytyczne PKW (2021) wychodzą daleko poza materię ustawową, o czym więcej w postulatach *de lege ferenda* do niniejszego rozdziału.

Czynność potwierdzenia otrzymania powiadomienia należy uznać za czynność o charakterze deklaratywnym tj. stwierdzającą fakt, iż do właściwego organu wpłynęły dokumenty w określonym w potwierdzaniu dniu. W przypadku jednak, gdy organ wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia powiadomienia – w takim przypadku termin 60 - dniowy na zbieranie podpisów poparcia po prostu nie biegnie. W tym zakresie w następujący sposób wypowiedział się również WSA w Poznaniu: *„Przepis art. 14 ust. 1 ustawy z 2000 r. o referendum lokalnym, należy rozumieć w taki sposób, że termin w nim ustanowiony w ogóle nie rozpoczyna swojego biegu, gdy którykolwiek z organów, które należy powiadomić o zamiarze przeprowadzenia referendum, ewidentnie odmawia inicjatorowi przyjęcia powiadomienia. W takiej sytuacji zawiadomienie inicjujące procedurę referendalną z art. 12 ust. 1 i 6 ustawy jest bowiem po prostu bezskuteczne*

³⁴⁷ Dla przykładu można wskazać przypadek powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowic w 2020 roku. Z treści wydanego w dniu 20 stycznia 2020 roku Postanowienia (68/2020) Komisarza Wyborczego w Katowicach wynika, że przyjmuje powiadomienie przekazane 17 stycznia 2020 roku. Powyższe oznacza, że Komisarz Wyborczy nie wydał postanowienia w dniu wpływu. W komunikacie w sprawie upływu terminu na złożenie przez Inicjatora referendum lokalnego, do Komisarza Wyborczego w Katowicach, wniosku mieszkańców w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Świętochłowice przed upływem kadencji Komisarz Wyborczy stwierdził, że 60-dniowy termin na złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum upłynął 17 marca 2020 r. Czyli 60 dni od daty wpływu powiadomienia, a nie potwierdzenia jego przyjęcia w dniu 20 stycznia 2020 roku.

Źródło:

<https://katowice.kbw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-i-referenda-w-toku-kadencji/kadencja-2018-2023/referenda-w-sprawie-odwolania-organu-rady-lub-wojta/inicjatywa-referendalna-w-sprawie-odwolania-prezydenta-miasta-swietochlowice-przed-uplywem-kadencji>

(jest niedokonane) i takim pozostaje do momentu, w którym wiadomość o odwołaniu tej odmowy zostanie zakomunikowana inicjatorowi referendum”³⁴⁸.

Wyżej wymienione Wytyczne PKW (2021) dotyczą referendum, którego przedmiotem jest odwołanie pochodzącego z wyborów organu jednostki samorządu terytorialnego i określają postępowanie komisarza wyborczego. Nie jest nigdzie jednoznacznie określone czy analogiczne zasady powinny mieć zastosowanie również do wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mając na uwadze powyższe argumenty, uzasadnionym jest przyjęcie, że tak. Tym bardziej, że na późniejszym etapie procedury weryfikacja będzie skupiać się w szczególności na samym wniosku referendalnym i jego zgodności z przepisami ustawy (zob. art. 16 u.r.l.).

Powyższe obrazuje również, że ze względu na konieczność przeprowadzenia pewnych czynności sprawdzających nie zawsze wydanie potwierdzenia otrzymania powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną będzie możliwe w tym samym dniu. W związku z tym, z punktu widzenia praktyki, zdaje się, że najbardziej pożądanym sposobem złożenia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, jest jego złożenie w urzędzie po wcześniejszym zapowiedzeniu. Pozwoli to w szczególności na przygotowanie się urzędników na przyjęcie dokumentów, ich weryfikację i wydanie stosownego potwierdzenia w tym samym dniu (co nie zawsze może być możliwe *ad hoc*). Trzeba bowiem pamiętać, że procedura referendalna nie należy do czynności, które odbywają się często. Wręcz przeciwnie – w wielu gminach nigdy nie miała miejsca, toteż nawet wyszkoleni urzędnicy, którzy zajmują się przeprowadzaniem wyborów w gminie, nie znają szczegółowych zagadnień związanych z referendami lokalnymi.

5.2.6. Postulaty *de lege ferenda* dotyczące zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia referendum w kontekście Wytycznych PKW (2021)

Jak już podkreślono wcześniej, lektura Wytycznych PKW (2021) skłania do wniosku, że w wielu przypadkach mają one funkcję bardziej kreującą niż interpretacyjną w odniesieniu do przepisów u.r.l. Wiele kwestii opisanych w wytycznych nie ma podstawy w przepisach u.r.l. Co ciekawe, bywa to wprost podkreślone w ich treści – np. w odniesieniu do nazwy grupy inicjatywnej, gdzie podkreślono, że „Przepisy ustawy nie regulują kwestii występowania przez grupę obywateli – inicjatora referendum pod określoną nazwą. Nie stanowi zatem wady powiadomienia podanie przez grupę obywateli

³⁴⁸Wyrok WSA w Poznaniu z 4.10.2012 r., II SA/Po 690/12, LEX nr 1241211.

*nazwy własnej, z zastrzeżeniem, że w treści tej nazwy nie mogą się znaleźć elementy agitacji na rzecz określonego wyniku referendum*³⁴⁹.

Podobnie jest z opisaną wcześniej procedurą związaną z powiadomieniem komisarza wyborczego i z jego postępowaniem z otrzymanym powiadomieniem. Co gorsze, w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kwestia ta nie została doprecyzowana ani w wytycznych ani również w ustawie. Przypomnieć należy w tym miejscu konstytucyjną zasadę praworządności, zgodnie z którą: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”. Szczegółowa procedura przeprowadzenia referendum powinna być opisana w kolejnych przepisach u.r.l., co stanowiłoby gwarancję prawa mieszkańców do skutecznego sięgania do tej instytucji demokracji bezpośredniej.

5.2.7. Wniosek dotyczący liczby osób uprawnionych do udziału w referendum

Inicjatorzy referendum powinni pamiętać o jeszcze jednej istotnej kwestii, czyli o złożeniu osobnego wniosku w celu uzyskania informacji dot. liczby osób uprawnionych do wzięcia udziału w głosowaniu. Liczba ta będzie przydatna w celu uzyskania wystarczającej ilości podpisów poparcia pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.r.l. w przypadku referendum gminnego przeprowadza się je na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. W myśl art. 12 ust. 5 u.r.l.: „*Na pisemny wniosek inicjatora referendum gminnego wójt (burmistrz, prezydent miasta), w ciągu 14 dni od otrzymania wniosku powiadamia, w formie pisemnej, inicjatora referendum lub jego pełnomocnika o liczbie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego uprawnionych do głosowania, o której mowa w art. 4, objętych rejestrem wyborców w gminie na koniec kwartału poprzedzającego złożenie wniosku*³⁵⁰. Należy o tym pamiętać, gdyż brak jest podstawy prawnej do przekazania przez organ wykonawczy ww. informacji bez wniosku ze strony inicjatora referendum. Choć w piśmiennictwie podaje się, że powinien to być osobny wniosek³⁵¹, autor niniejszej

³⁴⁹Wytyczne PKW (2021), s. 2.

³⁵⁰Zgodnie z art. 12 ust. 5 zd. 2 u.r.l.: „*Liczbę tę dla powiatów i województw ustalają i niezwłocznie przekazują właściwym starostom i marszałkom województw komisarze wyborczy na podstawie kwartalnych meldunków o stanie rejestrów wyborców składanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału*”.

³⁵¹P.J. Uziębło, wskazuje w tym zakresie, że „*inicjator, a dokładnie jego pełnomocnik, musi, obok powiadomienia, zgłosić osobny wniosek, o ile chce poznać liczbę wyborców, których poparcie będzie niezbędne dla prawidłowości złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum. Nie jest wszakże możliwe umieszczenie takiego wniosku w samym powiadomieniu. Przemawia za tym użycie sformułowania "zawiera" przy wyliczeniu elementów, które muszą być zawarte w powiadomieniu, przesądzające o enumeratywnym wyliczeniu jego składników*”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 12 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

dysertacji nie widzi przeszkód, aby wniosek ten był zawarty na tym samym dokumencie co pisemne powiadomienie o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, o którym mowa w treści art. 12 ust. 1 u.r.l. Dla pewności jednak, wniosek powinien być oddzielony od treści powiadomienia oraz jasno wyartykułowany z podaniem podstawy prawnej żądania. Z pewnością nie będzie to sprzeczne z celem przepisów ustawy o referendum lokalnym, a organ wykonawczy powinien taki wniosek zrealizować w ustawowym terminie.

Zmiana art. 12 ust. 5 u.r.l. związana z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców

Jak już podkreślono wcześniej, w trakcie pisania niniejszej dysertacji zmianie uległy przepisy u.k.w., co jest związane między innymi z pracami nad wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców. Ustawa zmieniająca wprowadziła również dwie zmiany w przepisach u.r.l. Pierwsza, już obowiązująca i opisana we wcześniejszych rozważaniach, dotyczy pomocniczego stosowania przepisów u.k.w. do u.r.l. (art. 1 ust. 2 u.r.l.). Druga zmiana, podobnie jak zmiany wielu przepisów u.k.w., związanych z wprowadzeniem Centralnego Rejestru Wyborców, wejdzie w życie w „*terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7*”³⁵².

W powyższym terminie art. 12 ust. 5 u.r.l. otrzyma następujące brzmienie: „*Na wniosek inicjatora referendum, złożony na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, opatrzonym własnoręcznym podpisem, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, a w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta), w ciągu 14 dni od otrzymania wniosku powiadamia, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej, inicjatora referendum lub jego pełnomocnika o liczbie wyborców, ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w obwodach danej gminy na koniec kwartału poprzedzającego złożenie wniosku. Liczbę tę dla powiatów oraz województw ustalają i niezwłocznie przekazują właściwym starostom i marszałkom województw komisarze wyborczy na podstawie danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Wyborców do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału*”.

W pierwszej kolejności rzuca się w oczy dodane do przepisu zastrzeżenie, że wniosek inicjatora referendum powinien być złożony na piśmie w postaci papierowej i opatrzony własnoręcznym podpisem. W dotychczasowej treści art. 12 ust. 5 u.r.l. nie było wymogu

³⁵²Art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 497 z późn. zm.).

dotyczącego formy papierowej. W ocenie autora niniejszej pracy, zmiana taka z pewnością nie prowadzi do rozwoju instytucji referendum oraz nie ułatwia procedur z nim związanych. W czasach, w których coraz więcej osób posługuje się kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi zawężanie treści przepisu do wniosku w formie papierowej nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Waga informacji, które mają zostać przekazane w odpowiedzi na ww. wniosek również nie uzasadnia wprowadzania szczególnego trybu jego złożenia.

Intrygować również może utrzymanie przez ustawodawcę w treści art. 12 ust. 5 u.r.l., postanowienia, zgodnie z którym informacja jest udzielana na wniosek inicjatora referendum (podpisany własnoręcznym podpisem), przy czym już dalsza część przepisu wskazuje, że może być ona udzielona bądź inicjatorowi lub jego pełnomocnikowi. W ocenie autora dysertacji, w przepisie powinno zostać wskazane wprost, iż również pełnomocnik inicjatora ma prawo do złożenia wniosku dotyczącego liczby uprawnionych do udziału w referendum. Brak takiego wskazania prowadzi do wątpliwości w przypadku złożenia wniosku przez pełnomocnika inicjatora referendum. Utrzymywanie takiego stanu nie znajduje uzasadnienia, gdyż informacje przekazywane na ww. wniosek nie zawierają żadnych danych szczególnie chronionych a jedynie liczbowe wskazanie osób uprawnionych do udziału w referendum. *De lege ferenda* przepis ten powinien zostać skorygowany.

5.3. Obowiązek poinformowania mieszkańców gminy o zamierzonym referendum

O zamiarze przeprowadzenia referendum, jego inicjatorzy powinni poinformować również mieszkańców gminnej wspólnoty samorządowej. Obowiązek taki wynika z treści art. 13 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którą: *„Inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym 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”*.

Powyższe prowadzi do konkluzji, iż ustawodawca wypowiedział się precyzyjnie jedynie co do sposobu publikowania informacji na poziomie powiatu i województwa samorządowego. W gminie posłużył się klauzulą generalną: *„sposób zwyczajowo przyjęty”*. Sposób ten nie powinien ograniczać się wyłącznie do oficjalnych kanałów komunikacyjnych gminy. Warto przytoczyć w tym zakresie następujący fragment orzeczenia WSA w Gdańsku, który uznał, że: *„nie można się zgodzić ze stanowiskiem Rady, które sprowadza się do stwierdzenia, że podanie do wiadomości mieszkańców gminy przedmiotu zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty należy ograniczyć do oficjalnych, związanych z władzami gminy publikatorów takich jak tablice ogłoszeń w Urzędzie czy Biuletyn Informacji Publicznej. Współcześnie zwyczajowo akceptowanym sposobem komunikowania się członków społeczności lokalnej i przekazywania między nimi wiadomości są także media społecznościowe (np. Facebook) oraz prasa i telewizja lokalna. Są to niewątpliwie kanały komunikacji skuteczniejsze niż wywieszanie ogłoszeń na urzędowych tablicach. Jak wspomniano już wyżej upowszechnienie wśród społeczności lokalnej informacji o przedmiocie zamierzonego przez inicjatorów referendum nie jest celem samo w sobie, lecz środkiem zmierzającym do tego, by jak największa liczba członków tej społeczności dowiedziała się o zamierzonym referendum i mogła ewentualnie udzielić mu wsparcia - złożyć podpisy na liście osób popierających, ze świadomością czego konkretnie ma ono dotyczyć. Skoro wymagana ilość mieszkańców gminy poparła wniosek o przeprowadzenie referendum, to uznać należy, że informacja o jego przedmiocie została przez inicjatorów upowszechniona w sposób w pełni skuteczny. Co więcej należy zwrócić uwagę, że na samych listach podpisów popierających zamierzone referendum określono w sposób*

jednoznaczny jego przedmiot. Uznanie w tej sytuacji, że "podanie do wiadomości przedmiotu referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie" ogranicza się do publikatorów urzędowych w postaci tablic ogłoszeń i Biuletynu Informacji Publicznej prowadziłoby do nieuzasadnionego niczym naruszenia publicznego politycznego prawa mieszkańców do gwarantowanego konstytucyjnie (art. 170 Konstytucji RP) udziału w bezpośrednim sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym"³⁵³.

Trzeba również zauważyć, że w praktyce mieszkańcy gminy mogą być pozbawieni możliwości publikowania informacji o zamierzonym referendum w wydawanej przez gminę prasie, na gminnych (często zamkniętych) tablicach ogłoszeń, bądź w biuletynie informacji publicznej. Niemniej, taka ewentualność nie powinna być *a priori* odrzucana. W ocenie autora niniejszej dysertacji najrozsądniejszym rozwiązaniem byłoby zwrócenie się do organów gminy z wnioskiem o opublikowanie materiałów również w gminnych kanałach informacyjnych. Oczywiście w każdej gminie sprawa powinna być analizowana indywidualnie, jednakże powyższe może stanowić istotną wskazówkę interpretacyjną dla inicjatorów referendum, przy jednoczesnym uwzględnieniu celu art. 13 u.r.l., który zmierza do poinformowania jak największej grupy mieszkańców o zamierzonym referendum. Również PKW w opisywanym zakresie wypowiedziało się w następujący sposób: „*Jeżeli w danej gminie przyjęte jest ogłaszanie urzędowych ogłoszeń poprzez wywieszanie ich w siedzibie urzędu gminy i na tablicach ogłoszeń w sołectwach, wówczas również inicjator referendum powinien w ten sposób podać do wiadomości przedmiot referendum. Jednakże wobec braku jednoznacznych przepisów wiążąco precyzujących zwyczajowo przyjęty w danej gminie sposób podawania do publicznej wiadomości, należy uznać za spełniające powyższe wymogi ustawowe ogłoszenie informacji o przedmiocie zamierzonego referendum np. w lokalnych mediach m. in. w telewizji, radiu albo prasie. Informacje o przedmiocie zamierzonego referendum mogą zostać umieszczone także na stronach internetowych dotyczących mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego*”³⁵⁴.

W przeciwieństwie do wynikającego z treści art. 12 u.r.l., obowiązku dotyczącego poinformowania właściwego organu wykonawczego gminy o zamiarze przeprowadzenia referendum, ustawa wymaga, aby informacja przekazywana mieszkańcom zawierała już konkretne informacje tj.: pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub

³⁵³Wyrok WSA w Gdańsku z 16.10.2015 r., III SA/Gd 751/15, LEX nr 1841792.

³⁵⁴Wytyczne PKW 2021, s. 4.

cele oraz zasady samoopodatkowania. Jeśli referendum ma dotyczyć odwołania organu gminy, informacja taka powinna zawierać uzasadnienie odwołania (art. 13 ust. 2 i 3 u.r.l.). Jak widać, w przypadku obowiązku informacyjnego ustawodawca wymaga od inicjatorów skonkretyzowania swoich oczekiwań wobec przygotowywanego referendum. Powyższe należy ocenić pozytywnie, gdyż wymusza to na inicjatorach referendum dokonania konkretnych ustaleń np. co do treści pytań referendum, które w na dalszych etapach procedury referendalnej, nie powinny być zmieniane. Przeprowadzenie kampanii informacyjnej na tym etapie procedury referendalnej należy uznać za czynność obligatoryjną. Inicjatorzy referendum mają obowiązek podjęcia działań informacyjnych (a nie jedynie możliwość). W piśmiennictwie podkreśla się, że nie ma przeszkód, aby działania informacyjne były publikowane jeszcze przed poinformowaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze przeprowadzenia referendum. Jak wskazuje A. Kisielewicz: „ustawa nie stawia formalnych przeszkód, aby inicjator referendum np. upowszechnił informację o zamiarze zainicjowania referendum, zanim powiadomi o tym przewodniczącego zarządu jednostki samorządowej (wójta gminy)”³⁵⁵. W ocenie autora niniejszej pracy wcześniejsze informowanie o zamiarze przeprowadzenia referendum oczywiście nie stoi w sprzeczności z u.r.l., w takim przypadku działania informacyjne powinny być jednak prowadzone również po przekazaniu informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum a przed złożeniem wniosku o jego przeprowadzenie. Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z treścią Wytycznych PKW (2021) nieprzeprowadzenie przewidzianych w art. 13 u.r.l. działań informacyjnych przed złożeniem wniosku będzie skutkować jego odrzuceniem³⁵⁶.

³⁵⁵ A. Kisielewicz, Komentarz do art. 13 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

³⁵⁶ W myśl Wytycznych PKW (2021): „Zgodnie z przepisami ustawy niedopuszczalne jest podanie do publicznej wiadomości informacji o przedmiocie referendum po zgłoszeniu wniosku komisarzowi wyborczemu, nawet jeżeli nie upłynął jeszcze termin określony w art. 14 ust. 1 ustawy. Jest to nieusuwalna wada powodująca odrzucenie wniosku”. Wytyczne PKW (2021), s. 4.

5.4. Podpisy poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 u.r.l., w terminie 60 dni od dnia powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, inicjator przeprowadzenia referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę. Ustawa wskazuje, że podpisy powinny być zbierane na kartach, z których każda zawiera informacje o przedmiocie zamierzonego referendum oraz o tym, że udzielonego poparcia nie można wycofać. Rozwiązanie przewidujące brak możliwości wycofania udzielonego poparcia należy ocenić pozytywnie co najmniej z dwóch przyczyn:

- 1) możliwość wycofania poparcia stwarzałaaby pole do intencjonalnego działania (poparcia inicjatywy, a następnie celowego wycofania poparcia) w celu zaprzepaszczenia inicjatywy referendalnej przez przeciwników referendum,
- 2) informacja o braku możliwości wycofania raz udzielonego poparcia skłania do głębszej refleksji nad przedmiotem referendum oraz nad tym czy takiego poparcia warto udzielić.

Art. 14 ust. 2 u.r.l. określa, że prócz wcześniej wymienionych informacji karta do zbierania podpisów poparcia powinna zawierać:

- 1) nazwiska i imiona członków grupy oraz imię, nazwisko i miejsce zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest grupa obywateli;
- 2) nazwę i adres siedziby statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej oraz imię, nazwisko i adres zamieszkania pełnomocnika, jeżeli inicjatorem referendum jest partia polityczna lub organizacja społeczna.

Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż zgodnie z Wytycznymi PKW (2021): „*Karty, na których inicjator referendum zbierał podpisy osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum, mogą być wykorzystywane z obu ich stron, pod warunkiem że na każdej z kart pierwsza strona odpowiada treścią wymogom określonym w art. 14 ust. 2 ustawy i zawiera część podpisów, zaś druga strona zawiera wyraźne wskazanie o kontynuacji z pierwszej strony karty podpisów mieszkańców popierających inicjatywę referendalną. Na drugiej stronie karty musi być zachowana ciągłość numeracji ze strony pierwszej. Jeśli karta z wymaganymi danymi zespolona będzie z kartą bez tych danych, podpisy od miejsca zespolenia traktowane są jako złożone wadliwie. Formularz wykazu*

*musi być złożony w oryginale. Wypełnione strony wykazu będące kopiami traktuje się jako wadliwe*³⁵⁷.

Nie sposób nie zauważyć, że w treści art. 14 ust. 2 pkt 1 i 2 u.r.l. ustawodawca posłużył się odmiennymi określeniami dotyczącymi danych pełnomocnika inicjatorów referendum. W przypadku pełnomocnika grupy obywateli na karcie do zbierania podpisów należy wskazać miejsce zamieszkania pełnomocnika, a nie adres zamieszkania jak to zostało określone w odniesieniu do pełnomocnika terenowej struktury partii politycznej oraz organizacji społecznej.

Można domniemywać, że chodzi tutaj o ochronę danych adresowych pełnomocnika inicjatorów referendum. W tym zakresie w treści ww. wytycznych PKW wypowiedziała się w sposób następujący: „*W przypadku, gdy inicjatorem referendum jest grupa obywateli, przez "miejsce zamieszkania pełnomocnika", o którym mowa w art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy, należy rozumieć określenie samej nazwy miejscowości, a nie konkretny adres (ulica, nr domu, kod pocztowy), pod którym mieszka pełnomocnik*”³⁵⁸. Taki zabieg należy oczywiście uznać za słuszny, gdyż karty do zbierania podpisów często są udostępniane publicznie wielu osobom uczestniczącym w procesie zbierania podpisów. Nie ma podstaw, aby na każdej z nich ujawniać szczegółowy adres zamieszkania pełnomocnika.

Powyższe może jednak skłaniać do refleksji nad sensem zawartego w treści art. 14 ust. 2 pkt 2 u.r.l., ustawowego wymogu zamieszczania na karcie do zbierania podpisów adresu zamieszkania pełnomocnika w przypadku, gdy inicjatorem jest struktura terenowa partii politycznej lub organizacja społeczna. Ustawodawca jasno artykułuje, iż chodzi o adres zamieszkania a nie adres do korespondencji albo inny adres, pod którym pełnomocnik prowadzi działalność np. adres siedziby reprezentowanej organizacji. *De lege ferenda* należałoby rozważyć zmianę w ww. zakresie, gdyż w ocenie autora upublicznianie prywatnego adresu pełnomocnika zdaje się niecelowe (niezależnie od rodzaju inicjatora referendum).

Ustawa o referendum lokalnym wypowiada się również co do samej czynności zbierania podpisów popierających wnioski referendalne. W myśl art. 14 ust. 3 u.r.l. podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakiegokolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów. Ma to istotne znaczenie w kontekście

³⁵⁷Wytyczne PKW (2021), s. 5.

³⁵⁸Tamże.

zawartych w rozdziale 9 u.r.l. przepisów karnych³⁵⁹. Kwestia ta zostanie rozwinięta w kolejnym podrozdziale pracy.

Projektowana zmiana

Na koniec należy wskazać, że art. 14 ust. 1 u.r.l. również został objęty procedowaną obecnie ust.zm.u.r.l.(2024). W ustawie zmieniającej proponuje się wydłużenie terminu 60-dniowego na zbieranie podpisów, aż do 6 miesięcy³⁶⁰. Trudno ocenić pozytywnie taką propozycję. W ocenie autora dysertacji tak długi termin na zbieranie podpisów poparcia z pewnością nie będzie działać mobilizująco na społeczność lokalną. Wydłużenie terminu o dodatkowe 30 dni byłoby wystarczające. Autor stoi na stanowisku, iż w sprawach naprawdę ważnych dla społeczności lokalnych, nie powinno stanowić problemu zebranie podpisów poparcia. Termin ma charakter mobilizujący dla społeczności lokalnych, jego wydłużenie do 6 miesięcy może skutkować całkowitym pozbawieniem dynamiki procesu referendalnego.

5.4.1. Przepis karny związany z naruszeniem treści art. 14 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym

Zgodnie z treścią art. 68 u.r.l.: *„Kto zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum z naruszeniem art. 14 ust. 3, podlega grzywnie”*. Żeby ustalić przedmiot naruszenia, o którym mowa w treści tego przepisu należy spojrzeć na treść art. 14 ust. 3 u.r.l. Zgodnie z tym przepisem: *„Podpisy popierające wniosek w sprawie przeprowadzenia referendum z inicjatywy mieszkańców można zbierać w miejscu, czasie i w sposób wykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów”*. Art. 68 u.r.l. sankcjonuje więc sytuację, w której podpisy są zbierane *„w miejscu, czasie i w sposób niewykluczający stosowanie jakichkolwiek nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów”*.

P. Uziębło w tym przypadku wskazuje, iż: *„Każdy z takich przypadków dotyczy sytuacji, w których osoba składająca podpis mogłaby mieć obawy, że niepodpisanie wniosku może wywołać dla niej negatywne konsekwencje. Przykłady wystąpienia powyższych zachowań można mnożyć. Wystarczy wskazać tutaj gromadzenie podpisów przez osoby, którym potencjalni wspierający inicjatywę podlegają administracyjnie czy funkcjonalnie, lub też*

³⁵⁹W tym zakresie warto sięgnąć do artykułu: M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o referendum lokalnym*, ST 2006, nr 4, s. 41-47.

³⁶⁰W art. 1 ust. 6 ust.zm.u.r.l. (2024), proponowana jest następująca treść art. 14 ust. 1 u.r.l.: *„W terminie 6 miesięcy od dnia powiadomienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1, inicjator referendum zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie”*.

sytuacje, gdy zależy im na jakimś zachowaniu osoby takie podpisy zbierającej, jak wreszcie podpisanie wniosku z obawy przed zastosowaniem przymusu fizycznego czy psychicznego. Ogólnie mówiąc, każdy przypadek, gdy podpisujący nie może tego uczynić w sposób niczym nieskrępowany, może być uznany właśnie za spełniający przesłanki niniejszego przestępstwa, choć oczywiście przesłanki te muszą zostać zobiektywizowane”³⁶¹. A. Rakowska-Trela w tym zakresie stwierdza, iż: „Tym samym popełnia występki nie tylko ten, kto stosuje jakiegokolwiek formy nacisku, ale także ten, kto zbiera podpisy w miejscu, czasie lub w sposób tego niewykluczający (a więc nawet niekoniecznie sprzyjający – wystarczy, że niewykluczający)”³⁶².

W piśmiennictwie podkreśla się, iż jest to przestępstwo formalne³⁶³, co oznacza, że dochodzi do niego w przypadku wyczerpania znamion przewidzianych w ustawie (nie jest wymagane wystąpienie skutku). Penalizowane jest więc samo zbieranie podpisów w miejscu, czasie i w sposób, które umożliwiają stosowanie nacisków zmierzających do wymuszenia podpisów. Do zastosowania opisywanego przepisu nie jest wymagane faktyczne wymuszenie podpisów, a sama sytuacja, która to umożliwia. Zastosowanie w tym zakresie znajdują przepisy dotyczące kary grzywny tj. art. 33 u.k.k. w związku z treścią art. 116 u.k.k.³⁶⁴. W myśl art. 33 § 1 u.k.k.: „Grzywnę wymierza się w stawkach dziennych, określając liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki; jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, najniższa liczba stawek wynosi 10, zaś najwyższa 540”. Zgodnie natomiast z treścią art. 33 § 3 u.k.k.: „Ustalając stawkę dzienną, sąd bierze pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe; stawka dzienna nie może być niższa od 10 złotych, ani też przekraczać 2000 złotych”. Przewidziane powyżej ogólne zasady kodeksu karnego dotyczące wymierzenia kary grzywny, będą miały zastosowanie również w odniesieniu do innych przepisów

³⁶¹P. J. Uziębło, Komentarz do art. 68 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³⁶²A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 68 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

³⁶³B. Dauter, Komentarz do art. 68 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

³⁶⁴Zgodnie z treścią art. 116 u.k.k. „Przepisy części ogólnej tego kodeksu stosuje się do innych ustaw przewidujących odpowiedzialność karną, chyba że ustawy te wyraźnie wyłączają ich zastosowanie”. Charakter tego przepisu wyjaśnia J. Giezek w sposób następujący: „W polskim systemie prawa karnego Kodeks karny jest najbardziej podstawowym oraz niewątpliwie dominującym, ale nie jedynym źródłem norm sankcjonowanych oraz sankcjonujących. W systemie tym – obok Kodeksu – występuje bowiem kilkadziesiąt ustaw poddających regulacji rozmaite sfery ludzkiej aktywności, w których pojawiają się przepisy karne typizujące przestępstwa sfer tych dotyczących. Tworzą one tzw. pozakodeksowe prawo karne, które pod względem liczebności objętych nim przestępstw dorównuje niemalże części szczególnej Kodeksu karnego”. J. Giezek, Komentarz do art. 116 u.k.k. [w:] D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej Lex.

karnych u.r.l., które są tą karą zagrożone. Zagadnienie to nie będzie więc szczegółowo powielane w dalszej części pracy.

5.4.2. Określenie danych jakie należy podać na karcie poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum

Zgodnie z art. 14 ust. 4 u.r.l.: „*mieszkaniec gminy popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie: nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem. Wycofanie udzielonego poparcia jest bezskuteczne*”. Z jednej strony przepis ten jest niewątpliwie adresowany do mieszkańców składających swoje podpisy, z drugiej jednak, z punktu widzenia praktyki, powyższe wytyczne ustawowe winny być brane pod uwagę przez inicjatorów referendum już na etapie konstruowania kart do zbierania podpisów poparcia, tak aby zawierały one rubryki na wymagane ustawą dane.

Podkreślić należy, że wszystkie dane, które zostały wymienione w ww. przepisie powinny zostać podane przez mieszkańca popierającego wniosek o przeprowadzenie referendum. Nie należy stosować gradacji na dane istotne i nieistotne. Mimo, że w orzecznictwie zdarzały się rozbieżne interpretacje w tym zakresie³⁶⁵, sprawa została

³⁶⁵M. Rulka dokonał następującego zestawienia i opisu stanu faktycznego w tej materii w głosie częściowo krytycznej do cytowanego dalej orzeczenia NSA (II OPS 2/17): „Zgodnie z art. 14 ust. 4 u.r.l. „*mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego popierający wniosek o przeprowadzenie referendum podaje na karcie nazwisko, imię, adres zamieszkania, numer ewidencyjny PESEL i datę udzielenia poparcia. Dane te potwierdza własnoręcznym podpisem (...)*”. Pomimo dość jednoznacznego brzmienia cytowanego przepisu, w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciły się dwa stanowiska w zakresie tego, czy wszystkie elementy wskazane w art. 14 ust. 4 u.r.l. muszą znaleźć się na karcie poparcia wniosku o referendum. Zgodnie z jednym z nich konieczne jest podanie na karcie poparcia w sposób prawidłowy wszystkich danych osobowych zawartych w art. 14 ust. 4 u.r.l. Uzasadnieniem tego stanowiska jest niezbędność wszystkich tych danych dla potwierdzenia tożsamości osoby popierającej inicjatywę referendalną (Zob. np. wyrok NSA z 20.03.2012 r. (II OSK 281/12), LEX nr 1164538; wyrok NSA z 25.11.2008 r. (II OSK 1544/08), LEX nr 558784; wyrok NSA z 13.09.2006 r. (II OSK 1044/06), LEX nr 320887). Część składów sądów administracyjnych przyjmowało jednak zapatrywanie mniej restrykcyjne, podnosząc, że wystarczające jest, jeżeli na tej karcie zostaną zamieszczone dane osobowe umożliwiające identyfikację osoby składającej podpis, nawet w sytuacji, gdy popierający wniosek posłużyli się skrótami nazw ulic bądź miejscowości lub też nie wpisali pełnych adresów zamieszkania (Zob. np. wyrok NSA z 4.10.2012 r., II OSK 2178/12, LEX nr 1232720). Według jeszcze łagodniejszego stanowiska, wyrażonego przez WSA w Gliwicach: „dane dotyczące imienia, nazwiska oraz nr ewidencyjnego PESEL muszą być prawidłowe i nie mogą zawierać żadnych błędów, natomiast w przypadku danych dotyczących adresu zamieszkania danej osoby, to informacja ta pełni funkcję uzupełniającą i nie musi rzutować w sposób kategoriyczny na prawidłowość zgłoszonego poparcia”. Najbardziej liberalnie do interpretacji wymogów ustanowionych w art. 14 ust. 4 podszedł NSA w wyroku wydanym jeszcze w 2004 r., wskazując, że przez pojęcie prawidłowo złożonego podpisu, o którym mowa w ustawie, zrozumieć należy podpis *sensu stricto*, a nie podpis wraz z danymi identyfikującymi podpisującego (Zob. wyrok NSA z 29.09.2004 r., OSK 1117/04, LEX nr 143467). Teza ta nie znalazła jednak potwierdzenia w późniejszym orzecznictwie. Rozbieżność w zakresie wykładni art. 14 ust. 4 u.r.l. stała się na tyle głęboka, że potrzebne było przyjęcie ujednoczonego stanowiska wiążącego wszystkie składy sądów administracyjnych. Wnioskiem z 10.04.2017 r. Prezes Naczelnego Sądu

rozstrzygnięta w uchwale NSA z 11 grudnia 2017 r., w której sąd stwierdził, że „poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 400), potwierdzonych własnoręcznym podpisem”³⁶⁶. Stanowisko to należy zaaprobować.

5.4.3. Ochrona danych osobowych związanych ze zbieranymi podpisami oraz obowiązek protokolarnego zniszczenia kart w przypadku niezłożenia wniosku o przeprowadzenie referendum

Zbieranie podpisów mieszkańców pod inicjatywą referendalną z oczywistych względów wiąże się z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych. Należy pamiętać, że w polskim porządku prawnym funkcjonują dwie istotne regulacje związane z kwestią ochrony danych osobowych:

- 1) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO),

Administracyjnego, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.) oraz na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), wniósł o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśniającej następujące zagadnienie: „Czy do uznania, że poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego zostało udzielone w sposób prawidłowy, konieczne jest zawarcie przez popierającego wniosek na karcie poparcia referendum wszystkich danych osobowych i daty udzielenia poparcia określonych w art. 14 ust. 4 ustawy?”.

Teza wyrażona przez skład siedmiu sędziów NSA brzmi następująco. „Poparcie przez mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego wniosku o przeprowadzenie referendum lokalnego wymaga złożenia na karcie poparcia wszystkich danych wymienionych w art. 14 ust. 4 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (...), potwierdzonych własnoręcznym podpisem”.

Naczelny Sąd Administracyjny oparł swoją wykładnię art. 14 ust. 4 u.r.l., zgodnie z którą wszystkie dane wymienione w tym przepisie są konieczne dla uwzględnienia poparcia przez właściwy organ, na dwóch argumentach. Pierwszy związany jest z zakazem wykładni per non est, która prowadziłaby przede wszystkim do uznania wymogu podania adresu zamieszkania jako zbędnego. Drugi z kolei opiera się na twierdzeniu, że „precyzyjne podanie adresu zamieszkania jest (...) konieczne ze względu na potrzebę ustalenia, czy poparcia udzieliła osoba, która zamieszkuje stale na obszarze gminy i legitymuje się czynnym prawem wyborczym do organu stanowiącego”. M. Rulka, Wymogi formalne poparcia inicjatywy referendalnej. Glosa do uchwały NSA z dnia 11 lutego 2017 r., II OPS 2/17, OwSS 2019, nr 3, s. 121-130.

³⁶⁶Uchwała NSA z 11.12.2017 r., II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr 2, poz. 20. System Informacji Prawnej LEX.

2) Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (o.d.o).³⁶⁷

W związku z powyższym zastanowić się należy nad zakresem ich zastosowania w przypadku czynności zbierania podpisów. Na jednej z rządowych stron dotyczących prawa wyborczego (w komunikacie z 2018 roku), przeczytać można, że: „*RODO w żadnym zakresie nie zmienia zasad związanych ze zbieraniem list poparcia w trakcie kampanii wyborczych. Identyczne zasady obowiązywały w tym zakresie przed 25 maja br. a więc przed datą rozpoczęcia obowiązywania RODO. Zapewnienie poszanowania prywatności osób wpisujących się na listy poparcia nie wiąże się z żadnymi dodatkowymi obowiązkami ani kosztami czy reorganizacją samych działań podejmowanych w tym zakresie. Wystarczy, by lista poparcia znajdowała się pod nadzorem osoby zbierającej podpisy (co i tak zawsze się dzieje). Należy też wskazać, że nawet gdyby osoba składająca podpis zobaczyła dane innych osób podpisanych na liście, RODO nie ma do niego zastosowania. Rozporządzenie nie ma bowiem zastosowania do przetwarzania danych przez osobę w ramach jej działań czysto osobistych lub domowych, czyli bez związku z działalnością gospodarczą (zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. c). Pozyskanie przez osobę wpisującą się na listę poparcia danych innych popierających jest czynnością osobistą*”³⁶⁸. Z kolei Urząd Ochrony Danych Osobowych (UODO) w publikacji pt. „*Ochrona danych osobowych w kampanii wyborczej. Poradnik RODO.*”, wskazuje, że „*Administrator danych ma różne obowiązki związane z ich przetwarzaniem. Odnoszą się one zarówno do danych dotyczących osób udzielających poparcia komitetowi wyborczemu, jak i danych o kandydatach startujących w wyborach. Administrator powinien zapewnić przestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych, o których*

³⁶⁷Współistnienie obydwóch aktów prawnych w polskim porządku prawnym trafnie opisuje P. Fajgielski w następujący sposób: „*Ustawa o ochronie danych osobowych stanowi krajowe uzupełnienie unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych 2016/679. Rozporządzenie, zgodnie z art. 288 TFUE, ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE. Oznacza to, że unijne rozporządzenie (odmiennie niż dyrektywa) nie wymaga implementacji w postaci przeniesienia zawartych tam konstrukcji na grunt prawa krajowego. Jednak rozporządzenie nie reguluje niektórych zagadnień związanych z ochroną danych, gdyż w tym zakresie prawodawca unijny nie posiada kompetencji normatywnych, co oznacza, że zagadnienia te powinny zostać uregulowane w prawie krajowym. Dotyczy to przede wszystkim zagadnień ustrojowych związanych ze wskazaniem organu nadzorczego oraz kwestii proceduralnych. Ponadto prawodawca unijny pozostawił prawodawcy krajowemu możliwość uszczegółowienia niektórych ogólnych przepisów lub odmiennego ukształtowania wskazanych konstrukcji prawnych. Z możliwości tej skorzystał prawodawca polski, regulując m.in. zagadnienia dotyczące określenia podmiotów publicznych obowiązanych do wyznaczenia inspektora ochrony danych oraz kwestie odpowiedzialności za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych*”. P. Fajgielski [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2022, art. 1. System Informacji Prawnej LEX.*

³⁶⁸ Informacja z dnia 01.08.2018. Źródło: <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/rodo-nie-zmienia-zasad-zwiazanych-z-listami-wyborczymi>

mowa w art. 5 RODO. Wśród nich w kontekście zbierania danych osobowych poprzez pozyskiwanie podpisów na listach poparcia, szczególną uwagę należy zwrócić na zasadę integralności i poufności, zgodnie z którą dane powinny być przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych. Ponadto administrator powinien m.in. spełnić obowiązek informacyjny wobec osoby, której dane dotyczą (art. 13 RODO i art. 14 RODO), a także zapewnić realizację praw osób, których dane dotyczą (np. prawo dostępu, prawo do sprostowania danych)''³⁶⁹.

W ocenie autora niniejszej pracy kwestia ochrony danych osobowych powinna zostać jednoznacznie rozstrzygnięta w przepisach u.r.l. W szczególności powinno zostać jasno wskazane czy i które przepisy dotyczące ochrony danych osobowych znajdują zastosowanie w przypadku procedury referendalnej. Powyższe należy traktować jako postulat *de lege ferenda* zgłaszany przez autora dysertacji. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że podpisy poparcia są zbierane przez osoby, które najczęściej nie mają doświadczenia w takich przedsięwzięciach. Adresowane do nich przepisy powinny być jednoznaczne i niebudzące żadnych wątpliwości.

W związku z faktem, iż karty z podpisami mieszkańców zawierają ich dane, dobrze się stało, że ustawodawca przewidział obowiązek zniszczenia kart w przypadku, w którym nie dojdzie do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum. Zgodnie z art. 14a u.r.l. inicjator referendum powinien w takim przypadku dokonać protokolarnego zniszczenia kart, co powinno nastąpić nie później niż po 3 dniach od upływu terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l., tj. od upływu 60 dni od dnia powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Protokół potwierdzający zniszczenie kart inicjator referendum niezwłocznie przekazuje radzie gminy, a w przypadku referendum w sprawie odwołania organu gminy - komisarzowi wyborczemu.

Praktyka pokazuje, że kwestia zniszczenia kart w przypadku opisanym w ww. przepisie może być przedmiotem kontroli ze strony PUODO. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na treść Decyzji z dnia 23 marca 2022 roku, w której wskazany organ nałożył karę pieniężną na pełnomocnika inicjatorów referendum gminnego w sprawie odwołania rady

³⁶⁹ „Ochrona danych osobowych w kampanii wyborczej. Poradnik RODO.” Warszawa 2018, s. 33. Źródło: <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/383/497>. Na publikację zwraca również uwagę A. Rakowska-Trela [w:] A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 14 [w:] *Ustawa o referendum...*

gminy przed upływem kadencji. Karę nałożono za naruszenie polegające na braku współpracy z PUODO w ramach wykonywania przez niego jego zadań oraz na niezapewnieniu dostępu do danych osobowych i innych informacji niezbędnych do realizacji jego zadań. Choć kara w istocie dotyczyła braku współpracy inicjatora referendum z ww. organem, to była efektem postępowania, które miało na celu weryfikację wskazanej przez komisarza wyborczego sytuacji braku przedłożenia przez pełnomocnika inicjatorów referendum odpowiednio: „*protokołu zniszczenia kart zawierających podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania ww. Rady, którzy chcieli poprzeć inicjatywę przeprowadzenia tego referendum albo oświadczenia o tym, iż nie zbierał podpisów poparcia dla inicjatywy odwołania ww. Rady przed upływem kadencji.*”³⁷⁰. Co istotne PUODO w tym przypadku określa pełnomocnika inicjatorów referendum jako administratora ich danych osobowych³⁷¹. Za administratora danych osobowych mieszkańców popierających inicjatywę referendalną, zgodnie z piśmiennictwem należy natomiast uznać samego inicjatora referendum³⁷², z czym autor niniejszej dysertacji się zgadza.

³⁷⁰Decyzja PUODO z 23.03.2022 r., DKE.561.18.2021, LEX nr 3446491.

³⁷¹W decyzji PUODO stwierdził, iż: „*Ustalenia dokonane w niniejszej sprawie wykazały, że do Komisarza Wyborczego w J. wpłynęło zawiadomienie z dnia (...) września 2020 r. o zamiarze wystąpienia przez grupę mieszkańców Gminy (...) z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie odwołania Rady Gminy (...) przed upływem kadencji. Zawiadomienie obejmuje dane osobowe grupy inicjatorów tego referendum w następującym zakresie: imię i nazwisko, adres zamieszkania, PESEL. Inicjatorzy referendum, jako swego pełnomocnika wskazali Pana P. K. zam. B. (zawiadomienie w aktach sprawy). Podkreślić należy, że Pan P.K., jako pełnomocnik grupy inicjatorów referendum w przedmiocie odwołania Rady Gminy (...) będący administratorem tych danych, odpowiedzialny jest także za przestrzeganie przepisów Rozporządzenia 2016/679, w tym przypadku, w szczególności za przetwarzanie danych w sposób zapewniający odpowiednie ich bezpieczeństwo*”. Decyzja PUODO z 23.03.2022 r., DKE.561.18.2021, LEX nr 3446491.

³⁷²A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 14 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

6. Referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego

6.1. Wstęp

Całość procedury referendalnej składa się z kilku etapów³⁷³. We wcześniejszych rozważaniach przedstawiono ogólne zasady dotyczące referendum gminnego, inicjatywy referendalnej, jak również wstępne czynności o charakterze uniwersalnym jakie inicjator referendum powinien wykonać w związku z planowanym przeprowadzeniem referendum.

Przebieg dalszych działań ustawodawca uzależnia od tego czy mamy do czynienia z:

- 1) referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego (Rozdział 4 u.r.l.), któremu zostaną poświęcone rozważania w ramach kolejnych podrozdziałów poniżej,
- 2) referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (Rozdział 5 u.r.l.), o którym będzie mowa w dalszej części pracy.

6.2. Wniosek o przeprowadzenie referendum

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.r.l., inicjator referendum gminnego w terminie określonym w art. 14 ust. 1 u.r.l. tj. w terminie 60 dni od dnia powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, przekazuje pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Literalne brzmienie ww. przepisu, a w szczególności użyte w odniesieniu do inicjatora referendum sformułowanie, że „przekazuje” on wniosek o przeprowadzenie referendum, może rodzić błędne przypuszczenia, że ustawa nakłada

³⁷³Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na orzeczenie WSA w Gdańsku, w którym sąd wyodrębnił poszczególne elementy procedury referendalnej w następujących sformułowaniach: „uregulowana w ustawie o referendum lokalnym procedura przeprowadzenia referendum lokalnego składa się z kilku etapów:

1) etapu wstępnego (inicjującego postępowanie), polegającego na ukonstytuowaniu się określonej ilościowo grupy obywateli (tzw. inicjatora referendum), która powiadamia na piśmie przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum i która w nieprzekraczalnym terminie 60 dni od dnia tego powiadomienia zbiera podpisy mieszkańców uprawnionych do wybierania organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, którzy chcą poprzeć inicjatywę w tej sprawie, a następnie przekazuje pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum przewodniczącemu jednostki samorządu terytorialnego. Ten z kolei wniosek ów niezwłocznie przekazuje przewodniczącemu organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego;

2) etapu weryfikacyjnego polegającego na sprawdzeniu przez - powołaną w tym celu i wyłonioną ze składu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego - specjalną komisję czy przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy;

3) etapu decyzyjnego polegającego - w zależności od wyniku postępowania weryfikacyjnego - na podjęciu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum”. Wyrok WSA w Gdańsku z 16.10.2015 r., III SA/Gd 751/15, LEX nr 1841792.

na inicjatora taki obowiązek. Należy mieć jednak świadomość tego, że jedyną sankcją za niezłożenie wniosku w terminie jest to, że inicjatywa referendalna nie będzie dalej procedowana.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), niezwłocznie powinien potwierdzić na piśmie otrzymanie wniosku. Powyższe oznacza, że inicjator referendum powinien zmieścić się w ww. terminie z zebraniem podpisów popierającym wniosek, jak również z jego złożeniem właściwemu organowi wykonawczemu. W zakresie złożenia wniosku jak również potwierdzenia jego otrzymania aktualnych będzie wiele wcześniejszych uwag poczynionych przy omawianiu złożenia przez inicjatorów referendum pisemnego powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną³⁷⁴, jak również potwierdzenia otrzymania takiej informacji przez właściwe organy. Zdaje się przy tym, że ze względu na fakt, iż wniosek powinien zawierać podpisy mieszkańców go popierających, najwłaściwszym sposobem jego przekazania jest złożenie we właściwym urzędzie, choć przesłanie drogą pocztową (lub elektroniczną) również należy uznać za dopuszczalne. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku poczty tradycyjnej, datą złożenia wniosku będzie data dotarcia przesyłki do urzędu a nie jej nadania u operatora pocztowego, co stwarza ryzyko, iż przesyłka nie dotrze w wyznaczonym w treści art. 15 ust. 1 u.r.l. w zw. z 14 ust. 1 u.r.l. (60 dni od powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną). Jeśli wniosek zostałby wysłany w formie elektronicznej podpisy mieszkańców należy niezwłocznie dostarczyć do organu³⁷⁵. Istotnym jest, żeby wniosek w przewidzianym przepisami terminie wpłynął do właściwego urzędu.

Inaczej wypowiedziała się A. Rakowska – Trela, która wskazuje, że „*Należy opowiedzieć się za wykładnią nakazującą inicjatorowi referendum złożenie wniosku bezpośrednio w siedzibie organu. Przemawia za tym zastosowanie przepisu art. 9 KodeksWyb, stanowiącego, że ilekroć jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, należy przez to*

³⁷⁴Zob. uwagi do art. 12 u.r.l.

³⁷⁵P. Uziębło wskazuje, że: „*Pewne wątpliwości mogą dotyczyć formy złożenia wniosku. Teoretycznie kodeks postępowania administracyjnego zezwala na jego wniesienie pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Z uwagi jednak na konieczność załączenia do wniosku podpisów poparcia dla przeprowadzenia danego referendum, a także wymogów określonych w ust. 2 niniejszego artykułu, najbardziej prawdopodobne wydaje się jego wniesienie w formie pisemnej. Z drugiej jednak strony nie powinien on pozostać bez rozpatrzenia w przypadku wniesienia go w innej formie, także elektronicznej, przy jednoczesnym fizycznym doręczeniu podpisów poparcia. Ustawa nie zawiera wszakże żadnych regulacji, które wskazywałyby na wyłączność formy pisemnej*”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 15 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w zw. z art. 1 ust. 2 ReferLokU. Wniosek o przeprowadzenie referendum jest bowiem „innym dokumentem” w rozumieniu art. 9 KodeksWyb³⁷⁶. W ocenie autora niniejszej pracy art. 9 u.k.w., nie wyklucza jednak możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum w innej formie. Przepis ten należy interpretować jako wprowadzający wyjątek od przewidzianych w przepisach zasad związanych z określaniem momentu złożenia dokumentu, a nie jako nakaz składania go wyłącznie w siedzibie urzędu. Powyższe znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie³⁷⁷. Istotną w zakresie dotrzymania terminu ustawowego jest treść art. 9 §2 u.k.w. zgodnie z którą: „Jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu”. Ma to więc również znaczenie dla terminu określonego w art. 14 ust. 1 u.r.l.³⁷⁸ Składany do właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosek o przeprowadzenie referendum powinien zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania. Szczegółowe rozważania w tym zakresie zostały ujęte w rozdziale dotyczącym treści pytań referendalnych.

6.3. Weryfikacja wniosku o przeprowadzenie referendum

Po otrzymaniu wniosku o przeprowadzenie referendum prócz spełnienia obowiązku potwierdzenia jego przyjęcia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien niezwłocznie przekazać go przewodniczącemu właściwej rady gminy. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 2

³⁷⁶A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 15 [w:] *Ustawa o referendum...*

³⁷⁷W postanowieniu z dnia 14.06.2016 r., SN stwierdził, iż: „Relevantny jest także art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego, który stanowi, że ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. Stosownie do § 2 tego artykułu - jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu. Natomiast § 3 tego artykułu stanowi, że jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów. W ocenie Sądu Najwyższego z przepisów tych jednoznacznie wynika, że czternastodniowy termin do złożenia skargi, o którym stanowi art. 145 § 1 Kodeksu wyborczego, jest zachowany tylko wówczas, gdy skarga na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej została fizycznie wniesiona (złożona) przez pełnomocnika finansowego do Sądu Najwyższego w okresie 14 dni od dnia otrzymania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej, bądź w tym terminie dotarła do Sądu Najwyższego skarga wniesiona w drodze pocztowej lub innej - na przykład w postaci faxu”. Postanowienie SN z 14.06.2016 r., III SW 6/16, LEX nr 2288981.

³⁷⁸Zastosowanie art. 9 §2 u.k.w. do procedury przeprowadzenia referendum potwierdza również PKW w treści Wytycznych PKW (2021), s. 3.

u.r.l. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powołuje ze swego składu komisję do sprawdzenia czy wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum odpowiada przepisom ustawy.

W praktyce komisja taka powinna zostać powołana przez radę gminy w formie uchwały podjętej podczas sesji. Trzeba mieć przy tym na uwadze sesyjny charakter działalności rady, gdyż zgodnie z treścią art. 20 u.s.g.: „*Rada gminy obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał*”. Ustawodawca nie wyznaczył w zakresie powołania komisji żadnego terminu (nie określił też, że ma to nastąpić niezwłocznie), jednak uznać należy, że wystąpienie konieczności powołania komisji ds. weryfikacji wniosku stanowi podstawę do zwołania przez przewodniczącego sesji w najbliższym możliwym terminie. Podstawą powołania komisji będzie niewątpliwie wskazany wyżej art. 16 ust. 2 u.r.l. w zw. z art. 21 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym „*Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy*”. Komisja taka z pewnością jest komisją doraźną, gdyż jej cel jest jasno oznaczony, a po zakończeniu prac powinna zostać rozwiązana³⁷⁹.

W myśl art. 16 ust. 3 u.r.l., do udziału w pracach komisji w charakterze obserwatora zaprasza się inicjatora referendum lub jego pełnomocnika. Inicjator referendum lub jego pełnomocnik może w razie potrzeby, w tym z własnej inicjatywy, składać komisji dodatkowe wyjaśnienia i przedstawiać dowody. Komisja może również żądać od inicjatora referendum lub jego pełnomocnika złożenia takich wyjaśnień i przedstawienia dowodów. Należy jednak podkreślić, że wyłącznie członkowie komisji są uprawnieni do udziału w głosowaniach, które będą się odbywały podczas jej posiedzeń.

Wniosek o przeprowadzenie referendum niespełniający warunków, o których mowa w art. 15 u.r.l., czyli:

- 1) niezawierający pytania lub pytań referendum albo wariantów zaproponowanych do wyboru,
- 2) a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - celu lub celów oraz zasad samoopodatkowania,

³⁷⁹J. Czerw wskazuje trafnie, że: „*Komisje doraźne powoływane są przez radę gminy do spełnienia wyraźnie określonego zadania, które zazwyczaj nie mieści się w kompetencjach funkcjonujących komisji stałych rady gminy*”. J. Czerw, Komentarz do art. 21 u.s.g. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022. System Informacji Prawnej Lex.

komisja zwraca inicjatorowi referendum, wyznaczając czternastodniowy termin do usunięcia uchybień (art. 16 ust. 4 u.r.l.). Zgodnie z art. 16 ust. 6 u.r.l., przepisu powyższego nie stosuje się w przypadku, gdy uchybienia wniosku polegają na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wniosek, chyba że nie upłynął jeszcze termin, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l. (60 dni od powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną). Jeśli termin przewidziany ustawą jeszcze nie upłynął istnieje bowiem możliwość uzupełnienia brakujących podpisów. W praktyce taka sytuacja będzie mało realna, na co zwraca uwagę również P. Uziębło, twierdząc, że *jest to niezwykle mało prawdopodobne, chociażby z dwóch powodów. Po pierwsze, sam termin zbierania podpisów jest stosunkowo krótki, co w dużej mierze wyklucza możliwość znacznie wcześniejszego zebrania wymaganych prawem podpisów na wiele dni przed upływem wskazanego terminu. Po drugie, sam czas pracy komisji i ewentualnej weryfikacji złożonych podpisów również musi trwać pewien czas. Nie sposób bowiem dokonać weryfikacji takich podpisów poparcia w ciągu kilku czy kilkudziesięciu godzin, no chyba że liczba podpisów byłaby ewidentnie mniejsza*³⁸⁰. W praktyce termin, o którym mowa w u.r.l. może upłynąć zanim jeszcze rada powoła komisję do spraw referendum. W tym miejscu nasuwa się wniosek, iż omawiany przepis może mieć praktyczne znaczenie jedynie w małych gminach, gdzie można szybko (zaledwie w parę dni) zebrać wymagane podpisy poparcia i złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum, co może dawać szansę na ich weryfikację i ewentualne uzupełnienie przed upływem terminu 60-dniowego. W ocenie autora niniejszej pracy ustawodawca powinien dostrzec przedstawiane uwagi i *de lege ferenda* wprowadzić mechanizm, który dawałby równe szanse na realizację prawa do referendum mieszkańcom gmin niezależnie od ich wielkości. Byłoby to możliwe np. poprzez zastrzeżenie, że termin 60-dniowy nie obejmuje prac komisji weryfikacyjnej.

Przykładowy mechanizm mógłby wyglądać następująco:

Podpisy poparcia zostały złożone w 45 dniu terminu. Komisja weryfikacyjna spotyka się 15 dni później. Mimo upływu 60 dni mieszkańcy mieliby jeszcze 15 dni na uzupełnienie podpisów, gdyż nie wykorzystali przysługujących im 60 dni w całości. W celu zapewnienia dynamiki procesu takie „dozbieranie” podpisów powinno być dopuszczalne tylko raz.

Tabela 11, *Przykład de lege ferenda do art. 16 u.r.l.* Tabela własna autora.

Ewentualne, co byłoby rozwiązaniem prostszym, można rozważyć wydłużenie okresu 60-dniowego do maksymalnie 90 dni. W ocenie autora dysertacji byłoby to bardziej

³⁸⁰P. J. Uziębło, Komentarz do art. 17 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

wskazane. Terminy dłuższe niż 90 dni nie sprzyjałyby dynamice procesu referendalnego, o czym była już mowa we wcześniejszej części dysertacji³⁸¹.

Wracając do rozważań, z powyższego wynika, że jeśli wniosek nie spełnia wymogów art. 15 u.r.l., a dodatkowo także nie zawiera wystarczającej ilości wymaganych podpisów poparcia (a termin na ich zbieranie już upłynął), to nie należy wzywać inicjatora do ich usunięcia, gdyż wniosek (ze względu na niewystarczającą liczbę podpisów zebranych w terminie) zawiera uchybienia, przez które nie da się go uzupełnić.

Należy również pamiętać, że komisja nie ma możliwości decyzyjnych co do wniosku referendalnego. W przypadku stwierdzenia przez komisję, że wniosek o przeprowadzenie referendum zawiera nieusuwalne uchybienia, komisja powinna przekazać wniosek radzie gminy wraz ze swoją opinią w tym zakresie (art. 16 ust. 3 u.r.l.). Choć nie wynika to wprost z przepisów u.r.l., również w przypadku, w którym komisja nie dostrzeże, żadnych uchybień wniosku lub uchybienia te zostały usunięte w terminie, powinna ona postąpić analogicznie tj. przekazać wniosek radzie gminy wraz ze swoją opinią w tym zakresie. W ocenie autora niniejszej pracy komisja, o której mowa powyżej powinna również przygotować stosowny projekt uchwały.

Projektowana zmiana

Art. 16 u.r.l. został objęty procedowaną obecnie ust.zm.u.r.l.(2024). W wyniku ewentualnej zmiany ust. 4 ww. artykułu może uzyskać brzmienie: „*Wniosek o przeprowadzenie referendum niespełniający warunków, o których mowa w art. 15, komisja zwraca inicjatorowi referendum, wyznaczając trzydziestodniowy termin do usunięcia uchybień*”³⁸². Ustawa obecnie przewiduje termin czternastodniowy.

6.4. Uchwała rady gminy oraz pytanie o możliwość modyfikacji treści wniosku po jego złożeniu

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 u.r.l. rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy oraz nie prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. W takim przypadku rada jest związana treścią wniosku.

Z powyższego przepisu wynika, że w przypadku spełnienia wymogów ustawowych co do wniosku, jak również stwierdzenia, iż wniosek nie prowadzi do rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem, rada gminy nie może ingerować w jego treść, jak również nie

³⁸¹Zob. podrozdział: „*Podpisy poparcia inicjatywy przeprowadzenia referendum (art. 14 u.r.l.)*”.

³⁸²Art. 1 ust. 7 ust.zm.u.r.l.(2024).

może odmówić jego dalszego procedowania. W tym zakresie P. Uziębło wypowiedział się w sposób następujący: „Organ stanowiący został związany wnioskiem wyborców, co oznacza, że nie ma on możliwości rozszerzania czy zawężania materii poddawanej pod referendum. Również nie ma możliwości modyfikowania treści pytań referendalnych (por. postanowienie SN z dnia 1 czerwca 2000 r., III RN 184/99, OSNP 2001, nr 9, poz. 295). Można jednak zastanowić się, czy na pewno pytania takie nie mogły zostać zmodyfikowane, szczególnie w sytuacji, gdy pytania te nie byłyby w pełni jasne, czy też byłyby niepoprawne w formie językowej. Biorąc to pod uwagę, mogłyby się to wydawać w pełni uzasadnione, tym bardziej że nie istnieje możliwość weryfikacji treści pytań jeszcze w fazie poprzedzającej zbieranie podpisów i złożenie wniosku. Ingerencje organu nie mogą jednak w żadnej mierze naruszać rzeczywistej woli inicjatorów wniosku. I tutaj powstaje istotne niebezpieczeństwo, że takie drobne zmiany, szczególnie mające na celu doprecyzowanie niejasnych pytań, mogą wypaczyć intencje wnioskodawcy lub też czynić pytanie niezrozumiałym lub niejednoznacznym. Dlatego też konieczne byłoby ustalenie ewentualnych modyfikacji pytań referendalnych w ramach konsultacji z pełnomocnikiem inicjatorów, co pozwoliłoby wykluczyć podejrzenia o działania organów samorządowych, mające ograniczyć bądź też wypaczyć wolę osób popierających wniosek”³⁸³. W ocenie autora niniejszej dysertacji, od momentu złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum dla organu wykonawczego, niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja w treść pytania referendalnego, nawet jeśli miałyby to nastąpić po konsultacji z inicjatorami referendum lub ich pełnomocnikiem. Należy bowiem pamiętać, że ustawa o referendum lokalnym wymaga, aby na wczesnym etapie inicjatywy referendalnej:

- 1) podana w sposób zwyczajowo przyjęty do wiadomości mieszkańców gminy publiczna informacja określała przedmiot zamierzonego referendum, ponadto informacja o zamierzonym referendum powinna zawierać pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane do wyboru, a jeżeli wniosek dotyczy referendum w sprawie samoopodatkowania - cel lub cele oraz zasady samoopodatkowania,
- 2) karta do zbierania podpisów zawierała informację o przedmiocie zamierzonego referendum.

Powyższe prowadzi do konkluzji, iż mieszkańcy składający podpis na karcie poparcia dla referendum, posiadają informację na temat planowanego tematu, jak również treści pytań/wariantów referendum. Popierając wniosek referendalny, opowiadają się właśnie

³⁸³P. J. Uziębło, Komentarz do art. 17 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

za taką treścią. Inaczej rzecz ujmując, składając podpis pod wnioskiem, aprobują go oraz wyrażają wolę, aby referendum lokalne było procedowane tak jak im to zostało przedstawione. W ocenie autora dysertacji, wszelkie zmiany w zakresie czy to przedmiotu referendum, czy też pytań referendalnych powinny być czynione wyłącznie poprzez złożenie nowego wniosku. Obywatele popierający wniosek (a nie inicjatorzy referendum lub ich pełnomocnik) powinni zaakceptować zmiany dotyczące jego treści. Żeby to zrozumieć, ważne jest uchwycenie roli mieszkańców w procesie inicjatywy referendalnej. To właśnie oni wnioskuje o przeprowadzenie referendum (ani inicjator ani żaden organ nie powinien tego wniosku zmieniać).

Należy również pamiętać o tym, że referendum lokalne (szczególnie z inicjatywy mieszkańców) ze swojej natury jest inicjatywą oddolną, najbardziej bliską istocie samorządności. Jeśli wniosek popierany przez mieszkańców byłby zmieniony na późniejszym etapie przez organ gminy – w takim przypadku cała społeczna inicjatywa miałaby wymiar jedynie fasadowy. Choć nie wynika to wprost z przepisów, powyższe prowadzi do oczywistej konkluzji, że złożone podpisy pod wnioskiem referendalnym *de facto* sprawiają, że treść tego wniosku jest również wiążąca dla inicjatora referendum. Mieszkańcy popierający wniosek, wyrażają wolę jego dalszego procedowania w ich imieniu przez inicjatorów referendum. Należy pamiętać, że w przypadku referendum gminnego mówimy o co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy więc o sporej reprezentacji.

Również E. Olejniczak-Szałowska w odniesieniu do powyższego uznaje, iż: *„ani w procedurze weryfikacji wniosku stosowanej przez organ stanowiący, ani w postępowaniu sądowym nie jest dopuszczalna jakakolwiek modyfikacja pytań czy wariantów przedstawionych przez inicjatora referendum a następnie zaakceptowanych przez mieszkańców, jako przedmiot przyszłego referendum. Sam inicjator także nie jest uprawniony do składania jakichkolwiek wiążących prawnie oświadczeń co do zmiany treści wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum”*³⁸⁴.

Na koniec należy podkreślić, że ustęp drugi artykułu 17 u.r.l., przewiduje zasady postępowania w przypadku złożenia dwóch lub więcej wniosków mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W takim przypadku rada gminy podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendów w takiej kolejności, w jakiej wnioski zostały przekazane przez inicjatorów referendów lub ich pełnomocników organowi określone w art. 12

³⁸⁴E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s.194.

ust. 1 u.r.l., tj. właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Rada gminy może również, jeżeli jest to możliwe, poddać jednocześnie wszystkie wnioski lub ich część pod referendum.

Projektowana zmiana

Procedowana w czasie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) przewiduje uchylenie wskazanego wyżej art. 17 ust. 2 u.r.l.³⁸⁵ W ocenie autora dysertacji może to mieć związek z planowaną jednocześnie zmianą polegającą na wprowadzeniu dwóch dni referendalnych w ciągu kadencji³⁸⁶.

6.5. Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum oraz jej publikacja

W myśl art. 18 u.r.l., właściwa rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonymu w art. 12 ust. 1 u.r.l., czyli w przypadku referendum gminnego właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

Wynika z tego, że od momentu uzyskania wniosku przez wójta (burmistrza prezydenta miasta) po stronie organów samorządowych powstaje wiele obowiązków, które powinny być zrealizowane w krótkim czasie. Są to w szczególności:

- 1) niezwłoczne pisemne potwierdzenie otrzymania wniosku przez gminny organ wykonawczy (art. 15 ust. 1 zd. 2 u.r.l.),
- 2) niezwłoczne przekazanie otrzymanego wniosku przez organ wykonawczy przewodniczącemu organu stanowiącego (art. 16 ust. 1 u.r.l.),
- 3) powołanie komisji rady gminy do sprawdzenia poprawności wniosku (art. 16 ust. 2 u.r.l.). Wymaga to zwołania sesji rady gminy przez jej przewodniczącego, jak również podjęcia podczas sesji stosownej uchwały (której treść należy wcześniej przygotować),
- 4) zaplanowanie posiedzenia ww. komisji oraz zaproszenie inicjatora referendum lub jego pełnomocnika do udziału w pracach komisji w charakterze obserwatora. Komisja powinna przeanalizować wniosek o przeprowadzenie referendum (co może wymagać np. zasięgnięcia konsultacji lub uzyskania opinii prawnej), może wnioskować do inicjatora referendum lub jego pełnomocnika o dodatkowe wyjaśnienia lub dowody

³⁸⁵Art. 1 ust. 8 ust.zm.u.r.l.(2024).

³⁸⁶Art. 1 ust. 3 ust.zm.u.r.l.(2024).

(art. 16 ust. 3 u.r.l.). W razie stwierdzenia usuwalnych uchybień, o których mowa w u.r.l. komisja powinna wezwać do uzupełnienia wniosku, wyznaczając tym samym 14-dniowy termin. Prace komisji powinny zakończyć się przyjęciem stosownego stanowiska (art. 16 ust. 5 u.r.l.). Zdaje się również, że przedmiotowa komisja powinna przygotować projekt uchwały rady. Może się zdarzyć, że jedno posiedzenie komisji będzie niewystarczające do wykonania wszystkich ww. czynności,

5) następnie przewodniczący rady gminy powinien ponownie zwołać sesję w celu podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców (art. 18 u.r.l.).

Organy gminy powinny mieć świadomość rozbudowanego (i czasochłonnego w praktyce) katalogu czynności i wynikających z u.r.l. terminów, co jest ważne dla wcześniejszego zaplanowania koniecznych wymaganych przepisami działań. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić przewidziany w art. 12 ust. 1 u.r.l. obowiązek poinformowania o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum (jeszcze przed przygotowaniem właściwego wniosku i przystąpieniem do zbierania podpisów poparcia)³⁸⁷.

Podczas podejmowania uchwały rada gminy nie jest w żadnym stopniu związana opinią komisji, która wcześniej analizowała wniosek referendalny. Ewentualna dyskusja na sesji oczywiście powinna uwzględniać wnioski wypracowane przez komisję, jednakże to rada gminy jako organ, jest uprawniona do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców³⁸⁸.

Projektowana zmiana

Art. 18 u.r.l. został objęty procedowaną obecnie ust.zm.u.r.l.(2024)³⁸⁹. Przy założeniu, że akt ten wejdzie w życie, art. 18 u.r.l. uzyska brzmienie:

„1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonego w art. 12 ust. 1.

³⁸⁷Powyższy katalog wielu czynności niezbędnych do wykonania po otrzymaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wniosku o przeprowadzenie referendum, stanowi również dodatkowy argument, aby uznać, że w przypadku wysłania takiego wniosku pocztą tradycyjną, za datę jego otrzymania należy uznać wpływ do urzędu (a nie nadania w placówce pocztowej).

³⁸⁸Szerzej na temat stosunku komisji rady gminy do samej rady, autor niniejszej dysertacji pisze w artykule dotyczącym komisji skarg wniosków i petycji – uwagi te są jednak aktualne również do komisji, o której mowa w niniejszej pracy. Zob. P. Wróblewski, *Pozycja komisji skarg, wniosków i petycji względem rady gminy oraz jej konsekwencje* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019. s. 612-615.

³⁸⁹Art. 1 ust. 9 ust.zm.u.r.l.(2024).

2. *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców większością 3/5 głosów swojego ustawowego składu.*

3. *Podejmując uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia terminy określone w art. 6a ust. 1 i 2.”*

Trudno ocenić pozytywnie zmianę ustępu pierwszego art. 18, która przewiduje taką samą treść jak ustawa obecnie obowiązująca. Świadczy to niestety o podejściu ustawodawcy do zmian w przepisach u.r.l.

Wprowadzenie większości kwalifikowanej przy podejmowaniu uchwały w sprawie odrzucenia wniosku mieszkańców o przeprowadzenie referendum należy ocenić pozytywnie.

Określona w proponowanej zmianie konieczność uwzględnienia przez organ stanowiący wyznaczonych odgórnie terminów przeprowadzenia referendum jest związana z planowanym wdrożeniem dwóch dni referendalnych, wyznaczanych przez Prezesa Rady Ministrów. Samo rozwiązanie ocenić należy negatywnie jako ograniczające prawo do swobodnej inicjatywy referendalnej.

Co istotne, w piśmiennictwie występują odmienne stanowiska co do charakteru określonego w art. 18 u.r.l. terminu na podjęcie uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum bądź odrzucenia wniosku mieszkańców.

Część przedstawicieli piśmiennictwa uznaje, że upływ tego terminu nie oznacza utraty możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 18 u.r.l. w późniejszym terminie. W tym zakresie A. Kisielewicz stwierdza, że: „*Termin 30-dniowy jest jednak terminem porządkowym. Jego upływ nie przerywa działań zmierzających do przeprowadzenia referendum, w szczególności nie pozbawia organu stanowiącego jednostki samorządowej prawa do podjęcia uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum*”³⁹⁰. Również P. Uziębło wskazuje, że: „*osłabieniem kategoryczności wspomnianego terminu jest jednak jego wyłącznie instrukcyjny charakter (w tym względzie aktualny jest pogląd wyrażony na gruncie ustawy o referendum gminnym w postanowieniu NSA z dnia 17 sierpnia 1993 r., SA/Wr 1187/93, Wspólnota 1994, nr 47, s. 16)*”³⁹¹. W podobnym duchu wypowiada się również A. Wierzbica, iż: „*Ustawa o referendum lokalnym nie przewiduje sankcji za naruszenie 30-dniowego terminu do podjęcia uchwały przez organ stanowiący w sprawie przeprowadzenia referendum lub*

³⁹⁰ A. Kisielewicz, Komentarz do art. 18 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum...*

³⁹¹ P. J. Uziębło, Komentarz do art. 18 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

*uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców, co daje podstawę do stwierdzenia, że jest to termin instrukcyjny*³⁹².

Przeciwnie stanowisko, z powołaniem na orzecznictwo przedstawiła A. Rakowska-Trela. Autorka uznaje, że „*Po upływie 30 dni organ stanowiący traci kompetencję do podjęcia uchwały, o której mowa w art. 18. Już sam fakt, że inicjatorowi referendum przysługuje skarga do sądu na niedotrzymanie przez organ terminu określonego w art. 18 ReferLokU, oznacza bowiem, że termin ten należy traktować, jako ostateczny i nieprzywralalny (wyrok NSA z 21.6.2016 r., II OSK 1236/12, Legalis). Podobnie, WSA w Rzeszowie stwierdził, że „termin na rozpatrzenie wniosku inicjatora, ma charakter materialnoprawny. Dlatego niedotrzymanie tego terminu, powoduje utratę przez organ kompetencji do rozpoznania wniosku, zaś ewentualne uchwały w tym przedmiocie podjęte po jego upływie są aktami nieważnym ex lege*” (wyrok z 19.10.2017 r., II SAB/Rz 129/17, Legalis)³⁹³. Autor niniejszej pracy aprobuje to stanowisko. Prócz uznania powyższych argumentów, należy również zwrócić uwagę na fakt, iż pogląd przeciwny byłby sprzeczny z brzmieniem art. 18 u.r.l., który wprost i stanowczo określa, że organ stanowiący *podejmuje uchwałę „nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonemu w art. 12 ust. 1.”*. Oznacza to, że po tym terminie podstawa prawna do podjęcia uchwały przestaje istnieć. Ponadto w dalszych przepisach u.r.l. ustawodawca przewiduje możliwość złożenia skargi, którą zgodnie z u.k.w. należy wnieść bezpośrednio do właściwego sądu (o czym więcej w części pracy dot. podstępowania skargowego). Ustawodawca pozbawił, więc organ gminy możliwości podjęcia uchwały w trybie samokontroli. Konkludując, uznać należy, że po upływie 30 dni, o których mowa w art. 18 u.r.l., organ traci podstawę prawną do podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum bądź odrzuceniu wniosku mieszkańców.

6.6. Treść uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.r.l. uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum, powinna zawierać te same elementy, które ustawodawca przewidział w treści art. 9 ust. 2 u.r.l., który odnosi się do referendum przeprowadzanego z inicjatywy rady gminy. Są to:

- 1) pytanie lub pytania referendum albo warianty zaproponowane mieszkańcom jednostki do wyboru;
- 2) termin przeprowadzenia referendum;

³⁹²A. Wierzbica, 8. *Referendum przeprowadzane z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 123.

³⁹³A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 15 [w:] *Ustawa o referendum...*

3) wzór karty do głosowania oraz wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a;

4) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W myśl art. 19 ust. 1 u.r.l., uchwała rady gminy podlega opublikowaniu zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.l. tj. poprzez ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz bezzwłoczne rozplakatowanie lub ogłoszenie w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie³⁹⁴.

6.7. Postępowanie skargowe dotyczące uchwały, która odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum

Powyższe ma zastosowanie w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum. W przypadku, gdy rada gminy podejmie jednak uchwałę odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, zgodnie z treścią art. 20 u.r.l. inicjatorzy referendum mają możliwość wniesienia skargi. Postępowanie skargowe przysługuje również w przypadku niedotrzymania przez radę gminy, określonego w art. 15 u.r.l., 30-dniowego terminu na podjęcie uchwały.

Należy przy tym zwrócić uwagę na aspekt praktyczny. Może być również tak, że na sesję rady gminy zostanie wprowadzona uchwała o określonej treści (w sprawie przeprowadzenia referendum lub odrzucająca wniosek mieszkańców). Uchwała ta mimo przeprowadzonego głosowania nie uzyska jednak wymaganej przepisami większości. W takim przypadku również należy uznać, że rada gminy nie podjęła uchwały wymaganej przepisami i tym samym inicjatorowi przysługuje uprawnienie skargowe. Ustawa bowiem w sposób jasny wskazuje, że rada powinna podjąć uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców. Niepodjęcie, żadnej z ww. uchwał w terminie ustawowym otwiera drogę skargową. Należy przy tym stwierdzić, że zgodnie z orzecnictwem NSA, w podstawę do wniesienia takiej skargi należy oddzielić od treści art. 3 § 2 u.p.p.s.a., który dotyczy m.in. bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Postępowanie skargowe opiera się o art. 3 § 3 u.p.p.s.a.³⁹⁵ w związku z treścią opisywanego w niniejszym

³⁹⁴Co do zwyczajowo przyjętego sposobu publikacji w danej gminie, aktualne pozostają wcześniejsze rozważania dotyczące publikacji informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum.

³⁹⁵Zgodnie z art. 3 § 3 u.p.p.s.a.: „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”.

podrozdziale art. 20 u.r.l. Ma to istotne znaczenie, gdyż wyklucza możliwość rozpatrzenia sprawy w trybie uproszczonym³⁹⁶.

³⁹⁶W treści uzasadnienia prawnego jednego z orzeczeń NSA można przeczytać, iż: „W rozpoznawanej sprawie zachodzi nieważność postępowania przed Sądem pierwszej instancji z powodu pozbawienia stron możliwości obrony ich praw, gdyż sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym, czyli na posiedzeniu niejawnym, mimo że brak było do tego podstaw prawnych (art. 183 § 2 pkt 5 w zw. z art. 119 i art. 120 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.).

Z akt sądowych, w szczególności z zarządzenia z 18 października 2017 r. (karta 37), wynika, że podstawą rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym był art. 119 pkt 4 p.p.s.a., czyli przypadek, gdy przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Sprawa nie dotyczyła jednakże beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w rozumieniu tego przepisu. Przepis ten nawiązuje bowiem do beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, które mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. Takiej zaś skargi w rozpoznawanej sprawie nie wniesiono. Podstawą wniesienia skargi w rozpoznawanej sprawie nie jest żaden przepis art. 3 § 2 p.p.s.a., lecz art. 3 § 3 tej ustawy w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400 z późn. zm.), w którym stanowi się, że jest dopuszczalna skarga do sądu administracyjnego inicjatora referendum na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum oraz na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18 powołanej ustawy. Przewidziana w art. 20 ustawy o referendum lokalnym skarga na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy nie jest - jak wynika z dosłownego brzmienia przepisu - skargą na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponadto skutki wyroku uwzględniającego taką skargę wskazują na istotną odmienność tej sprawy od sprawy ze skargi na beczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W sprawie ze skargi na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania co do zasady nie dochodzi, jak wynika z art. 149 p.p.s.a., do merytorycznego rozpoznania sprawy, w której doszło do beczynności lub przewlekłości postępowania. Istota tego rodzaju spraw sprawdza się do ustalenia, czy doszło do beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Ta okoliczność, czyli względna prostota tego rodzaju spraw, uzasadnia zresztą odstępnie przez ustawodawcę od fundamentalnej zasady jawnego rozpoznania sprawy przez sąd. Natomiast, jak wynika z art. 20 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, w sprawie ze skargi na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy sąd administracyjny rozpoznaje sprawę merytorycznie, a nie ogranicza się do ustalenia, czy sprawy nie załatwiono w terminie. Do takiego merytorycznego rozpoznania doszło też w rozpoznawanej sprawie.

To wszystko prowadzi do wniosku, że przewidziana w art. 20 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym skarga na niedotrzymanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego terminu określonego w art. 18 tej ustawy nie jest skargą na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o której mowa w art. 119 pkt 4 p.p.s.a. Powołany przepis Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie stanowił zatem podstawy do rozpoznania skargi w trybie uproszczonym. Nie było także innej podstawy wymienionej w art. 119 p.p.s.a. do rozpoznania sprawy w takim trybie.

Rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym spowodowało, że sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie. Tym samym strony postępowania zostały pozbawione możliwości przedstawienia przed sądem swoich racji. Jednocześnie została naruszona zasada jawności postępowania przed sądem administracyjnym. Jawność rozpoznania sprawy przez każdy sąd jest zasadą konstytucyjną (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W odniesieniu do sądów administracyjnych jest ona wyrażona w art. 10 p.p.s.a., w którym stanowi się, że rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jawność postępowania przed sądem administracyjnym jest zatem zasadą o charakterze konstytucyjnym. Powoduje to, że wszelkie wyjątki od niej muszą być stosowane ściśle. Ponadto nie jest dopuszczalna ocena, czy naruszenie tej zasady mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Z tego względu uznać należy, że rozpoznanie sprawy, wbrew przepisom prawa, na posiedzeniu niejawnym zamiast na rozprawie powoduje, że strony są pozbawione możliwości obrony swych praw. Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego przy wykładni art. 379 pkt 5 k.p.c., który jest tak samo sformułowany jak art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. (np. postanowienie SN z 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I CSK 186/12 oraz wyrok SN z 10 lipca 1974 r., sygn. akt II CR 331/74). Wyrok NSA z 6.03.2018 r., II OSK 3262/17, LEX nr 2495744.

Skargę należy wnieść do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia art. 20 ust. 1 u.r.l., przy czym przepis nie wskazuje, że należy to zrobić za pośrednictwem organu.

Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Wyrok sądu uwzględniający skargę zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku, komisarz wyborczy, na podstawie wyroku, wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum, zawierające informacje określone w art. 9 ust. 2 u.r.l.

Projektowana zmiana

W procedowanej w trakcie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024), przewiduje się zmianę treści art. 20 u.r.l. i wydłużenie ww. terminów w wyniku czego (w przypadku wejścia w życie ustawy):

- 1) inicjator referendum będzie mógł wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia,
- 2) na wniesienie skargi kasacyjnej będzie 30 dni, a skarga kasacyjna powinna być rozpatrywana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia³⁹⁷.

6.8. Dzień przeprowadzenia referendum

W zależności od tego czy referendum będzie przeprowadzone w wyniku uchwały podjętej przez radę gminy, czy też w wyniku postanowienia komisarza wyborczego wydanego na podstawie orzeczenia sądu³⁹⁸, referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy, najpóźniej w 50 dniu od dnia:

- 1) opublikowania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 21 pkt 1 u.r.l.),
 - 2) od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu rozpatrującego skargę (art. 21 pkt 2 u.r.l.).
- Z powyższego wynika, że ustawodawca nie wyznaczył, żadnego terminu minimalnego w zakresie przeprowadzenia referendum. Określił jedynie zakres czasowy w jakim referendum ma się odbyć (najpóźniej w 50 dniu). Jest to istotne zagadnienie chociażby z punktu widzenia przepisów o kampanii referendalnej. Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 u.r.l. *„Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza*

³⁹⁷Art. 1 ust. 10 ust.zm.u.r.l.(2024).

³⁹⁸Zob. uwagi do art. 20 u.r.l.

wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”. Oznacza to, że w świetle obecnej regulacji można ograniczyć kampanię referendalną poprzez niezwłoczne wyznaczenie terminu referendum. Tak można wpłynąć na frekwencję w głosowaniu, która przy referendum ma przecież istotne znaczenie³⁹⁹. Podobnie można również osiągnąć efekt przeciwny, wyznaczając termin referendum najpóźniej jak tylko się da tj. maksymalnie blisko terminu pięćdziesięciodniowego, o którym mowa w ustawie.

De lege ferenda, w ocenie autora dysertacji, powinno się wprowadzić termin minimalny, umożliwiający podjęcie działań propagujących referendum przez określony czas.

Zgodnie z art. 21 u.r.l. referendum przeprowadza się dzień wolny od pracy. W pierwszej kolejności oznacza to, że referendum przeprowadza się w jeden dzień.

Lista dni wolnych od pracy została przez ustawodawcę określona w odrębnym akcie prawnym. W tym zakresie należy sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy⁴⁰⁰. Zgodnie z art. 1 tej ustawy „*Dniami wolnymi od pracy są:*

1) *dni niżej wymienione:*

- a) *1 stycznia - Nowy Rok,*
- b) *6 stycznia - Święto Trzech Króli,*
- c) *pierwszy dzień Wielkiej Nocy,*
- d) *drugi dzień Wielkiej Nocy,*
- e) *1 maja - Święto Państwowe,*
- f) *3 maja - Święto Narodowe Trzeciego Maja,*
- g) *pierwszy dzień Zielonych Świątek,*
- h) *dzień Bożego Ciała,*
- i) *15 sierpnia - Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny,*
- j) *1 listopada - Wszystkich Świętych,*
- k) *11 listopada - Narodowe Święto Niepodległości,*
- l) *25 grudnia - pierwszy dzień Bożego Narodzenia,*
- m) *26 grudnia - drugi dzień Bożego Narodzenia;*

2) *niedziele*”.

Mimo, iż w referenda i wybory są w Polsce przeprowadzane z reguły w niedzielę, to mając na uwadze treść przepisów u.r.l. oraz powyższego katalogu, stwierdzić należy, że

³⁹⁹Zob. minimalne progi wymagane do ważności referendum (uwagi do art. 55 u.r.l.).

⁴⁰⁰Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1920.

teoretycznie referendum gminne może odbyć się w inny niż niedziela dzień wolny od pracy. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie jest 50 dniowy termin, o którym mowa w art. 21 u.r.l.

Projektowana zmiana

Procedowana w czasie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) przewiduje uchylenie art. 21 ust. 1 u.r.l.⁴⁰¹, co ma związek z jednoczesnym wprowadzeniem mechanizmu odgórnego ustalania terminów referendum przez Prezesa Rady Ministrów. W wyniku wprowadzenia takiego rozwiązania, aktualne przepisy dotyczące wyznaczania terminów referendum zupełnie stracą znaczenie.

⁴⁰¹Art. 1 ust. 11 ust.zm.u.r.l.(2024).

7. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego

7.1. Wstęp

Powyżej zostały opisane szczegółowe zasady dotyczące przeprowadzenia referendum lokalnego na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego (Rozdział 4 u.r.l.). Rozdział 5 u.r.l. odrębnie reguluje referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze zagadnienia z tym związane. Zastrzec jednak należy, że duża część przedstawionych już wcześniej uwag, będzie miała zastosowanie również do opisywanej poniżej procedury dotyczącej referendum odwoławczego.

Zasadniczo, najważniejsza różnica pomiędzy wyżej wymienionymi trybami, dotyczy faktu, iż czynności, które poprzednio wykonywała rada gminy, w przypadku referendum odwoławczego wykonuje komisarz wyborczy. Takie rozwiązanie niewątpliwie zapewnia bezstronne i niezależne działanie. Trzeba bowiem pamiętać, że w przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organu gminy, rada gminy jest mocno zaangażowana w procedurę referendalną, łącznie z podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum bądź odrzuceniu wniosku mieszkańców tym zakresie. Uzasadnionym jest więc, że w przypadku referendum odwoławczego czynności te wykonuje właśnie komisarz wyborczy.

W zasadzie pierwszy kontakt z komisarzem wyborczym inicjatorzy referendum mają w momencie złożenia informacji o zamiarze przeprowadzenia referendum (art. 12 ust. 6 u.r.l.). Dla uporządkowania niniejszych rozważań i zapewnienia odpowiedniego wstępu do ich kontynuacji, przypomnieć należy, że inicjator referendum w sprawie odwołania organu gminy powinien:

- 1) podać na swój koszt w sposób zwyczajowo przyjęty do wiadomości mieszkańców gminy przedmiot zamierzonego referendum, wraz z uzasadnieniem zamierzonego odwołania (art. 13 u.r.l.). Przedmiotem referendum odwoławczego może być:
 - odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
 - odwołanie rady gminy,
 - odwołanie obu wyżej wymienionych organów.
- 2) w terminie 60 dni od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.r.l., zebrać podpisy mieszkańców

uprawnionych do wybierania rady gminy, którzy chcą poprzeć inicjatywę (art. 14 u.r.l.).

W przypadku niezłożenia wniosku, inicjator referendum powinien protokolarnie zniszczyć karty z podpisami mieszkańców (art. 14a u.r.l.)⁴⁰², jeśli natomiast będzie gotowy do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum odwoławczego, powinien wykonać czynności przewidziane w art. 22 i nast. u.r.l., o czym szerzej w dalszej części niniejszej pracy.

7.2. Złożenie wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu gminy

Zgodnie z treścią art. 22 u.r.l., inicjator referendum w sprawie odwołania organu gminy przekazuje na piśmie, w terminie określonym w art. 14 ust. 1 u.r.l., komisarzowi wyborczemu wniosek mieszkańców wraz z informacją o spełnieniu obowiązków wskazanych w art. 13 ust. 1 i 3 u.r.l.

Oznacza to, iż prócz przekazania wniosku mieszkańców w terminie 60 dni od powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum, jego inicjator powinien poinformować komisarza wyborczego o tym, że podał do wiadomości mieszkańców gminy (na swój koszt i w sposób w danej gminie zwyczajowo przyjęty) przedmiot zamierzonego referendum, wraz z podaniem przyczyny odwołania organu gminy. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.r.l., komisarz wyborczy niezwłocznie potwierdza na piśmie fakt otrzymania wniosku. Wniosek powinien zawierać karty z podpisami mieszkańców uprawnionych do wybierania rady danej gminy, którzy chcą poprzeć inicjatywę w sprawie przeprowadzenia referendum (art. 22 ust. 2 u.r.l.).

Następnie komisarz wyborczy przystępuje do weryfikacji wniosku. W myśl art. 22 ust. 3 u.r.l., jeśli wniosek o przeprowadzenie referendum zawiera uchybienia komisarz wyborczy zwraca go inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi i wyznacza czternastodniowy termin do ich usunięcia. Podkreślić przy tym należy za A. Wierzbicą, iż *„Zwrot wniosku zawierającego uchybienia jest czynnością, na którą inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego na zasadach tożsamyh z tymi, które obowiązują w przypadku złożenia skargi na postanowienie komisarza o odrzuceniu*

⁴⁰²Zgodnie z art. 14a ust. 2 i 3 u.r.l. zniszczenie kart powinno nastąpić nie później niż po 3 dniach od upływu terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l. tj. sześćdziesięciodniowego terminu od dnia powiadomienia o zamiarze wystąpienia z inicjatywą referendalną. Protokół potwierdzający zniszczenie kart inicjator referendum niezwłocznie przekazuje komisarzowi wyborczemu.

wniosku o przeprowadzenie referendum”⁴⁰³. Nie dotyczy to przypadku, gdy uchybienia wniosku polegają na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wniosek, chyba że nie upłynął jeszcze 60 - dniowy termin, o którym mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l. Oznacza to, że ewentualne uzupełnienia w tym zakresie są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy termin ustawowy na zbieranie podpisów jeszcze nie upłynął. Trzeba przyznać, że mimo, iż analogiczna regulacja dotyczy rady gminy w przypadku referendum w sprawach innych niż odwołanie organów gminy (art. 16 ust. 6 u.r.l.) to w przypadku procedury przeprowadzanej przez komisarza wyborczego w praktyce może ona mieć większe znaczenie, gdyż jest większa szansa, że komisarz wyborczy zweryfikuje złożony wniosek przed upływem 60 dni, o których mowa w art. 14 ust. 1 u.r.l., choć i tak może być to ciężkie do zrealizowania w szczególności w dużych gminach⁴⁰⁴.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 u.r.l. komisarz wyborczy odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum, w którym stwierdził niedające się usunąć uchybienia, a także, jeśli inicjator referendum nie wywiązał się z obowiązków wskazanych w art. 13 ust. 1 i 3 u.r.l.⁴⁰⁵ Postanowienie o odrzuceniu wniosku przekazuje się niezwłocznie inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi. Zgodnie z art. 22 ust. 6 u.r.l. inicjator referendum lub jego pełnomocnik może w razie potrzeby, w tym z własnej inicjatywy, składać komisarzowi wyborczemu dodatkowe wyjaśnienia i przedstawiać dowody. Komisarz wyborczy może także żądać od inicjatora referendum lub jego pełnomocnika złożenia takich wyjaśnień i przedstawienia dowodów.

Powyższa regulacja w zasadzie wyczerpuje przewidziane u.r.l. obowiązki komisarza wyborczego, które powinien wypełnić przed wydaniem postanowienia o przeprowadzeniu referendum, bądź odrzuceniu wniosku mieszkańców.

Rozpatrując jednak szczegółowo zagadnienia związane z przeprowadzeniem referendum odwoławczego na terenie gminy, nie można pominąć również treści Wytycznych PKW (2021). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 161 § 1 u.k.w. wytyczne wydane przez PKW są wiążące między innymi dla „komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje

⁴⁰³ A. Wierzbica, *10. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 128.

⁴⁰⁴ Zob. uwagi dotyczące wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawach innych niż odwołanie organu gminy.

⁴⁰⁵ Obowiązek podania przez inicjatora referendum, na własny koszt, do wiadomości mieszkańców przedmiotu zamierzonego referendum - co w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto obowiązek poinformowania o uzasadnieniu odwołania organu gminy.

wyborcze niższego stopnia (...)”⁴⁰⁶. Zgodnie z pkt 7 Wytycznych PKW (2021): „Komisarz wyborczy przed wydaniem postanowienia o przeprowadzeniu referendum ocenia prawidłowość zgłoszonego wniosku, a w szczególności sprawdza:

- 1) dotrzymanie przez inicjatora terminu, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy;
- 2) czy inicjator spełnił obowiązek powiadomienia mieszkańców o zamierzonym referendum wraz z uzasadnieniem;
- 3) czy do wniosku dołączono spełniające wymogi art. 14 ust. 2 ustawy karty zawierające podpisy mieszkańców popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum;
- 4) czy inicjatywę przeprowadzenia referendum poparła podpisami wymagana liczba mieszkańców;
- 5) czy inicjator spełnia wymogi ustawowe;
- 6) czy wniosek został prawidłowo podpisany”⁴⁰⁷.

W dalszej części dokument odnosi się bardziej szczegółowo do wyżej wymienionych poszczególnych punktów weryfikacji wniosku. Wytyczne w swojej treści zawierają wiele praktycznych informacji, które powinien brać pod uwagę zarówno komisarz wyborczy, jak również inne podmioty biorące udział w procedurze referendalnej, w szczególności inicjatorzy referendum.

Projektowana zmiana

Procedowana w czasie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) przewiduje zmianę treści art. 22 ust. 3 u.r.l. poprzez nadanie mu brzmienia: „Komisarz wyborczy zwraca inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi wniosek zawierający uchybienia, wskazuje te uchybienia i wyznacza trzydziestodniowy termin do ich usunięcia”⁴⁰⁸. Powyższe oznaczałoby wydłużenie przewidzianego obecnie czternastodniowego terminu. Jednocześnie ustawa zmieniająca przewiduje uchylenie art. 22 ust. 5 u.r.l., zgodnie z którym: „Przepisu ust. 3 nie stosuje się w przypadku, gdy uchybienia wniosku polegają na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wniosek, chyba że nie upłynął jeszcze termin, o którym mowa w art. 14 ust. 1”. Takie rozwiązanie otworzy możliwość uzupełniania podpisów po przewidzianym

⁴⁰⁶Zgodnie z art. 161 § 1 u.k.w.: „Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych”.

⁴⁰⁷Wytyczne PKW (2021), s. 3.

⁴⁰⁸Art. 1 ust. 12 ust.zm.u.r.l.(2024).

ustawowo terminie. Może to dziwić ze względu na fakt, iż w tej samej ustawie przewiduje się wydłużenie terminów na zbieranie podpisów aż do 6 miesięcy (obecnie u.r.l. przewiduje 60 dni). Pół roku to w ocenie autora pracy, wystarczająco dużo czasu na staranne zebranie wymaganych podpisów z nadwyżką.

7.3. Wydanie przez komisarza wyborczego postanowienia o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu gminy

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 u.r.l., jeśli wniosek mieszkańców spełnia wymogi określone w ustawie komisarz wyborczy postanawia o przeprowadzeniu referendum z inicjatywy mieszkańców. W myśl art. 24 u.r.l. na wydanie postanowienia o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców komisarz wyborczy ma 30 dni od dnia jego złożenia. W treści art. 23 ust 2 u.r.l. ustawodawca postanowił, iż w przypadku złożenia dwóch lub więcej wniosków w sprawie przeprowadzenia referendum „komisarz wyborczy postanawia o przeprowadzeniu referendum w terminie liczonym od dnia otrzymania pierwszego wniosku”. Przepis ten oczywiście dotyczy sytuacji, w której złożono dwa lub więcej wniosków o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania tego samego organu. Choć podstawy do złożenia wniosków mogą być od siebie różne, to w praktyce zacierają one do osiągnięcia tego samego celu (odwołanie organu), toteż zasada przyjęta w ww. przepisie jest zasadna.

7.4. Postanowienie komisarza wyborczego o referendum w sprawie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta

Ustawa o referendum lokalnym reguluje również sytuację, w której rada gminy podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przypomnieć należy, że może to nastąpić z inicjatywy mieszkańców lub samej rady. Zgodnie z treścią art. 24 a ust. 1 u.r.l. uchwałę taką przewodniczący rady gminy przekazuje komisarzowi wyborczemu. W piśmiennictwie został wyrażony pogląd, że powinno to nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od podjęcia⁴⁰⁹, jednak nie jest to wskazane wprost w przepisach. Nie ulega wątpliwości, że powinno to jednak nastąpić niezwłocznie.

⁴⁰⁹Tak A. Wierzbica, która twierdzi, iż: „termin do dokonania tej czynności nie został określony, niemniej powinno to nastąpić niezwłocznie. Na zasadzie analogii do przekazywania uchwał organów stanowiących organom nadzoru, można uznać, że przekazanie uchwały komisarzowi wyborczemu powinno nastąpić najdalej w terminie 7 dni od daty jej podjęcia. Wskazana procedura ma zastosowanie niezależnie od tego,

Ze względu na przepisy dotyczące kontroli uchwał rady gminy przez organy nadzoru prawnego, termin wydania postanowienia o przeprowadzeniu referendum został ustalony w sposób uwzględniający wyrażone w nich zasady. Zgodnie z treścią art. 24a ust. 2 u.r.l., komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w ciągu 14 dni po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę w trybie art. 91 u.s.g., albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 24a ust. 3 u.r.l.: „*Na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) radzie gminy służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego*”. Zgodnie z tym przepisem sąd rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej zgłoszenia. W tym przypadku jest to regulacja szczególna w stosunku do art. 92 a ust. 1 u.s.g, który przewiduje 30-dniowy termin w tym zakresie⁴¹⁰. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni.

Uwagę przykuwa dość istotny błąd ustawodawcy, polegający na stwierdzeniu w treści art. 24a ust. 2 u.r.l., że komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w ciągu 14 dni po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę.

Powyższe oznaczałoby, że komisarz może wydać postanowienie o przeprowadzeniu referendum mimo pozostającego w mocy stwierdzenia nieważności uchwały (taki jest przecież skutek oddalenia/ odrzucenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody). Jest to jednak niedopuszczalne. A. Rakowska-Trela, słusznie postuluje w tym zakresie, że w przepisie „*powinna być mowa o tym, że komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o uwzględnieniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały rady gminy o przeprowadzeniu*

czy uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) została podjęta z inicjatywy mieszkańców czy też rady gminy”. A. Wierzbica, 10. Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego[w:] Referendum i wybory..., s. 129.

⁴¹⁰Zgodnie z tym przepisem: „*W przypadku złożenia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu*”.

*referendum*⁴¹¹. *De lege ferenda* autor niniejszej pracy oczywiście popiera ten postulat, który do dziś pozostaje nieuwzględniony mimo zwrócenia na niego uwagi już kilka lat temu (cytowania publikacja jest z 2019 roku). Ewentualnie, przepis powinien zostać uzupełniony o informację, iż w przypadku nieuwzględnienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze komisarz wyborczy wydaje postanowienie o nieprzeprowadzaniu referendum.

Projektowana zmiana

Art. 24a u.r.l. również został objęty procedowaną w czasie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024)⁴¹². W wyniku zmiany, obowiązujący aktualnie czternastodniowy termin na złożenie przez radę gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (unieważniająca uchwałę o przeprowadzeniu referendum) zostałby wydłużony do 30 dni.

7.5. Zbieg wniosków referendalnych

W razie zbiegu wniosków referendalnych ustawodawca w treści art. 24b u.r.l. zastosował mechanizm bardzo podobny do tego jaki został przewidziany w przypadku zbiegu wniosków mieszkańców, o którym mowa w treści art. 23 ust. 2 u.r.l. W myśl art. 24 b u.r.l.: „w przypadku złożenia dwóch lub więcej wniosków mieszkańców o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organów gminy oraz uchwały rady gminy o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w terminie liczonym od dnia otrzymania pierwszego wniosku lub uchwały”. Z powyższego wynika, że nie ma znaczenia od jakiego podmiotu wniosek o przeprowadzenie referendum pochodzi, a jedynie czas, w którym wpłynął do komisarza wyborczego.

7.6. Treść postanowienia komisarza wyborczego

Postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum, zgodnie z art. 25 ust. 1 u.r.l., powinno zawierać:

- 1) termin przeprowadzenia referendum,
- 2) wzór i treść karty do głosowania,
- 3) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

W myśl art. 25 ust. 2 u.r.l. postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum podlega opublikowaniu zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.l., czyli w taki sam sposób

⁴¹¹A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 24a u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁴¹²Art. 1 ust. 13 ust.zm.u.r.l.(2024).

jak uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum⁴¹³. Oznacza to, że postanowienie jest:

- 1) ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- 2) oraz bezzwłoczne rozplakatowanie lub ogłaszane w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

7.7. Skarga na postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum

Zgodnie z treścią art. 26 u.r.l. inicjatorowi referendum przysługuje skarga do sądu administracyjnego:

- 1) na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22 u.r.l. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 4 u.r.l.: *„Komisarz wyborczy odrzuca wniosek o przeprowadzenie referendum, w którym stwierdził niedające się usunąć uchybienia, a także, jeśli inicjator referendum nie wywiązał się z obowiązków wskazanych w art. 13 ust. 1 i 3”*⁴¹⁴.
- 2) a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza wyborczego terminu określonego w art. 24 u.r.l., zgodnie z którym: *„Komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia”*.

Inicjator referendum może wnieść skargę w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia komisarza wyborczego. W myśl art. 26 ust. 2 u.r.l. sąd administracyjny rozpatruje skargę w skróconym terminie tj. 14 dni od jej wniesienia. Skargę kasacyjną wnosi się również w terminie 14-dniowym.

W przypadku wydania przez sąd administracyjny orzeczenia uwzględniającego skargę, o której mowa powyżej, komisarz wyborczy wydaje na jego podstawie postanowienie o przeprowadzeniu referendum (art. 26 ust. 3 u.r.l.). Postanowienie takie powinno odpowiadać wymogom przewidzianym w art. 25 ust. 1 u.r.l.

⁴¹³Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.r.l.: *„Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie przeprowadzenia referendum podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym uchwała rady gminy podlega ponadto bezzwłocznemu rozplakatowaniu lub ogłoszeniu w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie”*.

⁴¹⁴Obowiązki wskazane w tym przepisie obejmują: Podanie na swój koszt przez inicjatora referendum informacji o przedmiocie zamierzonego referendum w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 13 ust. 1 u.r.l.) oraz w przypadku referendum odwoławczego podanie informacji z uzasadnieniem odwołania (art. 13 ust. 3 u.r.l.).

Projektowana zmiana

W procedowanej w trakcie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024), przewiduje się zmianę treści art. 26 u.r.l. i wydłużenie wskazanych wyżej terminów, w wyniku czego (w przypadku pozytywnego zakończenia procesu legislacyjnego):

- 1) inicjator referendum będzie mógł wnieść skargę do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia komisarza wyborczego lub upływu terminu na jego wydanie,
- 2) na wniesienie skargi kasacyjnej będzie 30 dni, a skarga kasacyjna powinna być rozpatrywana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia⁴¹⁵.

7.8. Termin przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy

Termin przeprowadzenia referendum został przez ustawodawcę określony w treści art. 27 u.r.l. W myśl tego przepisu referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy⁴¹⁶ najpóźniej w 50 dniu od dnia opublikowania postanowienia komisarza wyborczego w tej sprawie albo od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 26 ust. 3 u.r.l. tj. wyroku uwzględniającego skargę na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum.

⁴¹⁵Art. 1 ust. 14 ust.zm.u.r.l.(2024).

⁴¹⁶Zob. uwagi do art. 21 u.r.l.

8. Kampania referendalna

W ramach niniejszego rozdziału pracy zostaną szczegółowo opisane zagadnienia i zasady związane z prowadzeniem kampanii referendalnej, jej finansowaniem oraz ograniczenia, których należy przestrzegać w tym zakresie.

8.1. Zagadnienia wstępne. Cel kampanii referendalnej

Cel kampanii referendalnej został określony w treści art. 28 ust. 1 u.r.l., zgodnie z tym przepisem *„Kampania referendalna służy wyjaśnieniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum, treści postawionych pytań i wariantów, a także prezentowaniu stanowiska inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej pod referendum”*. W odniesieniu do ww. przepisu, w piśmiennictwie rozróżnia się dwa pojęcia: „kampania referendalna” i „agitacja referendalna”, które nie zostało w nim przez ustawodawcę użyte wprost. F. Rymarz w tym zakresie wyjaśnia, że: *„Kampania referendalna to zorganizowany zespół energicznych działań i prac, objętych urzędowo ustalonym czasem i w prawnie określonych formach, zmierzających do uzyskania jak najlepszego wyniku w referendum. Służy przede wszystkim wyjaśnieniu przez organ samorządu terytorialnego, który zarządził referendum, istoty problemów rozstrzyganych w referendum oraz treści postawionych pytań i wariantów”*, natomiast *„agitacja referendalna to zespół działań organu zarządzającego referendum, inicjatora referendum oraz partii politycznych, zrzeszeń i mieszkańców w sprawie poddanej referendum. Podmioty te mają prawo prezentowania swego stanowiska w sprawach objętych tematem referendum. Agitacja referendalna prowadzona jest w ramach kampanii referendalnej, na zasadach, w formach, czasie i w miejscach określonych ustawą. Kampania referendalna jest pojęciem szerszym niż agitacja referendalna”*⁴¹⁷.

W kontekście zarządzenia referendum w swojej treści art. 28 ust. 1 u.r.l., odnosi się jedynie do organu stanowiącego JST. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku referendum odwoławczego, jest ono zarządzane przez komisarza wyborczego⁴¹⁸, który został pominięty w treści opisywanego przepisu. Brak wymienienia tego podmiotu w art. 28 u.r.l. może *prima facie* prowadzić do wniosku, że kampania referendalna nie dotyczy przypadku, gdy przedmiotem referendum jest odwołanie organu gminy.

⁴¹⁷ F. Rymarz, Komentarz do art. 28 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum...*

⁴¹⁸ Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 u.r.l. *„Komisarz wyborczy postanawia o przeprowadzeniu referendum z inicjatywy mieszkańców, jeżeli wniosek mieszkańców spełnia wymogi określone w ustawie”*.

Wyjaśnić trzeba w tym miejscu, że kampania referendalna dotyczy również referendum odwoławczego, co wynika pośrednio z treści art. 28 ust. 2 u.r.l. Pominięcie komisarza wyborczego w treści art. 28 u.r.l. oznaczać jednak może, że podmiot ten nie jest uprawniony do aktywnego udziału w kampanii referendalnej (trudno uznać, aby komisarz wyborczy był uprawniony do prowadzenia jakichkolwiek działań bez wyraźnej podstawy ustawowej). Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.r.l.: „*Organom jednostki samorządu terytorialnego oraz członkom tych organów zabrania się uczestniczenia na koszt jednostki samorządu terytorialnego w kampanii referendalnej związanej z referendument w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji*”. Przepis ten należy interpretować w ten sposób, że wyżej wymienione podmioty mogą brać udział w kampanii referendalnej, jednakże nie powinny tego robić na koszt jednostki samorządu terytorialnego (tu gminy). W przypadku referendum gminnego zarówno wójt (burmistrz, prezydent miasta), jak również radni rady gminy, mogą brać udział w kampanii referendalnej, o ile wykorzystują przy tym środki własne lub pozyskane z innych niż budżet gminy źródła⁴¹⁹.

8.2. Ramy czasowe kampanii referendalnej oraz cisza referendalna

Ustawa o referendum lokalnym wyznacza ramy czasowe, w których może być prowadzona kampania referendalna. Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.r.l. rozpoczyna się ona z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania (art. 29 ust. 1 u.r.l.).

Projektowana zmiana

W procedowanej w trakcie pisania dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024), proponuje się wprowadzenie dodatkowego ustępu po art. 29 ust. 1 u.r.l.⁴²⁰ Zgodnie z ustawą zmieniającą dodany ustęp 1a miałby przyjąć następujące brzmienie: „*Jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd nieruchomości państwowych i komunalnych są obowiązane udostępnić bezpłatnie pomieszczenia wskazane przez inicjatora referendum, stowarzyszenie lub mieszkańców w celu przeprowadzenia zgromadzenia, jeżeli nie zakłóci to normalnego funkcjonowania tych jednostek.*” W ocenie autora niniejszej dysertacji, co do zasady sam kierunek zmiany należy oceniać pozytywnie. Umożliwienie zainteresowanym osobom przeprowadzania zgromadzeń w lokalach będących

⁴¹⁹Należy również pamiętać o innych ograniczeniach związanych z finansowaniem kampanii, w tym przewidzianych w treści art. 43 u.r.l., o czym mowa w dalszej części pracy.

⁴²⁰Art. 1 ust. 15 ust.zm.u.r.l.(2024).

w zasobach państwowych lub komunalnych z pewnością może ułatwić im procedowanie i ustalanie strategii związanej z przeprowadzaniem referendum. Sformułowanie proponowanego przepisu jest w ocenie autora dalece niefortunne. Zgodnie z jego literalnym brzmieniem, inicjatorowi referendum (oraz pozostałym wskazanym w przepisie podmiotom) powinno zostać udostępnione dowolnie wskazane pomieszczenia będące w zarządzie państwowym lub komunalnym, jeśli to nie zakłuci ich funkcjonowania. Zdecydowanie właściwszym rozwiązaniem byłoby zobowiązanie organów państwowych i samorządowych do udostępnienia wybranych przez nie pomieszczeń umożliwiających przeprowadzenie zgromadzenia, po wcześniejszym wskazaniu przez inicjatora referendum preferowanych warunków jego przeprowadzenia (godzina, wymagania dotyczące wyposażenia itp.) oraz orientacyjnej liczby jego uczestników. Przepis prócz inicjatora referendum (którym zgodnie z u.r.l. mogą być mieszkańcy, struktura terenowa partii politycznej oraz organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną⁴²¹) jako podmioty uprawnione do wskazania pomieszczeń podaje stowarzyszenie lub mieszkańców. Oznacza to, że uprawnienie będzie przysługiwać dowolnym mieszkańcom, którzy będą mogli odbyć zgromadzenie w wybranych przez siebie pomieszczeniach publicznych (np. ratusz miejski, sala sejmowa itp.). Należałoby również w przepisie jasno dookreślić, iż zgromadzenie powinno być związane z przeprowadzaniem referendum.

8.3. Cisza referendalna

Następnie ma miejsce tzw. cisza referendalna. Zgodnie z treścią art. 29 ust. 3 u.r.l.: *„Od zakończenia kampanii referendalnej, aż do zakończenia głosowania zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji w związku z referendum”*. Cisza referendalna jest odpowiednikiem występującej w prawie wyborczym ciszy wyborczej. Jej cel na gruncie prawa wyborczego wyjaśniają F. Rymarz oraz J. Zbieranek w następujący sposób: *„Uzasadnieniem dla regulacji zakazu agitacji wyborczej w ustawowo określonym okresie jest danie wyborcom czasu na spokojne podjęcie decyzji wyborczej, na uspokojenie emocji związanych z intensywną agitacją oraz na refleksję nad znaczeniem i wagą aktu głosowania”*⁴²². Powyższe wyjaśnienie należy odnieść w sposób analogiczny do ciszy kończącej kampanię referendalną.

⁴²¹Art. 11 ust. 1 pkt 1-3 u.r.l.

⁴²²F. Rymarz, J. Zbieranek, Komentarz do art. 107 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

8.4. Miejsce prowadzenia kampanii referendalnej

U.r.l. określa katalog miejsc, w których zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej. W myśl art. 29 ust. 2 u.r.l., kampanii referendalnej nie można prowadzić na terenie:

- 1) urzędów administracji rządowej i samorządowej oraz sądów;
- 2) zakładów pracy, w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie;
- 3) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, a także skoszarowanych jednostek policyjnych.

Brzmienie powyższego przepisu świadczyć może o jego wyczerpującym charakterze. Porównanie jego treści do przepisów u.k.w. prowadzi do wniosku, że analogiczna regulacja została przewidziana w art. 108 § 1 u.k.w. Na uwagę zasługuje fakt, iż art. 108 § 2 u.k.w., wskazuje dodatkowo, że: „Zabroniona jest agitacja wyborcza na terenie szkół wobec uczniów”. Ciekawieć może pominięcie tej regulacji w treści u.r.l. A. Rakowska – Trela wskazuje, że: „W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w Kodeksie wyborczym, ReferLokU nie zabrania prowadzenia agitacji na terenie szkół wobec uczniów”⁴²³. Natomiast w odniesieniu do przepisów u.r.l. (jeszcze w czasie obowiązywania u.ord.wyb. 1998), F. Rymarz stwierdził, iż „Z przepisu art. 1 ust. 2 u.r.l., odsyłającego odpowiednio do ordynacji samorządowej, należy wyprowadzić wniosek, że agitacja referendalna w jakichkolwiek formach zabroniona jest na terenie szkół podstawowych i gimnazjów wobec uczniów nieposiadających prawa wybierania. Dopuszczalne jest jednak organizowanie zebrań referendalnych z mieszkańcami w salach lekcyjnych szkół podstawowych i gimnazjów, pod warunkiem, że będą one organizowane po zajęciach lekcyjnych oraz że nie będą w nich uczestniczyli uczniowie tych szkół nieposiadający prawa wybierania (niemający ukończonych 18 lat)”⁴²⁴. Co prawda autor odwołuje się do nieobowiązującej już ordynacji wyborczej, jednakże pogląd ten należy uznać za aktualny również do u.k.w.

W ocenie autora dysertacji, brak jest racjonalnych podstaw do wyłączenia z przepisów referendalnych, zasady zakazu agitacji wobec uczniów, powinno to jednak wynikać wprost z przepisów u.r.l. Sięganie po regulacje kodeksu wyborczego nie jest uzasadnione w przypadku, w którym u.r.l. posiada odrębny przepis regulujący opisywane zagadnienie.

⁴²³A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 29 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁴²⁴F. Rymarz, Komentarz do art. 29 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum...*

Niejasny jest jednak zakres pomocniczego stosowania przepisów u.k.w. *De lege ferenda* art. 29 ust. 2 u.r.l. powinien jednak zostać doprecyzowany lub po prostu zastąpiony jednoznacznym odesłaniem do przepisów u.k.w.⁴²⁵.

W zakresie wskazanych w treści art. 29 ust. 2 u.r.l. włączeń, zdaje się, że ratio legis przepisu jest konieczność zapewnienia niezakłóconego trybu pracy podmiotów istotnych z punktu widzenia działania państwa oraz uniemożliwienie zaangażowania zorganizowanych struktur państwowych w działania o charakterze agitacyjnym. Może to mieć również związek z hierarchicznym charakterem funkcjonowania tych struktur, gdzie istniałoby ryzyko narzucania podwładnym określonego działania w ramach referendum. Należy mieć na uwadze również apolityczny charakter działalności służb mundurowych sądów oraz urzędów. W kontekście powyższego zastosowany przez ustawodawcę zabieg należy uznać za słuszny.

Ustawodawca nie wypowiedział się stanowczo jedynie co do zakładów pracy. Zgodnie z ustaleniami doktryny: „*Pojęcie zakładu pracy należy rozumieć możliwie szeroko jako wszystkie jednostki organizacyjne, w których praca jest świadczona*”⁴²⁶. Pojęcie to wyjaśniają szerzej również S. J. Jaworski i J. Zbieranek, w następujący sposób: „*Zakład pracy to pojęcie związane przede wszystkim z Kodeksem pracy, który posługuje się nim wielokrotnie, lecz nie ustanawia obecnie jego definicji. Artykuł 3 k.p. przed nowelizacją stanowił, że »Zakładem pracy jest jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna«.* Współczesny ustawodawca znowelizował ten przepis i nawiązując do poprzedniej tradycji wprowadził pojęcie pracodawcy. Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia pracowników (zob. więcej K. Kolasiński, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 1999, s. 97–105). Można zatem przyjmować, że zakładem pracy jest każde przedsiębiorstwo produkcyjne lub usługowe (zakład, spółka, warsztat), bez względu na strukturę własnościową, wykonujące określoną działalność gospodarczą lub usługową. Zakładem pracy jest także określony urząd państwowy (np.

⁴²⁵Skoro ustawodawca wskazał wprost pewne zasady w przepisach u.r.l. powielając je wprost z u.k.w. to pominięcie zakazu agitacji w szkołach można uznać za zabieg celowy. Z drugiej strony pojawia się jednak pytanie o pomocnicze stosowanie przepisów u.k.w. Obydwa sposoby rozumowania są uzasadnione, choć ich wnioski zupełnie przeciwstawne, toteż należy jednoznacznie określić te kwestie w przyszłości przy zmianie przepisów ustawy.

⁴²⁶P. Ruczkowski, Komentarz do art. 494 u.k.w. [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018. System Informacji Prawnej Lex.

Najwyższa Izba Kontroli, Trybunał Konstytucyjny, Główny Urząd Statystyczny), urząd administracji rządowej (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwo, urząd wojewódzki), urząd administracji samorządowej (urząd marszałkowski, starostwo, urząd gminy)”⁴²⁷. A *contrario* należy uznać, że prowadzenie w zakładach pracy działań w ramach kampanii referendalnej jest możliwe, przy założeniu, że co do sposobu i formy nie będą zakłócały ich normalnego funkcjonowania. Trzeba mieć jednak świadomość, że ustawodawca nie wskazuje kto jest uprawniony do dokonywania oceny czy doszło do „zakłócenia normalnego funkcjonowania” zakładu pracy. Ocena powinna zostać dokonana w sposób obiektywny. Zdaje się, że najważniejszym z punktu widzenia praktycznej realizacji ww. przepisu będzie ustalenie w ramach zakładu pracy ewentualnego sposobu prowadzenia kampanii oraz aktywne weryfikowanie podczas jej przebiegu czy nie dochodzi do naruszenia związanych z kampanią przepisów (w tym karnych).

8.5 Stosowanie ustawy o zgromadzeniach

Zgodnie z dawną treścią art. 30 u.r.l.: „Zgromadzenia mieszkańców organizowane w ramach kampanii referendalnej nie podlegają przepisom ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. - Prawo o zgromadzeniach”. Przepis ten obowiązywał już w pierwotnym tekście u.r.l.⁴²⁸. Art. 30 został jednak uchylony na mocy art. 32 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach⁴²⁹ z dniem wejścia w życie tej ustawy tj. 14 października 2015 roku⁴³⁰. Mając na uwadze fakt uchylecia przepisów wyłączających, należy uznać, że do zgromadzeń mieszkańców organizowanych w ramach kampanii referendalnej należy stosować właściwe przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach (o ile znajdują zastosowanie w konkretnym przypadku).

⁴²⁷S. J. Jaworski, J. Zbieranek, Komentarz do art. 494 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

⁴²⁸Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985).

⁴²⁹Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389.

⁴³⁰W uzasadnieniu do ustawy można przeczytać, że: „Z przepisu art. 31 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 706, z późn. zm.) wynika, że zgromadzenia przeprowadzone w związku z kampanią referendalną, nie podlegają regulacji określonej Prawem o zgromadzeniach. Z uwagi na konieczność zagwarantowania jak najszerzej ochrony wolności gromadzenia się, w tym również przy okazji kampanii referendalnej, niezbędne jest uchYLENIE tego przepisu”. Ww. uzasadnienie zawiera błąd, gdyż chodzi o art. 30 u.r.l. Zob. uzasadnienie do druku 3518. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3518>

8.6. Zakaz organizowania gier losowych oraz konkursów w czasie kampanii

Zgodnie z treścią art. 31 u.r.l.: „*Podczas kampanii referendalnej zabrania się organizowania loterii fantowych, innego rodzaju gier losowych oraz konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość drobnych przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych i promocyjnych*”. Celem tego przepisu jest zapobiegnięcie możliwości wpływania na wynik referendum poprzez wręczenie korzyści o wartości większej niż wartość drobnych przedmiotów w nim wymienionych. Inaczej rzecz ujmując chodzi o uniknięcie sytuacji, w której loteria fantowa, gra losowa lub konkurs będą stanowić przykrywkę dla przekazania bardziej wartościowych przedmiotów jako „nagrody”, co mogłoby mieć wpływ na preferencje co do określonego zachowania podczas referendum. Mogłoby to stanowić zawaolowaną formę przekupstwa. Pamiętać również należy, że zgodnie z treścią art. 69 u.r.l., naruszenie zakazu określonego w treści w art. 31 u.r.l. jest zagrożone karą grzywny.

8.7. Przepis karny – naruszenie zakazów związanych z prowadzeniem kampanii referendalnej

Naruszenie ustawowych zakazów związanych z prowadzeniem kampanii referendalnej może skutkować sankcją karną. Zgodnie z treścią art. 69 u.r.l.: „*Kto prowadzi kampanię referendalną z naruszeniem zakazów określonych w art. 29 ust. 2 i 3 albo art. 31, podlega karze grzywny*”. Rozwijając zagadnienie, stwierdzić należy, że przepis ten obejmuje sytuację:

- 1) prowadzenia kampanii referendalnej w miejscach zabronionych przepisami ustawy (29 ust. 2 u.r.l.),
- 2) naruszenia ciszy referendalnej (art. 29 ust. 3 u.r.l.),
- 3) organizowania, zabronionych przepisami u.r.l., gier i konkursów w czasie kampanii referendalnej (art. 31 u.r.l.).

W myśl natomiast art. 74 u.r.l.: „*Do postępowania w sprawach, o których mowa w art. 69 i art. 72, stosuje się przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia*”. Oznacza to stosowanie przepisów u.k.wykr. Maksymalna kwota grzywny, zgodnie z art. 1 §1 u.k.wykr. wynosi 5000 zł⁴³¹. Jak wskazuje W. Kotowski: „*Jest to wykroczenie*

⁴³¹Zgodnie z art. 1 §1 u.k.wykr.: „*Odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany*”.

formalne, które może być popełnione zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie"⁴³². Cytowany autor słusznie wskazuje również na powszechność wykroczenia, co oznacza, że jego sprawcą może być w zasadzie każdy kto wypełni znamiona czynu określonego w przepisie.

8.8. Zakaz publikacji badań opinii publicznej

Kolejnym określonym w u.r.l. ograniczeniem związanym z ciszą referendalną jest zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyników referendum oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania. Zakaz obowiązuje na 24 godziny przed dniem referendum aż do zakończenia głosowania. Jest to słuszne ograniczenie, gdyż informacja o przewidywanym wyniku referendum uzyskana przed lub w dniu głosowania może istotnie wpłynąć na wybory dokonywane przez uczestników w referendum. Jak wskazuje F. Rymarz w odniesieniu do analogicznej regulacji zawartej w art. 115 u.k.w.: *„Uzasadnienie ustawowe tej regulacji bierze się stąd, że wyniki przedwyborczych sondaży są jednym z mocniej oddziałujących bodźców na preferencje wyborcze niezdecydowanych obywateli, którzy powinni dysponować czasem na spokojne podjęcie decyzji wyborczej, wolnej od presji agitacji i sugestii sondażowej. Podawanie tych wyników do wiadomości publicznej dozwolone jest jedynie w okresie wcześniejszym, tj. w czasie trwania kampanii wyborczej, która kończy się na 24 godziny przed dniem głosowania*"⁴³³. Ustalenia te pozostają aktualne również do referendum lokalnego.

W myśl art. 70 u.r.l.: *„Kto podaje do publicznej wiadomości wyniki badań opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyniku referendum oraz sondaży przeprowadzanych w dniu głosowania, z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 32, podlega grzywnie*". Żeby dokładnie określić czyn podlegający karze na mocy art. 70 u.r.l., trzeba go zestawić z treścią zakazu wyrażonego w art. 32 u.r.l. Zakaz, o którym mowa w art. 32 u.r.l. dotyczy:

⁴³²W. Kotowski, B. Kurzępa, Komentarz do art. 69 u.r.l. [w:] W. Kotowski, B. Kurzępa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o referendum lokalnym* [w:] *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2008. System Informacji Prawnej Lex.

⁴³³F. Rymarz, *Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.

1. podawania do publicznej wiadomości wyników badań (sondaży) opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań mieszkańców w referendum i wyników referendum,

2. oraz sondaży przeprowadzonych w dniu głosowania,

przy czym przepis ten jasno wskazuje czas, w którym zakaz obowiązuje tj. na 24 godziny przed dniem referendum aż do zakończenia głosowania. Publikacja sondaży i wyników badań poza tym okresem nie będzie skutkować zastosowaniem tego przepisu.

W odniesieniu do opisywanego artykułu M. Jachimowicz stwierdza, iż czyn określony w art. 70 „*jest przestępstwem formalnym, tzn. takim, którego istota nie jest uzależniona od wystąpienia jakiegokolwiek skutku. Popelnione jest w momencie samego działania być każdy podmiot zdolny do ponoszenia odpowiedzialności karnej*”⁴³⁴. Wysokość, grzywny przewidzianej za ww. czyn została określona w przepisach u.k.k. o czym już była mowa w treści niniejszej dysertacji⁴³⁵.

8.9. Ochrona materiałów referendalnych

Ochronie prawnej podlegają również materiały referendalne stosowane w kampanii. W myśl art. 33 u.r.l.: „*Wszelkie plakaty, hasła lub ulotki dotyczące referendum, które zawierają wyraźne oznaczenie, od kogo pochodzą, bądź stwierdzające, przez kogo są rozplakatowane, podlegają ochronie prawnej*”. W piśmiennictwie podnosi się, iż wyliczenie zawarte w treści ww. przepisu ma charakter przykładowy⁴³⁶, co należy uznać za zgodne z celem regulacji. Dla jasności *de lege ferenda* należałoby jednak zmienić treść przepisu, aby również literalnie nie było co do tego wątpliwości⁴³⁷.

Z treści przepisu wynika, że ochrona nie ma charakteru bezwzględnego a dotyczy jedynie tych materiałów dotyczących referendum, które wyraźnie wskazuje ich pochodzenie. Materiały które nie wskazują od kogo pochodzą lub przez kogo zostały rozplakatowane nie podlegają ochronie przewidzianej w treści art. 33 u.r.l. Należy zaznaczyć, że

⁴³⁴M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna...*s. 41-47.

⁴³⁵Zob. uwagi do art. 68 u.r.l. w podrozdziale pt. „*Przepis karny związany z naruszeniem treści art. 14 ust. 3 u.r.l. (art. 68 u.r.l.)*”.

⁴³⁶P. Uziębło w odniesieniu do art. 33 u.r.l. stwierdza, iż „*Wskazane są tutaj plakaty, hasła oraz ulotki, choć oczywiście jest, że również innego typu środkom, będącym nośnikami tego typu kampanii korzystają z analogicznej ochrony. Wyliczenie to ma bowiem charakter przykładowy, koncentrujący się na materiałach, które w praktyce najczęściej są wykorzystywane w ramach wszelkich kampanii politycznych*”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 33 u.r.k. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁴³⁷A. Rakowska-Trela postuluje w tym zakresie wprowadzenie w u.r.l.: „*wzorem KodeksWyb – definicji np. „materiałów agitacyjnych”, „materiałów referendalnych” lub też „materiałów służących do prowadzenia kampanii referendalnej*”. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 33 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...* Niewątpliwie taką propozycję należy ocenić pozytywnie.

ustawodawca stosuje wyraźne rozróżnienie dotyczące informacji na materiałach na informację:

- od kogo pochodzą,
- lub przez kogo zostały rozplakatowane.

Rozróżnienie powyższe nie może być pozbawione znaczenia. O ile w pierwszym przypadku kwestia wydaje się jasna to w drugim może budzić pewne wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że kto inny może być wytwórcą materiałów a kto inny może zajmować się ich rozplakatowaniem – np. profesjonalna firma reklamowa, na zlecenie inicjatora referendum. Z literalnego brzmienia przepisu wynika, że informacja o takim podmiocie również będzie skutkowałą objęciem ochroną materiałów dotyczących referendum. Na pewno w jednym i drugim przypadku informacja na materiałach pozwoli na ustalenie bezpośrednio bądź pośrednio podmiotów, od których materiały pochodzą. Zdaje się, że jest to zgodne z *ratio legis* przepisu.

Mimo, że ustawodawca wprost mówi o ochronie ww. materiałów to jednak żaden z przepisów karnych zawartych w u.r.l. nie zawiera regulacji odnoszącej się do art. 33 u.r.l. Ochrony tej należy więc zapewne poszukiwać na gruncie innych ustaw. Jak wskazuje P. Uziębło: „ochrona taka dotyczy zarówno ochrony za pomocą prawa karnego, jak i prawa cywilnego”⁴³⁸. W ocenie autora niniejszej dysertacji *de lege ferenda* należy w przepisach u.r.l. wskazać jednoznacznie na czym dokładnie ma polegać ochrona prawna materiałów wskazanych w treści art. 33 u.r.l.⁴³⁹.

8.10. Zasady postępowania związane z umieszczaniem plakatów i haseł referendalnych

Ustawa o referendum lokalnym wprowadza zasady postępowania związane z umieszczaniem plakatów i haseł referendalnych. Zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 u.r.l.: „*Na ścianach budynków, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych można umieszczać plakaty i hasła referendalne wyłącznie po uzyskaniu zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości*”. Powyższe oznacza, że organizacja referendum gminnego i trwająca kampania referendalna nie uprawniają do dowolnego i niczym nieograniczonego zamieszczania materiałów związanych

⁴³⁸P. J. Uziębło, Komentarz do art. 33 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁴³⁹Również w odniesieniu do podobnych postanowień zawartych w art. 109 u.k.w., F. Rymarz i J. Zbieranek wskazują, iż: „*Materiały wyborcze komitetu wyborczego oznaczone informacją, od kogo pochodzą, korzystają z ochrony prawnej, jednak nie zostało określone, na czym ta szczególna ochrona prawa wyborczego powinna polegać*”. F. Rymarz, J. Zbieranek, Komentarz do art. 109 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

z referendum. Przepis ten niewątpliwie chroni właścicieli i zarządców nieruchomości przed nieuprawnionym umieszczaniem materiałów referendalnych bez ich zgody. Jest to bardzo istotne chociażby dlatego, że materiały referendalne, zgodnie z art. 33 u.r.l. podlegają ochronie prawnej.

Problem może wystąpić w przypadku, gdy materiały referendalne zostaną faktycznie umieszczone bez wymaganej zgody. Zdaje się, że w takim przypadku właściciel lub zarządca powinien wezwać podmiot wskazany w treści materiałów do ich usunięcia.

U.r.l. nie przewiduje w ww. zakresie żadnej sankcji. Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 459 § 1 pkt 1 u.k.w. umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na ścianach budynków, przystankach komunikacji publicznej, tablicach i słupach ogłoszeniowych, ogrodzeniach, latarniach, urządzeniach energetycznych, telekomunikacyjnych i innych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia, podlega karze grzywny. Może się wydawać, że w tym przypadku poprzez odesłanie w art. 1 ust. 2 u.r.l. do u.k.w., powyższy przepis należy stosować również od art. 34 ust. 1 u.r.l. Z drugiej strony kwestie związane z odpowiedzialnością karną powinny być określone jednoznacznie i w sposób niebudzący żadnych wątpliwości. *De lege ferenda* powinno to znaleźć odzwierciedlenie wyrażone wprost w przepisach u.r.l.

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 2 u.r.l. przy ustawianiu własnych urządzeń ogłoszeniowych w celu prowadzenia kampanii referendalnej należy stosować właściwe przepisy. Przez właściwe przepisy należy rozumieć w szczególności przepisy prawa budowlanego zapewniające bezpieczeństwo oraz prawa cywilnego dotyczące uzyskania stosownego zezwolenia na ustawienie własnego urządzenia. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „urządzenie ogłoszeniowe” jednakże należy przez to rozumieć wszelkie fizyczne urządzenia na których umieszczone zostały materiały związane z kampanią referendalną np. słupy ogłoszeniowe, tabliczki, bilbordy itp. Niedostosowanie się do powyższego zakazu może skutkować usunięciem materiałów. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 34 ust. 4 u.r.l. *„Policja jest obowiązana usuwać plakaty i hasła, których sposób umieszczenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo bezpieczeństwu mienia bądź bezpieczeństwu ludzi w ruchu drogowym”*. W myśl art. 34 ust. 3 u.r.l. plakaty i hasła referendalne należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód. Przepis ten jest jasny. Należy jednak zauważyć, że podobna regulacja powinna dotyczyć również montażu i zamieszczania materiałów referendalnych

– tak aby przy tym nie powodować szkód⁴⁴⁰. *De lege ferenda* należy postulować taką zmianę.

Zgodnie z art. 34 ust. 5 u.r.l. „*Podmioty biorące udział w kampanii referendalnej obowiązane są usunąć pochodzące od nich plakaty i hasła referendalne oraz urządzenia ogłoszeniowe w terminie 30 dni od dnia referendum*”. W przypadku niewypełnienia w obowiązku usunięcia materiałów w terminie, o którym mowa powyżej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) postanawia o usunięciu plakatów i haseł referendalnych oraz urządzeń ogłoszeniowych, na koszt obowiązanych do ich usunięcia podmiotów. Ustawodawca nie pozostawia w tym zakresie dowolności. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że po upływie terminu wójt jest zobowiązany a nie jedynie uprawniony do postanowienia o usunięciu materiałów.

8.11. Ochrona sądowa przed nieprawdziwymi informacjami rozpowszechnianymi podczas kampanii

Kampania referendalna może wiązać się z próbą rozpowszechniania nieprawdziwych informacji dotyczących referendum. Informacje takie mogą mieć natomiast szkodliwy wpływ na wynik referendum ze względu na wprowadzenie w błąd osób biorących w nim udział.

W dalszej perspektywie możliwość propagowania nieprawdziwych informacji w kampanii referendalnej mogłaby skutkować zniechęceniem obywateli do sięgania po tę formę demokracji bezpośredniej. Ze względu na specyfikę referendum oraz krótki czas kampanii referendalnej, wszelkie nieprawdziwe informacje powinny być natychmiast usuwane lub prostowane. W tym celu ustawodawca przewidział drogę sądową⁴⁴¹,

⁴⁴⁰Dla przykładu, łatwo sobie wyobrazić sytuację wieszania plakatów z użyciem gwoździ, zszywacza lub mocnego kleju powodującego uszkodzenie nawierzchni, na której są wieszane (już w momencie wieszania) np. elewacji budynku, tablicy ogłoszeniowej itp.

⁴⁴¹ A. Rakowska-Trela wskazuje, że: „*Wprowadzenie omawianej ochrony do polskiego prawa referendalnego nie jest ewenementem; występuje ona także w prawie wyborczym. Podobne rozwiązania wprowadzają także inni ustawodawcy, są one także postulowane w dokumentach międzynarodowych. W Rekomendacji Nr R (99) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy (Recommendation No. R (99) 15 of The Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678th meeting of the Ministers' Deputies) wskazano, że pożądanym jest wprowadzenie do prawa wyborczego takich rozwiązań, które zapewnią kandydatom i rywalizującym ugrupowaniom prawo sprostowania lub odpowiedzi na nieprawdziwe informacje jeszcze w czasie kampanii wyborczej (pkt III.3). Ten sam postulat wyrażono w późniejszej Rekomendacji CM/Rec(2007)15 z 7.11.2007 r. (Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns), w której Komitet Ministrów Rady Europy wskazał, że prawo to powinno przysługiwać kandydatom i ugrupowaniom także w zakresie innych odpowiednich środków, a procedura ich stosowania powinna przebiegać bez nieuzasadnionej zwłoki (pkt 7)*”. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 35 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

podobną do tej jaką stosuje się w przypadku prawa wyborczego⁴⁴². Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 u.r.l.: „*Jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o:*

- 1) orzeczenie konfiskaty takich materiałów;*
- 2) wydanie zakazu publikowania takich materiałów;*
- 3) nakazanie sprostowania informacji;*
- 4) nakazanie przeproszenia pomówionego;*
- 5) nakazanie uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10 000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej;*
- 6) zasądzenie od uczestnika postępowania na rzecz wnioskodawcy kwoty do 10 000 złotych tytułem odszkodowania”.*

Powyższe uprawnienie przysługuje każdemu zainteresowanemu, toteż katalog osób uprawnionych do złożenia wniosku do sądu jest bardzo szeroki. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 2 u.r.l. sąd okręgowy rozpoznaje wniosek w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Sąd może rozpoznać sprawę w przypadku usprawiedliwionej nieobecności wnioskodawcy lub uczestnika postępowania, pod warunkiem, że o terminie rozprawy zostali oni prawidłowo powiadomieni. Postanowienie kończące postępowanie w sprawie sąd niezwłocznie doręcza osobie zainteresowanej, która złożyła wniosek i zobowiązanemu do wykonania postanowienia.

Sąd może orzec jeden lub kilka przewidzianych w ww. katalogu środków⁴⁴³. Przegląd historycznych wersji u.r.l. pokazuje, że kwoty przewidziane w treści art. 35 ust. 1 pkt 5 i 6 u.r.l., pozostają niezmienione od początku funkcjonowania ustawy w porządku prawnym tj. od 2000 roku. *De lege ferenda*, w ocenie autora dysertacji, należałoby je zdecydowanie zwiększyć, gdyż w dzisiejszych czasach nie są to kwoty, które mogłyby w sposób zdecydowany odstraszać od pomysłów manipulowania opinią publiczną. Wręcz przeciwnie – kwota 10 000 zł nie stanowi obecnie dużego ryzyka dla osób chcących szerzyć nieprawdziwe informacje (może się okazać nawet w to ryzyko wkalkulowana np. przez osoby lub grupy interesów dążące do przejęcia władzy w gminie

⁴⁴²Zob. postępowanie w trybie wyborczym przewidziane w treści art. 111 u.k.w.

⁴⁴³Podobnie w komentarzu do art. 111 u.k.w. F. Rymarz, J. Zbieranek wskazują, iż: „*Stosownie do okoliczności sprawy składający wniosek może wnosić o wydanie wszystkich wymienionych w tym przepisie zakazów lub nakazów albo tylko niektórych z nich*”. F. Rymarz, J. Zbieranek, Komentarz do art. 111 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

lub przyjęcia określonego rozwiązania w trybie referendum).

Ponadto, trzeba mieć na względzie również fakt, iż mimo, bardzo szybkiego trybu rozpatrywania spraw referendalnych przez sądy, przy dzisiejszych możliwościach technicznych, fałszywe informacje mogą zostać bardzo szybko rozpropagowane wpływając istotnie na wynik referendum mimo przeprowadzonego postępowania sądowego.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, w ocenie autora niniejszej dysertacji przepisy u.r.l. powinny mieć mocno prewencyjny charakter w opisywanej materii, toteż postulować należy zwiększenie kwot, które sąd może zasądzić na rzecz wnioskodawcy lub instytucji charytatywnej. Oczywistym jest, że ustalone ponad dwie dekady temu kwoty ze względu na inną wartość pieniądza oraz poziom zarobków społeczeństwa miały zupełnie inne znaczenie niż obecnie. Istotnym jest również, że w podobnym przepisie zawartym w u.k.w. ustawodawca przewidział możliwość „*nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 100 000 złotych na rzecz organizacji pożytku publicznego*”⁴⁴⁴. Co istotne, wcześniejszy odpowiednik tego przepisu w u.ord.wyb.(1998) przewidywał możliwość „*nakazania uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10.000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej*”⁴⁴⁵. Powyższe obrazuje, że w przypadku wyborów, ustawodawca istotnie podniósł pierwotnie wyznaczoną kwotę możliwą do zasądzenia w postępowaniu w trybie wyborczym. Analogicznego ruchu niestety zabrakło w przypadku referendum. Takie pominięcie absolutnie nie ma uzasadnienia, szczególnie biorąc pod uwagę, że referendum może dotyczyć odwołania organu gminy pochodzącego z wyborów. Podobnie, w przypadku wyborów, niemająca swojej definicji ustawowej „*instytucja charytatywna*” została zastąpiona „*organizacją pożytku publicznego*”. Ruchu takiego nie dokonano w przypadku referendum, gdzie pozostawiono możliwość nakazania „*uczestnikowi postępowania wpłacenia kwoty do 10 000 złotych na rzecz instytucji charytatywnej*”⁴⁴⁶.

Art. 35 ust. 1 u.r.l. wspominając o *plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach albo innych formach propagandy i agitacji* wskazuje na otwarty i przykładowy katalog materiałów związanych z referendami, których nieprawdziwa treść może stanowić podstawę do złożenia wniosku w trybie tym przepisem przewidzianym. Możliwości co do

⁴⁴⁴Art. 111 par. 1 pkt 6 u.k.w.

⁴⁴⁵Art. 72 ust. 1 pkt 6 u.ord.wyb. (1998).

⁴⁴⁶Więcej na temat pojęcia „*instytucji charytatywnej*” w części pracy dotyczącej finansowania referendum. Art. 46 u.r.l. nakłada na inicjatora referendum obowiązek przekazania na rzecz „*instytucji charytatywnej*” nadwyżki pozyskanych środków nad wydatkami na cele referendalne.

samego żądania takiego wniosku są jednak ograniczone, gdyż w przeciwieństwie do ich wyliczenie jest już enumeratywne (art. 35 ust. 1 pkt 1-6 u.r.l.). W ocenie autora niniejszej pracy, *de lege ferenda* katalog powinien zostać rozszerzony również o wyrażoną wprost w tym przepisie możliwość, żądania usunięcia materiałów zawierających nieprawdziwe informacje. Samo bowiem zaprzestanie publikacji (art. 35 ust. 1 pkt 2 u.r.l.) albo ich sprostowanie (art. 35 ust. 1 pkt 3 u.r.l.) może okazać się niewystarczające. Trzeba pamiętać o tym, że w dzisiejszym świecie treści internetowe powielone wielokrotnie mogą być trudne do usunięcia.

Ustawodawca przewidział równie szybką drogę odwoławczą od postanowienia sądu okręgowego w sprawie referendalnej. W myśl art. 35 ust. 3 u.r.l. na postanowienie sądu okręgowego, w terminie 24 godzin od jego wydania, służy zażalenie do sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny, w składzie trzech sędziów, rozpoznaje zażalenie w postępowaniu nieprocesowym, w trybie i terminie, przewidzianym dla postępowania przed sądem okręgowym (art. 35 ust. 2 u.r.l.). Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.

Szczególny przyśpieszony tryb oraz brak możliwości wniesienia skargi kasacyjnej wynikają ze specyfiki procedury referendalnej oraz przewidzianych w niej krótkich terminów. Przedłużanie postępowania sądowego mogłoby prowadzić do fasadowości procedury przewidzianej w art. 35 u.r.l., np. poprzez osiągnięcie celu postępowania zbyt późno i bez oczekiwanych skutków.

Postanowienie sądu okręgowego oraz apelacyjnego:

- 1) w referendum zarządzonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego doręcza się właściwemu organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego (art. 35 ust. 4 u.r.l.). W przypadku referendum gminnego postanowienie należy więc doręczyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta),
- 2) w referendum zarządzonym przez komisarza wyborczego doręcza się właśnie temu komisarzowi (art. 35 ust. 4 u.r.l.),
- 3) w referendum zarządzonym w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) doręcza się właściwemu przewodniczącemu rady gminy (art. 35 ust. 5 u.r.l.).

8.12. Nieprawdnie informacje prasowe w kampanii referendalnej

Ustawodawca poświęcił osobny artykuł u.r.l. związanym z kampanią referendalną nieprawdziwym informacjom oraz danym odnoszącym się do referendum publikowanym w prasie. Zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 u.r.l. podlegają one sprostowaniu w ciągu 48

godzin. Przyspieszony tryb, podobnie jak w przypadku innego typu nieprawdziwych informacji, o których mowa w art. 35 u.r.l., jest podyktowany dynamiką procedury referendalnej.

Ustawa rozróżnia w sposób wyraźny dane od informacji. W ocenie autora dysertacji przez nieprawdziwe dane należy rozumieć np. podanie nieprawdziwej liczby osób uprawnionych do głosowania lub progów, od których zależy ważność referendum itp. Przez nieprawdziwe informacje można rozumieć np. nieprawdziwe informacje dotyczące skutków wyniku referendum. Przepis jest łatwy do wyegzekwowania w przypadku, gdy informacje zostały opublikowane w prasie codziennej, gdzie sprostowanie w ciągu 48 godzin nie powinno stanowić żadnego problemu. Gorzej będzie np. z tygodnikiem, miesięcznikiem itp. W takim przypadku zastosowanie będzie miał art. 36 ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym *„w stosunku do sprostowań informacji i danych opublikowanych w prasie innej niż dziennik sąd okręgowy wskazuje dziennik, w którym sprostowanie ma być zamieszczane na koszt obowiązującego w ciągu 48 godzin”*.

U.r.l. nie określa sposobu w jaki ma zostać dokonane sprostowanie. Oznacza to, że jest do tego uprawniony sąd. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ każdy przypadek powinien być analizowany odrębnie. W ocenie autora niniejszej pracy, określając sposób publikacji sprostowania sąd powinien brać pod uwagę przede wszystkim, aby cel regulacji ustawowej został osiągnięty, toteż nie zawsze powinno zostać ono dokonane w sposób analogiczny do tego w jaki rozpowszechniono nieprawdziwe informacje. Pewnym jest, że sprostowanie powinno być dokonane w co najmniej w taki sam sposób⁴⁴⁷. Jeśli jednak sąd uzna, że wymagają tego okoliczności oraz np. fakt, iż rozpowszechniona informacja została bardzo szeroko oddziałuje na społeczność to w ocenie autora niniejszej pracy, sąd powinien nakazać rozwiązanie adekwatne do skutków rozpowszechnienia nieprawdziwych informacji – np. publikację sprostowania na pierwszej stronie dziennika, mimo że nieprawdziwa informacja została rozpowszechniona w treści zawartej w mniej widocznej jego części np. w środku czy też na ostatniej stronie.

⁴⁴⁷Podobnie w tym zakresie pisze P. J. Uziębło: *„Sam sposób opublikowania sprostowania określany jest przez sąd okręgowy. Nie może podlegać dyskusji, iż sprostowanie powinno zostać opublikowane w sposób podobny do przedstawienia informacji podlegających sprostowaniu. Chodzi tutaj oczywiście o umieszczenie sprostowania w co najmniej równie widoczny sposób jak wcześniejszej, zawierającej nieprawdę, publikacji. Musi to dotyczyć zarówno samego miejsca usytuowania sprostowania, jak i pozostałych elementów, jak chociażby czcionka czy kolor. Tylko w ten sposób można w jakiś sposób, chociażby częściowo, zatrzeć wywołane wcześniej wrażenie.”* P. J. Uziębło, Komentarz do art. 36 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

Ustawodawca przewidział również specjalny tryb egzekucyjny, który zgodnie z treścią art. 36 ust. 3 u.r.l. może mieć zastosowanie w dwóch przypadkach:

- 1) w razie odmowy zamieszczenia sprostowania,
- 2) lub niezamieszczenia sprostowania przez obowiązane w sposób określony w postanowieniu sądu.

W przypadkach, o których mowa wyżej, sąd na wniosek zainteresowanego zarządza opublikowanie sprostowania w trybie egzekucyjnym na koszt obowiązane. Istotnym jest, że zgodnie z treścią art. 36 ust. 4 u.r.l., zarówno do postępowania w sprawach związanych z nieprawdziwymi informacjami prasowymi (art. 36 u.r.l.), jak również do postępowania związanego z rozpowszechnianiem nieprawdziwych informacji w kampanii referendalnej w inny sposób (art. 35 u.r.l.), nie stosuje się przepisu art. 29 ust. 1 u.r.l., który określa granice czasowe kampanii referendalnej⁴⁴⁸. Oznacza to, że postępowanie w sprawach dotyczących nieprawdziwych informacji może trwać mimo zakończenia kampanii referendalnej. To samo dotyczy skutków tego postępowania, które nie są ograniczone czasem kampanii referendalnej. Co istotne w piśmiennictwie podkreśla się, że dotyczy to również dnia, w którym obowiązuje cisza wyborcza⁴⁴⁹. Niezaprzeczalnie jest to zgodne z celem opisywanej regulacji.

8.13. Wskazanie płatnika oraz pochodzenia materiałów prasowych, radiowych i telewizyjnych

Zgodnie z treścią art. 37 u.r.l. w przypadku materiałów ogłaszanych w prasie drukowanej lub w telewizji bądź radiu informacje, komunikaty, apele i hasła referendalne muszą zawierać wskazanie przez kogo są opłacone i od kogo pochodzą. W ocenie autora dysertacji, regulacja ta ma co najmniej dwie funkcje:

- 1) **pierwsza** – to umożliwienie egzekwowania przepisów związanych z reagowaniem na nieprawdziwe informacje w trybie referendalnym. Zdaje się, że jest to podstawowa funkcja tego przepisu – za czym przemawia umiejscowienie art. 37 u.r.l. w bloku

⁴⁴⁸Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.r.l. „*Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania*”.

⁴⁴⁹Tak np. F. Rymarz, który stwierdza, iż „*W sprawach, o których mowa w art. 35 i 36 ust. 1-3 u.r.l., nie stosuje się przepisu art. 29 ust. 1 u.r.l., co oznacza, że szybka ścieżka sądowa, w tym także wykonanie postanowień sądu, obowiązująca w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości, stosowana jest niezależnie od zakończenia kampanii wyborczej, tj. również w okresie ciszy referendalnej*”. F. Rymarz, Komentarz do art. 36 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum...*

przepisów poświęconych temu zagadnieniu w ramach rozdziału szóstego u.r.l., poświęconego kampanii referendalnej.

2) **druga** – związana z kontrolą finansowania referendum, co jest związane z przepisami kolejnego - siódmego rozdziału u.r.l.

Zgodnie z art. 37 u.r.l. odpowiedzialnym za umieszczenie oznaczenia przez kogo są opłacone i od kogo pochodzą wskazane w tym przepisie materiały referendalne jest redaktor w rozumieniu u.p.pras. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 6 u.p.pras.: „*redaktorem jest dziennikarz decydujący lub współdecydujący o publikacji materiałów prasowych*”.

8.14. Ochrona dóbr osobistych i majątkowych na podstawie innych przepisów

Przepisy, o których mowa w niniejszym rozdziale, mają w szczególności zapobiegać rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji mogących mieć wpływ na wynik referendum. Świadczą o tym zastosowane przez ustawodawcę krótkie terminy postępowania. Należy jednak pamiętać, że nie jest to jedyna możliwość dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane działaniami (lub zaniechaniami) podejmowanymi w trakcie kampanii referendalnej swoich praw. Dotyczy to zarówno sfery prawa cywilnego, jak również karnego. W myśl art. 38 u.r.l.: „*Wykonanie uprawnień wynikających z przepisów ustawy nie ogranicza możliwości dochodzenia przez osoby pokrzywdzone lub poszkodowane uprawnień na podstawie przepisów innych ustaw, a w szczególności Kodeksu karnego, Kodeksu cywilnego i Prawa prasowego, wobec osób, których działanie lub zaniechanie w toku kampanii referendalnej naruszyło cudze dobra osobiste lub majątkowe*”. Przyjąć należy, że uprawnienia z innych ustaw mogą być realizowane zarówno w przypadku skorzystania z uprawnień przewidzianych przepisami u.r.l., jak również w przypadku, w którym osoba uprawniona w ogóle nie skorzystała z przewidzianego w tych przepisach trybu przyspieszonego.

Analizując przedstawiony w treści art. 38 u.r.l. przykładowy katalog możliwości, z których może skorzystać pokrzywdzony lub poszkodowany działaniami (lub zaniechaniami) w toku kampanii referendalnej, uprawniony może skorzystać z ochrony przewidzianej w szczególności w przepisach:

- 1) art. 212 – 216 u.k.k. dotyczących zniesławienia i zniewagi,
- 2) art. 23 i 24 k.c. dotyczących dóbr osobistych i ich ochrony,
- 3) art. 37 i nast. u.p.pras., dotyczące w szczególności odpowiedzialności prawnej za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego.

9. Finansowanie referendum

9.1. Wstęp

Kwestie związane z finansowaniem referendum, ustawodawca uregulował w rozdziale siódmym u.r.l. Przepisy tego rozdziału określają m. in. źródło pokrywania kosztów referendum w zależności od jego rodzajów, kwestie związane z rozliczeniem tych kosztów oraz sporządzeniem i podaniem sprawozdania finansowego do wiadomości mieszkańców. Ponadto ustawodawca określił zakazy i ograniczenia związane z finansowaniem referendum.

9.2. Jawność referendum gminnego

Niezależnie od rodzaju referendum, podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 39 u.r.l. *„Finansowanie referendum jest jawne”*. Ten krótki przepis dotyka bardzo istotnej materii, która będzie rozwijana przez dalsze bardziej szczegółowe regulacje. Z treści opisywanego artykułu wynika, że ogólne zasady jawności finansów publicznych i finansowania życia publicznego dotyczą również instytucji referendum. W wymiarze dotyczącym udziału partii politycznych w procedurze referendalnej, należy również wskazać na konstytucyjną zasadę jawności finansowania partii politycznych⁴⁵⁰. W przypadku referendum gminnego powyższe ma bezpośredni związek z jawnością finansów gminy. Słusznie określa cel regulacji ustawowej E. Olejniczak-Szałowska, iż *„Z punktu widzenia zapewnienia podstawowego celu referendum, czyli rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wolą członków wspólnoty samorządowej i zapewnienia przy tym standardów racjonalności procesu decyzyjnego, niezbędne jest zapewnienie przejrzystości procedur referendalnych, także w sferze finansowej, rzetelnego ich stosowania i ograniczenie niebezpieczeństwa nieuczciwego sterowania tą instytucją przez grupy interesów zdolne do wyasygnowania odpowiednich kwot na rzecz finansowania referendum. Z drugiej strony niezbędne jest stworzenie barier prawnych dla dążeń do defraudowania środków przeznaczonych na referendum, bądź do wykorzystywania referendum w celu osiągnięcia partykularnych korzyści finansowych”*⁴⁵¹. Poniżej zostaną przedstawione ustawowe rozwiązania służące temu celowi.

⁴⁵⁰Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 Konst. RP: *„Finansowanie partii politycznych jest jawne”*.

⁴⁵¹E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 210.

9.3. Źródła finansowania referendum gminnego

Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 zd. 1 u.r.l.: „Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum”. W przypadku referendum gminnego koszty ponoszone są bezpośrednio z budżetu gminy. Powyższe nie dotyczy jednak czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego (art. 40 ust. 1 zd. 2 u.r.l.). W myśl art. 40 ust. 4 u.r.l.: „Wydatki komisarza wyborczego związane z organizacją i przeprowadzeniem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji pokrywane są z budżetu państwa, z części dotyczącej Krajowego Biura Wyborczego”.

Rozróżnienie w zakresie kosztów ponoszonych z budżetu gminy i kosztów ponoszonych z budżetu państwa trafnie opisał w jednym z orzeczeń Sąd Okręgowy w Warszawie, który w odniesieniu do treści art. 40 u.r.l., stwierdził, iż: „w sposób czytelny określa jaki podmiot ponosi koszty referendum, więc te, które wiążą się ze sprawnym jego przeprowadzeniem. Zasadniczo więc do tego będą wchodzić wszelkiego rodzaju koszty, które wiążą się z kwestią organizacji lokali wyborczych, komisji, kart do głosownia, wynagrodzenia członków komisji itp. Do kosztów referendum lokalnych nie zalicza się kosztów powiązanych z czynnościami wykonywanymi przez komisarza wyborczego, które nie wchodzi w ich zakres. Są czynnościami, które samoistnie podejmuje komisarz wyborczy w ramach kompetencji wyznaczonych ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. - kodeks wyborczy. Inne jest też finansowanie komisarza wyborczego, które ponosi w całości Skarb Państwa. Żaden inny przepis ustawy nie zawiera odstępstwa od przyjętej reguły o tym, że koszty referendum pokrywa w każdym przypadku jednostka samorządu terytorialnego, którego ono dotyczy”⁴⁵².

Podsumowując i porządkując powyższe rozważania, w zakresie źródeł finansowania referendum gminnego można wyróżnić:

- 1) jako zasadę - koszty ponoszone z budżetu gminy,
- 2) oraz (jako wyjątek od powyższego) koszty ponoszone z budżetu państwa w zakresie związanym z działalnością komisarza wyborczego – w przypadku referendum, którego przedmiotem jest odwołanie organu gminy przed upływem kadencji.

Kwestie związane z kosztami ponoszonymi przez inne podmioty będące uczestnikami referendum zostały przez ustawodawcę określone w dalszych przepisach u.r.l.

⁴⁵²Postanowienie SO w Warszawie z 29.05.2020 r., IV Ns 59/20, LEX nr 3026297.

9.4. Sprawozdanie finansowe z wydatków poniesionych przez gminę w związku z organizacją referendum

Ustawodawca zasady dotyczące źródeł finansowania referendum, powiązał z koniecznością zachowania pełnej transparentności ponoszonych wydatków, z których należy sporządzić sprawozdanie finansowe. Zgodnie z treścią art. 41 ust. 1 u.r.l.: *„Sprawozdanie finansowe z wydatków budżetowych poniesionych w związku z referendum zarządzonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego organ wykonawczy tej jednostki przedstawia organowi stanowiącemu na sesji, nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia referendum”*.

Choć nie wynika to wprost z treści ww. artykułu, należy optować za tym, aby rada gminy (prócz samego przedstawienia na sesji przez organ wykonawczy sprawozdania finansowego) otrzymała również jego treść, tak aby radni mogli się z nią zapoznać. Jest to niewątpliwie zbieżne z celem regulacji ustawowej. Ustawodawca nie wymaga przy tym, aby rada gminy podejmowała w tej sprawie jakiegokolwiek stanowisko np. w sprawie przyjęcia lub odmowy przyjęcia sprawozdania finansowego związanego z przeprowadzonym referendum.

Zaproponowane rozwiązanie polegające na przedstawieniu radzie gminy na sesji sprawozdania finansowego, należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż procedowanie na publicznej sesji rady gminy jest gwarancją zapewnienia transparentności przedstawianego dokumentu. Warto zauważyć, że przepis ma charakter niewątpliwie prewencyjny, gdyż organ wykonawczy wiedząc, że będzie musiał przedstawić sprawozdanie na sesji rady gminy, z pewnością dołoży wszelkich starań, aby było one dobrze i rzetelnie przygotowane.

Ponadto, treść powyższego artykułu zapewnia co najmniej podwójną kontrolę sprawozdania finansowego, gdyż będzie jej dokonywała rada gminy (wszyscy radni obecni na sesji, którym zostanie przedstawiane) oraz mieszkańcy, którzy mogą śledzić obrady rady gminy i mieć do nich późniejszy wgląd. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z treścią:

- 1) art. 11b ust. 2 u.s.g.: *„Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy”*.

2) art. 20 ust. 1b u.s.g.: *„Obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty”*.

Możliwość kontroli dokonywanej przez mieszkańców, ustawodawca wzmocnił poprzez obowiązek udostępnienia im sprawozdania finansowego do wglądu (art. 41 ust. 2 u.r.l.). W przypadku referendum gminnego wójt (burmistrz, prezydent miasta) podaje do wiadomości mieszkańców czas, miejsce i sposób udostępnienia sprawozdania, o którym mowa powyżej.

Ustawodawca nie określił sposobu podania tych informacji do wiadomości mieszkańców, jednakże należy przyjąć, że powinno to nastąpić w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. W odniesieniu do praktycznych aspektów związanych z opisywanym zagadnieniem, K. W. Czaplicki w komentarzu do u.r.l. z 2007 roku, wskazywał, że: *„Wprawdzie ustawa i w tym zakresie nie zawiera żadnych wskazówek, to jednak ze względu na cel, jakiemu służyć ma możliwość wglądu mieszkańców w przedmiotowe sprawozdanie, uznać można, że wymóg ustawy zostanie spełniony, jeżeli:*

-sprawozdanie finansowe udostępnione będzie w siedzibie organów właściwej rzeczowo jednostki samorządu terytorialnego (w urzędzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim);

-godziny udostępniania sprawozdania będą dostosowane do potrzeb mieszkańców, a więc stworzona zostanie możliwość wglądu zarówno w godzinach urzędowania, jak i poza urzędowymi godzinami pracy w urzędzie;

-okres, w jakim sprawozdanie musi być dostępne dla mieszkańców, nie będzie nadmiernie krótki; przyjąć można, że powinien być to okres taki, jaki średnio jest przyjmowany dla innych dokumentów urzędowych przedstawianych do wglądu publicznego (np. minimum 7 dni)”⁴⁵³.

Ze względu na rozwój możliwości technicznych, powyższe należy uzupełnić, gdyż w obecnych czasach, trudno sobie wyobrazić, aby sprawozdanie finansowe związane z referendum nie było publicznie dostępne również w biuletynie informacji publicznej danej gminy.

⁴⁵³ K. W. Czaplicki, Komentarz do art. 41 u.r.l. [w:] B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, *Ustawa o referendum...*

Ponadto, jeśli gmina, zwyczajowo publikuje informacje na tablicach informacyjnych, w prasie lub innych mediach (w tym społecznościowych)⁴⁵⁴ to informacja o czasie, miejscu i sposobie udostępniania sprawozdania finansowego również powinna być w ten sposób podana do wiadomości mieszkańców.

9.5. Wydatki ponoszone przez inicjatora referendum

Mówiąc o wydatkach ponoszonych w związku z referendum należy wyróżnić dwie kategorie:

- 1) wydatki, które można zaliczyć do kategorii publicznych, związane z organizacją referendum, które muszą być ponoszone z budżetu gminy (bądź ewentualnie w przypadku czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego z budżetu państwa), których dotyczyły wcześniejsze rozważania,
- 2) wydatki, które można zaliczyć do kategorii prywatnych, inicjatora referendum związane z kampanią referendalną (w tym ponoszone przez inne niż inicjator referendum podmioty) – co do których ustawodawca przewidział daleko idące ograniczenia określone w przepisach u.r.l., takie jak np. zakaz finansowania z budżetu gminy, bądź budżetu państwa.

Tym drugim wydatkom będą poświęcone dalsze rozważania. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 1 u.r.l. „*Wydatki inicjatora referendum ponoszone w związku z referendum są pokrywane z jego źródeł własnych*”. Podmioty mogące inicjować referendum gminne zostały określone wprost w art. 11 ust. 1 i 1a u.r.l. W przypadku referendum gminnego, koszty, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.r.l. powinny być więc ponoszone z środków własnych:

- 1) grupy co najmniej pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l.),
- 2) statutowej struktury terenowej partii politycznej działającej w danej jednostce samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.r.l.),
- 3) organizacji społecznej posiadającej osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1 pkt 3 u.r.l.),
- 4) grupy co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy - w przypadku referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (art. 11 ust 1a u.r.l.).

⁴⁵⁴Coraz częściej gminy posiadają publiczne profile w mediach społecznościowych, które ze względu na swoją popularność i dostępność stają się codziennym źródłem informacji dla wielu mieszkańców.

Analiza wskazanych wyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż ustawodawca określił jasno jakie koszty są ponoszone w budżecie gminy (ewentualnie Skarbu Państwa), a jakie przez inicjatora referendum. Zabieg ten należy uznać za słuszny, gdyż jego skutkiem jest brak możliwości dochodzenia zwrotu poniesionych przez inicjatora referendum kosztów od gminy (lub Skarbu Państwa). Pomimo faktu, iż ustawa narzuca inicjatorowi referendum pewne działania, które wiążą się z określonymi wydatkami (np. podanie do publicznej wiadomości, na koszt inicjatora, informacji o przedmiocie zamierzonego referendum – art. 13 u.r.l.), często wysokość podniesionych przez inicjatora referendum kosztów będzie jednak zależać od jego własnej decyzji np. co do zakresu prowadzenia kampanii referendalnej. Trudno, aby takie wydatki miał ponosić kto inny jak właśnie podmiot inicjujący referendum, który już na początkowym etapie inicjatywy powinien mieć świadomość, iż będzie musiał ponieść związane z referendami koszty.

9.6. Ograniczenia związane z finansowaniem kampanii referendalnej

Prócz wskazania w przepisach u.r.l., źródeł finansowania referendum (budżet gminy/budżet państwa, środki własne inicjatora referendum), w treści art. 43 u.r.l. ustawodawca jasno określił źródła, z których nie mogą być pozyskiwane środki na kampanię referendalną. Zgodnie z treścią art. 43 ust. 1 u.r.l.: „Inicjatorowi referendum oraz innym podmiotom uczestniczącym w kampanii referendalnej nie mogą być przekazywane, a inicjator referendum nie może przyjmować na cele referendalne środków finansowych pochodzących:

- 1) z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych;
- 2) od państwowych jednostek organizacyjnych;
- 3) od przedsiębiorstw państwowych, a także od podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, związków jednostek samorządu terytorialnego i innych gminnych, powiatowych i wojewódzkich osób prawnych, z wyłączeniem spółek publicznych;
- 4) od podmiotów korzystających w ciągu ostatniego roku z dotacji budżetu państwa lub z dotacji budżetu jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem partii politycznych;
- 5) od osób fizycznych niemających miejsca zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, z wyłączeniem obywateli polskich zamieszkałych za granicą;

- 6) od cudzoziemców mających miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) od osób prawnych niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- 8) od innych podmiotów niemających siedziby na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, posiadających zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu;
- 9) od osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych, z wyłączeniem spółek publicznych;
- 10) od obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, misji specjalnych i organizacji międzynarodowych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych i konsularnych na mocy umów, ustaw lub powszechnie ustalonych zwyczajów międzynarodowych.

M. Jachimowicz w odniesieniu do ww. przepisu wskazuje, że wynika z niego „że inicjator referendum może pozyskiwać środki ze wszystkich prawnie dozwolonych źródeł, z wyjątkiem podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 43 ust. 1 ustawy. W przepisie tym ustawodawca posługuje się pojęciem »środki finansowe«. W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w kwestii, czy jest to synonim pieniądza, czy też pojęcie to obejmuje także inne walory, jak np. obligacje czy lokaty bankowe. Wydaje się, że w tym przypadku należy się skłonić ku szerokiej interpretacji i do »środków finansowych« zaliczyć nie tylko pieniądze, ale również i inne walory mające swój wyraz w pieniądzu, jak obligacje czy inne papiery wartościowe”⁴⁵⁵. Autor dysertacji aprobuje to stanowisko. Przyjęcie przeciwnej interpretacji należałoby uznać za sprzeczne z celem wyżej wymienionego przepisu. Otwierałoby możliwości do obejścia przewidzianej w art. 43 ust. 1 u.r.l. regulacji ustawowej. Zgodnie z art. 43 ust. 2 u.r.l. powyższe zasady stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych. Choć ustawa nie definiuje co należy rozumieć przez takie wartości, to przyjąć trzeba, że będą to wszelkie (inne niż wymienione w treści art. 43 ust. 1 u.r.l.) formy wsparcia udzielonego w kampanii referendalnej posiadające jakąkolwiek wartość. Z pewnością mogą to być przedmioty, ale również wykonywanie określonej pracy lub usług. Przykładowo, skoro spółka gminna nie może finansować kampanii referendalnej to mogłaby się pojawić pokusa przydzielenia pracownika tego podmiotu np. do rozwieszania plakatów w godzinach pracy lub udostępnienia w tym celu należącego do spółki samochodu. W ocenie autora niniejszej dysertacji treść art. 43 ust. 2 u.r.l. ma zapobiegać właśnie takim nadużyciom.

⁴⁵⁵M. Jachimowicz, *Odpowiedzialność karna...*, s. 41-47.

W odniesieniu do katalogu podmiotów wyrażonego w sposób negatywny (jako zakaz pozyskiwania od nich środków na kampanię), w piśmiennictwie pojawił się postulat stworzenia pozytywnego katalogu podmiotów, które mogą stanowić źródło wsparcia kampanii referendalnej. W ocenie autora niniejszej pracy, ze względu na wielość możliwości, stworzenie takiego katalogu byłoby trudne do zrealizowania. W art. 43 ust. 1 u.r.l. widać pewną niekonsekwencję, a może raczej błąd ustawodawcy. Przepis ten stanowi z jednej strony, że środki finansowe od określonych podmiotów nie mogą być przekazywane inicjatorowi referendum oraz innym podmiotom uczestniczącym w kampanii referendalnej (zakaz przekazywania określonych środków). W tym zakresie adresatem art. 43 ust. 1 u.r.l. są podmioty określone w pkt 1-10 tego przepisu. Natomiast z drugiej strony, w dalszej części przepisu, ustawodawca wskazuje, że środki te nie mogą być przyjmowane przez inicjatora referendum (nie wymieniając przy tym innych podmiotów uczestniczących w kampanii, których analogiczny zakaz powinien dotyczyć). Jedynym adresatem zakazu przyjmowania środków pozostaje więc inicjator referendum, co zdaje się nie jest zgodne z ratio legis tego przepisu. *De lege ferenda* należy postulować jego doprecyzowanie w tym zakresie. Ponadto penalizacja ww. zakazów następuje jedynie w częściowym zakresie. O czym szerzej w kolejnym podrozdziale pracy.

Zgodnie z treścią art. 71 u.r.l.: *„Kto przekazuje inicjatorowi referendum lub przyjmuje w imieniu inicjatora referendum środki finansowe lub niepieniężne z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 43, podlega grzywnie”*. Z powyższego wynika, że sankcja karna nie dotyczy przypadku przekazania innemu niż inicjator referendum podmiotowi uczestniczącemu w kampanii referendalnej środków finansowych lub wartości niepieniężnych. Nie obejmuje również czynności przyjmowania takich wartości przez te podmioty. Niekonsekwencja ta skutkuje możliwością ominięcia przepisów ustawowych. Na możliwość nadużyć w tym zakresie wskazuje również K. W. Czaplicki, twierdząc, że: *„Z art. 71 ustawy wynika też, że penalizacja zachowań niezgodnych z prawnymi ograniczeniami finansowania referendum dotyczy wyłącznie inicjatora referendum, chociaż ograniczenia dotyczą wszystkich podmiotów uczestniczących w kampanii referendalnej. Na tym tle rozważenia wymaga zawężenie kręgu podmiotów mogących prowadzić kampanię referendalną. Z art. 28 ustawy wynika, iż kampanię tę mogą prowadzić, poza inicjatorem referendum, m.in. partie polityczne i zrzeszenia (stowarzyszenia, organizacje społeczne), ale też każdy mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego, na której obszarze referendum jest przeprowadzane. Taka konstrukcja prawna powoduje, że rzeczywiste wydatki (ale i źródła wpływów) na cele*

referendum są nie do zbadania, a tym samym nie podlegają żadnej kontroli, w tym kontroli społecznej. W konsekwencji doprowadza to do takich oto sytuacji, że np. inicjator referendum wykazuje kwotę wydatków, która wobec rozmachu prowadzonych czynności zbierania podpisów mieszkańców popierających przeprowadzenie referendum oraz kampanii referendalnej jest niewątpliwie niezgodna z faktycznymi wydatkami. Stwarza to zatem możliwość powielenia patologii, które pozwolą na wykorzystywanie kampanii referendalnych do gromadzenia środków finansowych niezgodnie z przepisami prawa i/lub ich wykorzystywanie w przyszłości”⁴⁵⁶.

Ponadto przepis stanowi o przyjmowaniu „w imieniu inicjatora referendum” środków z naruszeniem zakazu. Sformułowanie to jest dość niefortunne, gdyż może z niego wynikać, że jeśli inicjator referendum przyjmuje środki osobiście to nie podlega sankcji karnej określonej w art. 71 u.r.l., ponieważ przepis ten dotyczy wyłącznie osób (w domyśle trzecich), które przyjmują środki w imieniu inicjatora. Choć przyjęć należy, że celem ustawodawcy było objęcie sankcją również inicjatora referendum i tak jest to traktowane w doktrynie⁴⁵⁷ to okoliczność ta może być podnoszona przez podmioty zagrożone sankcją karną w celu kwestionowania podstaw odpowiedzialności. Mając na uwadze powyższe jako postulat *de lege ferenda*, autor dysertacji zgłasza konieczność uszczegółowienia treści artykułu 71 u.r.l., w celu zapewnienia gwarancji poprawności przeprowadzenia referendum oraz finansowania kampanii referendalnej poprzez właściwie sformułowane przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej.

Skoro przepis wskazuje podmiot podlegający ewentualnej odpowiedzialności to należy uznać, że wskazany w nim czyn zabroniony jest przestępstwem indywidualnym. Zasady związane z karą grzywny, do której będą miały zastosowanie przepisy u.k.k., zostały już szczegółowo opisane we wcześniejszej części pracy⁴⁵⁸.

9.7. Finansowanie referendum przez partie polityczne

W kwestii finansowania inicjatywy przeprowadzenia referendum oraz udziału w kampanii referendalnej partii politycznych art. 43a u.r.l. stanowi, że w zakresie

⁴⁵⁶ K. W. Czaplicki, *Prawnokarne zagadnienia finansowania kampanii referendalnej w referendum lokalnym (zarys problemu)* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.

⁴⁵⁷ M. Jachowicz wskazuje wprost, że „Występek z art. 71 ustawy jest przestępstwem indywidualnym. Może je popełnić tylko inicjator referendum w sytuacji, gdy czynność sprawcza polega na przyjmowaniu środków, o których mowa w art. 43 ustawy, od podmiotów w przepisie tym wymienionych”. M. Jachowicz, *Odpowiedzialność karna...*, s. 41-47.

⁴⁵⁸ Zob. uwagi do art. 68 u.r.l. w podrozdziale pt. „Przepis karny związany z naruszeniem treści art. 14 ust. 3 u.r.l. (art. 68 u.r.l.)”.

nieuregulowanym w przepisach tej ustawy należy stosować odpowiednio przepisy u.part.pol.

Tym samym ustawodawca nie przyznaje partiom politycznym żadnej możliwości pozyskiwania (oraz wydatkowania) w związku z referendum środków finansowych, w odrębnym trybie niż jest on przewidziany również dla innych działań podejmowanych przez partie polityczne. Powyższe ma znaczenie chociażby w kontekście art. 42 u.r.l., zgodnie z którym: *„Wydatki inicjatora referendum ponoszone w związku z referendum są pokrywane z jego źródeł własnych”*. Ustawa o partiach politycznych w rozdziale czwartym zatytułowanym *„Finanse i finansowanie partii politycznych”* zawiera przepisy wskazujące na możliwe źródła finansowania partii. Art. 23a u.part.pol. stanowi natomiast, iż *„Źródła finansowania partii politycznych są jawne”*.

Zasada ta siłą rzeczy przekłada się również na finansowanie działań związanych z referendum. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, należy ocenić pozytywnie, gdyż sprzyja ono transparentności i przejrzystości pozyskiwania przez partie polityczne środków na działalność oraz z drugiej strony ich wydatkowania w związku z referendum. Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 u.part.pol.: *„Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji”*. Ustęp drugi powyższego przepisu stanowi, że *„Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne”*. Działalność związana z referendum należy zaliczać do celów statutowych partii politycznej.

9.8. Obowiązki sprawozdawcze pełnomocnika inicjatora referendum

Art. 44 u.r.l. nakłada na pełnomocnika inicjatora referendum obowiązek sporządzenia sprawozdania finansowego obejmującego dochody i wydatki związane z referendum. Sprawozdanie powinno zostać złożone przez pełnomocnika inicjatora referendum w terminie trzech miesięcy od dnia referendum organowi wykonawczemu gminy, w której jest przeprowadzane referendum. Wyjątek od powyższego przewiduje art. 45 u.r.l., zgodnie z którym w przypadku referendum odwoławczego pełnomocnik inicjatora referendum sprawozdanie składa komisarzowi wyborczemu, który zarządził przeprowadzenie referendum.

Organ wykonawczy, a w przypadku referendum odwoławczego komisarz wyborczy, udostępnia sprawozdanie pełnomocnika do wglądu mieszkańcom. Przy czym podmioty

te powinny podać do wiadomości mieszkańców czas, miejsce i sposób udostępniania sprawozdania.

9.9. Obowiązek przekazania nadwyżki finansowej na rzecz instytucji charytatywnej

Artykuł 46 u.r.l. nakłada na inicjatora referendum obowiązek przekazania na rzecz instytucji charytatywnej nadwyżki pozyskanych środków nad wydatkami na cele referendalne. Informację o tym, ze wskazaniem celu, na który nadwyżka została przekazana, pełnomocnik inicjatora referendum zamieszcza w sprawozdaniu finansowym. Problemy może stwarzać fakt, iż ustawodawca nie definiuje pojęcia instytucji charytatywnej. Ma to istotne znaczenie, gdyż zgodnie z treścią art. 73 u.r.l. „*Kto, dysponując nadwyżką środków finansowych inicjatora referendum, nie przekazuje jej instytucji charytatywnej wbrew nakazowi wynikającemu z art. 46, podlega grzywnie*”. Z powyższego wynika, że odpowiedzialności karnej będzie podlegać również ten kto przekaże nadwyżkę, jednakże instytucji innej niż charytatywna. Ustawodawca powinien więc jasno sprecyzować o jaki dokładnie podmiot chodzi.

De lege ferenda należy uzupełnić regulację ustawową w tym zakresie. Mimo, że w piśmiennictwie podnosi się, że instytucji charytatywnej nie należy utożsamiać z organizacją pożytku publicznego, zdaje się, że konsekwentnym działaniem ustawodawcy byłoby przyjęcie w u.r.l. zasady przekazywania nadwyżek pieniężnych właśnie na OPP. Taką samą zasadę przyjęto przy wyborach w kodeksie wyborczym, gdzie zgodnie z treścią art. 138 §3 u.k.w.: „*W przypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami przez komitety wyborcze, o których mowa w art. 88-90, komitety te przekazują ją na rzecz organizacji pożytku publicznego. O przekazaniu nadwyżki pełnomocnik finansowy informuje właściwy organ wyborczy*”⁴⁵⁹. Jeszcze w roku 2011 w odpowiednim postanowieniu poprzedzającej u.k.w., u.ord.wyb.(1998) była mowa o „*instytucji charytatywnej*”⁴⁶⁰. Zmiana nastąpiła

⁴⁵⁹To samo dotyczyło również art. 138 §2 u.k.w. w wersji obowiązującej do 30.03.2023 roku (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277). W wyniku nowelizacji u.k.w. obowiązującej od 31.03.2023 r., całkowicie pominięto w tym paragrafie organizację pożytku publicznego. Nowelizację przeprowadzono na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023, poz. 497).

⁴⁶⁰Zgodnie z art. 83 f ust. 3 u.ord.wyb.(1998) „*W przypadku uzyskania nadwyżki pozyskanych środków na cele kampanii wyborczej nad poniesionymi wydatkami przez komitety wyborcze, o których mowa w art. 64e i 64f, komitety te przekazują ją na rzecz instytucji charytatywnej. Informację o przekazaniu nadwyżki przekraczającej kwotę 1.000 zł pełnomocnik finansowy podaje do wiadomości publicznej, w terminie 7 dni od dnia jej przekazania, w dzienniku o zasięgu wojewódzkim, a w przypadku komitetu wyborczego, o którym mowa w art. 64e ust. 4 i art. 64f ust. 5, w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym*”.

wraz z zastąpieniem ordynacji wyborczej przez u.k.w.⁴⁶¹. Konsekwentnej zmiany w zakresie zastąpienia „*instytucji charytatywnej*” przez OPP zabrakło jednak w treści u.r.l., chociaż ustawa wprowadzająca u.k.w. w miejsce uchylanej ordynacji wyborczej, zmieniała również niektóre przepisy u.r.l.⁴⁶². Postulowana przez autora niniejszej dysertacji zmiana powinna obejmować zarówno pojęcia instytucji charytatywnej użyte w art. 46 u.r.l., jak i w treści art. 73 u.r.l. oraz art. 35 u.r.l., który również odnosi się do tego pojęcia.³

Grzywnie przewidzianej w treści art. 73 u.r.l. podlega każdy kto dysponując nadwyżką środków finansowych inicjatora referendum, nie przekazuje jej instytucji charytatywnej wbrew nakazowi wynikającemu z art. 46 u.r.l. Przepis ten nie dotyczy więc tylko inicjatora referendum (a każdego kto dysponuje jego nadwyżką finansową), choć art. 46 u.r.l. wskazuje na obowiązek wyłącznie inicjatora referendum. Jak wyjaśnia B. Dauter: „*Sprawcą czynu może być inicjator referendum, pełnomocnik inicjatora referendum lub każdy, kto, dysponując nadwyżką środków finansowych inicjatora referendum, nie wykonuje obowiązku określonego w art. 46*”⁴⁶³. W ocenie autora niniejszej dysertacji przepisy te powinny jednak być ze sobą spójne. W sprawie grzywny będą miały zastosowanie przepisy u.k.k., co było już szczegółowo opisane w ramach innych przepisów karnych związanych z referendum lokalnym⁴⁶⁴.

9.10. Wzór sprawozdania finansowego

Sprawozdanie finansowe, o którym mowa w art. 44 i 45 u.r.l. powinno być sporządzone według wzoru opublikowanego w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów. Podstawą do wydania takiego rozporządzenia jest w tym przypadku art. 47 u.r.l. W wykonaniu tego przepisu, wzór został opublikowany Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele referendalne⁴⁶⁵. Sprawozdanie obejmuje m. in. nazwę inicjatora, kwoty i źródła zgromadzonych środków, zestawienie wydatków wraz z podaniem celu, wskazanie

⁴⁶¹Na mocy przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).

⁴⁶²Art. 1 ust. 2 u.r.l. dotyczący pomocniczego stosowania do u.r.l. przepisów u.k.w. oraz art. 9 w ust. 2 pkt 3 u.r.l. wprowadzający wzory nakładek na karty do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille'a.

⁴⁶³B. Dauter, Komentarz do art. 73 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

⁴⁶⁴Zob. uwagi do art. 68 u.r.l. w podrozdziale pt. „*Przepis karny związany z naruszeniem treści art. 14 ust. 3 u.r.l. (art. 68 u.r.l.)*”.

⁴⁶⁵Dz. U. Nr 14, poz. 128.

nadwyżki (oraz instytucji charytatywnej, której została przekazana) lub ewentualnego niedoboru i źródeł jego pokrycia, oświadczenie, że inicjator referendum nie przyjmował na cele referendalne środków finansowych ze źródeł objętych zakazem, o którym mowa w art. 43 u.r.l. Należy podkreślić, że rozporządzenie publikujące wzór sprawozdania finansowego inicjatora referendum nie było zmieniane od 2001 roku. W efekcie powyższego we wzorze jest jeszcze miejsce na wskazanie jako adresata sprawozdania, zarządu gminy, powiatu lub województwa. Najwidoczniej ustawodawca pominął ten fakt przy likwidacji zarządów gmin w 2002 roku. *De lege ferenda* wzór sprawozdania, o którym mowa powyżej, powinien zostać zaktualizowany.

Wzór, o którym mowa powyżej, zostaje przedstawiony na końcu dysertacji.

9.11. Przechowywanie dokumentów związanych z finansowaniem kampanii referendalnej

W myśl art. 48 u.r.l. „pełnomocnik inicjatora referendum obowiązany jest przechowywać dokumenty związane z finansowaniem kampanii referendalnej przez 12 miesięcy od dnia referendum”. Trafnie ocenia w tym zakresie K. W. Czaplicki, iż chodzi w szczególności o „dowody wpłat środków finansowych oraz dowody poniesionych wydatków (rachunki, faktury, umowy cywilnoprawne: umowy o dzieło czy umowy zlecenia itp.)”⁴⁶⁶. Termin 12 miesięcy wydaje się krótki biorąc pod uwagę powagę instytucji referendum. *De lege ferenda*, w ocenie autora dysertacji powinien on zostać wydłużony. Przechowywanie dokumentacji finansowej związanej z referendami jest kluczowe z punktu widzenia kontroli prawidłowości wydatków związanych z kampanią. Nie jest to również czynność w żadnym stopniu uciążliwa dla pełnomocnika inicjatora referendum, toteż brak przeszkód do wydłużenia ustawowego terminu. Pozwoliłoby to na zwiększenie możliwości kontrolnych oraz wzmocniło funkcję prewencyjną przepisu, która obecnie jest znikoma.

⁴⁶⁶K. W. Czaplicki, Komentarz do art. 48 u.r.l. [w:] B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, K. W. Czaplicki, *Ustawa o referendum...*

10. Tryb przeprowadzania oraz ustalania i ogłaszania wyników referendum

10.1. Komisje do spraw referendum

10.1.1. Rodzaje i wskazanie podmiotów właściwych do powołania komisji do spraw referendum

W procesie organizacji i przeprowadzania referendum gminnego należy wyróżnić dwa rodzaje komisji:

- 1) terytorialna gminna komisja do spraw referendum, która jest powoływana najpóźniej 25 dni przed dniem referendum,
- 2) obwodowe komisje do spraw referendum⁴⁶⁷, które są powoływane najpóźniej na 21 dni przed dniem referendum.

W zależności od tego czego dotyczy referendum gminne, terytorialną komisję powołuje:

- 1) komisarz wyborczy - w przypadku referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji, lub
- 2) rada gminy - w pozostałych sprawach.

Obwodowe komisje wyborcze są natomiast powoływane przez:

- 1) komisarza wyborczego - w przypadku referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji, lub
- 2) terytorialną komisję - w pozostałych sprawach⁴⁶⁸.

Tworzenie komisji do spraw referendum			
	Referendum w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji	Referendum w pozostałych sprawach	Czas powołania komisji
Terytorialna – gminna komisja do spraw referendum	Komisarz wyborczy	Rada gminy	Najpóźniej na 25 dni przed dniem referendum

⁴⁶⁷W wyniku nowelizacji u.k.w., od 31 marca 2023 roku, w u.k.w. nie ma już podziału na osobne komisje obwodowe do spraw przeprowadzania głosowania oraz ustalania wyników. Mimo, iż w ocenie autora niniejszej pracy również wcześniej w przypadku referendum nie należało stosować przepisów o osobnych komisjach, to po nowelizacji już nie ma co do tego zagadnienia żadnych wątpliwości.

⁴⁶⁸Art. 49 ust. 2 i 4 u.r.l.

Obwodowe komisje do spraw referendum	Komisarz wyborczy	Terytorialna (gminna) komisja ds. referendum	Najpóźniej na 21 dni przed dniem referendum
--------------------------------------	-------------------	--	---

Tabela 12, *Tworzenie komisji do spraw referendum*. Tabela własna autora.

10.1.2. Pieczęć komisji do spraw referendum

Zgodnie z treścią art. 49 ust. 5: „*Komisje terytorialne i obwodowe posługują się własną pieczęcią, której wzór ustanawia Państwowa Komisja Wyborcza*”. Wspomniany powyżej wzór został określony przez PKW w formie uchwały, zgodnie z którą:

- 1) pieczęcią gminnej komisji do spraw referendum lokalnego jest pieczęć okrągła o średnicy 35 mm, z napisem określającym nazwę i siedzibę komisji,
- 2) pieczęcią obwodowej komisji do spraw referendum lokalnego jest pieczęć okrągła o średnicy 35 mm, z napisem określającym nazwę, siedzibę komisji i numer obwodu głosowania⁴⁶⁹.

Akt wykonawczy w formie uchwały PKW nie zawiera załącznika graficznego przedstawiającego przykładowy wzór pieczęci a jedynie ogranicza się do przedstawionego powyżej opisu. W ocenie autora pracy w celu zapewnienia jednolitej praktyki taki załącznik graficzny powinien zostać stworzony, co należy uznać za postulat *de lege ferenda*.

10.1.3. Powołanie komisji do spraw referendum - referendum odwoławcze

Jak już ustalono wcześniej, zarówno komisja terytorialna (gminna), jak również obwodowe komisje do spraw referendum są powoływane przez komisarza wyborczego w przypadku, gdy referendum dotyczy odwołania organu gminy przed upływem kadencji. Zasady powoływania komisji wyborczej w przypadku referendum, którego przedmiotem jest odwołanie pochodzącego z wyborów organu gminy zostały uregulowane w art. 50 u.r.l. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 1 u.r.l. „*Komisarz wyborczy powołuje w skład terytorialnej i obwodowych komisji do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, w równej liczbie, osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum. W skład komisji nie mogą wchodzić radni, osoby wchodzące w skład albo pełniące funkcję organu*

⁴⁶⁹Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 stycznia 2001 r. w sprawie wzorów pieczęci wojewódzkich, powiatowych, gminnych i obwodowych komisji do spraw referendum lokalnego (M. P. z 2001 r. Nr 2, poz. 53).

wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, a także inicjator referendum oraz jego pełnomocnik”.

Pierwszą rzeczą jaka rzuca się w oczy przy analizie przepisów u.r.l. to fakt, iż ustawodawca określił szczegółowe przepisy dotyczące powoływania komisji ds. referendum jedynie w przypadku referendum o charakterze odwoławczym. W pozostałych przypadkach, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r.l., należy pomocniczo sięgnąć do przepisów u.k.w. W ocenie autora dysertacji, takie rozwiązanie nie służy upowszechnianiu idei głosowań referendalnych. Zasady przeprowadzenia referendum gminnego powinny być jasne i precyzyjne. Konieczność poprawy przepisów i uregulowania zasad powoływania wszystkich komisji ds. referendum w jednej ustawie, należy uznać za kolejny postulat *de lege ferenda*.

Treść art. 50 ust. 1 u.r.l. świadczy o tym, że w istocie o składzie komisji gminnej, jak również komisji obwodowych ds. referendum decyduje organ wykonawczy lub inicjator referendum, którzy powinni wskazać po połowie składu poszczególnych komisji. Rolą komisarza jest jedynie sam formalny akt powołania składu komisji. Przepisy nie dają komisarzowi wyborczemu możliwości ingerowania w skład zaproponowany przez wskazanie w u.r.l. podmioty.

Wyjątek zakresie swobodnego decydowania o składzie komisji mogą stanowić jedynie ograniczenia przewidziane w art. 50 ust. 1 zd. 2, które dotyczą zakazu udziału w pracach komisji przez:

- 1) **radnych** – co należy odnosić do radnych organu stanowiącego konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, a czego ustawodawca niestety nie sprecyzował⁴⁷⁰. Nie doprecyzowano również czy w skład komisji mogą wchodzić np. członkowie - radni jednostek pomocniczych danej gminy (na marginesie niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę, iż w przypadku referendum wojewódzkiego lub powiatowego ilość radnych diametralnie rośnie – radni sejmiku województwa, radni rady powiatu). W ocenie autora niniejszej pracy ustawodawca chciał wykluczyć z prac w komisjach

⁴⁷⁰Tak również B. Dauter, stwierdzając, iż „*Bez względu na to, z czyjej inicjatywy jest przeprowadzane referendum, w skład komisji nie mogą wchodzić radni czy osoby wchodzące w skład albo pełniące funkcję organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego. To ostatnie stwierdzenie "danej jednostki samorządu terytorialnego" odnosi się również do radnych. Przykładowo w referendum o odwołanie rady powiatu w skład komisji nie mogą wchodzić radni tej rady powiatu. Mogą natomiast wchodzić w skład komisji radni rady gminy z obszaru danego powiatu. We wskazanym przykładzie członkami komisji nie mogą być członkowie zarządu powiatu oraz starosta. Ponadto członkami komisji referendalnych nie mogą być ani inicjator referendum, ani jego pełnomocnik*”. B. Dauter [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007, art. 50. System Informacji Prawnej Lex.

radnych – członków organu stanowiącego gminy, w której odbywa się referendum odwoławcze. Rada gminy może być bowiem bądź inicjatorem referendum, bądź podmiotem, którego odwołania referendum dotyczy. *De lege ferenda* wykluczenie to powinno zostać doprecyzowane.

2) **osoby wchodzące w skład albo pełniące funkcję organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego** – to rozróżnienie ma znaczenie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego na poszczególnych jego szczeblach. Jak wiadomo w gminie organ wykonawczy jest jednoosobowy tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta,

3) ***inicjator referendum oraz jego pełnomocnik.***

Zakaz określony w art. 50 ust. 1 zd. 2 u.r.l., należy ocenić pozytywnie. *De facto* sprowadza się on do zamknięcia możliwości udziału w pracach komisji ds. referendum przez osoby, którym może szczególnie zależeć na określonym wyniku głosowania. Przepis ten oznacza, że zarówno organ wykonawczy, jak również inicjator referendum nie powinni zgłaszać osób, o których mowa w ww. katalogu. Jeśli natomiast takie osoby zostaną zgłoszone, komisarz wyborczy nie może ich powoływać w skład komisji do spraw referendum.

Zgodnie z art. 50 ust. 2 u.r.l.: „w skład terytorialnej komisji wchodzi od 6 do 16 osób; w skład obwodowej komisji wchodzi od 6 do 10 osób”. Przepis ten należy interpretować łącznie z treścią art. 50 ust. 1 u.r.l. Skoro bowiem komisarz wyborczy powołuje w równej liczbie osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum, to oznacza, że skład zarówno terytorialnej, jak i obwodowej komisji wyborczej będzie zawsze odpowiadać liczbie parzystej (terytorialna komisja wyborcza może liczyć 6, 8, 10, 12, 14 lub 16 członków, natomiast komisje obwodowe 6, 8 lub 10 członków). Lektura ww. przepisu rodzi pytanie natury praktycznej, dotyczące tego kto ostatecznie wskazuje ilość członków poszczególnych komisji. Wiele informacji dotyczących zwołania i przeprowadzenia referendum, w tym również powołania komisji wyborczych zostało jednak określonych przez **Wytyczne PKW (2021)**⁴⁷¹. Uchwała w sprawie wydania wytycznych została przyjęta w związku z art. 1 ust. 2 u.r.l. na podstawie art. 161 ust. 1 u.k.w., zgodnie z którym „Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych, urzędników wyborczych i komisje wyborcze niższego

⁴⁷¹Wytyczne stanowią załącznik do Uchwały Nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (poz. 586).

stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych”. Akt ma więc charakter wiążący i należy przestrzegać jego postanowień przy interpretacji i stosowaniu przepisów dotyczących referendum. W odniesieniu do powołania komisji do spraw referendum PKW przedstawiło stanowisko, zgodnie z którym: „W celu powołania komisji komisarz wyborczy, po zarządzeniu referendum, ustala liczebność poszczególnych komisji oraz informuje podmioty uprawnione do zgłoszenia kandydatów na członków komisji o liczbie kandydatów, których powinny one zgłosić. W przypadku zgłoszenia przez któryś z uprawnionych podmiotów kandydatów w liczbie mniejszej niż połowa składu komisji lub niezgłoszenia ich w ogóle należy wezwać ten podmiot do zgłoszenia wymaganej liczby kandydatów w wyznaczonym terminie. Po upływie wyznaczonego terminu skład komisji powinien być uzupełniony do ustalonej wcześniej przez komisarza wyborczego liczby członków przez powołanie wyborców niewskazanych przez uprawnione podmioty. Należy bowiem powołać komisję w składzie, w którym osoby wskazane przez jeden z uprawnionych podmiotów nie będą stanowić większości”.

Wspomniany na początku rozdziału art. 50 ust. 1 u.r.l. zawiera określony w sposób jasny i wyczerpujący katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do komisji do spraw referendum, w przypadku, gdy referendum dotyczy odwołania pochodzącego z wyborów organu gminy. Przepis ten stanowi, że „Komisarz wyborczy powołuje w skład terytorialnej i obwodowych komisji do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, w równej liczbie, osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum”.

Użycie w art. 50 ust. 1 u.r.l. liczby pojedynczej w odniesieniu do słowa „organu”, rodzi pytanie czy zasady te będą obowiązywały również w referendum, które dotyczy odwołania więcej niż jednego organu tj. wójta i rady gminy jednocześnie. Mogłoby się zdawać, że w braku innych rozwiązań ustawowych należy przepis ten odnieść również do opisywanej sytuacji. W swojej uchwale PKW poszło jednak jeszcze dalej, gdyż przewidziało następujące zasady:

1) W przypadku referendum w sprawie odwołania wójta, przeprowadzanego na podstawie uchwały rady gminy, komisarz wyborczy w skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum powinien powołać kandydatów wskazanych, w równej liczbie, przez radę gminy oraz przez wójta.

- 2) W przypadku referendum w sprawie odwołania rady gminy i wójta, przeprowadzanym na wniosek mieszkańców, po uprzednim ustaleniu liczebności komisji i powiadomieniu o tym inicjatora oraz rady i wójta, komisarz wyborczy w skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum powinien powołać w równej liczbie osoby wskazane przez inicjatora referendum (1/2 składu komisji) oraz przez wójta. W takiej sytuacji zarówno wójtowi, jak i radzie gminy przysługuje prawo wskazania osób w liczbie odpowiadającej po 1/4 składu komisji. Rada gminy może upoważnić wójta do wskazania tych osób. Stanowisko w tej sprawie rada gminy powinna wyrazić w drodze uchwały.
- 3) W przypadku referendum w sprawie odwołania rady gminy i wójta, przeprowadzanym zarówno z inicjatywy rady gminy (uchwała rady), jak i na wniosek mieszkańców, po uprzednim ustaleniu liczebności komisji i powiadomieniu o tym inicjatora oraz rady i wójta komisarz wyborczy w skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum powinien powołać w równej liczbie osoby wskazane przez inicjatora referendum (1/3 składu komisji), radę gminy (1/3 składu komisji) oraz przez wójta (1/3 składu komisji).

Choć wytyczne PKW są wiążące to jednak trudno doszukiwać się podstawy prawnej z której ww. wnioski zostały wyinterpretowane, co również w odniesieniu do wcześniejszych stanowisk PKW było artykułowane w literaturze⁴⁷². Nawet jeśli PKW chciałoby utrzymać swoje stanowisko, to należy się zastanowić nad stosownymi

⁴⁷²B. Dauter: „Jeżeli się zdarzy, że referendum dotyczy odwołania równocześnie rady gminy i wójta, komisarz powołuje jedne dla obu referendum terytorialne i obwodowe komisje spośród równej liczby osób wskazanych przez wójta oraz inicjatora referendum. Odmienne stanowisko w tym względzie zajęła PKW w piśmie z dnia 7 grudnia 2004 r., ZPOW-871-13/04 (niepublikowanym). Stwierdziła w nim mianowicie, że w przypadku referendum w sprawie odwołania rady gminy i wójta, zarządzanego na wniosek inicjatora referendum reprezentującego grupę wyborców, po uprzednim ustaleniu liczebności komisji i powiadomieniu o tym inicjatora oraz rady i wójta, komisarz wyborczy powinien powołać skład gminnej komisji do spraw referendum i obwodowych komisji do spraw referendum w równej liczbie wskazanej przez inicjatora referendum (1/2 składu komisji) oraz przez organ wykonawczy. W takiej jednak sytuacji zarówno wójtowi, jak i radzie gminy przysługuje prawo wskazania osób w liczbie odpowiadającej po 1/4 składu komisji. Rada gminy może również upoważnić wójta do wskazania tych osób. Swoje stanowisko w tej sprawie rada gminy powinna wyrazić w drodze uchwały. Zaprezentowane stanowisko nie znajduje podstawy prawnej w ustawie, bowiem bez względu na to, kogo dotyczy referendum, połowę składu komisji wskazuje organ wykonawczy, jakim jest wójt. Rada gminy ma uprawnienie do wskazania połowy członków komisji referendalnych tylko wtedy, gdy jest inicjatorem referendum, tzn. podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 5 ust. 1b i 1c u.r.l. Tak samo jak uczyniła to PKW w uchwale z dnia 7 grudnia 2004 r., należy interpretować ten przepis w sytuacji, w której mamy dwóch inicjatorów referendum spośród mieszkańców. Wówczas każdemu z nich przysługuje prawo zgłoszenia równej liczby członków w ramach puli przeznaczonych dla inicjatora referendum, tj. po 1/4 każdemu z inicjatorów referendum, a nie każdemu po 1/3, czyli organowi wykonawczemu i każdemu z inicjatorów przeprowadzenia referendum”. B. Dauter, Komentarz do art. 50 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

zmianami do ustawy – choć z pewnością nie jest to właściwa kolejność w stanowieniu prawa. Poprawę tego stanu należy uznać jako postulat *de lege ferenda*, gdyż wytyczne powinny być spójne z przepisami u.r.l., oraz nie powinny ingerować w ich treść.

Pierwsze posiedzenie każdej z komisji służy przede wszystkim wybraniu przewodniczącego i zastępcy komisji. Zgodnie z art. 50 ust. 3 u.r.l. składy poszczególnych komisji podaje się niezwłocznie do wiadomości publicznej przy odpowiednim zastosowaniu art. 13 ust. 1 u.r.l.⁴⁷³, co oznacza, że powinien to zrobić inicjator referendum, na swój koszt i w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie, w której referendum się odbywa.

W myśl art. 50 ust. 4 u.r.l.: *„Zmiany i uzupełnienia w składach komisji następują w szczególnie uzasadnionych sytuacjach, a zwłaszcza na skutek zrzeczenia się członkostwa lub śmierci członka komisji, na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ich powołaniu”*. W cytowanym wyżej przepisie ustawodawca posłużył się klauzulą generalną *„szczególnie uzasadnionych sytuacji”* jako przesłanki uprawniającej do zmiany/ uzupełnienia składu komisji. Zestawienie tego zwrotu niedookreślonego z podanymi w przepisie przykładami (śmierć członka komisji, zrzeczenie się członkostwa) prowadzi do wniosku, że chodzi o wszelkie sytuacje, które będą uniemożliwiały aktywne i prawidłowe uczestnictwo w pracach komisji. Skoro przepis wskazuje taki sam tryb zmiany/uzupełnienia składu komisji, jak przy jej powołaniu, stosowny wniosek składa podmiot, który wskazał kandydata, a zmiany dokonuje komisarz wyborczy. Powyższy przepis należy odczytywać również jako obowiązek, a nie wyłącznie uprawnienie, zmiany lub uzupełnienia składu komisji w przypadku niemożności sprawowania funkcji przez któregoś z jej członków (jeśli możliwa jest zmiana lub uzupełnienie składu komisji to nie powinna ona działać w innym składzie liczbowym niż została powołana). W zasadzie znajduje to potwierdzenie w treści cytowanych wcześniej wytycznych PKW, zgodnie z którymi należy również dążyć do równowagi pomiędzy podmiotami zgłoszonymi przez organ wykonawczy gminy oraz inicjatora referendum (art. 50 ust. 1 u.r.l.).

⁴⁷³Art. 13 ust. 1 u.r.l.: *„Inicjator referendum, na swój koszt, podaje do wiadomości mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przedmiot zamierzonego referendum, przy czym podanie do wiadomości w gminie następuje w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie”*.

10.1.4. Powołanie komisji do spraw referendum w sprawach innych niż odwołanie organu gminy pochodzącego z wyborów

Jak już zaznaczono wcześniej, art. 50 ust. 1 u.r.l. wprost wskazuje zasady związane z powołaniem komisji do spraw referendum, które ma charakter odwoławczy⁴⁷⁴. O ile reszta zasad określonych w treści art. 50 u.r.l. może mieć zastosowanie uniwersalne (zarówno do referendum odwoławczego, jak również pozostałych rodzajów referendów), to w treść art. 50 ust. 1 u.r.l. wskazuje zasady powoływania członków komisji w referendum odwoławczym. W takim przypadku należałoby zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.r.l. sięgnąć do właściwych przepisów u.k.w. W tym przypadku kodeks wyborczy nie daje jednak odpowiedzi na pytanie kto może zgłaszać kandydatów do terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych w przypadku referendum. Zgodnie z treścią właściwych przepisów u.k.w.:

- 1) terytorialne komisje wyborcze powołuje się *spośród wyborców zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych* (art. 178 § 1 u.k.w.),
- 2) okręgowe komisje wyborcze powołuje się *spośród kandydatów zgłoszonych przez pełnomocników wyborczych lub upoważnione przez nich osoby* (art. 182 § 2 u.k.w.).

Przy referendum lokalnym brak jest pełnomocników wyborczych, o których mowa w ww. przepisach, toteż trudno je stosować w odniesieniu do referendum lokalnego. W odniesieniu do takiego stanu rzeczy P. Uziębło stwierdził, iż: *„należy przyjąć, że podmiotami, które mają prawa zgłaszania kandydatów na członków komisji, mogą być wszystkie podmioty uprawnione do udziału w kampanii referendalnej, czyli tak naprawdę zarówno lokalne struktury partii politycznych i organizacji społecznych, jak i sami mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym także pojedyncze osoby fizyczne. Tylko takie zastosowanie norm prawnych będzie mogło zapewnić realizację celu, jakim jest zapewnienie kontroli działania poszczególnych członków komisji terytorialnej i komisji obwodowych poprzez ich reprezentatywny charakter. Nie widać wszakże lepszych demokratycznych mechanizmów takiej kontroli niż wzajemne czuwanie członków komisji nad prawidłowością ich prac i działań”*⁴⁷⁵. Inaczej wskazuje B. Dauter, w ocenie którego: *„w skład komisji, w zależności od stanu faktycznego, powoływane są w równej liczbie*

⁴⁷⁴Zgodnie z treścią tego przepisu: *„Komisarz wyborczy powołuje w skład terytorialnej i obwodowych komisji do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, w równej liczbie, osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy tej jednostki oraz inicjatora referendum. W skład komisji nie mogą wchodzić radni, osoby wchodzące w skład albo pełniące funkcję organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, a także inicjator referendum oraz jego pełnomocnik”*.

⁴⁷⁵P. J. Uziębło, Komentarz do art. 50 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

osoby pisemnie wskazane przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjatora referendum, jeżeli jest nim grupa mieszkańców, w pozostałych przypadkach (referendum z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego) w skład komisji powoływane są osoby wskazane przez organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego”⁴⁷⁶.

De lege ferenda sprawa ta powinna zostać jednoznacznie ustalona, gdyż art. 50 u.r.l. również nie pozostawia złudzeń co do tego, że ustawodawca nie ustalił jasnych zasad dotyczących powoływania członków terytorialnej – gminnej oraz obwodowych komisji ds. referendum, w przypadkach innych niż referendum, w którym ma być odwołany pochodzący z wyborów organ jednostki samorządu terytorialnego. Odwołanie w tym zakresie do niejednoznacznych przepisów u.k.w., rodzi liczne problemy interpretacyjne.

10.2. Mężowie zaufania

W pracach komisji do spraw referendum mogą brać udział tzw. mężowie zaufania. Instytucja męża zaufania, prócz tego, że wynika z przepisów u.r.l., jest związana również z prawem wyborczym i w tym zakresie (na kanwie u.k.w.) słusznie stwierdza M. Augustyniak, iż: „Mężowie zaufania stanowią formę kontroli społecznej, która dotyczy prawidłowości funkcjonowania mechanizmów wyborczych”⁴⁷⁷. Taką samą funkcję pełni mąż zaufania w przypadku referendum gminnego. Zgodnie z treścią art. 51 u.r.l.: „Organ wykonawczy danej jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjator referendum mogą wyznaczyć do terytorialnej komisji i każdej obwodowej komisji po jednym mężu zaufania, który ma prawo być obecny przy wszystkich czynnościach wykonywanych przez te komisje oraz wносить do protokołów wyników głosowania i wyników referendum uwagi z wymienieniem konkretnych zarzutów”. Z treści tego przepisu należy wnioskować, iż w przeciwieństwie czynności powoływania członków komisji wyborczych, powołanie mężów zaufania nie jest obligatoryjne, o czym świadczy zwrot „mogą” użyty w treści przepisu w odniesieniu wyznaczenia mężów zaufania przez wskazane tam podmioty.

Art. 51 u.r.l. wskazuje, iż mężowie zaufania mają prawo być obecni przy wszystkich czynnościach wykonywanych przez komisje. *A contrario* należy wywieść z powyższego, iż absolutnie nie powinni w tych czynnościach aktywnie uczestniczyć wstępując niejako

⁴⁷⁶ B. Dauter, Komentarz do art. 50 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

⁴⁷⁷ M. Augustyniak, Komentarz do art. 103a u.k.w. [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, M. Augustyniak, *Wybory samorządowe...*

w kompetencje członków komisji obwodowych lub terytorialnych. Katalog dopuszczalnych zachowań mężów zaufania należy uznać więc za zamknięty. Prócz obecności przy czynnościach wykonywanych przez komisje, mąż zaufania ma prawo wносить do protokołów wyników głosowania, jak również wyników referendum swoich uwag wraz z podaniem konkretnych zarzutów. Warto przy tym dodać, że wzory protokołów opublikowanych przez PKW (na mocy Uchwały PKW 2016), zawierają w tym zakresie stosowne rubryki⁴⁷⁸.

W obowiązujących przepisach u.r.l., w przypadku referendum gminnego, ustawodawca ograniczył się do możliwości powołania po jednym mężu zaufania przez organ wykonawczy gminy oraz inicjatora referendum. W ocenie autora niniejszej dysertacji jest to ilość w zupełności wystarczająca. Odwołując się do praktyki - każdy, kto brał udział w pracach komisji wyborczej lub referendalnej może zdawać sobie sprawę z warunków panujących w lokalach, gdzie tłumnie przychodzą mieszkańcy chcący oddać głos. Ponadto należy wziąć pod uwagę liczbę członków samej komisji. W ocenie autora niniejszej pracy dodatkowa liczba mężów zaufania mogłaby wprowadzać niepotrzebne zamieszanie w pracach komisji.

Projektowana zmiana

Procedowana w momencie pisania niniejszej dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024), zakłada możliwość wyznaczenia „do terytorialnej komisji i każdej obwodowej komisji po trzech mężów zaufania”⁴⁷⁹. Zgodnie z projektem w przypadku uchwalenia ustawy, obowiązywałaby ona od 1 stycznia 2024 roku.

10.3. Druk oraz dostarczenie kart do głosowania w referendum gminnym

Karta do głosowania w referendum lokalnym jest jednym z najważniejszych elementów całego procesu. Bez dobrze przygotowanej i wydrukowanej karty, cały wcześniejszy wysiłek organizacyjny związany z przeprowadzeniem referendum może pójść na marne. Artykuł 52 u.r.l. wskazuje podmioty odpowiedzialne za wydruk i dostarczenie kart. Zgodnie z tym przepisem:

- 1) terytorialna komisja do spraw referendum zarządza wydrukowanie potrzebnej liczby kart do głosowania i zapewnia dostarczenie ich do obwodowych komisji, z zastrzeżeniem ust. 2 (art. 52 ust. 1 u.r.l.),

⁴⁷⁸Zob. wzory zamieszczone na końcu niniejszej dysertacji.

⁴⁷⁹Art. 1 ust. 16 ust.zm.u.r.l. (2024)

2) w referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego komisarz wyborczy zarządza druk kart do głosowania oraz określa sposób dostarczania ich do obwodowych komisji (art. 52 ust. 2 u.r.l.).

Powyższe rozgraniczenie ma również skutki ekonomiczne. Artykuł 40 ust. 1 u.r.l. wskazuje bowiem, iż „*Koszty referendum pokrywa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, której dotyczy referendum. Nie dotyczy to czynności wykonywanych przez komisarza wyborczego*”. Treść karty do głosowania powinna być zgodna z przepisami u.r.l., o czym w kolejnym podrozdziale.

10.4. Treść karty do głosowania

Artykuł 53 u.r.l. wskazuje wprost elementy jakie powinna zawierać karta do głosowania w referendum lokalnym. Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.r.l., karta powinna zawierać:

- 1) oznaczenie referendum, nazwę organu, który postanowił o przeprowadzeniu referendum, datę referendum;
- 2) pytanie lub pytania albo warianty rozwiązania sprawy będącej przedmiotem referendum; jeżeli referendum polega na udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania, na karcie do głosowania zamieszcza się również wyrazy: "tak" i "nie" z kratkami z lewej strony przeznaczonymi na postawienie znaku przy odpowiedzi, którą wybrał głosujący, a gdy referendum polega na dokonaniu wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami, przy każdym z wariantów umieszcza się po lewej stronie numer wariantu i kratkę przeznaczoną na postawienie znaku przy wariacie, za którym głosujący się opowiada;
- 3) pouczenie o sposobie głosowania.

Art. 53 ust. 2 u.r.l. reguluje sytuację, w której pod referendum poddaje się więcej niż jedną sprawę. W takim przypadku na karcie do głosowania zamieszcza się kolejno wszystkie postawione pytania lub warianty (z zachowaniem wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.r.l., o których mowa powyżej).

Ustawa wprost wskazuje, że karta do głosowania powinna być zadrukowana tylko po jednej stronie (w myśl art. 53 ust. 3 u.r.l.)⁴⁸⁰. Należy jasno w tym miejscu podkreślić, że

⁴⁸⁰W ramach dygresji warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wymaga takiego postępowania przy przygotowaniu kart poparcia. Dostrzegł to np. WSA w Łodzi, który w jednym z orzeczeń stwierdził, iż: „*Art. 14 ust. 2 ustawy wymienia konieczne dane, które powinna zawierać karta poparcia. Ten przepis, jak również inne przepisy ustawy nie przewidują zadrukowania karty i składania podpisów osób popierających inicjatywę przeprowadzenia referendum tylko na jednej jej stronie. Gdyby ustawodawca uznał za bezwzględnie obowiązujący jednostronny wzór karty, to takie zastrzeżenie uczyniłby w tekście omawianego aktu prawnego. W taki właśnie sposób postąpił w przypadku karty do głosowania. W myśl art. 53 ust.*

chodzi o sposób drukowania – ustawodawca nie wymaga natomiast wprost, aby karta składała się z jednej strony papieru.

10.5. Obwody do głosowania w referendum gminnym

Nawiązując do rozważań czynionych na początku niniejszej dysertacji, należy podkreślić, iż w przeciwieństwie do dawnych głosowań ludowych, współczesne głosowania referendalne charakteryzują się tym, że obywatele mają możliwość wyrażania swojej woli w różnych miejscach w jednym czasie. Następnie ich głosy są zliczane w celu ustalenia intencji danej społeczności⁴⁸¹. W dzisiejszych głosowaniach referendalnych, aby umożliwić mieszkańcom danej gminy głosowanie w ramach referendum gminnego, tworzone są stałe i odrębne obwody do głosowania, którym będzie poświęcony niniejszy podrozdział pracy. W myśl art. 54 ust. 1 u.r.l. głosowanie referendalne przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach do głosowania utworzonych na terenie gminy, o których mowa w art. 12 § 1 u.k.w.

Skoro u.r.l., nie reguluje tej materii szczegółowo a odsyła jedynie do przepisów u.k.w. to uznać należy, że referendum jest przeprowadzane w takich samych obwodach do głosowania jak w przypadku wyborów samorządowych, z zastrzeżeniem, iż do tworzenia odrębnych obwodów do głosowania nie stosuje się przepisów art. 12 § 7 i 9 u.k.w. (zgodnie z treścią art. 54 ust. 2 u.r.l.). Wyłączenia, o których mowa powyżej dotyczą możliwości tworzenia odrębnych obwodów do głosowania w domach studenckich lub zespołach domów studenckich prowadzonych przez uczelnie lub inne podmioty na podstawie umów zawartych z uczelniami.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że zgodnie z treścią art. 12 § 3 u.k.w.: „*stały obwód do głosowania obejmuje od 200 do 4000 mieszkańców. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami obwód może obejmować mniejszą liczbę mieszkańców*”. Zaznaczenia wymaga przy tym, że przepis w powyższym brzmieniu obowiązuje od 31 marca 2023 roku⁴⁸². Zgodnie w wcześniej obowiązującą wersją ustawy (sprzed nowelizacji) stały obwód do głosowania powinien obejmować od 500 do 4000 mieszkańców. Powyższe oznacza, iż od 31 marca 2023 roku mogą być tworzone mniejsze niż dotychczas obwody do głosowania, co będzie miało szczególne znaczenie w małych

3 ustawy karta do głosowania może być zadrukowana tylko po jednej stronie”. Wyrok WSA w Łodzi z 28.06.2012 r., III SA/Łd 258/12, System Informacji Prawnej LEX nr 1246207.

⁴⁸¹Zob. rozważania dotyczące historycznych aspektów związanych z referendum.

⁴⁸²Art. 12 § 3 u.k.w. został zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. (Dz.U.2023.497) zmieniającej u.k.w. z dniem 31 marca 2023 r.

gminach, w wyniku czego wyborcy mogą mieć zapewniony lepszy dostęp do komisji, w której będą oddawać głos w ramach referendum.

Zgodnie z treścią art. 12 § 4 zd. 1 u.k.w.: „komisarz wyborczy tworzy odrębny obwód głosowania w zakładzie leczniczym, domu pomocy społecznej, zakładzie karnym i areszcie śledczym oraz w oddziale zewnętrznym takiego zakładu i aresztu, jeżeli w dniu wyborów będzie w nim przebywać co najmniej 15 wyborców”. W ocenie autora niniejszej dysertacji zastosowanie w tym miejscu będzie miał jednak przepis szczególny zawarty w treści art. 12 § 5 u.k.w., który stanowi, że „W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta odrębny obwód głosowania w jednostce, o której mowa w § 4, tworzy się, jeżeli w dniu wyborów będzie w niej przebywać co najmniej 15 wyborców ujętych w rejestrze wyborców prowadzonym w gminie, na terenie której położona jest dana jednostka”. Choć nie wynika to wprost z przepisów u.r.l. to jak już wcześniej wskazano, w ocenie autora niniejszej pracy, do referendum gminnego należy stosować przepisy właściwe dla wyborów samorządowych. Powyższe oznacza, że w przypadku tworzenia odrębnych obwodów do głosowania należy brać pod uwagę nie ilość wyborców (art. 12 § 4 u.k.w), a ilość wyborców ujętych w rejestrze wyborców prowadzonym w gminie, na terenie której położona jest dana jednostka tj. zakład leczniczy, dom pomocy społecznej, zakład karny lub areszt śledczy (art. 12 § 5 u.k.w.). Zgodnie z treścią art. 12 § 4 zd. 2 u.k.w. „Nieutworzenie obwodu jest możliwe wyłącznie w uzasadnionych przypadkach na wniosek osoby kierującej daną jednostką”. W tym zakresie sytuację trafnie określa P. Uziębło, wskazując, że: „Za takie uzasadnione przypadki można uznać głównie sytuacje, w których w takim zakładzie będzie przebywać co najmniej 15 wyborców, aczkolwiek oddanie głosu przez część z nich nie będzie możliwe. Szczególnie jaskrawym przykładem mogą tu być szpitale, gdzie mogą przebywać wyborcy nieprzytomni czy odizolowani z powodu choroby zakaźnej. Dopuszczenie tych ostatnich do udziału w referendum naruszałoby podstawowy cel przyświecający kwarantannie”⁴⁸³. Jeżeli natomiast w dniu referendum w jednostce będzie przebywać mniej niż 15 wyborców, można w niej utworzyć odrębny obwód głosowania po zasięgnięciu opinii osoby kierującej daną jednostką (zob. art. 12 § 6

⁴⁸³P. J. Uziębło, Komentarz do art. 54 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

u.k.w.). W myśl art. 12 § 10 u.k.w., utworzenie odrębnych obwodów głosowania następuje najpóźniej w 34 dniu przed dniem referendum⁴⁸⁴.

Jak widać na przykładzie wskazanych powyżej przepisów obwody do głosowania tworzy obecnie komisarz wyborczy, wypada podkreślić, że stało się tak w wyniku nowelizacji u.k.w., która weszła w życie 1 stycznia 2019 roku⁴⁸⁵. Wcześniej obwody były tworzone przez radę gminy na wniosek wójta. Obecnie gminy pozbawione są kompetencji do tworzenia obwodów, co trudno oceniać pozytywnie ze względu na fakt, iż komisarze wyborczy nie znają tak dobrze realiów danej gminy jak pozostający na miejscu członkowie jej organów⁴⁸⁶.

Zmiany, które wejdą w życie po wydaniu komunikatu przez Prezesa Rady Ministrów

Zgodnie z nowelizacją u.k.w., dokonaną na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw⁴⁸⁷, w miejsce gminnych rejestrów wyborczych, ustawodawca planuje wprowadzić Centralny Rejestr Wyborców. W myśl ustawy zmieniającej nastąpić to ma w „*terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 7*”⁴⁸⁸. Z powyższego wynika, że choć termin wprowadzenia zmiany nie jest w momencie pisania niniejszego tekstu znany, to należy mieć na uwadze, iż zmianie ulegną przepisy w ww. zakresie, w tym dotyczące obwodów do głosowania.

Zmiany będą miały wpływ na kształt przepisów dotyczących tworzenia obwodów do głosowania w wyborach, a tym samym obwodów do głosowania w referendum lokalnym. Mając to na uwadze autor niniejszej dysertacji uznał za zasadne uzupełnienie jej treści o informację dotyczącą najważniejszych z punktu widzenia opisywanej tematyki zmian. W szczególności należy zwrócić uwagę, że w terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów:

⁴⁸⁴Przed nowelizacją w przepisie była mowa o 35 dniu. Art. 12 § 10 u.k.w. został zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. d ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 497) zmieniającej u.k.w. z dniem 31 marca 2023 r.

⁴⁸⁵Art. 12 § 2 u.k.w. został zmieniony przez art. 5 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 130) zmieniającej u.k.w. z dniem 1 stycznia 2019 r.

⁴⁸⁶Na zagadnienie wskazywała również A. Rakowska-Trela, w następujących słowach: „*Uzasadnieniem rozwiązania, które obowiązywało do końca 2018 r., była okoliczność, że organy gmin najlepiej znają miejscowe stosunki, czy rozwiązania komunikacyjne, z którymi wiążą się możliwości dotarcia wyborców do obwodowych komisji wyborczych, a wreszcie i to, że najczęściej w budynkach samorządowych są ustalone siedziby komisji obwodowych. Obecnie zadania te wykonywać będą komisarze wyborczy. Tym samym będą w tym zakresie znacznie bardziej obciążeni pracą, aniżeli dotychczas były rady gmin (rad gmin jest w Polsce około 2500, natomiast komisarzy jedynie 100)*”. A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 54 u.r.l. [w:] Ustawa o referendum...

⁴⁸⁷Dz. U. z 2023 r., poz. 497.

⁴⁸⁸Tamże, art. 19 pkt 2 ustawy zmieniającej u.k.w.

- 1) zmieniony art. 12 §5 u.k.w. otrzyma brzmienie: „W wyborach do rady gminy lub w wyborach wójta odrębny obwód głosowania w jednostce, o której mowa w § 4, położonej na obszarze gminy, w której są przeprowadzane wybory, tworzy się, jeżeli w dniu wyborów będzie w niej przebywać co najmniej 15 wyborców ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w stałych obwodach głosowania na obszarze gminy, na terenie której położona jest dana jednostka”,
- 2) zmieniony art. 12 §11 otrzyma brzmienie: „Komisarz wyborczy, tworząc obwody głosowania, ustala ich numery, granice oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych. Granice obwodów głosowania ustala się z uwzględnieniem krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 47 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 459 i 830)”,
- 3) dodany art. 12 §15 u.k.w. otrzyma brzmienie: „Postanowienie komisarza wyborczego o utworzeniu obwodów głosowania jest podstawą dla właściwego dyrektora delegatury Krajowego Biura Wyborczego do wprowadzenia danych o obwodach głosowania, o których mowa w § 11, do Centralnego Rejestru Wyborców”,
- 4) dodany do art. 13 § 1aa otrzyma brzmienie: „Komisarz wyborczy może dokonać podziału stałego obwodu głosowania z urzędu, na wniosek co najmniej 5% wyborców ujętych w Centralnym Rejestrze Wyborców w tym obwodzie głosowania lub na wniosek wójta, jeżeli na obszarze stałego obwodu głosowania utworzonego w wyniku podziału jest możliwość zorganizowania lokalu obwodowej komisji wyborczej. Przepis art. 12 § 3 stosuje się”.

10.6. Rozstrzygnięcie referendum – zagadnienia wstępne

Lektura przepisów u.r.l. prowadzi do wniosku, iż przy ustalaniu wyniku referendum gminnego należy brać pod uwagę dwa elementy:

- 1) ważność referendum, o której mowa w treści art. 55 u.r.l.,
- 2) weryfikację czy wynik jest rozstrzygający, zgodnie z treścią art. 56 u.r.l.

Pierwszy punkt, dotyczący ważności referendum, odnosi się do wyznaczonego procentowo (co najmniej 30% uprawnionych do głosowania – art. 55 ust. 1 u.r.l.) lub ułamkowo (nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu – art. 55 ust. 2 u.r.l.) udziału w referendum osób uprawnionych do głosowania. Można więc mówić o frekwencyjnym charakterze opisywanego rozwiązania.

Drugi punkt, dotyczący rozstrzygającego charakteru referendum, odnosi się do ilości ważnych głosów oddanych za określonym zagadnieniem poddanym pod głosowanie

referendalne (zasadniczo więcej niż połowa lub w przypadku samoopodatkowania co najmniej 2/3).

Trafnie opisuje E. Olejniczak-Szałowska, iż: „jeśli o sprawach publicznych decyduje zbiorowość w trybie głosowania powszechnego, tak jak w przypadku referendum, niezwykle istotne jest właściwe określenie kryteriów przy spełnieniu których zachodzi domniemanie, że wola tej zbiorowości została formalnie objawiona tzn. wywołuje skutki prawne. Kryteria ustalania woli przybierają postać tzw. klauzul progowych i obiektywnie są kryteriami przesądzającymi o ważności referendum oraz o rozstrzygającym wyniku. Dotyczą one wymaganej frekwencji oraz uzależniają rozstrzygnięcie od stosunku liczby osób wyrażających swą wolę (przez oddanie głosu na jedną z odpowiedzi postawionego pytania lub przez opowiedzenie się za wyborem określonego wariantu) do liczby osób, które wzięły udział w głosowaniu (...). Ustawa określa warunki ważności referendum, ustala również warunki, przy spełnieniu których następuje w referendum rozstrzygnięcie. Wykładnia ustawy prowadzi wstępnie do wniosku, iż skutki prawne wywołuje tylko referendum ważne”⁴⁸⁹.

Należy przy tym zauważyć, że może dojść do sytuacji, w której referendum gminne będzie ważne, jednak jego wynik nie będzie rozstrzygający. Z drugiej strony, aby referendum było rozstrzygające, wprawdzie musi być ważne. Możliwe konfiguracje w zakresie ważności oraz charakteru wyniku, jak również ich ostateczny rezultat zostają przedstawione w tabeli poniżej.

Ważność referendum	Charakter rozstrzygający	Ostateczny rezultat
TAK	NIE	NIE
TAK	TAK	TAK
NIE	TAK	NIE
NIE	NIE	NIE

Tabela 13, *Ważność i wynik referendum*. Tabela własna autora.

Jak widać tylko łączne spełnienie przesłanek w zakresie ważności referendum i rozstrzygającego charakteru referendum będzie skutkowało osiągnięciem celu referendum. Powyższe potwierdza również A. Wierzbica, twierdząc, że „warunkiem skutecznego wypowiedzenia się mieszkańców wspólnoty samorządowej za jednostkę samorządu terytorialnego jest łączne zaistnienie dwóch przesłanek: niezbędnej

⁴⁸⁹E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 221.

*frekwencji przesądzającej o ważności referendum oraz rozstrzygającego wyniku referendum zgodnie z regulami wynikającymi z ustawy o referendum lokalnym. Sama bowiem ważność referendum nie przesądza jeszcze o jego wiążącym wyniku*⁴⁹⁰. Obydwa zagadnienia stanowiące przedmiot niniejszego wstępu zostaną szczegółowo opisane w dalszej części pracy.

10.6.1. Ważność referendum

Jak już wskazano wcześniej, o ważności referendum decyduje frekwencja. Inaczej rzecz ujmując, ustalając w treści art. 55 u.r.l., progi wymagane do uznania referendum za ważne, ustawodawca zapewnia odpowiednią legitymizację społeczną wyniku referendalnego. Jeśli podczas referendum progi te nie zostaną osiągnięte to nawet jeśli większość głosujących oddało głos za konkretnym rozwiązaniem, to nie ma mowy o rozstrzygającym wyniku głosowania, który z przyczyn oczywistych jest pożądanym przez inicjatorów referendum.

Zgodnie z treścią art. 55 ust. 1 u.r.l. referendum jest ważne, jeśli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wyjątek od powyższej zasady dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, które jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Analizując to zagadnienie w aspekcie praktycznym - aby można było określić ważność referendum w sprawie innej niż odwołanie pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu gminy, *de facto* niezbędne jest wykonanie następujących czynności:

- 1) ustalenie liczby osób uprawnionych do głosowania w referendum w danej gminie**
– w tym zakresie należy odnieść się do informacji zawartych w spisie wyborców⁴⁹¹.
- 2) ustalenie 30% liczby, o której mowa w pkt 1,**
- 3) weryfikacja czy próg 30 % osób uprawnionych do głosowania został osiągnięty** – należy zwrócić uwagę, że art. 55 ust. 1 u.r.l. stanowi, że do ważności referendum jest niezbędny udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że referendum będzie ważne zarówno w przypadku osiągnięcia, jak również przekroczenia progu 30% uprawnionych do głosów.

Inaczej będzie w przypadku referendum odwoławczego, które dotyczy odwołania organu gminy pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Jak już wcześniej zaznaczono, zgodnie

⁴⁹⁰A. Wierzbica, *11. Ważność referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s.133.

⁴⁹¹Zob. podrozdział dotyczący zakresu podmiotowego referendum.

z treścią art. 55 ust. 2 u.r.l., 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. Tylko pozornie można uznać ww. próg za zaostrzony w stosunku do ogólnego progu 30%, o którym mowa w treści art. 55 ust. 1 u.r.l. Trzeba bowiem pamiętać, że organ może zostać wybrany przy niewysokiej frekwencji wyborczej, toteż wymagane 3/5 biorących udział w wyborze, może stanowić mniej niż 30 % uprawnionych do głosowania⁴⁹². W odniesieniu do takiego przypadku B. Dauter wskazuje, że *„jeżeli w wyborze rady gminy wzięło udział 55% uprawnionych do głosowania, to by referendum o odwołanie tej rady gminy było ważne, musi w nim wziąć udział 33% uprawnionych do głosowania (3/5 liczby biorących udział w wyborze odwołanego organu). Jeżeli natomiast w wyborze tej rady gminy frekwencja byłaby na tyle niska, że 3/5 z liczby osób biorących udział w jej wyborze stanowiłoby mniej niż 30% uprawnionych do głosowania, wówczas referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. W takim wypadku art. 55 ust. 2 ustawy nie ma zastosowania”*. Z taką interpretacją nie sposób się jednak zgodzić. Skoro ustawodawca odrębnie uregulował przypadek organu pochodzącego z wyborów bezpośrednich, to nie ma podstaw do uzupełniającego stosowania dwóch różnych przepisów. Słusznie w tym zakresie wskazuje A. Rakowska - Trela, w odniesieniu do art. 55 u.r.l., iż artykuł ten nie zawiera *„jakiegokolwiek regulacji, która wskazywałaby, że w przypadku, gdyby 3/5 liczone od ilości osób, które wybrały organ, stanowiło mniej niż 30% uprawnionych do głosowania, to zastosowanie powinna znaleźć reguła ogólna”*⁴⁹³. Zgodzić się trzeba z tym stanowiskiem, gdyż odmienna interpretacja byłaby możliwa jedynie w przypadku jednoznacznego uregulowania takiego stanu w ustawie.

Powyższe znajduje potwierdzenie również w treści Wytycznych PKW (2021). Zgodnie z treścią pkt 50 ww. dokumentu: *„Nie ma znaczenia, czy liczba osób, które wzięły udział w referendum, wyniosła co najmniej 30% uprawnionych do głosowania, bowiem wskazany w art. 55 ust. 1 ustawy warunek ważności referendum dotyczy wyłącznie*

⁴⁹²Przykładowo w wyborach przedterminowych Prezydenta Miasta Gliwice przeprowadzonych w dniu 5 stycznia 2020 roku frekwencja wyniosła 35,53%, przy czym wybrany kandydat uzyskał 24854 głosy. Obwieszczenie Komisarza Wyborczego w Katowicach II z dnia 6 stycznia 2020 r. o wynikach wyborów przedterminowych Prezydenta Miasta Gliwice przeprowadzonych w dniu 5 stycznia 2020 r. Źródło:http://katowice.kbw.gov.pl/uploaded_files/1578276980_Obwieszczenie_Komisarza_Wyborczego_w_Katowicach_II_z_dnia_6_stycznia_2020_r_o_wynikach_wyborow_przedterminowych_Prezydenta_Miasta_Gliwice_przeprowadzonych_w_dniu_5_stycznia_2020_r.pdf.

⁴⁹³A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 55 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

referendów w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich”.

Podkreślenia przy tym wymaga, że w treści art. 55 ust. 2 u.r.l., jest mowa o „*3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu*”. Przepis ten nie stanowi liczbie osób biorących udział „w wyborach”, a wspomina o liczbie biorących udział „w wyborze”. Literalnie oznaczać to może, że należy brać pod uwagę jedynie te głosy, które przesądziły o wyborze danego organu, a nie wszystkie oddane w wyborach. Sprawa może budzić wątpliwości interpretacyjne, a ma ona przecież podstawowe znaczenie przy ocenie ważności referendum. W tym zakresie również należy sięgnąć do Wytycznych PKW (2021), które wyjaśniają, że: „*W odniesieniu do wójtów za podstawę do tej oceny należy przyjąć liczbę wyborców biorących udział w tym głosowaniu, które przesądziło o wyborze odwoływanego w referendum wójta, a więc liczbę głosujących w pierwszym głosowaniu, jeżeli ono zadecydowało o wyborze, albo liczbę głosujących w ponownym głosowaniu, w którym wójt został wybrany*”⁴⁹⁴. W dalszej części wytyczne wskazują, iż: „*Za liczbę biorących udział w wyborze odwoływanego organu należy uznać liczbę kart ważnych wyjętych z urny w tych wyborach*”⁴⁹⁵. *De lege ferenda* kwestia ta powinna zostać jednoznacznie określona w ustawie, trudno bowiem zaakceptować występowanie wątpliwości interpretacyjnych w tak istotnej sprawie, jak odwołanie organu pochodzącego z wyborów.

Podsumowując powyższe w aspekcie praktycznym - aby można było określić ważność referendum w sprawie odwołania pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu gminy, niezbędne jest wykonanie następujących czynności:

- 1) ustalenie liczby osób, które wzięły udział w wyborze organu, którego odwołania referendum dotyczy** – w tym zakresie szczegółowe dane gromadzi PKW.
- 2) ustalenie 3/5 liczby, o której mowa w pkt 1,**
- 3) weryfikacja czy próg 3/5 biorących udział w wyborze odwoływanego organu został osiągnięty** – należy zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku art. 55 ust. 1 u.r.l., wymagane jest osiągnięcie określonego w art. 55 ust. 2 u.r.l. progu frekwencyjnego. Oznacza to, że dla ważności referendum próg ten może, choć nie musi zostać przekroczony. Zgodnie z treścią tego przepisu referendum jest ważne „*gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu*”.

⁴⁹⁴Pkt 48 Wytycznych PKW (2021).

⁴⁹⁵Pkt 49 Wytycznych PKW (2021).

Na koniec należy zauważyć, że treść art. 55. ust. 2 u.r.l. dotyczy wyłącznie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich, toteż przypadek ten nie dotyczy sytuacji, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) został wybrany przez radę gminy w trybie art. 482 § 2 i § 4 u.k.w. W takim przypadku należy stosować zasady przewidziane w treści art. 55 ust. 1 u.r.l., co znajduje potwierdzenie również w treści Wytycznych PKW (2021). Na marginesie niniejszych rozważań, w literaturze przedmiotu w odniesieniu do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), którzy zostali wybrani w trybie art. 482 § 2 i § 4 u.k.w., podnoszone są wątpliwości co do możliwości ich odwołania w trybie referendum. Artykuł 170 Konst. RP stanowi, iż „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”⁴⁹⁶. Nie sposób się z ww. wątpliwościami nie zgodzić i w tym zakresie ustawodawca powinien z pewnością poczynić działania uzupełniające występującą nieścisłość, co należy postulować *de lege ferenda*. Na gruncie u.r.l. taki problem już nie występuje, gdyż w przepisach tej ustawy jest mowa ogólnie o odwołaniu organu, bez wskazania trybu jego wyboru (z wyjątkiem art. 55 ust. 2 u.r.l.). Mimo jednak świadomości niedoskonałości ww. przepisów, nie można zaakceptować wywodzonej z art. 170 Konst. RP tezy o całkowitej niemożliwości odwołania wójta (burmistrza, miasta) niepochodzącego z wyborów bezpośrednich. Akceptacja takiego stanu wymagałaby odrzucenia możliwości stosowania również przepisów innych ustaw, mających standardowo zastosowanie do działalności organu wykonawczego w gminie (np. przepisy u.s.g. dotyczące wotum zaufania i absolutorium⁴⁹⁷).

Projektowana zmiana u.r.l.

Procedowana w czasie pisania niniejszej dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024) zakłada wprowadzenie istotnej zmiany w zakresie ważności referendum⁴⁹⁸. W przypadku pozytywnego zakończenia procesu legislacyjnego zmianie miałyby ulec treść art. 55 u.r.l. w wyniku czego przepis może uzyskać następujące brzmienie:

⁴⁹⁶ Zagadnienie to opisuje również A. Wierzbica [w:] A. Wierzbica, *11. Ważność referendum lokalnego* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 133-140.

⁴⁹⁷Zgodnie z treścią art. 28a u.s.g.: „Uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta”. Natomiast w myśl art. 28 aa u.s.g. „W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta”.

⁴⁹⁸Art. 1 ust. 17 ust.zm.u.r.l.(2024).

„Art. 55. 1. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 15% uprawnionych do głosowania, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy liczba wyborców, którzy wzięli udział w tym referendum, stanowi co najmniej 3/5 liczby głosów oddanych w tych wyborach na odwoływany organ”.

Powyższe rozwiązanie zmierza do obniżenia progu wymaganego do ważności referendum o połowę (z 30% do 15%). Autor dysertacji jest zwolennikiem działań mających na celu zwiększanie frekwencji, a nie obniżanie wymaganych progów ustawowych, które gwarantują odpowiednią legitymizację rozstrzygnięć. Z drugiej strony nie można wykluczyć, iż mieszkańcy nie biorący udziału w referendum, widząc, że wąska grupa decyduje za nich, również wezmą udział w przyszłych głosowaniach. W ocenie autora dysertacji kwestia ta wymaga poczynienia szerszych ustaleń przez przedstawicieli doktryny z uwzględnieniem aktualnych uwarunkowań, społecznych i prawnych. Rozwiązana ustawowe dotyczące podstawowej formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum nie powinny być wprowadzane ad hoc. Należy przy tym podkreślić, iż proponowana zmiana została i tak mocno złagodzona w stosunku do pierwotnego projektu ust.zm.u.r.l.(2024)⁴⁹⁹, który zakładał ważność referendum „bez względu na liczbę uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział” oraz uchylenie art. 56 ust. 2 u.r.l., co stworzyłoby mechanizm umożliwiający bardzo łatwe odwołanie organu wykonawczego przez wąską grupę mieszkańców.

Odnosząc się do ostatecznej propozycji zmiany w art. 55 ust. 2 u.r.l., należy ocenić ją pozytywnie, gdyż w zasadzie pokrywa się ona z wyrażonym w niniejszej pracy postulatem *de lege ferenda* zmierzającym do określenia jak należy rozumieć „3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”, tj. czy chodzi o wszystkie osoby, które wzięły udział w wyborach, czy te które oddały swój głos na osobę, która wybory wygrała.

10.6.2. Wynik rozstrzygający

Następnym krokiem, po ustaleniu ważności referendum, jest ustalenie czy wynik głosowania referendalnego ma charakter rozstrzygający. Słusznie w tym zakresie wskazuje A. Wierzbica, iż „spełnienie ustawowej przesłanki ważności referendum otwiera drogę do kontynuowania dalszej procedury referendalnej, której celem jest

⁴⁹⁹Druk sejmowy nr 1768.

*sprawdzenie zaistnienia drugiej przesłanki referendalnej, tj. ustalenie czy wynik referendum jest wiążący*⁵⁰⁰.

Przesłanki uznania wyniku referendum za rozstrzygający zostały określone w treści art. 56 u.r.l. W myśl ust. 1 tego artykułu, wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Ustęp drugi art. 56 u.r.l., wprowadza natomiast wyjątek dotyczący referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne – w takim przypadku wynik jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

W podrozdziale pracy dotyczącym ważności referendum podkreślano, że wyznaczone w treści art. 55 u.r.l. progi frekwencyjne, mają na celu uzyskanie odpowiedniej legitymizacji społecznej wyniku referendum. Zostaje ona dodatkowo wzmocniona poprzez wymogi dotyczące uznania referendum za rozstrzygające wskazane w opisywanym art. 56 u.r.l.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż kwestia uzyskania większości głosów nie budzi wątpliwości, gdy do wyboru głosujących oddano tylko dwie możliwości. W takim przypadku przekroczenie progu połowy ważnych głosów w wyniku uzyskania przez jeden z dwóch wariantów większej ilości głosów jest naturalne. Sprawa komplikuje się przy większej liczbie możliwych wariantów odpowiedzi, gdzie już przy trzech wariantach, jeden z nich musi uzyskać znaczącą przewagę nad pozostałymi. Mając na uwadze powyższe, przy organizacji referendum i konstruowaniu pytań referendalnych warto pamiętać o tym, że im mniej możliwych wariantów odpowiedzi, tym większe będzie prawdopodobieństwo uzyskania wyniku rozstrzygającego⁵⁰¹.

⁵⁰⁰A. Wierzbica, 12. *Warunki uznania wyniku referendum za rozstrzygający* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 140.

⁵⁰¹Zwraca na to uwagę również P. J. Uziębło w następujących słowach: „*O ile bowiem uzyskanie takiej większości przy głosowaniu polegającym na udzieleniu odpowiedzi pozytywnej lub negatywnej, zresztą podobnie jak w przypadku wyboru pomiędzy dwoma wariantami, nie jest niczym niezwykłym, gdyż po prostu wystarczy, że za jednym z takich rozwiązań opowie się więcej osób, niż za rozwiązaniem drugim. Wynika to również z tego, iż nie są liczone głosy nieważne, obniżając tym samym liczbę głosów, które mają prawne znaczenie dla wyniku głosowania. Dużo więcej problemów rodzi głosowanie, które stwarza możliwość wyboru pomiędzy większą liczbą wariantów. W tym przypadku zdecydowanie trudniej o uzyskanie bezwzględnej większości głosów, tym bardziej że nie ma tutaj możliwości zastosowania swoistej drugiej tury, która polegałaby na wyborze tych opcji, które w turze pierwszej uzyskały największe poparcie. Dlatego też konieczne jest podkreślenie, że im większa liczba przedstawionych do wyboru wariantów, tym większe prawdopodobieństwo braku rozstrzygnięcia referendalnego*”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 55 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

W przypadku samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne wynik jest rozstrzygający, jeśli oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów. Ze względu na materię, która w razie rozstrzygnięcia referendum będzie stanowić obciążenie finansowe, wszystkich mieszkańców gminy zaostrenie wymaganego progu należy ocenić pozytywnie. Również B. Dauter wskazuje, że *„to obostrzenie jest ze všech miar uzasadnione, jeżeli zważyć, że przedmiot referendum dotyczy materii, która co do zasady regulowana jest w drodze ustawowej, a ponadto wynik referendum dotyczy w równym stopniu wszystkich mieszkańców danej wspólnoty samorządowej”*⁵⁰². W piśmiennictwie nie budzi to więc, żadnych wątpliwości. Wręcz przeciwnie – są głosy dotyczące jeszcze większego zaostrenia progu dotyczącego samoopodatkowania⁵⁰³.

Zgodnie z art. 56 u.r.l. do uznania wyniku referendum za rozstrzygający, wymagane jest uzyskanie określonej w tym przepisie ilości głosów ważnych. Zagadnienie dotyczące głosów ważnych zostanie rozwinięte w kolejnym podrozdziale pracy.

10.7. Przesłanki uznania głosu za nieważny

Jak wskazano już powyżej, istotną dla ustalenia wyniku referendum jest weryfikacja ważności poszczególnych głosów. Ustawa o referendum lokalnym w treści art. 57 wymienia przyczyny uznania głosu za nieważny. W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje fakt, iż ustawodawca postanowił wypowiedzieć się w opisywanej materii w formie wyliczenia negatywnego tj. wskazania przesłanek nieważności głosu, a nie przesłanek, które przesądzałyby o jego ważności.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 u.r.l.: *„Głos jest nieważny, jeżeli na karcie do głosowania, w odniesieniu do poszczególnego pytania lub wariantu, nie zaznaczono żadnej odpowiedzi lub nie dokonano wyboru żadnego wariantu”*. Art. 57 ust. 2 u.r.l. wskazuje natomiast, że *„Głos jest nieważny w odniesieniu do poszczególnego pytania lub wariantu, jeżeli na karcie do głosowania zaznaczono więcej niż jedną odpowiedź na dane pytanie lub dokonano wyboru więcej niż jednego wariantu”*.

Porównując powyższe przepisy można dojść do wniosku, że w świetle art. 57 ust. 1 i 2 u.r.l., przyczyny nieważności głosu można podzielić na dwie grupy, gdyż nieważność głosu może być spowodowana:

⁵⁰² B. Dauter, Komentarz do art. 56 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

⁵⁰³ Tak P. J. Uziębło, który stwierdził, iż *„istotnym wydawałoby się nie tylko podniesienie progu wymaganego poparcia, ale także progu frekwencji, chociażby do poziomu 50%, analogicznego z wymogami dla referendum ogólnopolskiego”*. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 56 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

- 1) **brakiem działania** uczestnika referendum polegającego na niezaznaczeniu żadnej odpowiedzi lub niedokonaniu wyboru żadnego z wariantów (art. 57 ust. 1 u.r.l.),
- 2) **ponadnormatywnym działaniem** uczestnika referendum polegającym na zaznaczeniu więcej niż jednej odpowiedzi na dane pytanie lub dokonaniu wyboru więcej niż jednego wariantu (art. 57 ust. 2 u.r.l.).

Istotnym jest, iż katalog podstaw nieważności głosu przewidziany w treści art. 57 u.r.l. należy uznać za zamknięty. Jeśli przyjrzeć się natomiast przyczynom nieważności głosu wskazanym w ww. przepisie u.r.l., to w zasadzie ich skutki sprowadzają się do uniemożliwienia ustalenia rzeczywistej woli i intencji uczestnika referendum. Inaczej rzecz ujmując, głos taki należy traktować jako nieważny, gdyż w istocie nie pozwala na urzeczywistnienie celu referendum, jakim jest rozstrzygnięcie konkretnej sprawy.

Rozpatrując opisywane zagadnienie należy wyjaśnić jeszcze jedną kwestię. Mianowicie, nieważność głosu zarówno w art. 57 ust. 1 i 2 u.r.l., odnosi się do „*poszczególnego pytania lub wariantu*”. Ma to istotne znaczenie, ponieważ na karcie do głosowania może znajdować się więcej niż jedno pytanie referendalne. Nieważność głosu w jednej kwestii, nie powoduje automatycznej nieważności pozostałych głosów. Patrząc na referendum w ujęciu liczbowym uwagę zwraca fakt, iż o ile frekwencja w głosowaniu referendalnym pozostaje na jednym poziomie to ilość głosów w odniesieniu do różnych pytań referendalnych może być w istocie różna. Znajduje to odzwierciedlenie również w budowie i treści protokołu wyniku referendum, którym będą poświęcone dalsze rozważania.

10.8. Nieważność karty do głosowania

Opisaną wcześniej nieważność głosu należy odróżnić od nieważności karty do głosowania. Zgodnie z treścią art. 58 ust. 1 u.r.l., nieważne są karty do głosowania:

- 1) inne niż urzędowo ustalone,
- 2) lub nieopatrzone pieczęcią obwodowej komisji.

Jest to istotna różnica, gdyż, w przypadku nieważności głosu, może dojść do sytuacji, w której pozostałe głosy na tej samej karcie pozostaną ważne. W przypadku natomiast nieważności karty do głosowania, zniweczeniu ulegają wszystkie głosy na nieważnej karcie.

Przepis powyższy zawiera enumeratywne wyliczenie przyczyn nieważności karty do głosowania. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że ustawodawca założył, iż głosowanie jest możliwe wyłącznie na oryginalnych urzędowo ustalonych kartach.

Wymóg opatrzenia karty pieczęcią obwodowej komisji stanowi jej dodatkowe zabezpieczenie. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację podmiiany lub dołożenia podrobionych kart przez uczestnika referendum, co mogłoby zaburzyć proces związany z ustaleniem wyników głosowania referendalnego. W piśmiennictwie podnosi się w związku z tym wątpliwości co do wystarczającego charakteru zabezpieczeń kart używanych w głosowaniu referendalnym. Są to obawy uzasadnione, jednakże w ocenie autora niniejszej pracy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest podyktowane względami kosztowymi – wydruk, a w zasadzie wytworzenie, kart dodatkowo zabezpieczonych przed podrobieniem znacząco podnosiłby koszty organizacji referendum w gminie. Oczywiście warto jednak podjąć w ramach doktryny polemikę nad udoskonaleniem obecnych rozwiązań ustawowych.

Co istotne, zgodnie z art. 58 ust. 2 u.r.l., dopisanie na karcie do głosowania dodatkowych uwag lub innych dopisków poza kratką nie wpływa na ważność głosu. Natomiast w myśl art. 58 ust. 3 u.r.l., kart do głosowania przedartych całkowicie na dwie lub więcej części nie bierze się pod uwagę przy obliczaniu wyników głosowania. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca wykluczył jedynie karty, które są przedarte całkowicie. Oznacza to, że karty przedarte tylko częściowo są brane przy obliczaniu wyników głosowania.

Opisywany przepis jest niezwykle istotny, gdyż należy pamiętać, iż na podstawie kart ważnych ustala się liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu⁵⁰⁴. Liczba ta jest niezbędną do ustalenia ważności samego referendum.

10.9. Protokół wyników głosowania w obwodzie

Sporządzenie protokołu wyników głosowania w zasadzie wieńczy proces przeprowadzenia głosowania referendalnego w obwodzie. Proces sporządzenia protokołu został opisany w art. 59 u.r.l. W myśl ustępu pierwszego ww. przepisu po zakończeniu głosowania komisja obwodowa sporządza w trzech egzemplarzach protokół wyników głosowania w obwodzie. Przepis wprost wymienia dane jakie powinien zawierać ów protokół tj. liczbę:

- 1) osób uprawnionych do głosowania,
- 2) osób, którym wydano karty do głosowania,
- 3) kart wyjętych z urny,
- 4) kart nieważnych,

⁵⁰⁴Zgodnie z treścią art. 59 ust. 1 pkt 5), po zakończeniu głosowania obwodowa komisja sporządza w trzech egzemplarzach protokół wyników głosowania w obwodzie, zawierający „liczbę kart ważnych, czyli liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu”.

- 5) kart ważnych, czyli liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu,
- 6) głosów nieważnych,
- 7) głosów ważnych,
- 8) głosów ważnych oddanych na poszczególne odpowiedzi na postawione pytanie lub za wyborem określonego wariantu.

Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.r.l. w razie poddania pod referendum więcej niż jednej sprawy liczby, o których mowa powyżej w pkt 6 - 8, komisja podaje w protokole oddzielnie dla każdego pytania lub wariantu. W myśl art. 59 ust. 3 u.r.l. protokół powinien być podpisany i zaparafowany na każdej stronie przez wszystkie osoby, które wchodzi w skład komisji, obecne przy jego sporządzaniu. Dodatkowo protokół powinien zostać opatrzony pieczęcią komisji.

Ustawodawca przyznał zarówno członkom komisji obwodowej, jak również śledzącym przebieg referendum mężom zaufania, możliwość wniesienia do protokołu głosowania uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 59 ust.4 u.r.l.).

W praktyce sporządzenie protokołu wyników w obwodzie jest ułatwione ponieważ na podstawie art. 64 u.r.l., wzory protokołów zarówno komisji obwodowej (jak i komisji terytorialnej) zostały opublikowane jako załączniki do Uchwały PKW 2016.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 5 u.r.l. po sporządzeniu protokołu obwodowa komisja podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości wyniki głosowania. W myśl tego przepisu podanie do publicznej wiadomości następuje poprzez wywieszenie w siedzibie obwodowej komisji do spraw referendum, jednego z egzemplarzy protokołu głosowania w obwodzie. Wywieszenie powinno nastąpić w miejscu łatwo dostępnym dla obywateli. Ma to znaczenie w szczególności z punktu widzenia kontroli społecznej przeprowadzonego referendum. Ta w procesie przeprowadzenia referendum w gminie znajduje wyraz po pierwsze poprzez uczestnictwo w pracach komisji obwodowej mężów zaufania, po drugie właśnie poprzez wywieszenie treści protokołu niezwłocznie po jego sporządzeniu. W praktyce protokół taki może zostać wywieszony np. w zamkniętej tablicy ogłoszeń przed budynkiem, w którym obwodowa komisja ma swoją siedzibę lub na szybie jednego z okien lub drzwi w budynku siedziby obwodowej komisji do spraw referendum. Choć nie wynika to wprost z przepisów ważnym jest, aby protokół był chroniony przed ewentualną kradzieżą lub inną ingerencją (np. podmianą), która mogłaby powodować wprowadzenie społeczeństwa w błąd co do wyniku referendum w danym obwodzie.

Wywieszenie protokołu w miejscu publicznym może zapobiegać pokusom późniejszej ingerencji w wyniki głosowania, co również należy ocenić jako dodatkowe zabezpieczenie prawidłowego ustalenia wyniku referendum.

Zgodnie z treścią art. 59 ust. 6 u.r.l. przewodniczący obwodowej komisji do spraw referendum niezwłocznie przesyła do terytorialnej komisji w zapieczętowanej kopercie jeden egzemplarz protokołu głosowania w obwodzie. Wyjaśnić należy, że w rzeczywistości przesłanie polega po prostu na osobistym dostarczeniu przez przewodniczącego komisji obwodowej do terytorialnej gminnej komisji do spraw referendum protokołu i przekazaniu go za pokwitowaniem gminnej komisji, która na podstawie wszystkich protokołów ustali ostateczny wynik referendum gminnego.

10.10. Przekazanie dokumentacji do depozytu

Jak już wcześniej podkreślono, po sporządzeniu protokołu wyniku referendum w obwodzie:

- 1) jeden jego egzemplarz należy wywiesić niezwłocznie w miejscu łatwo dostępnym dla obywateli (art. 59 ust. 5 u.r.l.),
- 2) drugi egzemplarz przewodniczący przesyła w zamkniętej kopercie do terytorialnej komisji (art. 59 ust. 6 u.r.l.).

Zgodnie z treścią art. 60 u.r.l., po wykonaniu ww. czynności przewodniczący obwodowej komisji niezwłocznie przekazuje w depozyt wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) dokumenty z głosowania w zapieczętowanych pakietach wraz z pieczęcią komisji. Na tym zasadniczo kończą się wymagane przepisami u.r.l., czynności obwodowej komisji oraz jej przewodniczącego.

10.11. Protokół wyniku referendum

Jak już wcześniej podkreślono, zgodnie z treścią art. 59 ust. 6 u.r.l. po zakończeniu głosowania referendalnego i sporządzeniu protokołu wyników głosowania w obwodzie, przewodniczący obwodowej komisji niezwłocznie przesyła do terytorialnej komisji w zapieczętowanej kopercie jeden egzemplarz protokołu głosowania w obwodzie.

W momencie otrzymania protokołów z obwodowych komisji dalsze działania podejmuje terytorialna komisja do spraw referendum. W myśl art. 61 ust. 1 u.r.l. niezwłocznie po otrzymaniu protokołów głosowania od wszystkich obwodowych komisji terytorialna komisja sporządza w czterech egzemplarzach protokół wyniku referendum, który zawiera:

1) łączne dane liczbowe, wymienione w art. 59 ust. 1 u.r.l., z obszaru całej jednostki samorządu terytorialnego;

2) wynik referendum.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że dane liczbowe zawarte w protokole komisji terytorialnej stanowią sumę poszczególnych danych ze wszystkich protokołów z obwodowych komisji do spraw referendum i obejmują liczbę:

1) osób uprawnionych do głosowania;

2) osób, którym wydano karty do głosowania;

3) kart wyjętych z urny;

4) kart nieważnych;

5) kart ważnych, czyli liczbę osób, które wzięły udział w głosowaniu;

6) głosów nieważnych;

7) głosów ważnych;

8) głosów ważnych oddanych na poszczególne odpowiedzi na postawione pytanie lub za wyborem określonego wariantu.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 61 ust. 1 u.r.l. protokół terytorialnej komisji jest sporządzany niezwłocznie po otrzymaniu protokołów głosowania od wszystkich obwodowych. Trafnie wskazuje P. Uziębło, iż *„brak jakiegokolwiek protokołu takiej komisji wstrzymuje przygotowanie protokołu przez komisję terytorialną, bez względu na to, czy wynik z takiego obwodu może mieć wpływ na wynik referendum. Można stwierdzić, że szybkość przygotowania protokołu przez komisję terytorialną jest warunkowana tempem prac tej komisji obwodowej, która jako ostatnia wykona należycie swoje obowiązki”*⁵⁰⁵. Trzeba jednak zauważyć, że w praktyce po zakończeniu głosowania terytorialna komisja sukcesywnie otrzymuje protokoły z wyników głosowania w konkretnych obwodach, które może już uwzględniać w swoich kalkulacjach, toteż czas oczekiwania na ostatnie protokoły nie powinien być czasem bezczynnego oczekiwania.

Podanie w protokole wyniku referendum sprowadza się do określenia:

1) czy referendum jest ważne zgodnie z art. 55 ust. 1 u.r.l.,

2) czy referendum jest rozstrzygające zgodnie z treścią art. 56 ust. 1 lub 2 u.r.l.

Do sporządzonego przez terytorialną komisję do spraw referendum protokołu należy zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 u.r.l., stosować przepisy art. 59 ust. 2 - 5 u.r.l. Ze względu

⁵⁰⁵P. J. Uziębło, Komentarz do art. 61 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

na odesłanie ustawowe do przepisu, który został opisany we wcześniejszych rozważaniach, aktualnie pozostają poczynione w nich uwagi do art. 59 ust. 2-5 u.r.l.

Oznacza to, że w razie poddania pod referendum więcej niż jednej sprawy liczby dotyczące:

- 1) głosów nieważnych,
- 2) głosów ważnych,
- 3) głosów ważnych oddanych na poszczególne odpowiedzi na postawione pytanie lub za wyborem określonego wariantu,

komisja podaje w protokole oddzielnie dla każdego pytania lub wariantu (art. 59 ust.2 u.r.l.). Protokół podpisują i każdą ze stron parafują wszystkie osoby wchodzące w skład komisji, obecne przy jego sporządzeniu i opatruje się go pieczęcią komisji (art. 59 ust. 3 u.r.l.). Członkom komisji i mężom zaufania przysługuje prawo wniesienia do protokołu wyniku referendum uwag z wymienieniem konkretnych zarzutów (art. 59 ust. 4 u.r.l.). Po sporządzeniu protokołu terytorialna komisja podaje niezwłocznie do publicznej wiadomości wyniki głosowania poprzez wywieszenie w swojej siedzibie, w miejscu łatwo dostępnym dla obywateli, jednego z egzemplarzy protokołu wyniku referendum (art. 59 ust. 5 u.r.l.).

Podobnie jak w przypadku protokołów obwodowych komisji, na podstawie art. 64 u.r.l., wzory protokołów komisji terytorialnej zostały opublikowane jako załączniki do Uchwały PKW 2016. Wyżej wymieniona uchwała zawiera wzór:

- 1) protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego w sprawie odwołania organu gminy (Załącznik nr 7),
- 2) protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano jedną sprawę (Załącznik nr 8),
- 3) protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano więcej niż jedną sprawę (Załącznik nr 9).

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 3 u.r.l., po wykonaniu ww. czynności, terytorialna komisja do spraw przeprowadzenia referendum w gminie przekazuje właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), dokumenty komisji wraz z pieczęcią.

10.12. Podanie wyników głosowania do publicznej wiadomości oraz przekazanie protokołu określonym w przepisach organom

Artykuł 63 u.r.l., wskazuje dalsze losy sporządzonego przez terytorialną komisję protokołu wyniku referendum. Zgodnie z ustępem 1 ww. artykułu u.r.l.: „*Niezwłocznie*

po sporządzeniu protokołu wyniku referendum terytorialna komisja podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wynik referendum poprzez wywieszenie w swojej siedzibie jednego z egzemplarzy tego protokołu”. Na marginesie niniejszych rozważań, warto zauważyć, że ustawodawca już wcześniej, przewidział taki sam obowiązek stanowiąc w art. 61 ust. 2 u.r.l., iż do protokołu terytorialnej komisji należy stosować odpowiednio przepisy art. 59 ust. 2 - 5 u.r.l. Na pierwszy rzut oka powtórzenie takie należy uznać za zbędne, jednakże patrząc na sprawę praktycznie – z punktu widzenia osób stosujących opisywane przepisy (a są nimi członkowie komisji referendalnych, którzy jak już wcześniej podkreślono, nie posiadają żadnego doświadczenia), należy stwierdzić, że może ono chronić przed pominięciem istotnego elementu procedury referendalnej jakim jest wywieszenie protokołu wyniku referendum. Wątpliwości może natomiast budzić kwestia poprawności legislacyjnej takiego powtórzenia.

Jak już podkreślono we wcześniejszych rozważaniach dotyczących protokołów obwodowych komisji wyborczych, również protokół terytorialnej komisji powinien zostać wywieszony w miejscu widocznym. Ustawa wymaga, żeby był to jeden z czterech protokołów sporządzonych przez komisję terytorialną. Wyklucza się możliwość wywieszenia kopii takiego protokołu.

Jedna kopia protokołu powinna trafić do właściwego wojewody. Wojewoda zgodnie z treścią art. 63 ust. 2 u.r.l., niezwłocznie ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku *referendum* otrzymany od terytorialnej komisji. Prócz treści art. 63 ust. 2 u.r.l., podstawę ogłoszenia protokołu w wojewódzkim dzienniku urzędowym stanowi art. 13 ust. 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten stanowi, iż w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się „inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Moment ogłoszenia wyniku referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym przez wojewodę, jest momentem kluczowym dla całej procedury⁵⁰⁶ jednakże ustawodawca nie wskazał konkretnego terminu na publikację zaznaczając jedynie, że ma to nastąpić niezwłocznie. Trafnie wskazuje w tym względzie A. Wierzbica, iż wydaje się, że „ogłoszenie protokołu powinno nastąpić w pierwszym możliwym numerze tego dziennika

⁵⁰⁶W szczególności w zakresie skutków referendum oraz terminów związanych z wniesieniem protestu wyborczego, o czym mowa w dalszej części pracy.

urzędowego, a zatem bez zbędnej zwłoki”⁵⁰⁷. Jeśli więc ogłoszenie w pierwszym kolejnym po ustaleniu wyniku referendum dzienniku urzędowym nie będzie możliwe, należy to zrobić w następnym dniu. W ocenie autora niniejszej pracy słusznie ustawodawca posłużył się pojęciem niedookreślonym w tym przypadku. Należy bowiem pamiętać, że chociażby ze względu na dzień i godzinę ustalenia ostatecznego wyniku referendum (które nie są z góry wiadome) ogłoszenie w konkretnej dacie może okazać się niemożliwe. Warto przy tym zaznaczyć, że przyjęte w u.r.l. rozwiązanie nie jest odstępstwem od przyjętej w polskim prawodawstwie normy. Pojęciem „niezwłoczności” ustawodawca posługuje się również w przepisach ogólnych dotyczących ogłaszania aktów normatywnych – zgodnie z treścią art. 3 u.o.a.n.: „*Akty normatywne ogłasza się niezwłocznie*”. W komentarzu do tego przepisu G. Wierczyński wskazuje, że „*Komentowany przepis zakazuje dopuszczania się jakiegokolwiek (nawet »uzasadnionej«) zwłoki w ogłaszaniu aktów normatywnych. Zgodnie z definicją słownikową w języku polskim »niezwłocznie« oznacza tyle, co »bez zwłoki«, »bez zwlekania«, »od razu«, »natychmiast« (Uniwersalny słownik..., t. 2, K-Ó, pod red. S. Dubisza, s. 998). Oznacza to, że redakcja dziennika urzędowego ma obowiązek ogłoszenia aktu normatywnego tak szybko, jak to jest możliwe. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że »niezwłocznie« oznacza w omawianym przypadku »natychmiast« (zob.)*”⁵⁰⁸. Powyższe odnosić należy również do u.r.l. W ocenie autora dysertacji wpisanie w ustawie jakiegokolwiek terminu na ogłoszenie np. nie później niż w ciągu 5 dni mogłoby skutkować przyjęciem swoistego przyzwolenia na zwłokę w publikacji wyniku do ostatniego zakreślonego ustawą dnia. Publikacja ta zgodnie z powyższym powinna nastąpić tak szybko jak to jest możliwe.

W przypadku referendum gminnego, w myśl art. 63 ust. 3 u.r.l., jeżeli zostało ono zarządzane przez radę gminy jeden egzemplarz protokołu wyniku referendum wraz z protokołami terytorialnej komisji i obwodowych komisji terytorialna komisja niezwłocznie przekazuje właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta).

⁵⁰⁷A. Wierzbica, *13. Ustalenie i ogłoszenie wyników referendum lokalnego. Protest referendalny* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 141.

⁵⁰⁸G. Wierczyński [w:] *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016. System Informacji Prawnej Lex.

W myśl art. 63 ust. 4 u.r.l. jeżeli *referendum* dotyczyło odwołania organu gminy⁵⁰⁹ przed upływem kadencji, terytorialna komisja niezwłocznie przesyła protokół wyniku *referendum* wraz z protokołami obwodowych komisji właściwemu komisarzowi wyborczemu. W tym przypadku, zgodnie z art. 63 ust. 5 u.r.l.: „*jeden egzemplarz protokołu terytorialna komisja przesyła niezwłocznie także wojewodzie*”. To ostatnie postanowienie stanowi powielenie wynikających z przepisów u.r.l. obowiązków. Należy bowiem pamiętać, że z treści art. 63 ust. 2 u.r.l., można wnioskować, iż wojewoda powinien otrzymać protokół wcześniej, w celu realizacji przewidzianego tam obowiązku ogłoszenia wyników referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym (niezależnie od rodzaju referendum). Zbędny w ocenie autora niniejszej pracy, art. 63 ust. 4 u.r.l. może powodować mylne wrażenie, że przekazaniu do wojewody podlega jedynie protokół dotyczący referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (tu gminy) albo że taki protokół powinien być przekazany dwukrotnie. *De lege ferenda* należałoby skorygować treść art. 63 u.r.l. usuwając wprowadzające zamieszanie postanowienia oraz zadbać o logiczną kolejność przewidzianych w przepisie czynności (wpierw przekazanie treści protokołu wojewodzie a następnie publikacja przez wojewodę treści otrzymanego protokołu w wojewódzkim dzienniku urzędowym).

10.13. Wzory protokołów obwodowych oraz terytorialnej komisji do spraw referendum gminnego

Jak już wskazano wcześniej zgodnie z treścią art. 64 u.r.l., wzory urzędowych formularzy protokołów, o których mowa w art. 59, 61 i 62 u.r.l., tj.:

- 1) protokół wyników głosowania w obwodzie (art. 59 u.r.l.),
- 2) protokół wyniku referendum (art. 61 u.r.l.),
- 3) protokół komisji powiatowej powoływanej w przypadku referendum wojewódzkiego (art. 62 u.r.l., kwestia ta pozostaje poza ramami niniejszego opracowania, toteż nie będzie rozwijana w dalszej części pracy).

sporządzanych przez terytorialne i obwodowe komisje ustala Państwowa Komisja Wyborcza. Przepis jest więc adresowany do PKW i ma charakter upoważniający.

Pozytywnie należy ocenić fakt, iż protokoły komisji są ujednolicone dla wszystkich referendum lokalnych przeprowadzanych na terenie kraju. Trzeba pamiętać o tym, że z

⁵⁰⁹ Przepis stanowi o odwołaniu organu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tematem niniejszej pracy autor ogranicza się jednak wyłącznie do gminy. Warto jednak zaznaczyć, że w przypadku referendum powiatowego lub wojewódzkiego protokół należy przekazać odpowiednio staroście lub marszałkowi województwa.

reguły w skład obwodowych i terytorialnych komisji do spraw referendum wchodzi osoby bez doświadczenia i przygotowania merytorycznego. Przygotowanie wzorów formularzy przez PKW ułatwia przeprowadzenie czynności określonych i wymaganych przepisami u.r.l. W ocenie autora niniejszej dysertacji, konieczność samodzielnego tworzenia wzorów protokołów byłaby znacznym utrudnieniem dla podmiotów odpowiedzialnych za organizację referendum. Dzięki zastosowanemu przez ustawodawcę rozwiązaniu sporządzenie protokołu polega na jedynie wypełnieniu właściwych rubryk w gotowych już wzorach, co sprzyja właściwemu wypełnieniu obowiązków ustawowych nałożonych na członków obwodowych i terytorialnych komisji do spraw referendum. Na dzień pisania niniejszej dysertacji w zakresie publikacji wzorów protokołów obwodowej i terytorialnej komisji do spraw referendum, obowiązuje Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów urzędowych formularzy protokołów stosowanych w referendum lokalnym przez terytorialne oraz obwodowe komisje do spraw referendum⁵¹⁰. Wyżej wymieniona uchwała zawiera w sumie dwanaście załączników z czego referendum gminnego stanowiącego przedmiot niniejszej pracy dotyczy pięć następujących:

- 1) wzór protokołu głosowania w obwodzie w referendum gminnym, w którym pod referendum poddano jedną sprawę (załącznik nr 1 do Uchwały PKW 2016),
- 2) wzór protokołu głosowania w obwodzie w referendum gminnym, w którym pod referendum poddano więcej niż jedną sprawę (załącznik nr 2 do Uchwały PKW 2016),
- 3) wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego w sprawie odwołania organu gminy (załącznik nr 7 do Uchwały PKW 2016),
- 4) wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano jedną sprawę (załącznik nr 8 do Uchwały PKW 2016),
- 5) wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano więcej niż jedną sprawę (załącznik nr 9 do Uchwały PKW 2016)⁵¹¹.

10.14. Realizacja rozstrzygnięcia referendalnego

W myśl art. 65 u.r.l., jeżeli „referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”. Powyższe oznacza, że rozstrzygnięcie danej sprawy w trybie referendum nie powoduje jej „automatycznej”

⁵¹⁰Uchwała PKW 2016.

⁵¹¹Wzory, o których mowa powyżej zostaną przedstawione na końcu niniejszej pracy.

realizacji. Jest do tego zobowiązany właściwy organ danej gminy. O tym czy to będzie organ wykonawczy czy też stanowiący będzie decydować zakres kompetencyjny konkretnego organu. Podkreślenia wymaga, że może dojść do sytuacji, w której realizacja danej sprawy będzie wymagała współpracy zarówno organu wykonawczego i stanowiącego. Trafnie w tym zakresie wskazuje również E. Olejniczak-Szałowska, iż: „*Ustawodawca nie precyzuje, który z organów - stanowiący czy też wykonawczy, kryje się pod pojęciem "właściwy". Należy przyjąć, że nie jest możliwe a priori wskazanie konkretnego organu i że generalnie biorąc właściwe są obydwa te organy, każdy w zakresie swoich kompetencji. Innymi słowy, właściwy organ to ten, który ma kompetencję do podjęcia czynności niezbędnej do realizacji sprawy będącej przedmiotem referendum zakończonego wynikiem rozstrzygającym. Ponieważ z reguły realizacja sprawy wymaga podjęcia pewnego ciągu różnych czynności prawnych i faktycznych, właściwe będą zarówno organy uchwałodawcze, jak i wykonawcze. Notabene sformułowanie "właściwy organ" może błędnie sugerować, że chodzi o tylko jeden organ*”⁵¹². Takie rozwiązanie należy uznać za zgodne z ratio legis opisywanego w niniejszym podrozdziale przepisu, którego celem jest doprowadzenie do faktycznego wykonania woli społeczności lokalnej wyrażonej w trybie referendum.

10.14.1. Kreujący charakter rozstrzygnięcia referendum

Powyższa regulacja budzi również inne wątpliwości, które dotyczą praktyki. Mianowicie, skoro ustawodawca uznał, że to właściwy organ gminy ma podjąć czynności w celu realizacji sprawy poddanej pod referendum, to należy się zastanowić czy ewentualna uchwała rady gminy ma „powielać” kwestie dotyczące rozstrzygnięcia referendalnego, czy też można uznać, że samo rozstrzygnięcie referendalne zastępuje taką uchwałę.

W ocenie autora niniejszej dysertacji, należy przyjąć, że samo rozstrzygnięcie referendalne ma charakter kreujący określony stan prawny i do uznania jego mocy obowiązującej nie jest konieczne powielanie rozstrzygnięcia referendalnego w uchwale rady gminy. Samą uchwałę należy traktować jako środek do realizacji podjętego i prawnie wiążącego rozstrzygnięcia. Ma ona więc charakter następczy, co zgodnie jest z przedstawioną na początku niniejszej pracy koncepcją, określającą wzajemny i uzupełniający się charakter dwóch form demokracji – bezpośredniej i przedstawicielskiej, jak również z treścią art. 4 ust. 2 Konst RP, zgodnie z którym: „*Naród sprawuje władzę*

⁵¹²E. Olejniczak-Szałowska, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, ST 2008, nr 7-8, s. 15-31.

*przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*⁵¹³.

Mając na uwadze powyższe, działanie właściwego organu (stanowiącego lub wykonawczego), o którym mowa a treści art. 65 u.r.l., powinno być podejmowane w zakresie koniecznym do realizacji rozstrzygnięcia referendum, ale jeśli to tylko możliwe, bez powielania ustaleń w nim podjętych bezpośrednio przez mieszkańców w trybie referendum.

Przykład:

Jeśli w ważnym i wiążącym referendum mieszkańcy przyjmą, iż w mieście należy znieść strefę płatnego parkowania, to w ocenie autora niniejszej pracy, zbędnym byłoby przyjmowanie uchwały o takiej samej treści przez właściwą radę gminy. Dyspozycja art. 65 u.r.l. nakłada na organy gminy obowiązek podjęcia dalszych działań, mający na celu faktyczną likwidację strefy (wypowiedzenie umów związanych z obsługą strefy, zmiana oznakowania, likwidacja parkometrów itp.). Przyjęcie odmiennej koncepcji mogłoby prowadzić do absurdalnych rezultatów – należy sobie bowiem zadać pytanie, co byłoby w przypadku, gdyby przyjąć, że rada gminy musi podjąć uchwałę „potwierdzającą” treść rozstrzygnięcia referendum (tu, trzymając się podanego wyżej przykładu, o likwidacji SPP) natomiast radni zdecydowaliby inaczej, gdyż taka uchwała nie uzyskaby wymaganej prawem większości. Powyższe potwierdza tylko, tezę o kreującej funkcji rozstrzygnięcia referendalnego. Inaczej rzecz ujmując – rozstrzygnięcie referendalne zastępuje decyzję organu gminy.

Tabela 14, *Przykład dot. charakteru wyniku referendum*. Tabela własna autora.

10.14.2. Sposoby zabezpieczenia właściwej realizacji rozstrzygnięcia referendum

Inną kwestią jest sposób w jaki wola mieszkańców wyrażona w postaci referendum zostanie zrealizowana. W piśmiennictwie P. Uziębło zwraca uwagę na fakt, iż „*niedobrze się stało, że nie przyznano sądom administracyjnym instrumentów, które pozwalałyby na kontrolę aktów wprowadzających w życie wyniki referendum pod kątem realizacji wyrażonej w nim woli głosujących*”⁵¹⁴. Rzeczywiście, istnieje ryzyko, że podczas wdrażania rozstrzygnięcia referendum przez właściwy organ gminy, wola mieszkańców może zostać zniekształcona, zrealizowana tylko częściowo lub wcale. Członkom wspólnoty samorządowej nie przysługują żadne wyjątkowe gwarancje przewidziane dla zapewnienia realizacji rozstrzygnięcia referendalnego. Mieszkańcy mogą jednak skorzystać z przysługującego na podstawie przepisów ogólnych prawa do złożenia skargi powszechnej. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 u.s.g. : „*Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy*

⁵¹³Zob. znajdujący się na początku dysertacji rozdział dotyczący form sprawowania władzy.

⁵¹⁴P. J. Uziębło, Komentarz do art. 65 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Natomiast art. 101 a stanowi, iż „Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich”. Nie można również wykluczyć możliwości, wszczęcia odpowiednich postępowań przez właściwy organ nadzoru prawnego w przypadku, gdy działania organów gminy będą sprzeczne z rozstrzygnięciem referendalnym.

10.14.3. Waga rozstrzygnięcia referendalnego

Autor niniejszej pracy, stoi na stanowisku, u którego podstaw leży brak podstawy prawnej do przyznania rozstrzygnięciu referendum wyższej rangi niż aktom stanowionym przez organy przedstawicielskie w postaci rad gmin. W ocenie autora dysertacji zarówno aktom będącym wynikiem rozstrzygnięcia referendalnego, jak również uchwałom rad gmin należy przyznać taką samą wagę. Należy bowiem pamiętać, że mieszkańcy wybierając swoich przedstawicieli powierzają im pełny mandat do sprawowania władzy w gminie, który jest ograniczony jedynie treścią obowiązujących przepisów⁵¹⁵. Inaczej uważa E. Olejniczak-Szałowska, która podziela „sformułowane w doktrynie stanowisko o wyższości referendum nad podejmowaniem rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządowych”⁵¹⁶. W konsekwencji powyższego autorka uważa, że: „należy przyjąć, że ta sama sprawa, raz rozstrzygnięta w referendum, nie może być - przy niezmiennych warunkach faktycznych lub prawnych – przedmiotem późniejszego, samodzielnego rozstrzygnięcia w drodze uchwały organu stanowiącego (lub innego organu samorządu terytorialnego)”. W ocenie autora dysertacji brak jest wyraźnej podstawy prawnej do uznania, iż rozstrzygnięcia referendum powinny pozostać niewzruszone przez organy gminy. Również z praktycznego punktu widzenia trudno sobie wyobrazić sytuację, w której materia rozstrzygnięta w trybie referendum nie będzie mogła być „dotykana” w późniejszym czasie przez organy gminy. W ocenie autora dysertacji, uwzględniając aktualne przepisy, jedynym prawnym ograniczeniem do zmian rozstrzygnięcia referendalnego jest konieczność jego wykonania przez organy gminy, o której mowa w

⁵¹⁵Zob. część pracy poświęconą koncepcji mandatu wolnego oraz stosunku demokracji bezpośredniej do pośredniej.

⁵¹⁶E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 255.

art. 65 u.r.l.⁵¹⁷, toteż przed realizacją rozstrzygnięcia wszelkie zmiany postanowień referendalnych należy uznać za niedopuszczalne.

W związku z powyższym autor dysertacji uznaje, iż w obecnym stanie prawnym nie ma przeszkód do zmiany rozstrzygnięcia referendalnego w drodze późniejszej decyzji rady gminy wyrażonej w postaci uchwały. Oczywiście argumenty przedstawicieli piśmiennictwa przeciw możliwości zmiany rozstrzygnięć referendalnych przez radę gminy należy uznać za uzasadnione, jednakże ich realizacja wymagałaby wyraźnej podstawy przewidzianej w przepisach np. w u.r.l. Takie rozwiązanie należy postulować *de lege ferenda*. Rozwiązanie takie mogłoby przewidywać np. czasową trwałość rozstrzygnięcia oraz określać jasne zasady zmiany rozstrzygnięcia w sytuacjach wyjątkowych (choćaby przez wprowadzenie wymogu większości kwalifikowanej przy procedowaniu takich spraw przez radę gminy).

Powyższe zagadnienie może mieć jednak znaczenie teoretyczne. W praktyce trudno sobie wyobrazić, żeby radni podjęli uchwałę o treści przeciwnej rozstrzygnięciu referendalnemu. W takim przypadku radni ponosiliby jednak konsekwencje wyłącznie polityczne.

10.14.4. Termin realizacji rozstrzygnięcia referendum

Zgodnie z treścią art. 65 u.r.l.: „*Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji*”.

Ustawodawca nie określił sztywnego terminu realizacji obowiązku wynikającego z treści art. 65 u.r.l. Choć niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa postulują takie rozwiązanie to należy mieć na uwadze, że utrzymanie konkretnego terminu przy realizacji wyniku głosowania referendalnego często mogłoby być niemożliwe. A. Wierzbica wskazuje, że „*zasadne jest postulowanie de lege ferenda takiej zmiany art. 65 u.r.l., by w normie tej znalazł się termin końcowy, wskazujący np., że właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu realizacji sprawy będącej przedmiotem referendum, jednakże nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia zakończenia postępowania referendalnego*”⁵¹⁸.

W ocenie autora niniejszej pracy, może dojść do sytuacji, w której organ gminy nie będzie

⁵¹⁷Zgodnie z tym przepisem: „*Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji*”.

⁵¹⁸ A. Wierzbica, *14. Skutki prawne ważnego referendum lokalnego zakończonego wynikiem rozstrzygającym* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 150.

w stanie podjąć konkretnych czynności w celu realizacji określonego przedsięwzięcia np. ze względu na fakt niewystarczających środków w budżecie danej gminy. W przypadku ograniczenia czasowego organ oczywiście mógłby czynić pozorne ruchy, aby nie narazić się na zarzut beczynności (np. wystosowanie pisma do wydziału odpowiedzialnego za konstruowanie projektu budżetu gminy, w celu poszukiwania środków na realizację konkretnego zadania), jednakże takie działanie niewiele miałyby wspólnego z faktyczną realizacją wyniku referendum. Przyjęcie przez ustawodawcę pojęcia „niezwłocznie”, bez określania konkretnego terminu podjęcia działań, autor niniejszej pracy uznaje za uzasadnione. Organ gminy powinien podejmować wszystkie działania dążące do realizacji wyniku referendum w tak szybko jak jest to możliwe w normalnym trybie postępowania, z uwzględnieniem obowiązujących procedur w tym zakresie. Trafnie przy tym wskazuje A. Rakowska-Trela, iż warto „zwrócić uwagę, że ustawodawca zobowiązał organ jednostki samorządu terytorialnego do niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji rozstrzygającego wyniku referendum, co nie jest równoznaczne z obowiązkiem ich zrealizowania”⁵¹⁹. W ocenie autora niniejszej dysertacji *de lege ferenda* należałoby zapewnić sądową możliwość egzekwowania realizacji wyników referendum w przypadku beczynności organu gminy, co stanowiłoby większą gwarancję podejmowania działań w celu realizacji rozstrzygnięcia referendalnego⁵²⁰. Sąd mógłby w takim przypadku oceniać czy w danych okolicznościach organ niezwłocznie realizował rozstrzygnięcie referendalne. W ocenie autora dysertacji taki sądowy mechanizm mógłby być obwarowany krótkimi terminami, które wymuszałyby dynamikę postępowania zmierzającego do realizacji wyniku referendum. W świetle powyższego w ocenie autora dysertacji byłoby to właściwsze rozwiązanie niż wprowadzanie ustawowych terminów.

⁵¹⁹A. Rakowska-Trela, Komentarz do art. 65 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁵²⁰Pisząc o wymienionej w art. 65 u.r.l. „niezwłoczności” P. Uziębło wskazuje, że: „chodzi tu o podjęcie działań w najszybszym możliwym terminie. Ustawa nie przewiduje jednak żadnych narzędzi prawnych, które mogłyby przyspieszyć postępowanie w sprawie wprowadzenia w życie wyników referendum, z wyjątkiem jedynie skargi powszechnej do wojewody na mocy art. 229 pkt 1 k.p.a., która również nie daje jednak władczych środków ku wymuszeniu przyjęcia rozwiązań wykonujących wynik referendum [W. Kręcisz, W. Taras, glosa do postanowienia z 1 VI 2000, III RN 194/99, PiP 2001, z. 2, poz. 104-105]. W zasadzie jedynym takim instrumentem staje się możliwość kolejnego referendum w sprawie odwołania organu samorządowego (w przypadku zarządów powiatu i województwa musiałoby to dotyczyć odpowiednio rady powiatu i sejmiku wojewódzkiego jako organów kontrolujących działania zarządów), który opóźnia realizację rozstrzygnięć referendalnych”. P. J. Uziębło, Komentarz do art. 65 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

Projektowana zmiana

Procedowana w momencie pisania niniejszej dysertacji ust.zm.u.r.l.(2024), przewiduje propozycję zmiany treści art. 65 u.r.l. w wyniku czego może uzyskać następujące brzmienie: *„Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników referendum, podejmuje czynności w celu realizacji wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem”*⁵²¹. Zmiana zmierza więc w kierunku postulowanym w piśmiennictwie, o którym była mowa wcześniej.

10.15. Protest referendalny

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 u.r.l., w terminie 7 dni od podania wyników referendum do publicznej wiadomości w sposób, który został określony w treści art. 63 ust. 2 u.r.l., tj. poprzez ogłoszenie przez właściwego wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokołu wyniku referendum, każdy uprawniony do wzięcia w nim udziału mieszkaniec danej jednostki samorządu terytorialnego (w tym przypadku gminy) może wnieść protest. Przepis stanowi, że protest można wnieść, jeżeli dopuszczono się naruszenia przepisów ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum.

W tym przypadku należy przeanalizować dwie kwestie:

- 1) czy chodzi o naruszenie jedynie przepisów u.r.l., czy również innych aktów prawnych,
- 2) jak należy pojmować pojęcie istotnego wpływu na wynik referendum.

10.15.1. Naruszenie przepisów ustawy jako przesłanka wniesienia protestu referendalnego

W piśmiennictwie podnosi się wątpliwość wynikającą z literalnego brzmienia przepisu, która dotyczy tego, że ustawodawca posłużył się w nim jedynie pojęciem naruszenia przepisów ustawy. To rodzi w zasadzie dwie wątpliwości:

- 1) czy naruszenie ustawy innej niż u.r.l. może stanowić podstawę do wniesienia protestu referendalnego,
- 2) oraz czy taką podstawę do wniesienia protestu może stanowić naruszenie aktów innej rangi niż ustawowa.

W tym zakresie w piśmiennictwie można spotkać bardzo różne interpretacje.

⁵²¹Art. 1 ust. 19 ust.zm.u.r.l.(2024).

E. Olejniczak-Szałowska opisuje przedmiotowe zagadnienie w sposób następujący: „Powstaje pytanie czy termin »ustawa« oznacza w tym przypadku ustawę o referendum lokalnym, czy obejmuje także jakieś inne ustawy? Analiza terminologii stosowanej w ustawie o referendum lokalnym (w szczególności treści art. 1, art. 17 ust.1, art. 23 ust. 1 i art. 38) i zastosowane dyrektywy interpretacyjnej, zgodnie z którą terminy jednobrzmiące użyte w tekście aktu normatywnego należy rozumieć jednolicie (nadawać im takie samo znaczenie) prowadzi do wniosku, że poprawna jest opcja pierwsza”⁵²². Inaczej sprawę przedstawia A. Wierzbica, która stwierdza, iż „zgodnie z art. 66 ust. 1 u.r.l., skuteczne wniesienie protestu może nastąpić, o ile dopuszczono się naruszenia przepisów ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum. Wskazana norma prawna nie precyzuje, o przepisy jakiej ustawy chodzi. Wydaje się jednak, że nie jest to niedopatrzenie ustawodawcy, gdyż mowa tu nie tylko o przepisach ustawy o referendum lokalnym. Można bowiem przyjąć, że naruszenie jakiegokolwiek normy ustawowej daje podstawę do oprotestowania wyników referendum lokalnego, ponieważ nie można a priori wykluczyć tego, że naruszenie przepisów ustaw innych niż o referendum lokalnym pozostaje bez wpływu na ostateczne wyniki referendum. Przykładowo, należy wskazać na naruszenie przepisów Kodeksu wyborczego regulujących zagadnienia dotyczące spisu wyborców - osób uprawnionych do udziału w referendum. Niewątpliwie naruszenie tych przepisów może mieć istotny wpływ na wynik referendum. Niedookreślenie tytułu ustawy w art. 66 ust. 1 u.r.l. należy więc ocenić jako celowy zabieg ustawodawczy”⁵²³.

Autor dysertacji, patrząc na cel regulacji ustawowej, skłania się do wniosku, iż podstawę do wniesienia protestu referendalnego stanowić może zarówno naruszenie przepisów u.r.l., jak również innych ustaw, które mają zastosowanie do organizacji konkretnego referendum w gminie. Trudno bowiem byłoby przyjąć założenie, iż w przypadku naruszenia przepisów ustawy innej niż u.r.l. (np. pomocniczo stosowanej u.k.w.), obywatelom nie przysługuje prawo do złożenia protestu, jeśli naruszenie to miało istotny wpływ na wynik referendum. Dostrzegając również słuszność argumentacji wskazanej przez pierwszą autorkę, *de lege ferenda* należy kwestię dookreślić w przepisach u.r.l.

W zakresie aktów innej rangi niż ustawowa jako podstawy wnoszenia protestu wyborczego w piśmiennictwie również można spotkać odmienne poglądy przykładowo

⁵²²E. Olejniczak - Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 230.

⁵²³A. Wierzbica, *13. Ustalenie i ogłoszenie wyników referendum lokalnego. Protest referendalny* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 143.

M. P. Gapski wskazuje, że „należy zauważyć, że wykładania gramatyczna art. 66 ust. 1 u.r.l. daje bez wątplenia podstawy do stwierdzenia, iż tylko naruszenie ustawy może być podstawą protestu wyborczego. Tym samym nie jest słuszne rozszerzanie podstaw protestu o zarzuty dotyczące naruszenia rozporządzeń czy aktów prawa miejscowego jako przepisów wykonawczych do ustaw. Ponadto za zasadne należy uznać poglądy wskazujące, że ustawa o referendum lokalnym nakazuje zawężenie podstaw protestu wyłącznie do naruszenia jej samej oraz przepisów ustaw, do których się odwołuje. Nie wydaje się możliwe skuteczne powołanie się w proteście na naruszenie innych regulacji poza ustawą referendalną oraz ustaw z nią bezpośrednio, poprzez odwołanie, powiązanych”⁵²⁴. Podobnie wskazuje A. Wierzbica, która stwierdza, iż „skuteczne wniesienie protestu musi opierać się na wykazaniu, że doszło do naruszenia przepisu rangi ustawy. Protest referendalny nie może zatem bazować na naruszeniu przepisu rozporządzenia, aktu prawa miejscowego, wytycznych bądź uchwał Państwowej Komisji Wyborczej czy też jakichkolwiek innych regulacji podustawowych”⁵²⁵. Również B. Dauter uważa, że „Podstawy protestu nie mogą natomiast stanowić przepisy rangi podustawowej, a także wytyczne bądź uchwały organów referendalnych, w tym także wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą”⁵²⁶.

Mając na uwadze powyższe, zgodzić się należy, że ustawa w obecnym brzmieniu daje podstawę jedynie do oparcia protestu na przesłance naruszenia przepisów ustawowych.

W ocenie autora dysertacji naruszenie jakiegokolwiek regulacji ustawowej lub takiej która ma podstawę w ustawie (np. rozporządzenie wydane na podstawie przepisów ustawy), przy założeniu, że miało ono istotny wpływ na wynik referendum, powinno stanowić podstawę do złożenia protestu referendalnego. Przepis ten oczywiście powinien pozostawać w związku z organizowanym referendum. *De lege ferenda* ustawodawca powinien przewidzieć taką możliwość wprost w przepisach u.r.l. Przyjęcie odmiennego stanowiska, mogłoby ograniczać prawa członków wspólnoty samorządowej do sądowej kontroli rozstrzygnięcia referendalnego.

Należy pamiętać o tym, że samo wniesienie protestu nie wpływa na treść rozstrzygnięcia referendalnego. Przy założeniu, że sąd ustali, iż nie doszło do naruszenia przepisów

⁵²⁴M. P. Gapski, *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, ST 2012, nr 7-8, s. 106-119.

⁵²⁵A. Wierzbica, *13. Ustalenie i ogłoszenie wyników referendum lokalnego. Protest referendalny* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 144.

⁵²⁶B. Dauter, *Komentarz do art. 66 u.r.l.* [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

ustawy lub nie doszło do naruszenia, które mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum, jedynym mankamentem, będzie opóźnienie realizacji wyniku referendum. Jest to jednak zdecydowanie mniejsza szkoda niż realizacja wyniku referendum, który przez naruszenie przepisów nie odzwierciedla rzeczywistej woli mieszkańców. Trzeba pamiętać o tym, że wszczęcie postępowania sprawdzającego ma charakter skargowy co oznacza, że nie mogą tego uczynić organy działające z urzędu⁵²⁷.

10.15.2. „Istotny wpływ” na wynik referendum gminnego

Jak już wskazano wcześniej, zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 u.r.l. protest referendalny można wnieść „jeżeli dopuszczono się naruszenia przepisów ustawy, a naruszenie to mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik referendum”. Mając na uwadze powyższe, w celu prawidłowej realizacji prawa do sądowej kontroli wyniku referendum gminnego, należy ustalić jakie naruszenie przepisów można uznać za wywierające istotny wpływ na wynik referendum. W ocenie autora niniejszej dysertacji, sprawę należy weryfikować przez pryzmat skutków rozstrzygnięcia referendalnego, jak również charakteru rozstrzygnięcia sądu podjętego w wyniku wniesionego protestu, w wyniku którego pierwotne ustalenie wyniku referendum przestaje istnieć w obrocie prawnym. W ocenie autora niniejszej dysertacji, nie powinno to mieć miejsca w przypadku uznania, iż gdyby do naruszenia przepisów ustawy nie doszło, to wynik referendum byłby taki sam w znaczeniu ostatecznego rozstrzygnięcia. Inaczej rzecz ujmując za istotne naruszenie przepisów ustawy należy uznać takie naruszenie, które sprawi, iż wynik referendum będzie inny niż w sytuacji, w której do naruszenia by nie doszło.

Przykład:

Inaczej więc w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego należałoby ocenić sytuację naruszenia przepisów ustawy w zakresie bezprawnego niedopuszczenia do głosowania w referendum kilku osób (którym przysługuje do tego prawo) w sytuacji, w której te kilka głosów mogłoby zmienić wynik referendum lub wpłynąć na jego ważność a inaczej w przypadku, w którym kwestia ta pozostaje bez znaczenia. W ocenie autora niniejszej pracy, mimo że obydwa przypadki należy obiektywnie uznać za niedopuszczalne naruszenie przepisów ustawy, to tylko w pierwszym przypadku można mówić o istotnym wpływie na wynik referendum w świetle art. 66 ust. 1 u.r.l., który powinien być brany pod uwagę w kontekście protestu referendalnego.

Tabela 15, *Przykład dot. istotności wpływu na wynik referendum*. Tabela własna autora.

Analizując treść art. 66 ust. 1 u.r.l. w zakresie oceny „istotności wpływu” na wynik referendum należy mieć również na uwadze jeszcze jedną kwestię.

⁵²⁷Tak: E. Olejniczak - Szałowska, *Prawo do udziału...*, s. 227.

Zdaniem P. Uziębło: „*Chodzi tutaj nie o udowodnienie, iż taki wpływ wystąpił, a jedynie o uprawdopodobnienie, że gdyby do takich naruszeń nie doszło, wynik mógłby być inny*”⁵²⁸. W ocenie autora niniejszej pracy należy się zgodzić z powyższym twierdzeniem na etapie analizowania wystąpienia podstaw wniesienia protestu referendalnego. Inaczej natomiast należy przyjąć w odniesieniu do merytorycznego rozstrzygania przez sąd w zakresie uwzględnienia bądź nieuwzględnienia protestu – tutaj w wyniku zebranego materiału dowodowego orzekający powinien uzyskać pewność co do tego czy doszło do naruszenia przepisów ustawy i czy „istotny wpływ” tego naruszenia na wynik referendum miał miejsce⁵²⁹. Należy pamiętać o tym, że sprawa sprowadza się w istocie do pozostawienia w mocy wyniku referendum lub jego skasowania, toteż nie powinno się dopuszczać, żadnego luzu interpretacyjnego w tym zakresie.

10.15.3. Przepisy właściwe dla wnoszenia i rozpatrywania protestów referendalnych

Prima facie kwestia dotycząca przepisów, które należy stosować w zakresie wnoszenia i rozpatrywania protestów referendalnych zdaje się być jasna. Zgodnie z treścią art. 66 ust. 2 u.r.l.: „*Do wnoszenia i rozpoznawania protestów oraz skutków ich uwzględnienia stosuje się odpowiednio przepisy art. 59-61, art. 63 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 2, z zastrzeżeniem ust. 3*”⁵³⁰. Artykuł 1 ust. 2 u.r.l. wskazuje wprost na odpowiednie stosowanie przepisów u.k.w. w zakresie nieuregulowanym przepisami u.r.l. Problem w tym, że przegląd wskazanych w treści art. 66 ust. 2 u.r.l. przepisów prowadzi do wniosku, iż część z nich kompletnie nie dotyczy materii związanej z protestem wyborczym/ referendalnym⁵³¹, a część z nich została przez ustawodawcę dawno uchylona⁵³². Należy w tym miejscu podkreślić, iż powyższe jest wynikiem oczywistego błędu ustawodawcy. W poprzednim stanie prawnym art. 1 ust. 2 u.r.l. odnosił się do nieobowiązującej już u.ord.wyb.(1998). Analiza jej przepisów prowadzi do wniosku, iż odesłanie z art. 66 ust. 2 u.r.l. jest adekwatne do nieobowiązującej już

⁵²⁸P. J. Uziębło, Komentarz do art. 66 u.r.l. [w:] *Ustawa o referendum...*

⁵²⁹Również A. Wierzbica wskazuje na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie (I ACz 726/12) z 23.11.2012 r., dotyczące protestu wyborczego, w którym sąd uznał, iż: „*musi istnieć pewność co do tego, że gdyby uchybienia nie nastąpiły, wynik wyborów byłby inny*”. A. Wierzbica, 13. *Ustalenie i ogłoszenie wyników referendum lokalnego. Protest referendalny* [w:] *Referendum i wybory...*, s. 145.

⁵³⁰Zgodnie z art. 66 ust. 3 u.r.l.: „*Sąd okręgowy rozpatruje protest w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia protestu z udziałem wnoszącego protest i przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji, a jeżeli protest dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego - również z udziałem komisarza wyborczego*”.

⁵³¹Art. 59-61 u.k.w. dotyczą kwestii związanych z głosowaniem przez pełnomocnika.

⁵³²Art. 63 i 64 u.k.w. są przepisami uchylonymi.

regulacji. Ustawodawca ewidentnie pominął art. 66 ust. 2 u.r.l. podczas zmian związanych z wejściem w życie u.k.w., co istotne, należy mieć pewność, iż nie jest to pominięcie celowe, czego dowodem jest sprzeczność dotycząca delegacji ustawowej do przepisów u.k.w., przy jednoczesnym pozostawieniu numeracji przepisów z u.ord.wyb.(1998).

W związku z powyższym, przy ocenie czy do protestu referendalnego należy stosować przepisy u.k.w. czy też u.ord.wyb. (1998), nie powinno budzić wątpliwości, że należy stosować analogiczne przepisy ustawy obecnie obowiązującej tj. u.k.w. Są to przepisy rozdziału szóstego u.k.w. pt. „Ważność wyborów” (art. 392 i nast. u.k.w.). Będzie to przedmiotem dalszych rozważań. Jednocześnie *de lege ferenda* art. 66 ust. 2 u.r.l. powinien zostać niezwłocznie poprawiony.

10.15.4. Wniesienie i rozpatrzenie protestu referendalnego w świetle przepisów ustawy o referendum lokalnym oraz Kodeksu wyborczego

Zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 u.r.l. każdy uprawniony do wzięcia udziału w referendum mieszkaniec jednostki samorządu terytorialnego (tu gminy) może wnieść protest, w terminie 7 dni od dnia opublikowania protokołu wyniku referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W piśmiennictwie panuje zgoda co do tego, iż termin ten jest terminem zawitym⁵³³. Oznacza to, że wniesienie protestu referendalnego po upływie ww. terminu będzie bezskuteczne. Warto podkreślić, iż ustawa wskazuje dwie daty graniczne na wniesienie protestu referendalnego, gdyż podobnie jak w przypadku wniesienia protestu po terminie, nie powinno nadawać się dalszego biegu protestowi referendalnemu wniesionemu przed dniem opublikowania protokołu wyników referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Warto to podkreślić, gdyż takie działanie jest wysoce prawdopodobne, ponieważ zainteresowani mieszkańcy mogą znać wynik referendum wcześniej – z informacji opublikowanej przez terytorialną gminną komisję do spraw referendum⁵³⁴. Podsumowując powyższe należy stwierdzić, protest referendalny powinien zostać wniesiony w okresie siedmiu dni od dnia opublikowania wyniku referendum przez wojewodę w trybie art. 63 ust. 2 u.r.l.⁵³⁵ Jak już wskazano wcześniej, mimo wadliwej regulacji odsyłającej, zawartej w treści art.

⁵³³Tak np. M. P. Gapski, *Udział sądów...*, s. 106-119 oraz A. Wierzbica, *13. Ustalenie i ogłoszenie wyników referendum lokalnego. Protest referendalny* [w:] *Referendum i wybory...*, s.142.

⁵³⁴Zgodnie z treścią art. 63 ust. 1 u.r.l. „Niezwłocznie po sporządzeniu protokołu wyniku referendum terytorialna komisja podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wynik referendum poprzez wywieszenie w swojej siedzibie jednego z egzemplarzy tego protokołu”.

⁵³⁵Zgodnie z tym przepisem „Wojewoda niezwłocznie ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum otrzymany od terytorialnej komisji”.

66 ust 2 u.r.l., do protestu referendalnego należy stosować odpowiednie przepisy u.k.w., które dotyczą protestu wyborczego. Należy w tym miejscu poruszyć bardzo istotne zagadnienie, które wynika ze specyficznych regulacji prawa wyborczego. W piśmiennictwie podnosi się, iż również w przypadku protestu referendalnego zastosowanie znajdują przepisy u.k.w. dotyczące obliczania terminów zgodnie z art. 9 §1-3 u.k.w. Oznacza to, iż za dzień złożenia protestu uznaje się dzień złożenia go w sądzie i to w godzinach jego urzędowania. Jeśli koniec terminu na złożenie protestu przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu⁵³⁶.

Z powyższego wynika, że wyłączone zostają w odniesieniu do protestu referendalnego ogólne zasady wynikające z art. 165 k.p.c., w tym zasada zgodnie z którą „*oddanie pisma procesowego w formie przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu*”⁵³⁷. Co do stosowania szczegółowych zasad obliczania terminów wynikających z u.k.w. w piśmiennictwie panuje zgoda, co dotyczyło zarówno poprzedniego stanu prawnego (u.ord.wyb.1998)⁵³⁸, jak również obowiązujących przepisów (u.k.w.)⁵³⁹.

Autor niniejszej dysertacji pragnie zwrócić jednak uwagę na pewną niekonsekwencję, gdyż skoro ustawodawca w treści art. 66 ust. 2 u.r.l., wskazał wprost jakie przepisy ustawy wyborczej (tu w istocie u.ord.wyb.1998⁵⁴⁰) należy stosować do protestu referendalnego, pomijając przy tym art. 9 u.k.w. (lub będący jego wcześniejszym odpowiednikiem art. 205 u.ord.wyb.1998), to rodzi się pytanie o prawidłowość stosowania tych przepisów. W ocenie autora stosowanie specjalnych reguł z prawa

⁵³⁶Zgodnie z art. 9 §1-3 u.k.w.: „*§1. Ilekroć w kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku.*

§2. Jeżeli koniec terminu wykonania czynności określonej w kodeksie przypada na sobotę albo na dzień ustawowo wolny od pracy, termin upływa pierwszego roboczego dnia po tym dniu.

§3. Jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, czynności wyborcze określone kalendarzem wyborczym oraz czynności, o których mowa w § 1, są dokonywane w godzinach urzędowania sądów, organów wyborczych, urzędów gmin oraz konsulatów”.

⁵³⁷Art. 165 § 2 k.p.c.

⁵³⁸Tak. np. B. Dauter, Komentarz do art. 66 u.r.l. [w:] K. W. Czaplicki, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, *Ustawa o referendum...*

⁵³⁹B. Dauter, J. Zbieranek, Komentarz do art. 392 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...* Zob. również M. P. Gapski, *Udział sądów...*, s. 106-119.

⁵⁴⁰Obecnie przy prawidłowej redakcji przepisu powinno to dotyczyć u.k.w.

wyborczego przy proteście referendalnym jest w pełni uzasadnione między innymi szybkością postępowania, jednakże, skoro ustawodawca wskazuje wprost konkretne przepisy, które należy stosować odpowiednio do protestu referendalnego to *de lege ferenda* należałoby ów katalog uzupełnić również o przepisy u.k.w. dot. obliczania terminów.

Stosując odpowiednio zasady przewidziane w przepisach u.k.w. należy przyjąć, że zgodnie z treścią art. 392 §1 u.k.w. protest referendalny powinien zostać wniesiony na piśmie do właściwego sądu okręgowego za pośrednictwem właściwego sądu rejonowego⁵⁴¹. B. Dauter, J. Zbieranek trafnie wskazują, iż oznacza to „*że inna forma protestu (np. ustna do protokołu lub elektroniczna) nie jest dopuszczalna*”⁵⁴². Jak już wcześniej wskazano jest na to 7 dni od dnia opublikowania protokołu wyników referendum w wojewódzkim dzienniku urzędowym (w myśl art. 63 ust. 2 u.r.l.)⁵⁴³.

Przepisy u.r.l. również nie precyzują wymogów co do treści protestu referendalnego. W tym przypadku również należy sięgnąć do treści art. 392 §2 u.k.w., zgodnie z którą „*Wnoszący protest powinien sformułować w nim zarzuty oraz przedstawić lub wskazać dowody, na których opiera swoje zarzuty*”. Podkreślenia wymaga, iż ze względu na rozpoznawanie sprawy przez sąd okręgowy, właściwe przepisy u.r.l. oraz u.k.w. przenikają się z przepisami procedury cywilnej. W kontekście warunków jakim powinien odpowiadać protest referendalny, jak również skutków ich niespełnienia, trzeba rozdzielić dwie kwestie:

- 1) Protest referendalny powinien podlegać ogólnym wymogom przewidzianym przepisami k.p.c. dla pism procesowych. Uchybienia w tym zakresie podlegają uzupełnieniu na podstawie art. 130 k.p.c., w celu nadania sprawie dalszego biegu.

⁵⁴¹ Właściwym w tym przypadku będzie sąd miejsca zamieszkania wnioskodawcy (art. 508 k.p.c.). Jeśli protest byłby zgłaszany przez osobę prawną, decydujące znaczenie w przypadku ustalaniu sądu właściwego będzie miała siedziba wnioskodawcy. Szukając dokładnej podstawy takiego rozwiązania, zgodzić się należy z P. Pruś, który stwierdził, iż: „*Należy zauważyć, że omawiany przepis nie reguluje kwestii właściwości miejscowej w przypadku, gdy wnioskodawcą jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. W przepisach regulujących postępowanie procesowe znajduje się odpowiednia norma prawna, tj. art. 30. W związku z brakiem regulacji w tym zakresie w postępowaniu nieprocesowym art. 30 znajdzie zastosowanie na mocy odesłania zawartego w art. 13 § 2 i w przypadku, gdy wnioskodawcą jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, właściwość sądu w postępowaniu nieprocesowym ustala się stosownie do miejsca jej siedziby, określonej zgodnie z art. 41 i 33¹k.c.*”. P. Pruś, Komentarz do art. 508 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 478-1217*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022. System Informacji Prawnej Lex.

⁵⁴² B. Dauter, J. Zbieranek, Komentarz do art. 392 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

⁵⁴³ Co ciekawe, w odniesieniu do protestu wyborczego art. 392 § 1 u.k.w. przewiduje termin dłuższy na jego wniesienie tj. 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości przez komisarza wyborczego, w trybie określonym w art. 168 § 1 u.k.w., wyników wyborów na obszarze województwa.

2) Uchybienia wymogom stawianym dla protestu referendalnego przez art. 392 §2 u.k.w. skutkują natomiast pozostawieniem sprawy bez dalszego biegu, bez wzywania wnoszących protest referendalny do uzupełnienia braków⁵⁴⁴. Szczególnie względem k.p.c. rozwiązanie wynika wprost z treści art. 393 §2 u.k.w., zgodnie z którym „*Sąd okręgowy pozostawia bez dalszego biegu protest wyborczy wniesiony przez osobę do tego nieuprawnioną lub niespełniającą warunków określonych w art. 82 § 1 i art. 392*”.

Protest referendalny, zgodnie z treścią art. 66 ust. 3 u.r.l. sąd rozpatruje w ciągu 14 dni od dnia zgłoszenia. Zgodnie z tym przepisem protest jest rozpatrywany z udziałem:

- 1) wnoszącego protest i przedstawiciela właściwej terytorialnej komisji do spraw referendum,
- 2) oraz komisarza wyborczego – jeżeli protest dotyczy referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (tu gminy)⁵⁴⁵.

Protest rozpoznaje sąd w składzie trzech sędziów (art. 393 §1 u.k.w.). Stosownie do odpowiednio stosowanej treści art. 394 u.k.w., sąd okręgowy rozpoznając protest rozstrzyga o ważności referendum (394 § 1 u.k.w.). Jeśli okoliczności stanowiące podstawę protestu miały istotny wpływ na wynik referendum sąd rozstrzyga o jego nieważności. W takim przypadku, zgodnie z treścią art. 394 § 3 u.k.w., sąd postanawia o przeprowadzeniu ponownego referendum lub o podjęciu niektórych czynności, wskazując czynność, od której należy ponowić postępowanie referendalne.

W myśl art. 394 u.k.w. na orzeczenia sądu okręgowego⁵⁴⁶, wnoszącym protest referendalny, komisarzowi wyborczemu, przewodniczącemu właściwej komisji wyborczej lub jego zastępcy przysługuje, w ciągu 7 dni od daty doręczenia, zażalenie do właściwego sądu apelacyjnego. Sąd apelacyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 30 dni. Od postanowienia sądu nie przysługuje środek prawny. Oznacza to, że orzeczenie sądu apelacyjnego kończy postępowanie w sprawie protestu. Zgodnie z treścią art. 394 § 5 u.k.w. w zakończeniu postępowania w sprawie protestów przeciwko ważności referendum i o treści ostatecznych orzeczeń właściwy sąd zawiadamia niezwłocznie wnoszącego protest, wojewodę, komisarza wyborczego i przewodniczącego właściwej komisji wyborczej.

⁵⁴⁴Tak również B. Dauter, J. Zbieranek, Komentarz do art. 393 u.k.w. [w:] K. W. Czaplicki, S. J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, B. Dauter, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy...*

⁵⁴⁵Zgodnie z treścią mających zastosowanie przepisów k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym należy przyjąć, że niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy (art. 513 k.p.c.).

⁵⁴⁶Rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 394 § 1 i §2 u.k.w. oraz art. 393 u.k.w.

10.16. Skutki referendum rozstrzygającego

Jak już zostało to podkreślone wcześniej, zgodnie z treścią art. 63 ust. 2 u.r.l.: „*Wojewoda niezwłocznie ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym protokół wyniku referendum otrzymany od terytorialnej komisji*”. Moment ogłoszenia protokołu wyników referendum gminnego przez wojewodę jest istotny dla następstw prawnych referendum i w myśl art. 67 ust. 2 i 3 u.r.l.⁵⁴⁷, oznacza:

- 1) zakończenie działalności organów gminy, w przypadku zakończonego wynikiem rozstrzygającym referendum przeprowadzonego w sprawie odwołania tych organów na wniosek mieszkańców (art. 67 ust. 2 u.r.l.),
- 2) zakończenie działalności rady gminy z mocy prawa, 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 (art. 67 ust. 3 u.r.l.).

Art. 67 ust. 2 dotyczy sytuacji, w której przedmiotem referendum jest odwołanie organów gminy. Należy pamiętać o tym, że ustawa dopuszcza zarówno referendum w sprawie łącznego odwołania organów gminy, jak również w sprawie odwołania tylko rady gminy, lub wyłącznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Powyższe oznacza, więc iż w przypadku odwołania tylko jednego z organów gminy, drugi kontynuuje swoją dotychczasową działalność.

W treści art. 67 ust. 3 u.r.l. ustawodawca zastosował mechanizm, w wyniku którego rada gminy ponosi konsekwencje związane z ważnym referendum przeprowadzonego na swój wniosek, w którym przeciwko odwołaniu organu wykonawczego oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Mechanizm ten ma powstrzymać przed wszczynaniem procedury referendalnej w przypadku, gdy wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma duże poparcie społeczne, i istnieje prawdopodobieństwo, że referendum okaże się nieskuteczne. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie⁵⁴⁸. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż w dzisiejsze możliwości jakie dają badania opinii publicznej pozwalają

⁵⁴⁷Art. 67 ust. 1 u.r.l. odnosi się do referendum rozstrzygającego dot. odwołania organu stanowiącego powiatu lub samorządu województwa. W takim przypadku zakończeniu ulega działalność organu stanowiącego i wykonawczego, co wynika z odmiennego niż w gminie sposobu wyboru organu wykonawczego - przez radę powiatu lub sejmik województwa. Kwestie te pozostają jednak poza zakresem niniejszej pracy.

⁵⁴⁸Zagadnienie to zostało opisane szerzej w części pracy dotyczącej referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem, jaki może być wynik głosowania referendalnego.

We wskazanych powyżej przypadkach, zgodnie z treścią art. 67 ust. 4 u.r.l., Prezes Rady Ministrów niezwłocznie wyznacza osobę, która pełni funkcje organów jednostki samorządu terytorialnego do czasu wyboru nowych organów jednostki samorządu terytorialnego, oraz zarządza, z zastrzeżeniem art. 67 ust. 5 u.r.l., wybory przedterminowe. Powinno to nastąpić oczywiście z zastosowaniem odpowiednich przepisów u.k.w.

Art. 67 ust. 5 u.r.l. dotyczy sytuacji, w której wniesiono protest wyborczy przeciwko ważności referendum. W takim przypadku wyborów przedterminowych nie zarządza się do czasu rozstrzygnięcia sprawy w trybie art. 66 u.r.l.

Wnioski

Zgodnie z metodologią nauk prawnych, badania prowadzone w ramach dysertacji doktorskiej powinny zostać zwieńczone wnioskami wynikającymi z weryfikacji poszczególnych hipotez badawczych oraz confirmacją bądź odrzuceniem przyjętej na wstępie pracy tezy. W tekście niniejszej pracy weryfikację postawionych hipotez umożliwiły wyniki badań prowadzonych w ramach poszczególnych jej rozdziałów. Wnioski z przeprowadzonych badań przedstawione zostaną poniżej.

W pierwszej kolejności, zauważyć należy, że rozważania poświęcone historycznym aspektom związanym z referendum lokalnym pozwalają na przyjęcie pozytywnej weryfikacji hipotezy sprowadzającej się do przypuszczenia, iż warunki do przeprowadzenia referendum lokalnego w Polsce i Szwajcarii są zupełnie inne. W ramach rozdziału stwierdzono, iż ze względu na kilkusetletnią tradycję referendum szwajcarskich i jedynie kilkudziesięcioletnią historię tej instytucji w Polsce, należy mieć świadomość, iż społeczności lokalne obydwóch państw są obecnie w zupełnie innych miejscach, w zakresie dotyczącym stosowania formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum lokalne oraz samej świadomości tej instytucji. Jest to istotna myśl, którą należy mieć na uwadze w podążaniu za wzorcami szwajcarskimi, które często są stawiane jako wzór do naśladowania.

Ustalenia badań prowadzonych w ramach drugiego rozdziału dysertacji pozwalają na przyjęcie pozytywnej weryfikacji drugiej hipotezy, polegającej na przypuszczeniu, iż formy demokracji sprawowanej przez przedstawicieli oraz bezpośrednio przez członków wspólnoty samorządowej wzajemnie się uzupełniają. Ukazane w ramach prowadzonych badań relacje oraz oddziaływania dwóch wyżej wymienionych form demokracji, potwierdzają, iż zapewniona jest ich właściwa równowaga. Referendum lokalne ma na nią istotny wpływ. Należy mieć jednak na uwadze, co autor dysertacji zaznacza w swoich rozważaniach, iż wzajemna relacja pomiędzy demokracją bezpośrednią i przedstawicielską może w przyszłości ulec zmianie poprzez dynamiczny rozwój technologiczny. Do takich wniosków prowadzą doświadczenia związane ze zdalnym sprawowaniem demokracji przedstawicielskiej podczas pandemii (Covid-19). Doświadczenia te pozwalają przyjąć twierdzenie, iż powszechne elektroniczne głosowania są również możliwe w przypadku formy demokracji bezpośredniej jaką jest referendum gminne.

Wyniki badań prowadzonych w ramach rozdziału trzeciego dysertacji, skoncentrowane na zagadnieniu umiejscowienia referendum w systemie prawnym, jego rodzajach oraz poszukiwaniu definicji tej instytucji, nie pozwalają na negatywną weryfikację przyjętej na wstępie hipotezy sprowadzającej się do stwierdzenia, iż instytucja referendum gminnego jest w sposób właściwy umiejscowiona w polskim systemie prawnym, co zapewnia najlepszy możliwy standard sprzyjający realizacji demokracji bezpośredniej w gminie. Autor dysertacji dostrzega przy tym, iż należałoby zastanowić się nad stworzeniem jednego aktu prawnego, który zawierałby wszystkie głosowania referendalne i wyborcze w Polsce.

Podsumowując powyższe uznać należy, iż hipotezy dotyczące aspektów:

- 1) historycznych,
 - 2) form sprawowania władzy w państwie demokratycznym,
 - 3) miejsca referendum w systemie prawnym,
- należy uznać za zweryfikowane pozytywnie.

Na podstawie przeprowadzonych badań, autor dysertacji nie może jednak stwierdzić tego samego w odniesieniu do wyników najistotniejszego zagadnienia tj. obszernej i wielowymiarowej analizy prawnej, która została przeprowadzona w ramach rozdziału czwartego. Wyniki przeprowadzonych badań jednoznacznie negatywnie weryfikują hipotezę, zgodnie z którą obowiązujące przepisy dotyczące referendum gminnego zapewniają jego przeprowadzenie bez większych wątpliwości interpretacyjnych oraz że przepisy te nie wymagają zmian. W ramach dysertacji zostały wyodrębnione liczne postulaty *de lege ferenda*, które przesądzają o takiej opinii jej autora. Wraz z postulatami wynikającymi z pozostałych części pracy, zostaną one przedstawione poniżej.

Zestawienie postulatów *de lege ferenda*

Prace nad niniejszą dysertacją skutkowały wyodrębnieniem postulatów *de lege ferenda*, które zostały zawarte w jej treści. Autor dysertacji uznaje za konieczne sporządzenie zestawienia tych postulatów również po to, aby nadać pracy użyteczny charakter, w tym dla podmiotów zainteresowanych udoskonaleniem procesów referendalnych w Polsce. Postulaty mogą być pomocne przy rozpatrywaniu ewentualnej zmiany przepisów ustawowych. Ich wielość obrazuje, iż przepisy u.r.l. oraz innych ustaw dotyczących referendum nie należą do jednoznacznych i udanych. Ponadto, śledząc przebieg procesu legislacyjnego poświęconego zmianom przepisów u.r.l., można dojść do wniosku, że nawet proponowane polskiemu ustawodawcy zmiany w postaci projektów ustaw nie są

przygotowywane z należytą starannością. Przykładem może być procedowana przez parlament w momencie pisania niniejszego tekstu zmiana przepisów ustawy o referendum lokalnym⁵⁴⁹, gdzie ustawodawcy został przedłożony projekt zawierający błędy, o czym wprost można przeczytać w uzasadnieniu do stanowiska Senatu⁵⁵⁰. Proponowane w projekcie rozwiązania legislacyjne również zostały opisane w poszczególnych fragmentach dysertacji. W ocenie autora dysertacji przepisy dotyczące referendum gminnego wymagają zmian, które powinny eliminować wszelkie niejednoznaczności, w szczególności dlatego, że chodzi o podstawową instytucją demokracji bezpośredniej. W ramach pracy wyodrębniono następujące postulaty:

1. Postulat dotyczący konieczności sporządzenia jednego kodeksu zawierającego wszystkie rodzaje referendum oraz wyborów.
2. Postulat dotyczący uregulowania w u.s.g. budżetu obywatelskiego w ramach odrębnej od konsultacji społecznych jednostki redakcyjnej. Choć na pierwszy rzut oka, zagadnienie dotyczy innej niż referendum materii, to realizacja postulatu pozwoli na zniwelowanie problemu klasyfikacyjnego. Klasyczne konsultacje społeczne uważane są za niewiążącą formę wypowiedzania się mieszkańców, co stanowi jedną z podstaw odróżniających je od rozstrzygającego referendum. Budżet obywatelski (którego wyniki są wiążące) w ramach przepisów dotyczących konsultacji społecznych tę jasną granicę zaciera. Fakt, iż przed nowelizacją u.s.g., w braku innych podstaw ustawowych, gminy realizowały procedurę budżetu obywatelskiego w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji społecznych (art. 5a u.s.g.), nie jest wystarczającym argumentem do utrwalania takiego stanu w przepisach ustawowych.
3. Postulat dotyczący braku zasadności szczegółowego wskazania tylko niektórych przepisów, które mają zastosowanie do referendum lokalnego, ze względu na fakt, iż ustawa nowelizująca art. 1 ust. 2 u.r.l. z 2023 roku, wprowadziła wprost wyłączenia dotyczące tylko:
 - 1) bezpłatnego transportu wyborców niepełnosprawnych oraz wyborców, którzy w dniu głosowania ukończyli 60 lat do lokali wyborczych (art. 37e u.k.w.),

⁵⁴⁹Ust.zm.u.r.l.(2024)

⁵⁵⁰Stanowisko Senatu odrzucające ustawę zmieniającą w całości wraz z uzasadnieniem dostępne jest na stronie internetowej Sejmu. Zob. przebieg procesu legislacyjnego dla poselskiego projektu ustawy według druku nr 1768. Źródło: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1768>

- 2) bezpłatnego gminnego przewozu pasażerskiego organizowanego w dniu wyborów (art. 37f u.k.w.),
- 3) diet przysługujących dla mężów zaufania (art. 103aa u.k.w.),
- 4) zwolnień od pracy przysługujących mężowi zaufania (art. 103ba u.k.w.).

Patrząc na wyżej wymieniony katalog, nasuwa się pytanie o zasadność stosowania wskazanych w nim włączeń do referendów lokalnych. To rozwiązanie pogłębia tylko dotychczasowe problemy interpretacyjne dotyczące pomocniczego stosowania pozostałych przepisów tej ustawy (na tym gruncie rodzi się poważna wątpliwość dotycząca tego, że jeśli w art. 1 ust. 2 u.r.l. wyłączono wprost tylko niektóre przepisy u.k.w. to być może należy stosować wszystkie pozostałe bez wyjątku).

4. Postulat dotyczący jednoznacznego określenia statusu uczestników referendum (czy należy ich uznać za organ gminy). Choć autor dysertacji odmawia mieszkańcom gminy biorącym udział w referendum takiego statusu, to odmienne stanowiska uznanych przedstawicieli piśmiennictwa, skłaniają do wniosku, iż potrzebna jest ingerencja ustawodawcy, która pozwoliłaby jednoznacznie określić status uczestników referendum. Powinna być jednak poprzedzona głęboką refleksją nad skutkami określonego rozwiązania, gdyż pociąga ono za sobą skutki interpretacyjne dla pozostałych przepisów u.r.l. (np. w podrozdziale pracy pt. *„Przedmiot referendum a sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy”*, autor dysertacji uznaje, że sprawy pozostające w wyłącznej właściwości organów gminy mogą być przedmiotem referendum, gdyż art. 18 ust. 2 u.s.g. jest adresowany wyłącznie do organów).
5. Postulat dotyczący zastosowania gradacji progów wymaganych dla inicjatywy referendalnej w zależności od wielkości gminy (art. 4 u.r.l.). Realizacja postulatu powinna zapewnić w praktyce równe prawo inicjatywy referendalnej dla mieszkańców małych i dużych gmin.
6. Postulat dotyczący uporządkowania w treści art. 4 i 5 u.r.l. podstaw prawnych do inicjatywy referendalnej, w zależności od przedmiotu referendum oraz podmiotu inicjującego. Przepisy w sposób dość skomplikowany opisują przyjęte w ustawie proste zasady oraz występujące od nich wyjątki. Zdaje się, że zamiast dopisywania

kolejnych postanowień do art. 5 ust. 1 u.r.l. (litera a, b i c)⁵⁵¹ wystarczyłoby jego proste prerogatywowanie⁵⁵².

7. Postulat dotyczący uzupełnienia treści art. 5 ust. 1c u.r.l. o kolejną podstawę do przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta tj. dodany w 2018 roku do ustawy o samorządzie gminnym art. 28aa. W ocenie autora dysertacji obecny katalog ustawowy nie jest kompletny (art. 28 a i 28 b u.s.g.).
8. Postulat dotyczący jednoznacznego wskazania w treści art. 28aa u.s.g. jak należy rozumieć zwrot „*niepodjęcia uchwały*”. Zgodnie z art. 28aa ust. 10 u.s.g.: „*W przypadku nieudzielenia wójtowi wotum zaufania w dwóch kolejnych latach rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta*”. Obecne brzmienie przepisu rodzi wątpliwości czy chodzi o niepodjęcie uchwały w sprawie wotum zaufania w wyniku przeprowadzonego głosowania czy też należy przez to rozumieć sytuację, w której do głosowania nie doszło. Można sobie wyobrazić sytuację, w której np. żaden radny nie weźmie udziału w głosowaniu. W każdym z ww. przypadków wystąpi fakt „*niepodjęcia uchwały*”. Ustawodawca nie zastosował w tym zakresie żadnych ograniczeń, toteż brak jest podstaw do zawężającej interpretacji. Ze względu na istniejące wątpliwości *de lege ferenda* kwestia ta powinna jednak zostać doprecyzowana w przepisach np. poprzez ograniczenie zakresu przepisu w postaci dodania do treści art. 28aa u.s.g., słów wskazujących jasno, iż chodzi o niepodjęcie uchwały „*w wyniku przeprowadzonego głosowania*”.
9. Postulat dotyczący zmiany w treści art. 28 aa u.s.g., w celu jednoznacznego opisanie co w przypadku, gdy dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania będzie obejmować dwie kadencje (ostatni rok starej i pierwszy rok nowej). Autor dysertacji stoi na stanowisku, iż ze względu na przeprowadzone w międzyczasie wybory, które są swoistym sprawdzianem zaufania, dyspozycja przepisu powinna być ograniczona do jednej kadencji. Ewentualnie nie powinna obejmować sytuacji, w której wójtem

⁵⁵¹Ust. 1a, 1b, 1c zostały dodane do art. 5 u.r.l. w roku 2002 na mocy przepisów nieobowiązującej dziś ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

⁵⁵² Zdaniem autora niniejszej pracy byłoby to zgodne z zasadami techniki prawodawczej. § 82 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowi, iż: „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.*”

- (burmistrzem, prezydentem miasta) została wybrana inna osoba – trudno, aby nowy wójt odpowiadał za błędy poprzednika.
10. Postulat zastosowania w treści art. 28aa u.s.g. ograniczeń czasowych inicjatywy referendalnej w sprawie odwołania organu gminy, tak jak to ma miejsce w pozostałych przypadkach, o których mowa w art. 28a u.s.g. oraz 28b u.s.g. (upływ 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji). Powyższa luka sprawia, że art. 28aa u.s.g. wyłączony jest z zasad związanych z ograniczeniami czasowymi, które ustawodawca przewiduje dla referendum odwoławczego (podobne ograniczenia są również przewidziane dla referendum z inicjatywy mieszkańców – art. 5 ust. 2 u.r.l.).
 11. Postulat, usunięcia niejednoznaczności z treści art. 6 u.r.l. Literalne brzmienie przepisu nie jest jasne. Czytając treść ww. artykułu nie wiadomo czy wskazanie, iż referendum jest „*referendum gminnym*” w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, odnosi się do odesłania do pojęcia referendum - w rozumieniu u.s.g. czy do przyjętego w u.s.g., pojęcia gminy.
 12. Postulat dotyczący usunięcia z treści art. 11 ust. 1 pkt 1 u.r.l. słowa „także”, które może prowadzić do nieracjonalnych wniosków. Zgodnie z tym przepisem z inicjatywą przeprowadzenia referendum wystąpić może „*grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego - także pięciu obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady gminy*”. Użyty w przepisie zwrot „*także*”, zgodnie z zasadami języka polskiego może świadczyć, że z inicjatywą przeprowadzenia referendum gminnego może wystąpić zarówno grupa co najmniej piętnastu obywateli, a także pięciu obywateli gminy.
 13. Postulat dotyczący doprecyzowania w przepisach u.r.l. terminu „organizacja społeczna” o której mowa w treści art. 11 ust. 1 pkt. 3 u.r.l. oraz doprecyzowania w zakresie posiadania przez terenowe struktury tych organizacji prawa inicjatywy referendalnej.
 14. Postulat mający na celu zmianę art. 12 ust. 2 pkt. 2 u.r.l. poprzez doprecyzowanie czy w powiadomieniu o zamiarze wystąpienia z inicjatywa referendalną należy wskazać siedzibę terenową podmiotu, który będzie inicjatorem referendum czy jego główną siedzibę oraz czy partia polityczna powinna dołączyć do zawiadomienia swój statut.

15. Postulat dotyczący konieczności ujednoczenia pojęć Wytycznych PKW z przepisami u.r.l., co dotyczy np. wytycznych dotyczących składu komisji do spraw referendum.
16. Postulat dotyczący zmiany treści art. 12 ust. 5 u.r.l. (również w wersji po nowelizacji, która ma obowiązywać w „*terminie określonym w komunikacie Prezesa Rady Ministrów*”). W przepisie powinno zostać wskazane wprost, iż również pełnomocnik inicjatora ma prawo do złożenia wniosku dotyczącego liczby uprawnionych do udziału w referendum. Ponadto należy rozważyć zasadność wprowadzania wraz z nowelizacją przepisu ograniczania wniosku wyłącznie do formy papierowej.
17. Postulat, aby w art. 14 ust. 2 pkt 2 u.r.l., odnoszące się do statutowej struktury terenowej partii politycznej lub organizacji społecznej, słowa „adres zamieszkania” zastąpić słowami „miejsce zamieszkania”. Zmiana ma na celu ochronę szczegółowych danych pełnomocnika inicjatora referendum, podobnie jak w przypadku, gdy inicjatorem referendum jest grupa obywateli.
18. Postulat dotyczący jasnego wskazania w przepisach u.r.l. czy mają do nich zastosowanie zasady dotyczące ochrony danych osobowych. Podpisy poparcia są zbierane przez osoby, które najczęściej nie mają doświadczenia w takich przedsięwzięciach. Adresowane do nich przepisy powinny być jednoznaczne i niebudzące żadnych wątpliwości.
19. Postulat uniezależnienia 60 dniowego terminu na zbieranie podpisów poparcia od prac komisji weryfikacyjnej – tak aby możliwe było „dozbieranie” podpisów w ramach 60 dni na tą czynność. Ewentualnie wydłużenie terminu na zbieranie podpisów, jednakże nie więcej niż do 90 dni.
20. Postulat dotyczący zastosowania minimalnego terminu wyznaczenia dnia przeprowadzenia referendum. Obecnie ustawa przewiduje maksymalnie 50 dni (art. 21 u.r.l.). Zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 u.r.l. „*Kampania referendalna rozpoczyna się z dniem podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania*”. Oznacza to, że w świetle obecnej regulacji można ograniczyć kampanię referendalną poprzez niezwłoczne wyznaczenie terminu referendum. Tak można wpłynąć na frekwencję w głosowaniu, która przy referendum ma przecież istotne znaczenie. Podobnie można również osiągnąć efekt przeciwny, wyznaczając termin referendum

najpóźniej jak tylko się da tj. maksymalnie blisko terminu pięćdziesięciodniowego, o którym mowa w ustawie.

21. Postulat dotyczący usunięcia błędu w treści art. 24a ust. 2 u.r.l., polegającego na stwierdzeniu, że komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum w ciągu 14 dni po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały przez wojewodę w trybie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, albo w ciągu 14 dni od dnia otrzymania orzeczenia o oddaleniu lub odrzuceniu przez sąd administracyjny skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę. Powyższe oznaczałoby, że komisarz może wydać postanowienie o przeprowadzeniu referendum mimo pozostającego w mocy stwierdzenia nieważności uchwały (taki jest przecież skutek oddalenia/ odrzucenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody).
22. Postulat jednoznacznego określenia w przepisach u.r.l. czy do kampanii referendalnej należy stosować zakaz agitacji w szkołach wobec uczniów (tak jak to ma miejsce w przypadku kampanii wyborczej. Katalog zakazów zawarty w art. 29 ust. 2 u.r.l. nie obejmuje tego zagadnienia. W ocenie autora dysertacji, sięganie po regulacje kodeksu wyborczego nie jest uzasadnione w przypadku, w którym u.r.l. posiada odrębny przepis regulujący opisywane zagadnienie. *De lege ferenda* art. 29 ust. 2 u.r.l. powinien więc zostać doprecyzowany lub po prostu zastąpiony jednoznacznym odesłaniem do przepisów u.k.w.
23. Postulat dookreślenia art. 33 u.r.l. sposób, który zapewni jednoznaczne wskazanie, iż ochronie podlegają również inne niż wymienione w treści tego przepisu nośniki stosowane w kampanii referendalnej. Można to zrobić np. poprzez dodanie sformułowania „w szczególności” który wskazywałby jasno na otwarty katalog nośników. Ponadto w ocenie autora dysertacji art. 33 u.r.l. powinien wskazywać na czym polega „ochrona prawna” wymienionych tam materiałów agitacyjnych.
24. Jednoznaczne wskazanie czy karę grzywny, o której mowa w treści art. 459 § 1 pkt 1 u.k.w tj. za umieszczanie materiałów wyborczych bez zgody właściciela lub zarządcy nieruchomości, obiektu albo urządzenia, należy stosować również w kampanii referendalnej np. w treści art. 34 u.r.l. Ponadto, w myśl art. 34 ust. 3 u.r.l. plakaty i hasła referendalne należy umieszczać w taki sposób, aby można je było usunąć bez powodowania szkód. Przepis ten jest jasny. Należy jednak zauważyć, że podobna regulacja powinna dotyczyć również montażu i zamieszczania materiałów referendalnych – tak, aby przy tym nie powodować szkód.

25. Postulat zwiększenia kwot odszkodowania oraz wpłaty na rzecz instytucji charytatywnej w przypadku rozpowszechniania nieprawdziwych informacji w kampanii referendalnej. W obecnych czasach kwoty wskazane w art. 35 ust. 1 pkt 5 i 6 u.r.l. są zdecydowanie zbyt niskie przez co przepis stracił prewencyjny charakter.
26. Art. 35 ust. 1 u.r.l. wspominając o *plakatach, hasłach, ulotkach, wypowiedziach albo innych formach propagandy i agitacji* wskazuje na otwarty i przykładowy katalog materiałów związanych z referendum, których nieprawdziwa treść może stanowić podstawę do złożenia wniosku do sądu w trybie tym przepisie przewidzianym. Możliwości co do samego żądania takiego wniosku są jednak ograniczone, gdyż ich wyliczenie jest już enumeratywne (art. 35 ust. 1 pkt 1-6 u.r.l.). W ocenie autora niniejszej pracy, *de lege ferenda* katalog powinien zostać rozszerzony również o wyrażoną wprost w tym przepisie możliwość, żądania usunięcia materiałów zawierających nieprawdziwe informacje. Samo bowiem zaprzestanie publikacji (art. 35 ust. 1 pkt 2 u.r.l.) albo ich sprostowanie (art. 35 ust. 1 pkt 3 u.r.l.) może okazać się niewystarczające.
27. Postulat uszczegółowienia zakazu przyjmowania środków na kampanię referendalną poprzez dodanie do treści art. 43 zakazu przyjmowania od określonych w tym przepisie podmiotów środków przez „*inne podmioty uczestniczące w kampanii*”. Adresatem art. 43 ust. 1 u.r.l. są podmioty określone w pkt 1-10 tego przepisu. Natomiast z drugiej strony, w dalszej części przepisu, ustawodawca wskazuje, że środki nie mogą być przyjmowane przez inicjatora referendum (nie wymieniając przy tym innych podmiotów uczestniczących w kampanii, których analogiczny zakaz powinien dotyczyć). Jedynym adresatem zakazu przyjmowania środków pozostaje więc inicjator referendum, co zdaje się, nie jest zgodne z ratio legis tego przepisu. Podobna luka dotyczy również przepisu karnego przewidzianego w art. 71 u.r.l., który przewiduje sankcję jedynie dla inicjatora referendum lub osoby, która w imieniu inicjatora referendum przyjmuje środki na kampanię z zakazanego w art. 43 u.r.l. źródła. Również ten przepis powinien zostać poprawiony obejmując inne podmioty biorące udział w kampanii.
28. Postulat zdefiniowania pojęcia „instytucji charytatywnej” lub (na wzór u.k.w.) zastąpienia „instytucji charytatywnej” przez „organizację pożytku publicznego” w treści art. 35, 46 oraz 71 u.r.l.

29. Postulat aktualizacji wzoru sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 47 u.r.l. Obecny formularz z 2001 roku zawiera nieaktualne dane np. odniesienia do nieistniejących już zarządów gminy⁵⁵³.
30. Postulat stworzenia załącznika graficznego do uchwały PKW w sprawie wzoru pieczęci komisji do spraw referendum. Obecnie akt wykonawczy w formie uchwały PKW nie zawiera załącznika graficznego przedstawiającego przykładowy wzór pieczęci a jedynie ogranicza się do informacji opisowej⁵⁵⁴.
31. Postulat określenia składu komisji wyborczej dla referendum innych niż odwoławcze. W treści art. 50 u.r.l. ustawodawca określił szczegółowe przepisy dotyczące powoływania komisji ds. referendum jedynie w przypadku referendum o charakterze odwoławczym. W pozostałych przypadkach, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r.l., należy pomocniczo sięgnąć do przepisów u.k.w. W ocenie autora dysertacji, takie rozwiązanie nie służy upowszechnianiu idei głosowań referendalnych. Zasady przeprowadzenia referendum gminnego powinny być jasne i precyzyjne.
32. Postulat jasnego doprecyzowania w treści art. 50 ust. 1 u.r.l, czy w skład komisji do spraw referendum nie mogą wchodzić wszyscy radni czy tylko radni konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, w której przeprowadzane jest referendum.
33. Postulat określenia w treści art. 55 ust. 2 u.r.l., który dotyczy ważności referendum, jak należy rozumieć „*3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu*”. Czy chodzi o wszystkie osoby, które wzięły udział w wyborach, czy te które oddały swój głos na osobę, która wybory wygrała. W tak istotnej materii jak odwołanie organu pochodzącego z wyborów nie powinno być luk interpretacyjnych.
34. Postulat zmierzający do rozważenia zmiany w treści art. 170 Konst. RP, poprzez uzupełnienie, iż w referendum może zostać odwołany organ pochodzący nie tylko z wyborów bezpośrednich (jak to ma obecnie miejsce). Problem dotyczy sytuacji, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) został wybrany przez radę gminy w trybie art. 482 § 2 i § 4 u.k.w. czyli nie w wyborach bezpośrednich.
35. Zmiana w treści art. 63 u.r.l. polegająca na usunięciu powielających się obowiązków ustawowych oraz zapewnieniu logicznej kolejności przewidzianych w przepisie

⁵⁵³Zob. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele referendalne (Dz. U. Nr 14, poz. 128).

⁵⁵⁴Zob. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 stycznia 2001 r. w sprawie wzorów pieczęci wojewódzkich, powiatowych, gminnych i obwodowych komisji do spraw referendum lokalnego (M. P. z 2001 r. Nr 2, poz. 53)

czynności (wpierw przekazanie treści protokołu wojewodzie a następnie publikacja przez wojewodę treści otrzymanego protokołu w wojewódzkim dzienniku urzędowym).

36. Postulat zmierzający do rozważenia wprowadzenia mechanizmów prawnych zapewniających trwałość rozstrzygnięcia referendalnego oraz określenia zasad dotyczących możliwości zmiany takiego rozstrzygnięcia w razie potrzeby. W ocenie autora dysertacji brak jest takiego mechanizmu.
37. Postulat wprowadzenia przepisów umożliwiających sądową ingerencję w przypadku bezczynności organu gminy, który powinien niezwłocznie realizować rozstrzygnięcie referendalne.
38. Postulat jednoznacznego określenia czy do wniesienia protestu referendalnego wymagane jest „*naruszenie przepisów ustawy*” o referendum lokalnym. Czy też chodzi o inne ustawy – np. stosowany pomocniczo u.k.w. Ponadto określenie czy analogicznie przepis należy odnieść do przepisów innych aktów np. rozporządzeń, wytycznych PKW wydanych na podstawie ustawy.
39. Postulat zmiany w treści art. 66 ust. 2 u.r.l., która obecnie w zakresie przepisów właściwych do wnoszenia protestów wyborczych odwołuje się do nieaktualnej już ustawy u.ord.wyb.(1998), co nie powinno mieć miejsca po tylu latach od uchylecia tego aktu.
40. Postulat uzupełnienia ww. przepisu również o odwołania do innych przepisów u.k.w. Skoro ustawodawca w treści art. 66 ust. 2 u.r.l. wskazał konkretne przepisy u.k.w. to należy sobie zadać pytanie czy do protestu referendalnego będzie miał zastosowanie np. niewymieniony tam art. 9 u.k.w. dotyczący obliczania terminów. Katalog przewidziany w art. 66 ust. 2 ma charakter zamknięty.

Podsumowując wszystkie wyżej przedstawione zagadnienia, nie sposób jest potwierdzić przyjętą na początku tezę pracy, zgodnie z którą członkowie wspólnot samorządowych mają zapewnioną w sposób optymalny możliwość sprawowania demokracji bezpośredniej w gminie poprzez instytucję referendum. Oczywiście, instytucja referendum gminnego może być wykorzystywana z powodzeniem i niewątpliwie członkowie wspólnot samorządowych mogą z tej instytucji korzystać. Aktualny stan prawny nie pozwala jednak na stwierdzenie, iż taka możliwość jest im zapewniona w najlepszy z możliwych sposobów.

Ponadto, podkreślenia wymaga fakt, iż prowadzone w ramach dysertacji badania pozwoliły na stworzenie kompleksowego i aktualnego opracowania poświęconego referendum gminnemu, co odpowiada przyjętym wstępnym zamierzeniom autora.

Ostatnim istotnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań jest potwierdzenie przeświadczenia autora o konieczności niezwłocznego wznowienia dyskusji akademickiej na temat przyszłości referendum gminnego w Polsce oraz wypracowania w tym zakresie konkretnych (nieprzypadkowych) rozwiązań i propozycji legislacyjnych. Kwestia sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o to jaki kształt powinno przybrać referendum gminne - najważniejsza forma demokracji bezpośredniej.

Bibliografia

- Agopszowicz A., Gilowska Z.** [w:] *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Augustyniak M., Marchaj R.** [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Augustyniak M., Moll T.**, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Balzer O.**, *O kształtach państw pierwotnej Słowiańszczyzny Zachodniej* [w:] *Pisma pośmiertne O. Balzera*, t. III, Lwów 1937.
- Banaszak B.**, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Bandarzewski K., Dobosz P.** [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, System Informacji Prawnej Lex.
- Biszyga A.**, *Geneza i charakter prawny instytucji referendum* [w:] *Humanistyczne Zeszyty Naukowe, Pismo Rady Uczelnianej Zrzeszenia Studentów Polskich - Uniwersytet Śląski*, Katowice 1993.
- Boć J.**, *Powiat. Z teorii, kompetencje, komentarz*, Wrocław 2001.
- Bokiej-Karciaz M., Karciaz M.**, *Rozdział V WOTUM ZAUFANIA* [w:] M. Bokiej-Karciaz, M. Karciaz, *Raport o stanie gminy, powiatu, województwa*, Warszawa 2019.
- Brancki T.**, *Demokracja lokalna w Szwajcarii* [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Warszawa 2014.
- Boroń P.**, *Słowiańskie wiece plemienne*, Katowice 1999.
- Chlipała M.**, *Koncepcja zarządu autorskiego w samorządzie województwa w świetle obowiązujących unormowań prawnych*, PPP 2011.
- Curti Th.**, *Le referendum*, Paris 1905.
- Czaplicki K. W., Dauter B., Rymarz F., Kisielewicz A.**, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007.
- Czaplicki K. W.**, *Prawnokarne zagadnienia finansowania kampanii referendalnej w referendum lokalnym (zarys problemu)* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zablockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.
- Czarny P.**, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, System Informacji Prawnej LEX.

Czerw J., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022. System Informacji Prawnej Lex.

Dolnicki B., *Raport o stanie gminy (powiatu, województwa)*, GSP 2020, nr 1.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 8, Warszawa 2021.

Dolnicki B., Jagoda J., [w:] M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, B. Dolnicki, J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III*, Warszawa 2021.

Działocha K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Lex.

Fajgielski P., [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2022. System Informacji Prawnej LEX.

Florczak-Wątor M., Komentarz do art. 2 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.

Filip J., *Ustavni pravo I*, Brno 1999.

Gapski M. P., *Udział sądów w procedurze przeprowadzania referendum lokalnego*, ST 2012, nr 7-8.

Jachimowicz M., *Odpowiedzialność karna za naruszenie przepisów ustawy o referendum lokalnym*, ST 2006, nr 4.

Jagoda J., *Pochodzenie mienia samorządowego [w:] Mienie samorządowe*, Warszawa 2019.

Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki, Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.

Jaworski S. J., Zbieranek J., [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, S. J. Jaworski, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, System Informacji Prawnej Lex.

Giezek J., [w:] D. Gruszecka, K. Lipiński, G. Łabuda, J. Giezek, *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej Lex.

Kalus S., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018. System Informacji Prawnej Lex.

Kisielewicz A., [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, F. Rymarz, A. Kisielewicz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Kraków-Warszawa 2007. System Informacji Prawnej LEX.

- Kisielewicz A., Zbieranek J.**, [w:] K. W. Czaplicki, B. Dauter, S. J. Jaworski, F. Rymarz, A. Kisielewicz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2018, System Informacji Prawnej Lex.
- Knosala E.**, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Kobach K., Switzerland.**, [w:] D. Bautler, A. Ranney (eds), *Referendums Around the Worlds: the Growing Use of Direct Democracy*, Basingstoke 1994.
- Kotowski W., Kurzępa B.**, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o referendum lokalnym [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2008.
- Księżak P.**, [w:] *Kodeks cywilny. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzecznicy*, Warszawa 2015. System Informacji Prawnej Lex.
- Kubicka-Żach K.**, Artykuł: *Nowe przepisy utrudniły przebieg wyborów i liczenie głosów*, Portal Prawo.pl, 24.10.2018 r. Źródło:
<https://www.prawo.pl/samorzad/problemy-w-komisjach-po-zmianach-w-organizacji-wyborow,319421.html>
- Linder W.**, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej [w:] Demokracja bezpośrednia Szwajcarska demokracja bezpośrednia modelem dla XXI wieku?* Warszawa 2011.
- Litawski J.**, *Bezpośrednie ustawodawstwo ludowe*, Kraków 1932.
- Olejniczak-Szałowska E.**, *Prawo do udziału w referendum lokalnym. Rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Łódź 2002.
- Olejniczak-Szałowska E.**, *Przedmiot referendum lokalnego z perspektywy 30 lat doświadczeń*, ST 2020, nr 4.
- Olejniczak-Szałowska E.**, *Wynik referendum lokalnego i jego skutki*, ST 2008, nr 7-8.
- Partyk T.**, *Zamiar stałego pobytu jako przesłanka ustalenia miejsca zamieszkania*, LEX/el. 2022. System Informacji Prawnej Lex.
- Piwowarski W.**, *Zasada pomocniczości w pismach św. Tomasza z Akwinu [w:] Roczniki Filozoficzne, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II*, 1962.
- Porębski Cz.**, *Umowa społeczna według Jana Jakuba Rousseau [w:] Etyka, Instytut Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego, t. 22*, Warszawa 1986.
- Pruś P.**, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 478-1217*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022.
- Przybysz P.**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XIII*, Warszawa 2021.
- Przybysz P.**, *Umowy międzynarodowe [w:] Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.

- Przywora B.**, 2. *Wytyczne Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Przywora B.**, 5. *Regulacje prawne dotyczące referendum lokalnego w przedmiocie odwołania organu wykonawczego gminy z inicjatywy mieszkańców* [w:] *Pozycja ustrojowa organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.
- Rachwał M.**, *Referendum jako forma udziału obywateli w kierowaniu sprawami publicznymi* [w:] *Środkoeuropejskie Studia Polityczne*, Nr 2 / 2005, Poznań 2005.
- Rakowska-Trela A.**, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Ruczkowski P.**, Komentarz do art. 494 u.k.w. [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018. System Informacji Prawnej Lex.
- Rulka M.**, *Pośrednie wybory organu wykonawczego gminy*, FK 2017.
- Rulka M.**, *Prawo do głosowania więźniów a prewencja indywidualna – uwagi de lege ferenda na marginesie polskich rozwiązań*, *Probacja* 2017; nr 3.
- Rulka M.**, *Wymogi formalne poparcia inicjatywy referendalnej. Glosa do uchwały NSA z dnia 11 lutego 2017 r., II OPS 2/17, OwSS 2019, nr 3.*
- Rulka M.**, *Sformułowanie pytania w referendum lokalnym w świetle orzecznictwa*, *ST* 2018, nr 7-8.
- Rymarz F.**, *Sondaże przedwyborcze a tzw. demokracja sondażowa* [w:] *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014. System Informacji Prawnej Lex.
- Rytel-Warzocha A.**, *Przedmiotowy zakres referendum lokalnego w Polsce* [w:] „*Studia Wyborcze*”, tom 12, Łódź 2011.
- Rzetecka-Gil A.**, Komentarz do art. 28a u.s.g. [w:] *Samorząd gminny. Sposoby ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonywania. Komentarz*, LEX/el. 2015. System Informacji Prawnej Lex.
- Maciąg A.**, *Historyczny kontekst referendum lokalnego w Polsce* [w:] *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 2018, vol. 7 (2).
- Marchaj R.**, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Marchaj R.**, *Samorządowe konsultacje społeczne. Propozycje de lege ferenda*, *ST* 2020, nr 7-8.

- Martysz Cz.**, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Martysz Cz.**, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym*, Kraków 2005.
- Martysz Cz.**, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Masternak-Kubiak M.**, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 166.
- Matyja M.**, *Dysfunkcjonalność szwajcarskiej demokracji bezpośredniej*, Toruń 2016.
- Mędrzycki R.**, *Konsultacje w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy* [w:] *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej LEX.
- Monteksjusz**, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Wyd. Zielona Sowa, Kraków 2003.
- Musiał-Karg M.**, *Elektroniczne referendum w Szwajcarii*, Poznań 2012.
- Naleziński B.**, Komentarz do art. 170 Konst. RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021. System Informacji Prawnej Lex.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN**, tom 5, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, wyd. 1.
- Safjan M., Bosek L.**, (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej Legalis.
- Signorel J.**, *Le referendum legislatif*, Toulouse 1893.
- Stefański R. A.**, *Metodyka przygotowania rozprawy doktorskiej* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022.
- Szewe T.**, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11.
- Szlachetko J. H.**, *Referendum co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki* [w:] *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, System Informacji Prawnej Lex.
- Słownik Języka Polskiego PWN, R-Z**, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- The Columbia Encyclopedia** (fifth edition), Columbia University Press 1993.
- The New Encyclopedia Britannica**, 2002, Vol. 25.

- The New Oxford Illustrated Dictionary**, Vol. 2, Oxford University Press 1980.
- Tobor Z.**, *Intencja kolektywna [w:] W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Tobor Z.**, *Pojmowanie znaczenia literalnego [w:] W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Tuleja P.**, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.
- Uziębło P. J.**, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Urząd Ochrony Danych Osobowych**, „*Ochrona danych osobowych w kampanii wyborczej. Poradnik RODO.*” Warszawa 2018.
- Zacharko L., Glumińska-Pawlic J.**, *Referendum lokalne rozstrzygające w sprawie samoopodatkowania mieszkańców [w:] Władza w przestrzeni administracji publicznej*, red. Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2020, System Informacji Prawnej Lex.
- Zieliński E.**, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Zieliński E.**, *Referendum w Szwajcarii [w:] Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003.
- Zieliński E.**, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław, Warszawa, Kraków 1968.
- Ziębiński Z.**, *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Ziemblicki M.**, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego jako źródło prawa w samorządzie terytorialnym [w:] Źródła prawa w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018.
- Zwierzchowski K.**, *Referendum stanowe w USA*, Katowice 2002.
- Walachowicz J.**, *Państwo antyczne [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, Historia Ustroju Państwa*, Poznań 1994.
- Walachowicz J.**, *Między antykiem a feudalizmem [w:] K. Krasowski, M. Krzymkowski, K. Sikorska-Dzięgielewska, J. Walachowicz, Historia Ustroju Państwa*, Poznań 1994.
- Wierczyński G.** [w:] *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016. System Informacji Prawnej Lex.
- Wierzbica A.**, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Wierzbica A.**, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021. System Informacji Prawnej Lex.

Właźlak K., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, System Informacji Prawnej Lex.

Wróbel I., [w:] *Szwajcarskie doświadczenia w głosowaniu przez Internet na przykładzie kantonu Zurych - wnioski dla Polski*, E-Biuletyn CBKE, 2008.

Wróblewski P., *Pozycja komisji skarg, wniosków i petycji względem rady gminy oraz jej konsekwencje* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

Wykaz aktów prawnych

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Nr 33, poz. 232).

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym (wcześniej projekt według druku nr 1768). Ustawa przyjęta przez Sejm, jednakże procedura legislacyjna nie została zakończona. W niniejszej dysertacji został opisany stan aktu na dzień 25.05.2023 roku.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1277).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 851).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1817).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 372 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (t.j. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 386).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 14, poz. 82).

Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz. U. Nr 14, poz. 83).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936 z późn. zm.)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele referendalne (Dz. U. Nr 14, poz. 128).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Uchwała Nr 61/2021 Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 24 maja 2021 r. w sprawie wytycznych i wyjaśnień w sprawie referendów lokalnych dotyczących odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (poz. 586).

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie wzorów urzędowych formularzy protokołów stosowanych w referendum lokalnym przez terytorialne oraz obwodowe komisje do spraw referendum (M. P. z 2016 r. poz. 647).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 43.

Wyrok TK z dnia 26 lutego 2003 r., K 30/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 16.

Postanowienie SN z 14 czerwca 2016 r., III SW 6/16, LEX nr 2288981.

Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2011 r., III CSK 282/10, LEX nr 898707.

Postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 23 listopada 2012 r., I ACz 726/12, LEX nr 1237600.

Postanowienie SO w Warszawie z dnia 29 maja 2020 r., IV Ns 59/20, LEX nr 3026297.

Postanowienie NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., I OW 197/21, LEX nr 3338645.

Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 955/14, LEX nr 1460176.

Postanowienie NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 955/14, LEX nr 1460176.

Postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., II GSK 38/14, LEX nr 1461878.

Postanowienie NSA z dnia 24 lipca 2012 r., I OW 89/12, LEX nr 1331555.

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2006 r., II GW 5/06, LEX nr 295017.

Uchwała NSA z dnia 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr 2, poz. 20.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., II OSK 3262/17, LEX nr 2495744.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2016 r. II OSK 287/16, Legalis nr 1455944.

Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13, LEX nr 1452864.

Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 479/13, LEX nr 1337428.

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r. II OSK 2467/12, Legalis nr 793811.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 października 2015 r., III SA/Gd 751/15, LEX nr 1841792.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2015 r., II SA/Bk 300/15, LEX nr 1752042.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., I SA/Po 1107/13, LEX nr 1423942.

Postanowienie WSA w Gliwicach z 13 grudnia 2013 r., IV SA/Gl 1241/13, LEX nr 1405085.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., II SA/Wa 447/13, LEX nr 1608521.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2012 r., II SA/Po 690/12, LEX nr 1241211.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 czerwca 2012 r., III SA/Łd 258/12, LEX nr 1246207.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 stycznia 2008 r., II SA/Ke 675/07, LEX nr 365803.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2004 r., II SA/Bd 913/04, CBOSA

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 31.01.2017 r., LEX
O.4131.3.2017.EB, Warszawa 2017, nr 1195.

Decyzja PUODO z dnia 23 marca 2022 r., DKE.561.18.2021, LEX nr 3446491.

Spis tabel

Tabela 1 - *Przykład dotyczący procesów demokratycznych.*

Tabela 2 - *Zestawienie przepisów ustaw samorządowych dotyczących referendum.*

Tabela 3 - *Referendum obligatoryjne i fakultatywne.*

Tabela 4 - *Porównanie treści art. 2 u.r.l.*

Tabela 5 - *Zmienna istotność spraw będących przedmiotem referendum.*

Tabela 6 - *Wszczęcie procedury planistycznej a referendum.*

Tabela 7 - *Zmiana w miejscowym planie a referendum.*

Tabela 8 - *Przepisy dotyczące zakresu podmiotowego referendum.*

Tabela 9 - *Prawo inicjatywy referendalnej.*

Tabela 10 - *Prawo inicjatywy referendalnej rady gminy w referendum odwoławczym.*

Tabela 11 - *Przykład de lege ferenda do art. 16 u.r.l.*

Tabela 12 - *Tworzenie komisji do spraw referendum.*

Tabela 13 - *Ważność i wynik referendum.*

Tabela 14 - *Przykład dot. charakteru wyniku referendum.*

Tabela 15 - *Przykład dot. istotności wpływu na wynik referendum.*

Wzory dokumentów

Wzór sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele referendalne⁵⁵⁵.

WZÓR SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO

.....
(pełna nazwa inicjatora referendum)
.....
(adres)
*) Zarząd
(gminy, powiatu, województwa - nazwa i siedziba)
*) Wojewódzki Komisarz Wyborczy w
*) zastępca Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w
Sprawozdanie finansowe
o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach
poniesionych na cele referendalne, sporządzone przez
pełnomocnika inicjatora referendum
..... przeprowadzonego w dniu
(gminnego, powiatowego, wojewódzkiego)
..... w sprawie
W wykonaniu obowiązku nałożonego art. 44 ust. 1^{*)} i art. 45^{*)}
ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U.
Nr 88, poz. 985) przedstawia się sprawozdanie finansowe o
źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz o wydatkach
poniesionych na cele referendalne:
Pozyskane środki
1.
(pełna nazwa inicjatora referendum)
zgromadził na cele referendalne kwotę zł,
obejmującą środki ze źródeł własnych, z tego pochodzące:
1) ze zbiórek publicznych zł,
2) z darowizn zł,
w tym od¹⁾: zł,
3) z funduszu wyborczego partii politycznych zł,
w tym od¹⁾: zł,
4) ze środków własnych inicjatorów referendum zł,
5) z kredytu bankowego zł,
w tym od¹⁾: zł,
6) z pożyczek ~~poza~~bankowych zł,
w tym od¹⁾: zł,
7) ze sprzedaży cegiełek na cele referendalne zł,
8) ze świadczeń niepieniężnych (rzeczowych i usług),
których wartość oszacowana jest według cen

⁵⁵⁵Załącznik do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie wzoru sprawozdania finansowego o źródłach i wysokości pozyskanych funduszy oraz wydatkach poniesionych na cele referendalne (Dz. U. Nr 14, poz. 128).

- rynkowych zł,
w tym od¹: zł,
9) z innych źródeł (określić, jakie) zł,
..... zł.
Poniesione wydatki
2. Wydatki poniesione w związku z referendum ze środków własnych (z ust. 1) w kwocie zł,
w tym na:
- 1) pokrycie kosztów funkcjonowania inicjatora referendum zł,
2) opłaty za korzystanie ze środków masowego przekazu zł,
w tym na:
- dzienniki i czasopisma zł,
 - radio zł,
 - telewizję zł,
- 3) wykonanie i rozprowadzanie materiałów referendalnych zł,
w tym na:
- plakaty referendalne zł,
 - wydawnictwa zł,
 - ulotki, plakietki, znaczki, reklamówki itp. zł,
- 4) organizację spotkań z mieszkańcami (wynajęcie sali, sprzętu, nagłośnienie itp.) zł,
5) przejazdy osób reprezentujących inicjatora referendum zł,
6) pozostałe (określić, jakie) zł,
3. Nadwyżka pozyskanych środków nad wydatkami na cele referendalne w kwocie zł została przekazana niżej wymienionym instytucjom charytatywnym:
(pełna nazwa instytucji charytatywnej i adres jej siedziby)
- 1) zł, z przeznaczeniem na cel,
 - 2) zł, z przeznaczeniem na cel,
 - 3) zł, z przeznaczeniem na cel
4. Niedobór środków² po uwzględnieniu kwoty

wydatków i wysokości pozyskanych środków zł.

Źródła pokrycia niedoboru:

1) zł,

2) zł.

5. Oświadczam, że inicjator referendum nie przyjmował na cele referendalne środków finansowych ze źródeł objętych zakazem, o którym mowa w art. 43 ustawy o referendum lokalnym.

....., dnia

(miejscowość)

.....

(imię, nazwisko pełnomocnika inicjatora referendum)

.....

(adres pełnomocnika inicjatora referendum)

.....

(podpis pełnomocnika inicjatora referendum)³

*) Niepotrzebne skreślić.

¹ Wymienić podmioty, od których uzyskano środki na cele referendalne.

² Nie dotyczy usług, o których mowa w ust. 1 pkt 8.

³ Załączyć pełnomocnictwo udzielane przez inicjatora referendum.

Wzór protokołu głosowania w obwodzie w referendum gminnym, w którym pod referendum poddano jedną sprawę (zał. nr 1 do Uchwały PKW 2016)

REFERENDUM GMINNE									
W SPRAWIE									
ZARZĄDZONE NA									
Ko terytorialny gminy					Nr obwodu głosowania				
Siedziba Obwodowej Komisji do spraw Referendum (adres)									
Gmina			Powiat			Województwo			

PROTOKÓŁ GŁOSOWANIA W OBWODZIE

Głosowanie rozpoczęło się w dniu o godz. i trwało bez przerwy do godz. ...

I. ROZLICZENIE KART DO GŁOSOWANIA

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania (<i>wszystkie osoby umieszczone w części A i B spisu osób uprawnionych</i>) w chwili zakończenia głosowania				
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania				
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania				

Uwaga! Suma liczb z pkt 1a i 1b musi być równa liczbie z pkt 1.

2	Komisja otrzymała kart do głosowania				
3	Nie wykorzystano kart do głosowania				
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w spisie</i>) – w części A i B spisu osób uprawnionych				
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w części A spisu</i>)				
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w części B spisu</i>)				

Uwaga! Suma liczb z pkt 4a i 4b musi być równa liczbie z pkt 4. Suma liczb z pkt 3 i 4 powinna być równa liczbie z pkt 2; jeśli tak nie jest – przypuszczalną przyczynę należy omówić w pkt 14.

5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika (<i>liczba kart do głosowania wydanych na podstawie otrzymanych przez komisję aktów pełnomocnictwa</i>) – z części A i B spisu osób uprawnionych				
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne (<i>z części A i B spisu osób uprawnionych</i>)				
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych				
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu				
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane				
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania				
7d	Liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania				
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny				

Uwaga! Liczba z pkt 7 nie może być większa od liczby z pkt 6. Suma liczb z pkt 7a–7e nie może być mniejsza od liczby z pkt 7.

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

II. USTALENIE WYNIKÓW GŁOSOWANIA

Komisja stwierdziła, że pieczęcie na urnie pozostały nienaruszone. Po wyjęciu kart z urny Komisja ustaliła na ich podstawie następujące wyniki głosowania:

8	Liczba kart wyjętych z urny				
8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania				

Uwaga! Liczba z pkt 8 pomniejszona o liczbę z pkt 8a powinna być równa liczbie z pkt 4. Dodatkowo liczba z pkt 8a nie może być większa od liczby z pkt 6; jeśli tak nie jest – przypuszczalną przyczynę należy omówić w pkt 15.

9	Liczba kart nieważnych (<i>innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonych pieczęcią obwodowej komisji do spraw referendum</i>)				
10	Liczba kart ważnych (<i>liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu</i>)				

Uwaga! Suma liczb z pkt 9 i 10 **musi** być równa liczbie z pkt 8. Jeśli w pkt 9 liczba jest większa od 0, przyczynę należy omówić w pkt 16.

11	Liczba głosów nieważnych				
12	Liczba głosów ważnych				

Uwaga! Suma liczb z pkt 11 i 12 **musi** być równa liczbie z pkt 10.

13a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”				
13b	Liczba głosów negatywnych „Nie”				

Uwaga! Suma liczb z pkt 13a i 13b **musi** być równa liczbie z pkt 12.

13a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1				
13b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2				
...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...				

Uwaga! Suma liczb z pkt 13a, 13b i ... **musi** być równa liczbie z pkt 12.

III. UWAGI I ADNOTACJE

14.***) Uwagi o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy sumą liczb z pkt 3 i 4 a liczbą z pkt 2; jeżeli różnica nie występuje – wpisać „brak uwag”:

.....

.....

15.***) Uwagi o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy liczbą z pkt 8, pomniejszoną o liczbę z pkt 8a, a liczbą z pkt 4, a także o przypuszczalnej przyczynie tego, że liczba z pkt 8a jest większa od liczby z pkt 6; jeżeli różnica nie występuje – wpisać „brak uwag”:

.....

.....

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

16.***) Uwagi o przypuszczalnej przyczynie wystąpienia kart nieważnych (pkt 9); jeżeli liczba w pkt 9 wynosi 0 – wpisać „brak uwag”:

.....

.....

17.***) W trakcie głosowania wydano następujące zarządzenia; jeżeli nie wydano – wpisać „brak zarządzeń”:

.....

.....

18.***) Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów***) ; jeżeli nie ma – wpisać odpowiednio „brak zarzutów” lub „brak mężów zaufania w obwodzie”:

.....

.....

19.***) Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów***) ; jeżeli nie ma – wpisać „brak zarzutów”:

.....

.....

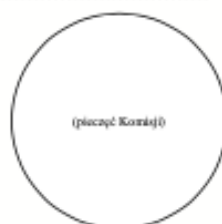
20.***) Inne uwagi; jeżeli nie ma – wpisać „brak uwag”:

.....

.....

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

- | | | |
|-----|---|----------|
| 1) | ..... | ..... |
| | (nazwisko i imię – imiona, funkcja w Komisji) | (podpis) |
| 2) | ..... | ..... |
| 3) | ..... | ..... |
| 4) | ..... | ..... |
| 5) | ..... | ..... |
| 6) | ..... | ..... |
| ... | | |



*) Niepotrzebne pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.

***) Jeżeli treść dotycząca danego punktu protokołu nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w odpowiednim punkcie protokołu.

****) W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu.

Miejsce na symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

Wzór protokołu głosowania w obwodzie w referendum gminnym, w którym pod referendum poddano więcej niż jedną sprawę (zał. nr 2 do Uchwały PKW 2016),

REFERENDUM GMINNE											
W SPRAWACH											
ZARZĄDZONE NA											
Kod terytorialny gminy				Nr obwodu głosowania							
Siedziba Obwodowej Komisji do spraw Referendum (adres)											
Gmina				Powiat				Województwo			

PROTOKÓŁ GŁOSOWANIA W OBWODZIE

Głosowanie rozpoczęło się w dniu .. . o godz. i trwało bez przerwy do godz.

I. ROZLICZENIE KART DO GŁOSOWANIA

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania (<i>wszystkie osoby umieszczone w części A i B spisu osób uprawnionych</i>) w chwili zakończenia głosowania				
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania				
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania				

Uwaga! Suma liczb z pkt 1a i 1b musi być równa liczbie z pkt 1.

2	Komisja otrzymała kart do głosowania				
3	Nie wykorzystano kart do głosowania				
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w spisie</i>) – w części A i B spisu osób uprawnionych				
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w części A spisu</i>)				
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania (<i>liczba podpisów oraz adnotacji „odmowa podpisu” w części B spisu</i>)				

Uwaga! Suma liczb z pkt 4a i 4b musi być równa liczbie z pkt 4. Suma liczb z pkt 3 i 4 powinna być równa liczbie z pkt 2; jeśli tak nie jest – przypuszczalną przyczynę należy omówić w pkt 17^o).

5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika (<i>liczba kart do głosowania wydanych na podstawie otrzymanych przez komisję aktów pełnomocnictwa</i>) – z części A i B spisu osób uprawnionych				
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne (<i>z części A i B spisu osób uprawnionych</i>)				
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych				
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu				
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane				
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania				
7d	Liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania				
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny				

Uwaga! Liczba z pkt 7 nie może być większa od liczby z pkt 6. Suma liczb z pkt 7a–7e nie może być mniejsza od liczby z pkt 7.

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

II. USTALENIE WYNIKÓW GŁOSOWANIA

Komisja stwierdziła, że pieczęcie na urnie pozostały nienaruszone. Po wyjęciu kart z urny Komisja ustaliła na ich podstawie następujące wyniki głosowania:

8	Liczba kart wyjętych z urny				
8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania				

Uwaga! Liczba z pkt 8 pomniejszona o liczbę z pkt 8a powinna być równa liczbie z pkt 4. Dodatkowo liczba z pkt 8a nie może być większa od liczby z pkt 6; jeśli tak nie jest – przypuszczalną przyczynę należy omówić w pkt 18**).

9	Liczba kart nieważnych (<i>innych niż urzędowo ustalone lub nieopatrzonych pieczęcią obwodowej komisji do spraw referendum</i>)				
10	Liczba kart ważnych (<i>liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu</i>)				

Uwaga! Suma liczb z pkt 9 i 10 **musi** być równa liczbie z pkt 8. Jeśli w pkt 9 liczba jest większa od 0, przyczynę należy omówić w pkt 19.

A. SPRAWA 1.

11	Liczba głosów nieważnych				
12	Liczba głosów ważnych				

Uwaga! Suma liczb z pkt 11 i 12 **musi** być równa liczbie z pkt 10.

13a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”				
13b	Liczba głosów negatywnych „Nie”				

Uwaga! Suma liczb z pkt 13a i 13b **musi** być równa liczbie z pkt 12.

13a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1				
13b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2				
...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...				

Uwaga! Suma liczb z pkt 13a, 13b i ... **musi** być równa liczbie z pkt 12.

B. SPRAWA 2.

14	Liczba głosów nieważnych				
15	Liczba głosów ważnych				

Uwaga! Suma liczb z pkt 14 i 15 **musi** być równa liczbie z pkt 10.

16a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”				
16b	Liczba głosów negatywnych „Nie”				

Uwaga! Suma liczb z pkt 16a i 16b **musi** być równa liczbie z pkt 15.

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

16a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1				
16b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2				
...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...				

Uwaga! Suma liczb z pkt 16a, 16b i ... **musi** być równa liczbie z pkt 15.

... . SPRAWA

...	Liczba głosów nieważnych				
...	Liczba głosów ważnych				

Uwaga! Suma liczb z pkt ... i ... **musi** być równa liczbie z pkt 10.

...a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”				
...b	Liczba głosów negatywnych „Nie”				

Uwaga! Suma liczb z pkt ...a i ...b **musi** być równa liczbie z pkt

...a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1				
...b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2				
...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...				

Uwaga! Suma liczb z pkt ...a, ...b i ... **musi** być równa liczbie z pkt

III. UWAGI I ADNOTACJE

17.^{*)} Uwagi o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy sumą liczb z pkt 3 i 4 a liczbą z pkt 2^{*)}; jeżeli różnica nie występuje – wpisać „brak uwag”:

18.^{*)} Uwagi o przypuszczalnej przyczynie różnicy pomiędzy liczbą z pkt 8, pomniejszoną o liczbę z pkt 8a, a liczbą z pkt 4; a także o przypuszczalnej przyczynie tego, że liczba z pkt 8a jest większa od liczby z pkt 6^{*)}; jeżeli różnica nie występuje – wpisać „brak uwag”:

19.^{*)} Uwagi o przypuszczalnej przyczynie wystąpienia kart nieważnych (pkt 9); jeżeli liczba w pkt 9 wynosi 0 – wpisać „brak uwag”:.....

20.^{*)} W trakcie głosowania wydano następujące zarządzenia^{*)}; jeżeli nie wydano – wpisać „brak zarządzeń”:

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

21. ^{*)} Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów ^{***)}^{****)}; jeżeli nie ma – wpisać odpowiednio „brak zarzutów” lub „brak mężów zaufania w obwodzie”:
-
-
22. ^{*)} Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów ^{***)}^{****)}; jeżeli nie ma – wpisać „brak zarzutów”:
-
-
23. ^{*)} Inne uwagi ^{***)}; jeżeli nie ma – wpisać „brak uwag”:
-
-

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

- | | | |
|-----|---|----------|
| 1) | ..... | ..... |
| | (nazwisko i imię – imiona, funkcja w Komisji) | (podpis) |
| 2) | ..... | ..... |
| 3) | ..... | ..... |
| 4) | ..... | ..... |
| 5) | ..... | ..... |
| 6) | ..... | ..... |
| ... | | |



^{*)} Niepotrzebne pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.
^{**)} W przypadku poddania pod referendum trzech lub więcej spraw numeracja punktu musi być odpowiednio zmieniona.
^{***)} Jeżeli treść dotycząca danego punktu protokołu nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w odpowiednim punkcie protokołu.
^{****)} W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu.

Miejsce na symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

Wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego w sprawie odwołania organu gminy (zał. nr 7 do Uchwały PKW 2016)

REFERENDUM GMINNE				
W SPRAWIE ODWOŁANIA				
ZARZĄDZONE NA				
Gminna^{*)}/Miejska^{*)} Komisja do spraw Referendum w				
Gmina		Powiat		Województwo

PROTOKÓŁ USTALENIA WYNIKU REFERENDUM GMINNEGO

Wyniki głosowania i wynik referendum ustalono w dniu 20..... r.

Głosowanie przeprowadzono w obwodach głosowania.

Na podstawie protokołów głosowania otrzymanych od wszystkich, tj. ... obwodowych komisji do spraw referendum, Komisja ustaliła następujące wyniki głosowania:

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania								
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania								
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania								
2	Liczba kart do głosowania otrzymanych przez komisje obwodowe								
3	Nie wykorzystano kart do głosowania								
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania								
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania								
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania								
5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika								
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne								
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych								
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu								
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane								
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania								
7d	zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania								
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urn								

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

8	Liczba kart wyjętych z urn								
8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania								
9	Liczba kart nieważnych								
10	Liczba kart ważnych (liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu)								
11	Liczba głosów nieważnych								
12	Liczba głosów ważnych								
13a	Liczba głosów pozytywnych „Tak”								
13b	Liczba głosów negatywnych „Nie”								

14. Komisja ustaliła, co następuje:

- a)^{*)} w wyborze w dniu odwoływanego organu
liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu (liczba kart ważnych),
wyniosła,
zatem 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego
organu wynosi,
- b) liczba osób uprawnionych do głosowania wyniosła,
- c) liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu
(liczba kart ważnych), wyniosła,
(frekwencja wyniosła%),
- d) liczba głosów ważnych wyniosła,
- e) liczba głosów za odwołaniem organu (pozytywnych „Tak”)
wyniosła

15.^{*)} Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 55 ust. 2/i art. 56 ust. 1^{**)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) stwierdza, że:

- a) referendum jest ważne^{*)}/nieważne^{*)}, gdyż wzięło w nim udział nie mniej^{*)}/mniej^{*)} niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu,
- b) został/a odwołany/a^{*)}/nie został/a odwołany/a^{*)},
(nazwa odwoływanego organu)
- ^{**)}gdyż za odwołaniem organu oddano więcej^{*)}/nie więcej^{*)} niż połowę ważnie oddanych głosów.

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

15.)^{****)} Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 55 ust. 1/i art. 56 ust. 1^{**)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) stwierdza, że:

- a) referendum jest ważne^{*)}/nieważne^{*)}, gdyż wzięło w nim udział nie mniej^{*)}/mniej^{*)} niż 30% uprawnionych do głosowania,
- b) został/a odwołany/a^{*)}/nie został/a odwołany/a^{*)},
(nazwa odwoływanego organu)

^{**)}gdyż za odwołaniem organu oddano więcej^{*)}/nie więcej^{*)} niż połowę ważnie oddanych głosów.

16.^{****)} Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać odpowiednio „brak zarzutów” lub „brak mężów zaufania”:^{*****)}

.....

.....

.....

17.^{****)} Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać „brak zarzutów”:^{*****)}

.....

.....

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

- 1)
(nazwisko i imię – imiona, funkcja w Komisji)
(podpis)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)
- 6)
- ...



^{*)} Niepotrzebne skreślić lub pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.
^{**)} Skreślić lub pominąć, jeżeli referendum jest nieważne.
^{***)} Ma zastosowanie wyłącznie w referendum w sprawie organu wykonawczego gminy wybranego przez radę.
^{****)} Jeżeli treść dotycząca danego punktu protokołu nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w odpowiednim punkcie protokołu.
^{*****)} W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu.

Miejsce na symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

Wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano jedną sprawę (zał. nr 8 do Uchwały PKW 2016)

REFERENDUM GMINNE			
W SPRAWIE			
ZARZĄDZONE NA			
Gminna^{*)}/Miejska^{*)} Komisja do spraw Referendum w			
Gmina		Powiat	
		Województwo	

PROTOKÓŁ USTALENIA WYNIKU REFERENDUM GMINNEGO

Wyniki głosowania i wynik referendum ustalono w dniu 20..... r.

Głosowanie przeprowadzono w obwodach głosowania.

Na podstawie protokołów głosowania otrzymanych od wszystkich, tj. ... obwodowych komisji do spraw referendum, Komisja ustaliła następujące wyniki głosowania:

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania								
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania								
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania								
2	Liczba kart do głosowania otrzymanych przez komisje obwodowe								
3	Nie wykorzystano kart do głosowania								
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania								
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania								
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania								
5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika								
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne								
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych								
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu								
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane								
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania								
7d	Liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania								
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urn								
8	Liczba kart wyjętych z urn								
8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania								

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

9	Liczba kart nieważnych								
10	Liczba kart ważnych (liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu)								
11	Liczba głosów nieważnych								
12	Liczba głosów ważnych								
13a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”								
13b	Liczba głosów negatywnych „Nie”								
13a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1								
13b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2								
13...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...								

14. Komisja ustaliła, że w referendum wzięło udział osób. Uprawnionych do głosowania było osób, w referendum wzięło więc udział mniej^{*)}/nie mniej^{*)} niż 30% uprawnionych do głosowania; frekwencja wyniosła%.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) stwierdza, że referendum jest ważne^{*)}/nieważne^{*)}.

15.^{**)} Komisja ustaliła, że większość^{*)}/nie mniej niż 2/3^{*)} ważnych głosów oddano za odpowiednią pozytywną^{*)}/negatywną^{*)}, wariantem 1^{*)}/wariantem 2^{*)}/wariantem ...^{*)}.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 56 ust. 1^{*)}/art. 56 ust. 2^{*)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym stwierdza, że wynik referendum jest rozstrzygający^{*)}/nie jest rozstrzygający^{*)}.

16.^{***)} Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać odpowiednio „brak zarzutów” lub „brak mężów zaufania”:^{****)}

.....
.....
.....

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

17.***) Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać „brak zarzutów”:****)

.....

.....

.....

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

- | | | |
|-----|---|----------|
| 1) | ..... | ..... |
| | (nazwisko i imię – imiona, funkcja w Komisji) | (podpis) |
| 2) | ..... | ..... |
| 3) | ..... | ..... |
| 4) | ..... | ..... |
| 5) | ..... | ..... |
| 6) | ..... | ..... |
| ... | | |



*) Niepotrzebne skreślić lub pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.

***) Skreślić lub pominąć, jeżeli referendum jest nieważne.

****) Jeżeli treść nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w miejscu przeznaczonym na wpisanie adnotacji.

*****) W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu.

Miejsce na symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

Wzór protokołu ustalenia wyniku referendum gminnego, w którym pod referendum poddano więcej niż jedną sprawę (zał. nr 9 do Uchwały PKW 2016)

REFERENDUM GMINNE			
W SPRAWACH			
ZARZĄDZONE NA			
Gminna^{*)}/Miejska^{*)} Komisja do spraw Referendum w			
Gmina		Powiat	Województwo

PROTOKÓŁ USTALENIA WYNIKU REFERENDUM GMINNEGO

Wyniki głosowania i wynik referendum ustalono w dniu 20..... r.

Głosowanie przeprowadzono w obwodach głosowania.

Na podstawie protokołów głosowania otrzymanych od wszystkich, tj. ... obwodowych komisji do spraw referendum, Komisja ustaliła następujące wyniki głosowania:

1	Liczba osób uprawnionych do głosowania								
1a	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części A spisu w chwili zakończenia głosowania								
1b	w tym liczba osób uprawnionych do głosowania umieszczonych w części B spisu w chwili zakończenia głosowania								
2	Liczba kart do głosowania otrzymanych przez komisje obwodowe								
3	Nie wykorzystano kart do głosowania								
4	Liczba osób, którym wydano karty do głosowania								
4a	w tym liczba osób umieszczonych w części A spisu, którym wydano karty do głosowania								
4b	w tym liczba osób umieszczonych w części B spisu, którym wydano karty do głosowania								
5	Liczba osób głosujących przez pełnomocnika								
6	Liczba osób, którym wysłano pakiety referendalne								
7	Liczba otrzymanych kopert zwrotnych								
7a	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu								
7b	Liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane								
7c	Liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania								
7d	Liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania								
7e	Liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urn								
8	Liczba kart wyjętych z urn								
8a	w tym liczba kart wyjętych z kopert na kartę do głosowania								

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

9	Liczba kart nieważnych							
10	Liczba kart ważnych (<i>liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu</i>)							

A. SPRAWA 1.

11	Liczba głosów nieważnych							
12	Liczba głosów ważnych							

13a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”							
13b	Liczba głosów negatywnych „Nie”							

13a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1							
13b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2							
13...	Liczba głosów za wyborem wariantu ...							

B. SPRAWA 2.

14	Liczba głosów nieważnych							
15	Liczba głosów ważnych							

16a ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”							
16b	Liczba głosów negatywnych „Nie”							

16a ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1							
16b	Liczba głosów za wyborem wariantu 2							
16..	Liczba głosów za wyborem wariantu ...							

... SPRAWA ...^{*)}

....	Liczba głosów nieważnych							
....	Liczba głosów ważnych							

.... ^{*)}	Liczba głosów pozytywnych „Tak”							
....	Liczba głosów negatywnych „Nie”							

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

..... ^{*)}	Liczba głosów za wyborem wariantu 1							
.....	Liczba głosów za wyborem wariantu 2							
.....	Liczba głosów za wyborem wariantu ...							

... . Komisja ustaliła, że w referendum wzięło udział osób. Uprawnionych do głosowania było osób, w referendum wzięło więc udział mniej^{*)}/nie mniej^{*)} niż 30% uprawnionych do głosowania; frekwencja wyniosła%.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 400) stwierdza, że referendum jest ważne^{*)}/nieważne^{*)}.

... .^{**)} Komisja ustaliła, że w sprawie 1 większość^{*)}/nie mniej niż 2/3^{*)} ważnych głosów oddano za odpowiedzią pozytywną^{*)}/negatywną^{*)}, wariantem 1^{*)}/wariantem 2^{*)}/wariantem ...^{*)}.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 56 ust. 1^{*)}/art. 56 ust. 2^{*)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym stwierdza, że wynik referendum jest w sprawie 1 rozstrzygający^{*)}/nie jest rozstrzygający^{*)}.

... .^{**)} Komisja ustaliła, że w sprawie 2 większość^{*)}/nie mniej niż 2/3^{*)} ważnych głosów oddano za odpowiedzią pozytywną^{*)}/negatywną^{*)}, wariantem 1^{*)}/wariantem 2^{*)}/wariantem ...^{*)}.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 56 ust. 1^{*)}/art. 56 ust. 2^{*)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym stwierdza, że wynik referendum jest w sprawie 2 rozstrzygający^{*)}/nie jest rozstrzygający^{*)}.

... .^{**)} Komisja ustaliła, że w sprawie ... większość^{*)}/nie mniej niż 2/3^{*)} ważnych głosów oddano za odpowiedzią pozytywną^{*)}/negatywną^{*)}, wariantem 1^{*)}/wariantem 2^{*)}/wariantem ...^{*)}.

Komisja, w związku z powyższym, na podstawie art. 56 ust. 1^{*)}/art. 56 ust. 2^{*)} ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym stwierdza, że wynik referendum jest w sprawie ... rozstrzygający^{*)}/nie jest rozstrzygający^{*)}.

Miejsce na parafowanie strony przez członków Komisji obecnych przy sporządzeniu protokołu lub symbol kontrolny systemu informatycznego albo jego kod kreskowy

...^{***}) Adnotacja o wniesieniu uwag przez mężów zaufania z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać odpowiednio „brak zarzutów” lub „brak mężów zaufania”^{****}):

....^{***}) Adnotacja o wniesieniu uwag przez członków Komisji z wymienieniem konkretnych zarzutów; jeżeli nie ma – wpisać „brak zarzutów”^{****}):

Przy sporządzeniu protokołu obecni byli członkowie Komisji:

- 1)
(nazwisko i imię – imiona, funkcja w Komisji)
(podpis)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)
- 6)
-



^{*)} Niepotrzebne skreślić lub pominąć przy sporządzaniu formularza protokołu.

^{**)} Skreślić lub pominąć, jeżeli referendum jest nieważne.

^{***)} Jeżeli treść nie mieści się na formularzu, należy dołączyć ją do protokołu, zaznaczając to w miejscu przeznaczonym na wpisanie adnotacji

^{****)} W razie zgłoszenia uwag przez mężów zaufania lub członków Komisji, stanowisko Komisji wobec zarzutów należy dołączyć do protokołu