



Warszawa, dnia 15 listopada 2022 r.

**Opinia**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym**

**I. Przedmiot opinii.**

Przedmiotem opinii prawnej jest ocena postanowień projektu ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym, druk nr 1768 IX kadencji Sejmu<sup>1</sup>, zwanej dalej w skrócie **ustawą nowelizującą**.

**II. Podstawa prawna.**

Przygotowując opinię prawną uwzględniono w szczególności następujące akty prawne:

- 1) ustawę z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako Konstytucja RP;
- 2) Europejską Kartę Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (DZ. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), dalej w skrócie EKSL;
- 3) ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), dalej w skrócie u.s.g.;
- 4) ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) dalej w skrócie u.s.p.;
- 5) ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), dalej w skrócie u.s.w.;
- 6) ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741) dalej w skrócie u.r.l.;

---

<sup>1</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o referendum lokalnym (druk nr 1768), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1768>, dostęp na 30.10.2022 r.



- 7) ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1277 z późn. zm.).

Opinia odzwierciedla stan prawny na dzień 31 października 2022 r.

### **III. Zastrzeżenia.**

Niniejsza opinia stanowi wyłącznie uzasadnienie stanowiska dotyczącego zgodności z prawem opiniowanego projektu ustawy i nie może być oceniana i powoływana w oderwaniu od całości jej treści, ani też wykorzystywana w innym celu niż jako opinia do tego projektu ustawy.

Opinia ta nie może służyć do udzielania odpowiedzi na inne zagadnienia niż objęte jej treścią.

### **IV. Analiza prawna.**

#### **IV.1. Wprowadzenie.**

Referendum lokalne stanowi jedno z najważniejszych instrumentów bezpośredniego oddziaływania wspólnoty samorządowej zarówno na zadania publiczne wykonywane wobec członków takiej wspólnoty przez organy samorządowe oraz na inne organy władzy publicznej, jak i skład osób pełniących funkcje monokratycznych organów wykonawczych w gminach oraz członków (radnych) organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z zasadą korporacyjności wyrażoną wprost w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, wszyscy mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowią z mocy prawa wspólnoty samorządowe. Tym samym to mieszkańcy stanowią podstawę istnienia jednostek samorządu terytorialnego i ich dobro (rozumiane jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb członków takich wspólnot) powinno stanowić podstawę do przekazywania jednostkom samorządu zadań do wykonywania (zadań własnych). Nie można pominąć treści art. 170 Konstytucji RP, zgodnie z którym gwarantuje się członkom wspólnoty samorządowej prawo do decydowania o sprawach dotyczących tej wspólnoty w drodze referendum.



Wzmacnianie instytucji referendum lokalnego wpisuje się w koncepcję samorządu terytorialnego określoną w art. 3 ust. 1 i 2 EKSL. Zgodnie z tym przepisem samorząd lokalny to 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, przy czym prawo to jest realizowane albo przez rady lub zgromadzenia, albo przez zgromadzenia obywateli, referendum lub każdą inną formę bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Także Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wspólnota samorządowa traktowana jako zbiorowość posiada podmiotowość w sensie politycznosocjologicznym, dającą jej prawo do wypowiedzania się bezpośredniego o sprawach dotyczących tej wspólnoty<sup>2</sup>.

Już powołane przepisy konstytucyjne wraz z konstytucyjną zasadą pomocniczości wskazującą na potrzebę umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot (a więc przede wszystkim wspólnot samorządowych) nakazując, aby regulacje normatywne obejmujące instytucję referendum lokalnego miały na celu wzmocnienie tej instytucji poprzez w szczególności poszerzenie zakresu spraw objętych referendami, ułatwienie jego przeprowadzania i eliminowanie wszelkich nieprecyzyjnych regulacji utrudniających stosowanie tej instytucji. Taki powinien być cel nowelizacji ustawy o referendum lokalnym.

#### **IV.2. Poszerzenie zakresu przedmiotowego referendum.**

Stosownie do proponowanej zmiany art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy nowelizującej, przedmiotem referendum może stać się każda inna sprawa niż objęta art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.r.l., i ile będzie ona dotyczyła społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę samorządową.

Projektowana zmiana dotyczy wykreślenia z dotychczasowej treści art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. przymiotnika „istotnych” do określenia spraw, mogących być przedmiotem referendum lokalnego. Tym samym skutkiem takiej zmiany będzie poszerzenie zakresu spraw objętych referendami. Propozycja ta jest zgodna z art. 170 Konstytucji RP, stosownie do którego członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze

---

<sup>2</sup> Wyrok TK z 26 lutego 2003 r. sygn. K 30/02, opubl. w OTK-A 2003/2/16.



referendum w sprawach dotyczących tej wspólnoty. Tym samym skoro Konstytucja nie ogranicza spraw dotyczących wspólnoty samorządowej tylko do spraw „istotnych”, to zaproponowana nowelizacja art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. usuwa niespójność pomiędzy dotychczasową treścią tego przepisu a art. 170 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że nawet po wejściu w życie tego przepisu każda sprawa dotycząca wspólnoty samorządowej będzie mogła być przedmiotem referendum.

Dokonując interpretacji nowelizowanego art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. należy uwzględnić także treść art. 17 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym referendum nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem<sup>3</sup>. Tym samym wszędzie tam, gdzie ustawodawca **przyznaje kompetencję do określenia sposobu załatwiania sprawy** organowi wykonującemu władzę publiczną pozostającemu poza strukturą organizacyjną tej jednostki samorządu terytorialnego, w której tworząca ją wspólnota wyrazi swoją wolę w drodze referendum – wynik referendum nie może być wiążący dla tego organu. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne określone ustawami (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). **Jeżeli sprawa publiczna została powierzona przez ustawodawcę do załatwienia przez inny organ niż organ danej jednostki samorządu terytorialnego, to nie stanowi ona zadania publicznego danej wspólnoty samorządowej**, a tym samym wspólnota ta zarówno działając bezpośrednio w drodze referendum jak i za pośrednictwem swoich organów przedstawicielskich nie może rościć sobie prawa do współdecydowania.

Generuje to kolejny problem, niestety nie zauważony w ramach projektowanej nowelizacji, na który zwrócił uwagę TK w wyroku z 26 lutego 2003 r. sygn. K 30/02 oraz który zauważono w doktrynie<sup>4</sup>. **Ustawa o referendum lokalnym nie zna innego typu referendów lokalnych jak referendum wiążące**. Tym samym nie można na podstawie tej ustawy uznać, że dany typ referendów ma jedynie charakter opiniodawczy lub konsultacyjny. Uznanie, że referendum lokalne może być przeprowadzone w każdej

<sup>3</sup> Jako przykład referendum mogącego prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem wskazano w orzecznictwie sądowym np. referendum w sprawie lokalizowania zakładu wydobywczego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (wyrok NSA z 17 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2232/19, opubl. w LEX nr 2740626).

<sup>4</sup> A. Kisielewicz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 46-50l P. Uziębło, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 23.

sprawie dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę samorządową oznacza, że będzie ono miało *de lege lata* postać referendum wiążącego. Innej formy referendum nie zna ustawa o referendum lokalnym.

Porównując treść art. 2 ust. 1 pkt 2 z pkt. 3 u.r.l. należy dojść do wniosku, że **referenda objęte nowelizowanym przepisem obejmują wszystkie inne sprawy niż te**, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego. Wynikająca stąd sytuacja, w której wspólnota samorządowa w drodze ważnego i rozstrzygającego referendum w sposób wiążący zobowiązuje np. organ administracji rządowej, ministra lub Prezesa Rady Ministrów do wydania aktu o określonej treści - mimo że żaden przepis niekiedy nawet nie przyznaje udziału organom jednostki samorządu w procedurze jego podjęcia - byłaby nie do zaakceptowania jako naruszająca zasadę legalności (art. 7 Konstytucji RP), jak i zasadę decentralizacji niedopuszczającą autonomii wspólnot samorządowych ani ich organów do kreowania dla siebie kompetencji lub zadań publicznych. Dotyczy to także spraw rozstrzyganych przez organy pozostające poza daną strukturą jednostki samorządu w drodze uprawnień dyskrecjonalnych. Zorganizowanie referendum lokalnego w sprawie mającej charakter tzw. związany i załatwiany przez organ spoza struktury danego samorządu byłoby dodatkowo niezgodne z art. 17 ust. 1 u.r.l. jako prowadzące do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

**Zaproponowana nowelizacja art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. jest zasadna, ale powinna dodatkowo obejmować wyraźne doprecyzowanie, że w przypadkach objętych tym przepisem referendum lokalne ma charakter wiążący tylko dla organów danej jednostki samorządu, jeżeli posiadają one kompetencje do współdziałania w załatwianiu danej sprawy i takie referendum nie ma charakteru wiążącego dla organu pozostającego poza strukturą organów samorządu tej jednostki<sup>5</sup>.**

#### **IV.3. Zmniejszenie liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum lokalnego.**

<sup>5</sup> Tak też w doktrynie, A. Rytel-Warzochoa, *Referendum lokalne w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych i proponowanych zmian*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2020, nr 2, s. 80-81.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją art. 4 u.r.l. referendum przeprowadza się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 1 tej ustawy, 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.

Zaproponowana zmiana dotyczy zmniejszenia liczby podpisów niezbędnych do skutecznego złożenia wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum z 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu na 5 % i z 5 % uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa na 2,5 % tych mieszkańców.

Tak radykalne obniżenie dotychczasowych progów minimalnego poparcia wniosku referendalnego należy ocenić nie tylko przez pryzmat samego art. 4 u.r.l., ale także poprzez ocenę pozostałych przepisów tej ustawy.

Dotychczasowy wymóg uzyskania 10 % poparcia uprawnionych mieszkańców gminy lub powiatu był traktowany jako istotna bariera. Przykładowo w takich gminach jak Miasto Kraków, gdzie liczba osób uprawnionych do głosowania wynosi ok. 600 tys., 10 % z tej liczby to ok. 60 tys. osób. Zasadniczo jeszcze większe poparcie jest wymagane w przypadku referendum wojewódzkiego. Tylko bowiem w najmniej licznych województwach (opolskie, lubuskie), wymóg uzyskania 5 % poparcia będzie trochę mniejszy lub oscylował wokół liczby 50 tys. osób.

Ponadto dotychczasowe minimalne progi poparcia stanowiły barierę utrudniającą wszczynanie referendów także dlatego, że konieczność zebrania poparcia pod wnioskiem o referendum ograniczona była materialnym terminem 60-dniowym liczonym od daty powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty bądź marszałka województwa na podstawie art. 12 ust. 1 u.r.l. o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum.

Jednakże nowelizacja ustawy o referendum lokalnym obejmuje znaczące (o czym poniżej) wydłużenie terminu zbierania podpisów pod wnioskiem w sprawie referendum. Tym samym proponowana zmiana będzie skutkowałą radykalnym obniżeniem wymagań co do zebrania poparcia pod wnioskiem referendalnym, a tym samym samo zebranie wymaganego poparcia wniosku referendalnego będzie dużo prostsze.

**Tym niemniej należy ocenić projektowaną nowelizację art. 4 u.r.l. jako uzasadnioną.**

Ułatwienie zebrania wymaganego poparcia pod wnioskiem w sprawie referendum nie powinno być traktowane jako deprecjonujące samo referendum, które w związku z tym mogłoby być zorganizowane także w sprawie marginalnej lub mało znaczącej<sup>6</sup>. To do inicjatorów referendum powinna należeć inicjatywa zainteresowania mieszkańców daną sprawą i jeżeli mieszkańcy wyrażą wolę zajęcia stanowiska w takiej sprawie, to będzie to oznaczało, że jest ona ważna przynajmniej dla tej części mieszkańców, którzy popierają wniosek referendalny.

Projektowana nowelizacja wpisuje się w zasadę pomocniczości oraz jest zgodna z art. 170 Konstytucji RP i art. 3 ust. 1 i 2 EKSL.

#### **IV.4. Wprowadzenie limitu referendów lokalnych w ciągu kadencji.**

Jednym z kluczowych przepisów dodawanych do ustawy o referendum lokalnym jest art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej wprowadzający znaczące ograniczenie liczby referendów za wyjątkiem referendów dotyczącym odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz organu wykonawczego gminy. Przepis ten zakłada ograniczenie liczby tzw. referendum tematycznych, a więc takich, w których mieszkańcy będą wypowiadać się w każdej innej sprawie niż odwołanie organu samorządowego.

Zgodnie z zaproponowanym art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej referendum przeprowadza się w dzień wolny od pracy dwa razy w ciągu kadencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przy czym pierwsze referendum („po raz pierwszy”) może mieć miejsce w okresie nie wcześniej niż przed upływem 1,5 roku od dnia wyboru organu stanowiącego i nie później niż po upływie 2 lat od daty jego wyboru; a drugie referendum („po raz drugi”) w okresie nie wcześniej niż 1 rok od dnia upływu kadencji organu stanowiącego i nie później niż przed upływem 6 miesięcy od dnia upływu tej kadencji.

---

<sup>6</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 168.

**Tak zaproponowany przepis jest sprzeczny z art. 170 Konstytucji RP**, który nie zakłada żadnych ograniczeń co do liczby referendów w trakcie kadencji organów jednostki samorządu terytorialnego. Sprzeczność projektowanego art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej z art. 170 Konstytucji RP ta ma przede wszystkim **charakter materialny**. Istotą wspólnoty samorządowej jest jej podmiotowość rozumiana jako prawo mieszkańców do wyrażania swojego stanowiska wobec organów wykonujących władzę publiczną, a w szczególności wobec organów danej jednostki samorządu realizujących zadania publiczne na rzecz członków takiej wspólnoty.

Z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP zawierającego zasadę korporacyjności (potwierdzoną w art. 1 ust. 1 każdej z trzech ustrojowych ustaw samorządowych) wynika, że każda wspólnota samorządowa to ogół mieszkańców. Tym samym **ograniczenie liczby referendów** w sprawach dotyczących zarówno sposobu rozstrzygnięcia sprawy danej wspólnoty mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji jej organów (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l.) jak i w każdej innej sprawie dotyczącej społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę (art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l. ustawy nowelizującej) **stanowi bezpośrednią ingerencję w zasadę korporacyjności samorządu, z której wynika podmiotowość wspólnot samorządowych**. W ten bowiem sposób **mieszkańców traktowanych *in gremio* znacząco pozbawi się prawa do wyrażania wiążącego stanowiska i decydowania o sprawach danej wspólnoty**.

Ponadto zmiana objęta proponowanym art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej narusza konstytucyjną zasadę subsydiarności zawartą w preambule do Konstytucji RP, której celem jest umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Znaczące ograniczenie liczby referendów do dwóch w trakcie kadencji nie dość, że nie umacnia uprawnień obywateli i ich wspólnot, to je znacząco ogranicza. Skoro przed projektowaną zmianą ustawodawca nie ograniczał liczby referendów, to tym samym przyznał wspólnocie samorządowej prawo do ich organizowania w dowolnej liczbie, a pozbawienie tak przyznanego uprawnienia musiałoby być uzasadnione ze względu na kolizję z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Z uzasadnienia projektu wynika, że zaproponowane tylko dwa referenda wynikają z dużego zaangażowania logistycznego i finansowego w zakresie przeprowadzenia



referendum i chęci usprawnienia procesu organizowania referendum (s. 7 i s. 1 *uzasadnienia projektu nowelizowanej ustawy*).

Takie uzasadnienie jest w oczywisty sposób niespójne tak z celem proponowanej nowelizacji, jakim ma być „dążenie do stworzenia silniejszych gwarancji zabezpieczających właściwe sprawowanie demokracji bezpośredniej” (s. 1 *uzasadnienia projektu nowelizowanej ustawy*), jak i z zaproponowanymi zmianami innych przepisów ustawy o referendum lokalnym, które niewątpliwie mają na celu nie utrudnianie, ale ułatwianie przeprowadzenia samego referendum. Co istotne, zakres zaangażowania organizacyjnego i finansowego w przygotowanie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego oraz referendum tematycznego jest jeśli nie identyczny, to co najmniej porównywalny. Zakres zaangażowania i ponoszonych wydatków jest zasadniczo niezależny od przedmiotu referendum.

Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej w żaden sposób nie wynika, dlaczego maksymalna liczba w czasie jednej kadencji została określona na dwa referenda. Spowoduje to dodatkowe ograniczenie i tak już nielicznych referendów tematycznych. Liczba takich referendów (objętych art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3 u.r.l.) w kadencji samorządu przypadającego na lata 2014-2018 wynosiła łącznie 26, z czego tylko 13 było ważnych<sup>7</sup>. W kadencji 2010-2014 takich referendów było także niewiele ponad 20<sup>8</sup>.

Projektowana nowelizacja nie bierze pod uwagę także i tego, że referenda tematyczne dotyczą spraw wspólnoty samorządowej, a tym samym nie można z góry założyć, że tylko dwie sprawy w czasie 5-letniej kadencji będą w ogóle mogły być objęte takim referendami. Może bowiem okazać się, że po drugim referendum tematycznym zaistnienie pilna potrzeba wyrażenia wiążącego stanowiska przez wspólnotę samorządową co do istotnej dotyczącej tej wspólnoty sprawy.

Budzi zasadnicze wątpliwości sam sposób opisanie terminów referendów, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej. Skoro pierwsze referendum może być przeprowadzone w okresie 6-miesiący pomiędzy przedziałem czasowym wynoszącym od 1,5 do 2 lat po wyborach i drugie w okresie 6-miesiący w przedziale

---

<sup>7</sup> T. Zakrzewski, *Referendum lokalne: czas na reformę*. Ekspertyza Instytutu Spraw Obywatelskich, Warszawa 2020, s. 14-15.

<sup>8</sup> <https://fka.pl/pl/publication/czy-mieszkanicy-moga-decydowac-o-sprawach-gminy>, dostęp na 30.10.2022 r.

czasowym wynoszącym od 4 do 4,5 lat po wyborach, to dlaczego pominięty został okres 2 lat (24 miesiące) pomiędzy opisanymi przedziałami czasowymi?

Nie wiadomo również, czy projektowane w art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 terminy obejmują tylko pojęcie uchwał o przeprowadzeniu referendum lub przeprowadzenie postępowań mających na celu zebranie poparcia pod wnioskami referendalnymi, czy także samo przeprowadzenie głosowania referendalnego. W praktyce może okazać się, że rozpoznanie wniosku złożonego wójtowi np. po 6 miesiącach od daty wyborów spowoduje podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie referendum w ciągu kolejnego miesiąca (zgodnie z art. 18 u.r.l.), ale w takiej uchwale termin przeprowadzenia referendum będzie wyznaczony na dzień między 18 miesiącem od daty wyborów a 24 miesiącem od tej daty. Czy jest jakiegokolwiek uzasadnienie oczekiwania przez okres np. jednego roku lub dłużej na przeprowadzenie referendum, skoro w tym czasie sam temat referendum może stracić na aktualności? Kolejny problem dotyczyłby ustalenia dat referendów przeprowadzanych na podstawie uchwał rady gminy i np. rady powiatu. Uchwały te mogą zapadać w różnych terminach i w razie wyznaczenia w nich odrębnych terminów referendum powstałby problem zarządzenia głosowania na ten sam dzień (art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej).

**Proponowany w ustawie nowelizującej art. 6a ust. 1 jest nie tylko sprzeczny z art. 170 Konstytucji RP oraz konstytucyjnie wyrażoną zasadą pomocniczości, ale też nie został w żaden sposób uzasadniony co do celów jakie ma realizować.** Może to doprowadzić do ograniczenia i tak już nielicznych referendów tematycznych, a ponadto generować i takie sytuacje, w których organy samorządowe, wiedząc o ograniczonej ilości referendów i czasu ich przeprowadzenia, będą miały świadomość znacznego ograniczenia wspólnoty samorządowej co do możliwości skutecznego wpływania na sposób załatwiania spraw.

#### IV. 5. Terminy referendów.

Projektowana nowelizacja obejmuje zmianę treści art. 8a u.r.l.

Zgodnie z dotychczasową treścią art. 8a ust. 1 ww. ustawy „referendum nie zarządza się na dzień, na który zarządzone 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)”.

Stosownie zaś do art. 8a ust. 1 ustawy nowelizującej „referendum nie zarządza się na dzień, na który zostały zarządzone wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego lub wybory wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”.

Proponowana zmiana skutkuje tym, że będzie dopuszczalnym przeprowadzenie referendum w tym samym dniu co wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i wybory do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym częściowo powraca się w nowelizowanym przepisie do regulacji obowiązującej przed dniem 20 lipca 2018 r., kiedy to wszedł w życie art. 8a u.r.l.<sup>9</sup>.

Kierunek projektowanej zmiany jest ze wszech miar pozytywny. Ustawodawca wprowadzając art. 8a do ustawy o referendum lokalnym nie uzasadnił przyczyn takiej regulacji<sup>10</sup>. Natomiast w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zmiana art. 8a wynika z kierowania się zasadą obniżania kosztów organizacji referendum.

Jeżeli uznać ten argument za zasadny, to należałoby stwierdzić, że **pozostawiony w art. 8a ust. 1 ustawy nowelizującej zakaz przeprowadzania referendum w dniu, w którym mają odbyć się wybory do organów stanowiących** jednostek samorządu terytorialnego lub **wybory wójtów** (burmistrzów, prezydentów miast) **także nie jest niezbędny**. Jeżeli może w tym samym dniu pracować komisja wyborcza w wyborach np. do Sejmu i Senatu i komisja powołana do przeprowadzenia głosowania referendalnego, to nie powinno być dodatkowych trudności w pracy komisji wyborczej w wyborach samorządowych i odrębnej komisji do głosowania referendalnego. Żadne argumenty przeciw takiego rozwiązaniu nie zostały zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej.

---

<sup>9</sup> Art. 4 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1349).

<sup>10</sup> Żadnego uzasadnienia wprowadzenia art. 8a nie zawierało uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2610, VIII kadencji Sejmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2610>, dostęp na 30.10.2022 r.)



Ponadto możliwość przeprowadzenia referendum i wyborów samorządowych potwierdza objęty ustawną nowelizującą art. 8a ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym można zarządzić na ten sam dzień referendum i wybory przedterminowe, uzupełniające, ponowne wybory lub nowe wybory organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź przedterminowe lub ponowne wybory wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W związku z powyższym wobec braku uzasadnienia ograniczeń w przeprowadzaniu referendum i wyborów w tym samym dniu, należałoby zaproponować skreślenie dotychczasowego art. 8a u.r.l., a nie jego nowelizację w zaproponowanej wersji.

Wobec niekonstytucyjności projektowanego art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej, także projektowany art. 6a ust. 2 dopuszczający możliwość przeprowadzenia więcej niż jednego referendum w terminach określonych w art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 jest niezgodny z prawem, a przy tym dodatkowo jest on niespójny z art. 6a ust. 1 i ust. 3 proponowanej nowelizacji.

Opisana w art. 6a ust. 2 sytuacja dotyczy możliwości przeprowadzenia więcej niż jednego referendum w jednym dniu, przy czym skoro art. 6a ust. 1 dopuszcza przeprowadzenie „dwa razy” referendum tematycznego w oddzielnych terminach, to pozostaje jedynie możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego w tym samym terminie co referendum tematyczne. Jednakże do terminów przeprowadzenia referendów w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i organu wykonawczego gminy nie stosuje się ani art. 6a ust. 1, ani też art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej.

Co najwyżej można domniemywać, że art. 6a ust. 2 dotyczy takich przypadków, w których w okresach referendalnych objętych art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej zostały podjęte uchwały o przeprowadzeniu referendum przez radę gminy, radę tego powiatu, który obejmuje gminę, w której ma być przeprowadzone referendum lub sejmiku takiego województwa, w którym rada gminy lub rada powiatu podjęły uchwały o przeprowadzeniu referendum. Pomijając już, że jest to jedynie domniemanie uzasadnienia wprowadzenia art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej, to również należy wziąć pod uwagę i to, że w takiej sytuacji niezależnie od dat przeprowadzenia samych inicjatyw referendalnych referenda te według proponowanej treści ust. 2 art. 6a i tak mogłyby być

przeprowadzane tylko w tym samym dniu. W tym zakresie w pełni zasadnym są dodatkowo uwagi sformułowane powyżej w punkcie IV.5 tejże opinii.

**Art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej jako bezpośrednio związany z art. 6a ust. 1 jest niezgodny z prawem. Zbędną jest nowelizacja art. 8a ust. 1 i 2 i u.r.l. i należy zastanowić się nad jego uchyleniem, ponieważ nie ma żadnych podstaw do ograniczania terminów referendów z uwagi na daty wyborów tak parlamentarnych lub do innych wybieralnych organów, jak i organów samorządowych.**

#### **IV. 6. Zmiany w procedurze referendalnej przeprowadzanej z inicjatywy organu stanowiącego.**

Projektowana nowelizacja art. 9 i art. 10 u.r.l. dotyczy referendum przeprowadzanego z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Zmiana dotychczasowej treści art. 9 ust. 1 u.r.l. polega na dodaniu nowej treści, zgodnie z którą organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum **z uwzględnieniem terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej.**

**Nowelizacja art. 9 ust. 1 u.r.l. jest zbędna** i dodatkowo prowadzi może do niepotrzebnych nieporozumień. Pomijając w tym miejscu samą niezgodność z prawem art. 6a ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej należy stwierdzić, że wyznaczenie terminu przeprowadzenia referendum wynika wprost z już obowiązującego art. 9 ust. 2 pkt 2 u.r.l. i przepis ten nie podlega jakiegokolwiek zmianie w ustawie nowelizującej. Tym samym bez proponowanej zmiany art. 9 ust. 1 u.r.l. i tak byłby wyznaczony termin referendum w uchwale<sup>11</sup>, a gdyby projektowany art. 6a ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej wszedł w życie, to zgodnie z terminami określonymi w tych przepisach.

Analogicznie **za zbędne należy uznać dodanie do obecnej treści art. 18 u.r.l. ustępu drugiego**, zgodnie z którym podejmując uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum organ stanowiący uwzględnia terminy określone w art. 6a ust. 1 i 2 ustawy

<sup>11</sup> Tak też w doktrynie, P. Uziębło, *Ustawa ...*, s. 52; A. Kisielewicz, *Ustawa ...*, s. 77; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum ...*, s. 158.

nowelizującej. Zbędność polega na tym, że już art. 9 ust. 2 pkt 2 u.r.l. nakazuje uwzględnienie terminu referendum zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Nowelizacja art. 9 u.r.l. obejmuje także dodanie ustępu 1a i 1b.

Zgodnie z art. 9 ust. 1a uchwała w sprawie referendum z inicjatywy organu stanowiącego podejmowana jest z własnej inicjatywy organu stanowiącego lub na wniosek organu wykonawczego.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że zmiana ta została podyktowana potrzebą poszerzenia uprawnienia do złożenia projektu uchwały w sprawie referendum przez organ wykonawczy (s. 9 uzasadnienia projektu nowelizowanej ustawy).

**Proponowana zmiana polegająca na dodaniu do art. 9 ust. 1a jest zbędna** i to z kilku powodów. Po pierwsze owy „wniosek” objęty projektowanym art. 9 ust. 1a to nic innego jak projekt uchwały. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g. do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy przygotowywanie projektów uchwał i jest to jedno z podstawowych uprawnień organu wykonawczego. Wójt ma prawo do przedłożenia projektu każdej uchwały, chyba że przepis szczególny wprost wyłącza takie uprawnienie. Takim przykładem wyłączenia organu wykonawczego z możliwości złożenia projektu uchwały jest art. 5 ust. 1 i ust. 1b u.r.l. Analogicznie do zadań zarządu powiatu należy przygotowywanie projektów uchwał (art. 32 ust. 2 pkt 1 u.s.p.).

Błędnym jest więc ponowne uregulowanie uprawnienia przysługującego organom wykonawczym jednostek samorządu w projektowanym art. 9 ust. 1a ustawy nowelizującej.

Kolejną wadą jest posłużenie się w projektowanym art. 9 ust. 1a zwrotem „uchwała .. jest podejmowana z własnej inicjatywy organu stanowiącego ...”. Taki przepis wskazywałby, że inicjatywę w przedmiocie podjęcia uchwały, a więc nic innego jak inicjatywę uchwałodawczą posiada sam organ stanowiący. Takiego przypadku nie obejmują ustrojowe ustawy samorządowe. Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.s.g. projekt uchwały może przedłożyć komisja rewizyjna (analogicznie art. 16 ust. 3 u.s.p. i art. 30 ust. 3 u.s.w.), klub radnych (art. 20 ust. 6 u.s.g., analogicznie - art. 15 ust. 11 u.s.p. i art. 21 ust. 10 u.s.w.), co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady/sejmiku (art. 28b u.s.g., analogicznie - art. 31 ust. 1 u.s.p. i art. 37 ust. 1 u.s.w.), wójt (art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.g.), zarząd powiatu (art. 32 ust. 2 pkt 1 u.s.p.) i zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.w.) oraz grupa



mieszkańców (art. 41a u.s.g., art. 42a u.s.p. i art. 98a u.s.w.). Statuty jednostek samorządu mogą poszerzać krąg podmiotów uprawnionych do wnoszenia projektów uchwał, ale wątpliwym jest, aby takim wnioskodawcą mogła być cała rada gminy/rada powiatu/sejmik województwa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego działając „z własnej inicjatywy” musiałaby w drodze uchwały złożyć projekt uchwały w sprawie referendum, a więc podjąć uchwałę w sprawie przedłożenia projektu uchwały o przeprowadzenie referendum, co samo w sobie byłoby co najmniej nielogiczne.

Tym samym zwrot „z własnej inicjatywy organu stanowiącego” co najwyżej oznacza, że projekt uchwały składają radni w liczbie określonej w statucie, kluby radnych, przewodniczący rady lub komisje radnych. Ten katalog można co najwyżej nazwać zbiorczo „własną inicjatywą organu stanowiącego”, aczkolwiek jest on mylący. Prawdłowo kwestię złożenia projektu uchwały w sprawie referendum dotyczących odwołania wójta reguluje art. 28b ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym taki wniosek (a więc projekt uchwały) przedkłada co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady.

Tym samym negatywnie należy ocenić projektowaną treść art. 9 ust. 1a ustawy nowelizującej. Przepis ten nie tworzy nowych uprawnień, zbędnie potwierdzając prawo organu wykonawczego do wniesienia projektu uchwały w sprawie referendum tematycznego i próbując wprowadzić całkowicie niepotrzebnie kolejny podmiot uprawniony do złożenia projektu uchwały, jakim byłby organ stanowiący.

Identyczne rozwiązanie zawierające inicjatywę rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie odwołania wójta zawiera art. 5 ust. 1b u.r.l., co również jest błędne, ponieważ sugeruje, że to rada gminy (a nie radni) wychodziłaby z inicjatywą podjęcia uchwały, a więc przedkładała także projekt stosownej uchwały.

Zgodnie z projektowanym art. 9 ust. 1b ustawy nowelizującej wniosek (projekt uchwały) w sprawie przeprowadzenia referendum złożony przez organ wykonawczy jest rozpatrywany w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia.

Przepis ten nawiązuje do art. 20 ust. 1 u.s.g. i art. 15 ust. 1 u.s.p. i art. 21 ust. 1 u.s.w., zgodnie z którymi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczących w miarę potrzeb, ale nie rzadziej niż raz na 3 miesiące (raz na kwartał), jednakże art. 20 ust. 1 u.s.g. (i art. 15 ust. 1 u.s.p., art. 21



ust. 1 u.s.w.) nie zawiera nakazu wprowadzenia na sesję organu stanowiącego projektów uchwał złożonych w określonym czasie.

Organizowanie pracy organu stanowiącego obejmuje także ustalanie porządku obrad i należy do wyłącznej kompetencji przewodniczącego tego organu (art. 19 ust. 2 u.s.g., art. 14 ust. 3 u.s.p., art. 20 ust. 3 u.s.w.).

Bez wątplenia celem projektowanego art. 9 ust. 1b było zapewnienie procedowania przez organ stanowiący nad projektem uchwały w sprawie referendum tematycznego zgłoszonym przez organ wykonawczy w okresie trzech miesięcy, a tym samym ograniczenie dyskrejonalnego uprawnienia przewodniczącego organu stanowiącego do dowolnego ustalania porządku obrad na sesje tego organu<sup>12</sup>. Jeżeli taki był cel wprowadzenia tego przepisu, to zapomniano o treści art. 20 ust. 5 u.s.g., zgodnie z którym na wniosek wójta, przewodniczący rady gminy ma obowiązek wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, który wpłynął do rady gminy co najmniej na 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji tej rady. Analogiczną regulację zawiera art. 15 ust. 9 u.s.p. i art. 21 ust. 9 u.s.w.

Projektowany art. 9 ust. 1b ustawy nowelizującej ma znaczenie tylko o tyle, że nakazuje zwołanie sesji organu stanowiącego w ciągu 3 miesięcy od daty złożenia przez wójta projektu uchwały w sprawie referendum.

Natomiast nowelizacja art. 10 u.r.l. polega na uchyleniu jego ust. 2, który określa, że referendum lokalne przeprowadza się w dzień wolny od pracy najpóźniej w 50 dniu od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, za wyjątkiem przypadku, gdy wojewoda unieważnił uchwałę w sprawie referendum, a po wniesieniu skargi sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem uchylił akt nadzoru wojewody – w takim przypadku referendum przeprowadza się w terminie 50 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku sądowego w dniu wolnym od pracy (art. 10 ust. 3 u.r.l.)

Projektowane uchylenie art. 10 ust. 2 u.r.l. w ustawie nowelizującej wynika z określenia terminów przeprowadzenia referendów w projektowanym art. 6a ust. 1. Skoro

---

<sup>12</sup> W praktyce niekiedy w statutach jednostek samorządu powołuje się odrębne komisje mające na celu współpracę w przewodniczącym organu stanowiącego celem ustalania agendy na sesje tego organu (np. § 53 Statutu Miasta Krakowa).



art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej jest niezgodny z prawem, to tym samym także nie powinno się uchylać art. 10 ust. 2 u.r.l.

Z tego samego powodu także nowelizacja art. 10 ust. 4 u.r.l. poprzez dodanie zdania drugiego o treści „W tym przypadku nie stosuje się terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2” nie zasługuje na poparcie.

**Projektowana nowelizacja art. 9 u.r.l. polegająca na zmianie jego ustępu pierwszego oraz dodanie ustępu 1a jest niezgodna z prawem, jak i nowelizacja art. 10 tej ustawy poprzez uchylenie jej ustępu drugiego oraz dodanie do ustępu czwartego zdania drugiego również jest niezgodna z prawem.**

**Natomiast art. 9 ust. 1b nowelizowanej ustawy nie wprowadza istotniejszego novum, ale zobowiązując do rozpoznania projektu uchwały w ciągu 3 miesięcy jednocześnie zobowiązuje do przeprowadzenia w tym terminie sesji organu stanowiącego, a tym samym przepis ten znajduje uzasadnienie i nie jest niezgodny z prawem.**

#### **IV.7. Wprowadzenie 6-miesięcznego terminu na zebranie podpisów mieszkańców popierających referendum.**

Projekt ustawy zawiera nowelizację art. 14 ust. 1 u.r.l. polegającą na wydłużeniu terminu zbierania podpisów mieszkańców popierających inicjatywę referendalną.

Dotychczasowy termin wynosi 60 dni od daty pisemnego powiadomienia odpowiednio wójta, starosty lub marszałka województwa o zamiarze wystąpienia z inicjatywą przeprowadzenia referendum (art. 12 ust. 1 u.r.l.).

**Sama idea wydłużenia tego terminu jest słuszna<sup>13</sup>.** Proponowana nowelizacja wydłuża ten termin jednak aż do sześciu miesięcy. Od strony prawnej wyznaczenie tak długiego terminu nie narusza przepisów prawa, jednak można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście aż tak długi termin wynoszący 6 miesięcy jest zasadny.

W dotychczasowym terminie 60-dniowym inicjator referendum zobowiązany był zebrać podpisy poparcia 10 % mieszkańców gminy lub powiatu bądź 5 % mieszkańców

<sup>13</sup> K. Bandarzewski, *Wszczęcie procedury referendum lokalnego i ocena wniosku w sprawie referendum*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, pod red. M. Steca i K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2010, s. 185.

województwa. Projektowana nowelizacja radykalnie obniża wymóg poparcia wniosku referendalnego z 10 % na 5 % i z 5 % na 2,5 % (projektowana zmiana art. 4 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej), a jednocześnie w art. 14 ust. 1 proponuje zmianę dotychczasowego terminu 60-dniowego do sześciu miesięcy, co stanowi 3-krotne jego wydłużenie.

Tak długi okres z jednej strony może zmniejszyć mobilizację samych mieszkańców do popierania wniosku w sprawie referendum, a z drugiej strony umożliwi organom jednostki samorządu terytorialnego na podjęcie działań „wyprzedzających” samo referendum tylko po to, żeby taką sprawę już załatwić i tym samym zniechęcić mieszkańców do udziału w nim. Ponadto zbieranie podpisów przez okres do 6 miesięcy może skutkować i tym, że niektóre już udzielone poparcia będą nieaktualne w dacie ich sprawdzania przez komisję powołaną na podstawie art. 16 ust. 2 u.r.l. (np. poprzez śmierć osoby popierającej wniosek, zmianę miejsca zamieszkania, itp.)

Jest to jednak termin maksymalny, a tym samym w interesie samego inicjatora będzie jak najszybsze zebranie wymaganego poparcia.

**Poprzez zmniejszenie liczby podpisów popierających wnioski referendalne, zawarty w art. 4 nowelizowanej ustawy, bardziej racjonalnym byłoby wydłużenie okresu zbierania podpisów do 90 dni (3 miesiące), a nie aż do 6 miesięcy.**

#### **IV.8. Wydłużenie terminu na usunięcie braków formalnych wniosku o referendum lokalne.**

Zgodnie z projektowaną nowelizacją art. 16 ust. 4 u.r.l., dotychczasowy 14-dniowy termin na usunięcie usuwalnych uchybień w wniosku referendalnym, został zastąpiony okresem 30-dniowym.

**Tak zaproponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie.** Wydłużenie terminu na usunięcie braków usuwalnych powinno umożliwić inicjatorowi ich rzeczywiste wyeliminowanie. Jest to przy tym termin rozsądny.

Identyczna zmiana została ujęta w art. 22 ust. 3 u.r.l., zgodnie z którym komisarz wyborczy zwracając inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi wniosek zawierający usuwalne uchybienia wyznaczając 30-dniowy (a nie jak dotychczas 14-dniowy) termin do ich usunięcia.

Nowelizacja art. 17 ust. 2 u.r.l. polega na skreśleniu tego ustępu. Przepis ten stanowił, że w przypadku złożenia kilku wniosków mieszkańców w sprawie referendum, organ stanowiący podejmuje uchwałę o ich przeprowadzeniu w takiej kolejności, w jakiej wnioski zostały przekazane przez inicjatorów referendów wójtowi, staroście lub marszałkowi województwa. Tym samym należało zarządzić tyle referendów, ile zostało złożonych wniosków, zgodnie z kolejnością ich składania. Powołany przepis dopuszczał i takie rozwiązanie, że organ stanowiący mógł poddać część wniosków lub nawet wszystkie wnioski pod głosowanie w ramach jednego referendum.

Po skreśleniu tego przepisu objęta nim materia znalazła się w projektowanym art. 6a ust. 2 i 3 ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 6a ust. 2 przeprowadzenie nawet kilku referendów tzw. tematycznych następuje zawsze tego samego dnia. Oznacza to, że dotychczas w obowiązującym art. 17 ust. 2 u.r.l. referenda tematyczne mogły być przeprowadzane w tym samym dniu, ale nie musiały, natomiast treść nowo projektowanego art. 6a ust. 2 nakazuje zawsze przeprowadzenie ich tego samego dnia. Tak projektowana w art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej zmiana wprowadza większe ograniczenia niż wynikające z dotychczasowego art. 17 ust. 2 u.r.l. W związku z niezgodnością z prawem art. 6a ustawy nowelizującej, uchylenie art. 17 ust. 2 u.r.l. nie znajduje podstaw.

W doktrynie podnosi się, że o ile wyznaczenie objęcia jednym referendium kilku wniosków obejmujących referenda tzw. tematyczne jest dopuszczalne, to jednak nie można łączyć w jedno referendum kilku wniosków wnoszonych w różnych trybach, np. wniosku referendalnego złożonego przez mieszkańców i zainicjowanego przez radę gminy lub komisarza wyborczego<sup>14</sup>.

**Pozytywnie należy ocenić zmianę terminu określonego w art. 16 ust. 4 u.r.l. oraz art. 22 ust. 3 u.r.l. z dotychczasowego 14-dniowego na 30-dniowy do wyeliminowania usuwalnych uchybień wniosku referendalnego.**

**Natomiast nowelizacja art. 17 ust. 2 u.r.l. jest całkowicie zbędna, ponieważ wynika ona jedynie z wprowadzenia art. 6a ust. 2 ustawy nowelizującej. Skoro art. 6a jest niezgodny z prawem, to nie ma podstaw do uchylania art. 17 ust. 2 u.r.l.**

<sup>14</sup> A. Kisielewicz, *Ustawa ...*, s. 98-99.

#### IV.9. Większość kwalifikowania podjęcia uchwały w sprawie referendum.

Projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym obejmuje zmianę jej art. 18 poprzez dodanie do dotychczasowej treści tego przepisu **zdania drugiego** i przekształcenie go w ustęp 1 oraz **dodanie ustępu drugiego**.

Zgodnie z projektowanym **art. 18 ust. 1 zdanie drugie** ustawy nowelizującej uchwała o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum jest podejmowana większością 3/5 głosów ustawowego składu organu stanowiącego.

Skutkiem tej zmiany będzie zróżnicowanie co do wymaganej większości przy podejmowaniu dwóch uchwał: **uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum będzie podejmowana zwykłą większością głosów** w głosowaniu jawnym przy udziale co najmniej połowy ustawowego składu danego organu stanowiącego, a uchwała odrzucająca wniosek w sprawie referendum **większością 3/5 ustawowego składu organu** w głosowaniu jawnym.

Niewątpliwie projektowana zmiana znacznie utrudni podjęcie uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum. W przypadku, gdy procedowany będzie wniosek o odrzucenie wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum i nie uzyska on poparcia 3/5 głosów radnych głosujących „za” jego poparciem, to nie oznacza automatycznie podjęcia jakiegokolwiek innej uchwały. Wówczas powinien być przedłożony wniosek w sprawie podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum, która wymaga tylko zwykłej większości głosów.

**Jeżeli radni nie podejmują uchwały o przeprowadzeniu referendum lub uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, wówczas organ ten pozostaje w bezczynności**, co może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 20 ust. 1 u.r.l.

**Projektowana nowelizacja art. 18 ust. 1 zdanie drugie wydaje się być zbędna.** Radni powinni podjąć uchwałę w przedmiocie odrzucenia wniosku w przypadku zaistnienia którejkolwiek z przesłanek objętych art. 17 ust. 1 u.r.l., tj. w przypadku, gdy wniosek mieszkańców nie spełnia wymogów formalnych ustawy (np. brak minimalnego wymaganego poparcia, nie usunięte przez inicjatora referendum braki na kartach



poparcia), albo gdy treść wniosku referendalnego lub zawarte w nim pytania prowadziłyby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

**Podwyższenie wymogu kwalifikowanej większości do podjęcia uchwały w przedmiocie odrzucenia wniosku mieszkańców jedynie utrudni podjęcie samej uchwały.** Może okazać się, że w ocenie części radnych wniosek inicjatora w sprawie referendum prowadziłyby do rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem, ale nie da się uzyskać kwalifikowanej większości 3/5 za poparciem projektu uchwały odrzucającej wniosek w sprawie referendum. **W takiej sytuacji radni ani nie podejmą uchwały o przeprowadzeniu referendum, ani też poprzez znaczące podniesienie wymagań co do kwalifikowanej większości głosów uchwały o odrzuceniu wniosku w sprawie referendum i pozostanie inicjatorowi jedynie oczekiwanie na upływ 30-dniowego terminu określonego w art. 20 ust. 1 u.r.l., umożliwiającą wniesienie skargi na bezczynność.**

Lepiej będą chronione interesy inicjatora referendum w przypadku, gdyby pozostawiona była dotychczasowa treść art. 18 ust. 1 u.r.l., tzn. podjęcie uchwały zarówno o przeprowadzeniu referendum jak i o odrzuceniu wniosku referendalnego wymagałoby zwykłej większości głosów. Łatwiej radni będą mogli podjąć uchwałę o odrzuceniu wniosku inicjatora referendum, a tym samym także szybciej będzie mogła być wniesiona skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na taką uchwałę i **przyspieszy to rozstrzygnięcie sprawy przez sąd.**

**W związku z powyższym projektowana zmiana art. 18 w zakresie obejmującym jej ust. 1 jest zbędna.**

Za niezgodne z prawem także uznać dodanie do art. 18 u.r.l. ustępu drugiego zgodnie z którym organ stanowiący ma obowiązek, podejmując uchwałę o przeprowadzeniu referendum, uwzględnić terminy określone w art. 6a ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej.

Skoro projektowany art. 6a jest niezgodny z prawem, to tym samym także art. 18 ust. 2 ustawy nowelizującej nie może być uznany za zgodny z prawem.

Niedostrzeżoną w ustawie nowelizującej wadą jest posługiwanie się przez ustawodawcę w art. 18 u.r.l. pojęciem „uchwała w sprawie przeprowadzenia

referendum”, zamiast „uchwała o przeprowadzeniu referendum”. Określenie „uchwała w sprawie ...” oznacza, że dotyczy to każdej uchwały obejmującej „sprawę referendum”, a tym samym może to być uchwała o przeprowadzeniu referendum jak i o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum.

Analiza ustawy o referendum lokalnym w zakresie procedury referendalnej prowadzonej z inicjatywy mieszkańców, a w szczególności jej art. 18 i art. 20 prowadzi do wniosku, że podejmowane są w przedmiocie referendum dwa rodzaje uchwał: uchwała o przeprowadzeniu referendum i uchwała o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum. Potwierdza to art. 17 ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym organ stanowiący podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendów, a nie uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendów.

Tym samym należałoby zaproponować zmianę w art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i ust. 3, art. 17 ust. 1, art. 18 i art. 19 ust. 1 u.r.l. poprzez skreślenie wyrażenia „w sprawie przeprowadzenia” i zastąpienie go wyrażeniem „o przeprowadzeniu”.

#### **IV.10. Zaskarżalność uchwał organu stanowiącego i postanowień komisarza wyborczego do sądu administracyjnego i terminy rozpoznania skarg przez sądy administracyjne.**

Nowelizacja art. 20 ust. 1 u.r.l. polega na wydłużeniu terminu do wniesienia skargi na uchwałę organu stanowiącego odrzucającą wnioski mieszkańców o przeprowadzenie referendum lub na bezczynność w zakresie podjęcia takiej uchwały, z dotychczasowego okresu 14-dniowego na okres 30-dniowy liczonego od daty doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia.

Zaproponowana nowelizacja wydłuża termin do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, dostosowując w tym zakresie regulację art. 20 ust. 1 u.r.l. do treści art. 53 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>.

**Tak zaproponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie.**

Nie ma żadnych zasadniczych przeszkód, aby inicjator referendum miał skrócony termin do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego wobec skarg w innych sprawach

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.), dalej P.p.s.a



wnoszonych np. na uchwały lub rozstrzygnięcia nadzorcze. Dotychczas obowiązujący 14-dniowy termin był uzasadniany potrzebą mobilizowania inicjatorów do wnoszenia skarg i koncentrowania samego postępowania tak, aby zachować zainteresowanie mieszkańców samym referendum<sup>16</sup>. Zbyt długie oczekiwanie na rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie referendum mogło spowodować spadek zainteresowania samym przedmiotem referendum lub nawet jego dezaktualizacją.

Wydaje się jednak, że korzyścią z wydłużenia terminu objętego nowelizacją art. 20 ust. 1 u.r.l. jest zapewnienie czasu na należyte przygotowanie samej skargi i podniesienie w niej istotnych kwestii, co do których sąd administracyjny powinien się ustosunkować. Wprawdzie zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a. wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związanym jej zarzutami i wnioskami, tym niemniej prawidłowe zredagowanie skargi ułatwi z jednej strony sądowi zwrócenie należytej uwagi na konkretne zarzuty, a z drugiej strony w razie wydania orzeczenia niekorzystanego dla strony skarżącej pozwoli na wskazanie w skardze kasacyjnej konkretnych zarzutów, które sąd pierwszej instancji nieprawidłowo rozpoznał<sup>17</sup>.

Identyczna ocena dotyczy także nowelizacji art. 26 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którym na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wnioski o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza wyborczego terminu określonego w art. 24, inicjatorowi referendum służy skarga do sadu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia.

W związku z tym należy pozytywnie ocenić projektowaną zmianę polegającą na nowelizacji zdania drugiego do ustępu 2 art. 20 u.r.l. i zdania drugiego do ustępu 2 art. 26 u.r.l. poprzez zastąpienie dotychczasowego 14-dniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) na 30-dniowy termin. Również i ta zmiana prowadzi do ujednoczenia terminu do wniesienia tego środka zaskarżenia, wynoszącego zgodnie z art. 177 § 1 P.p.s.a. trzydzieści dni. Za takim terminem dodatkowo przemawia i ta okoliczność, że skarga kasacyjna musi być co do zasady sporządzona jedynie przez adwokata lub radcę prawnego (art. 175 § 1 P.p.s.a.), a ponadto NSA

<sup>16</sup> P. Uziębło, *Ustawa ...*, s. 97

<sup>17</sup> Podstawy skargi kasacyjnej określa art. 174 P.p.s.a. wskazując na naruszenie prawa materialnego lub prawa procesowego.

rozpoznaje sprawy co do zasady jedynie w granicach zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.), a tym samym jej prawidłowe zredagowanie ma istotne znaczenie dla zakresu i sposobu rozstrzygnięcia przez NSA.

Pozytywnie należy również ocenić wyraźne określenie terminu rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA na trzydzieści dni (art. 20 ust. 2a i art. 26 ust. 2a nowelizowanej ustawy).

**Zaproponowane w art. 20 ust. 1 i ust. 2 nowelizowanej ustawy oraz w art. 26 ust. 1 i ust. 2 wydłużenie terminów do wniesienia skargi i skargi kasacyjnej z dotychczasowych 14 dni na 30 dni jest w pełni uzasadnione i zgodne z art. 53 § 1 oraz art. 177 § 1 P.p.s.a.**

**Pozytywnie należy także ocenić zakreślenie terminu 30-dniowego na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA (art. 20 ust. 2a i art. 26 ust. 2a nowelizowanej ustawy).**

Jako wadę należy wskazać brak zmiany dotychczasowej treści art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. Zgodnie z tymi przepisami wojewódzki sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14-dniowym od daty jej wniesienia. **Jest to bardzo krótki czas na staranne rozpoznanie skargi.** W tym bowiem czasie sąd musi zarówno dokonać oceny formalnej samej skargi, wezwać stronę skarżącą do uiszczenia wymaganego wpisu sądowego<sup>18</sup> jak i najczęściej wezwać wójta (starostę, marszałka województwa) lub komisarza wyborczego do przekazania sądowi niezbędnych dokumentów pozwalających na kontrolę uchwały odrzucającej wniosek (postanowienia odrzucającego wniosek) lub kontrolę skargi na bezczynność w podjęciu uchwały (wydaniu postanowienia). Specyfika rozpoznania takich spraw wskazuje, że w istocie sąd administracyjny powinien wykonać jeszcze raz te same czynności, które wcześniej przeprowadzała komisja organu stanowiącego powołana na podstawie art. 16 ust. 2 u.r.l. lub komisarz wyborczy na podstawie art. 24 u.r.l., np. sprawdzić, czy jest wymagana liczba podpisów poparcia, czy podpisy te zostały prawidłowo złożone, karty nie zawierają wad,

<sup>18</sup> § 33 i § 37 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1177 z późn. zm.).



itd. Ponadto ustawodawca określił, że wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę ma moc równą uchwale o przeprowadzeniu referendum.

Tym samym skoro organ stanowiący i komisarz wyborczy mają termin 30-dniowy na podjęcie uchwały (art. 18 u.r.l.) lub postanowienia (art. 24 u.r.l.) o przedmiocie referendum, to także i taki termin powinien być przyznany sądowi administracyjnemu, którego orzeczenie ma w takich sprawach charakter merytoryczny.

**Nowelizacja art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze i analogicznie art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. powinna obejmować zmianę dotychczasowego terminu 14-dniowego na termin 30-dniowy jako niezbędny do rozpoznania skargi przez wojewódzki sąd administracyjny. Byłoby to przy tym termin identyczny jak zaproponowany ustawą nowelizującą 30-dniowy termin na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA.**

Nowelizację zawierającą **dodanie do art. 20 ust. 4 u.r.l. zdania drugiego** o treści „W tym przypadku nie stosuje się terminów określonych w art. 6a ust. 1 i 2” **należy uznać za niedopuszczalną**, ponieważ terminy określone w art. 6a ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej są niezgodne z art. 170 Konstytucji RP.

Kolejna zmiana objęta ustawą nowelizującą dotyczy **skreślenia pkt 1 w art. 21 u.r.l.** o treści: „Od dnia opublikowania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie w wojewódzkim dzienniku urzędowym;” Proponowana zmiana ma bezpośredni związek z art. 6a ust. 1 ustawy nowelizującej przewidujący tylko dwa referenda tematyczne w ciągu kadencji. Tym samym **należy uznać za niedopuszczalną** nowelizację tego przepisu.

#### **IV.11. Zmiana przepisów dotyczących komisarza wyborczego w przedmiocie procedury referendalnej.**

Objęty zmianą art. 22 ust. 3 i art. 26 ust. 1, ust. 2, ust. 2a ustawy nowelizującej był już oceniany w punkcie IV.10 opinii.

Nowelizowana ustawa obejmuje zmianę ustępu 3 w art. 24 u.r.l. o następującej treści: „Na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniająca uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta

miasta) radzie gminy służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego”.

Dotychczasowa treść zdania pierwszego art. 24a ust. 3 u.r.l. przewidywała termin 14-dniowy na wniesienie skargi przez radę gminy. Zaproponowana nowelizacja w pełni dostosowuje ten termin do treści art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 1 u.r.l. przewidujący także 30-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego, a ponadto jest on zgodny z art. 98 ust. 1 u.s.g.

**Należałoby postulować także zmianę art. 24 ust. 3 w zakresie zdania trzeciego u.r.l., zgodnie z którym skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni.** Pozostawienie tego przepisu o takiej treści powoduje zróżnicowanie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej dla inicjatora referendum, który po nowelizacji będzie wynosił 30 dni (zamiast wcześniejszych 14 dni), natomiast dla rady gminy nadal termin ten wynosi 14 dni. Nie ma żadnych przyczyn dla dalszego utrzymywania tak zróżnicowanych terminów do wnoszenia skargi kasacyjnej i nierównego traktowania skarżących bez jakichkolwiek relewantnych kryteriów.

Ponadto należy zaproponować także nowelizację art. 24a ust. 3 zdanie drugie u.r.l., którego dotychczasowa treść stanowi, że sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od daty jej zgłoszenia.

Analogicznie do stanowiska zaprezentowanego w punkcie IV.10 opinii w zakresie braku nowelizacji art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze u.r.l. **należałoby postulować wydłużenie terminu do rozpoznania skargi przez wojewódzki sąd administracyjny z 14 dni na 30 dni.**

**Projektowana zmiana art. 24a ust. 3 zdanie pierwsze u.r.l. jest w pełni uzasadniona.** Tym niemniej należałoby dokonać również zmiany w art. 24a ust. 3 zdania drugiego i trzeciego tego przepisu poprzez wydłużenie terminów 14-dniowych do terminów 30-dniowych w obu tych zdaniach.

Ustawa nowelizująca obejmuje uchylenie w art. 22 ust. 5 u.r.l. co należy ocenić negatywnie. Zgodnie z tym przepisem komisarz wyborczy nie zwraca inicjatorowi referendum lub jego pełnomocnikowi wniosku zawierającego uchybienia i wyznacza - po nowelizacji - trzydziestodniowy termin do ich usunięcia, jeżeli uchybienia polegają na

zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów osób popierających wnioski, chyba że nie upłynął jeszcze termin do zbierania podpisów poparcia.

Przepis ten umożliwia uzupełnienie brakującej ilości prawidłowo złożonych podpisów wprost wskazując, że maksymalny termin na ich zebranie wynika z art. 14 ust. 1 u.r.l. Być może jest to oczywista pomyłka, ponieważ w *uzasadnieniu projektu nowelizowanej ustawy* nie ma żadnej informacji o uchyleniu art. 22 ust. 5 u.r.l. Ponadto analogiczny art. 16 ust. 6 u.r.l. nie został wskazany jako przewidziany do uchylenia ustawą nowelizującą.

**Uchylenie art. 22 ust. 5 u.r.l. jest wadliwe i niczym nieuzasadnione**, ponieważ przepis ten umożliwia inicjatorowi referendum usunięcie wady polegającej na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów pod wnioskiem referendalnym do chwili upływu terminu określonego w art. 14 ust. 1 tej ustawy. Art. 22 ust. 5 u.r.l. powinien pozostać w niezmienionej treści, tak jak analogiczny art. 16 ust. 6 u.r.l.

#### **IV.12. Udostępnienie pomieszczeń.**

Proponowana nowelizacja obejmuje dodanie do art. 29 u.r.l. ustępu 1a o następującej treści: „Jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd nieruchomości państwowymi i komunalnymi 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 uzasadnieniu projektowanej zmiany podano, że celem tego przepisu jest zagwarantowanie obywatelom pełnego dostępu do informacji na temat referendum. Poprzez bezpłatne udostępnianie pomieszczeń przez jednostki publiczne będzie możliwe zaprezentowanie stanowiska wobec przedmiotu referendum.

**Zaproponowany przepis jest nieprecyzyjny, a przez to wadliwy.** Przede wszystkim z jego treści nie wynika, aby celem zorganizowania zebrania lub zgromadzenia mieszkańców był przedmiot projektowanego referendum.

Tym samym każda tematyka obrad takiego zgromadzenia może być objęta tym przepisem.



Ponadto takie zgromadzenie może zwołać nie tylko inicjator referendum, ale też i każde stowarzyszenie lub mieszkańcy i to bez określenia, czy zwołać może jeden czy dwóch lub większa liczba mieszkańców.

Kolejną kwestią wprost wynikającą z tego przepisu jest przyznanie inicjatorowi referendum, stowarzyszeniu i mieszkańcom roszczenia wobec kierowników jednostek organizacyjnych do bezpłatnego udostępnienia pomieszczeń. Zgodnie z proponowaną treścią art. 29 ust. 1a ustawy nowelizującej kierownik jednostki organizacyjnej jest związany takim wnioskiem i musi udostępnić bezpłatnie pomieszczenia. Może odmówić udostępnienia tylko wówczas, gdy jego udostępnienie zakłóci normalne funkcjonowanie danej jednostki.

Umieszczenie projektowanego art. 29 ust. 1a ustawy nowelizującej w rozdziale 6 zatytułowanym „Kampania referendalna” oznacza, że przepis ten będzie stosował się do okresu trwania owej kampanii, czyli od dnia podjęcia uchwały organu stanowiącego bądź postanowienia komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum aż do okresu 24 godzin przed dniem głosowania (art. 29 ust. 1 u.r.l.). Spotkań takich może być dużo zwłaszcza, że same pomieszczenia mają być udostępniane bezpłatnie. Nie oznacza to braku ponoszenia kosztów ich udostępnienia. Wraz z udostępnieniem pomieszczenia np. w szkole publicznej zostaną poniesione koszty np. wykorzystanej energii elektrycznej, ogrzewania, sprzątania pomieszczenia, itp. Koszty te nie powinny być ponoszone w ramach planów finansowych jednostek organizacyjnych, ponieważ nie są one związane z wykonywanymi zadaniami publicznymi. Koszty te powinny obciążać budżet danej jednostki samorządu.

Można zastanawiać się, czy w przypadku nadużywania uprawnienia do żądania bezpłatnego udostępnienia pomieszczeń zawsze koszty te powinny być ponoszone przez budżet danej jednostki samorządu, zwłaszcza że projektowany przepis określa jedynie, że bezpłatne udostępnienie następuje na wniosek inicjatora referendum, stowarzyszenia lub mieszkańców celem przeprowadzenia zgromadzenia, **ale w żaden sposób nie precyzuje, że takie zgromadzenie ma dotyczyć jedynie tematyki referendalnej.** Trudno byłoby w praktyce „kontrolować” sam przebieg takiego zgromadzenia żeby ocenić, jaka tematyka jest na nim omawiana. Może to uzasadniać nadużywanie

uprawnienia wynikającego z tego przepisu celem zwoływania różnorodnych zgromadzeń niezwiązanych tematycznie z przyszłym referendum.

Ponadto zakres podmiotów mających prawo domagania się bezpłatnego udostępnienia pomieszczeń jest określony w sposób dyskryminujący. Prawo domagania się udostępnienia pomieszczeń ma inicjator referendum, stowarzyszenie i mieszkańcy. Jeżeli w projektowanym przepisie mowa jest o stowarzyszeniu, bez wymienienia innych organizacji to oznacza, że takiego prawa nie mają np. koła gospodyń wiejskich lub inne niż stowarzyszenia organizacje pozarządowe, jak np. fundacje. Nic nie wiadomo z uzasadnienia projektu ustawy, skąd takie ograniczenie.

**Tym samym jeżeli już celem tej nowelizacji miałyby być umożliwienie wyjaśniania mieszkańcom celu referendum lub przekonywanie ich za konkretnym wariantem głosowania referendalnego, to należałoby to uprawnienie pozostawić tylko dla inicjatora referendum.** To inicjator ma interes w tym, aby przekonywać mieszkańców do głosowania w referendum. Pozwoliłoby to na uniknięcie w praktyce przypadków, w których stowarzyszenie lub grupa mieszkańców chce bezpłatnie korzystać z pomieszczenia niejako „przy okazji” referendum.

Ponadto udostępnia pomieszczenie nie jednostka organizacyjna, ale kierownik jednostki organizacyjnej lub osoba upoważniona przez kierownika do udostępnienia. Tym samym już samo sformułowanie w projektowanym art. 29 ust. 1, że jednostka organizacyjna udostępnia pomieszczenia stanowi skrót myślowy, który nie powinien znaleźć się w przepisie ustawy.

Dodatkowo należy podnieść, że projektowany przepis nie rozstrzyga potencjalnych problemów, jakie jego stosowanie może spowodować. Zgodnie z jego treścią jednostki organizacyjne (a powinno być „kierownicy jednostek organizacyjnych”) mają obowiązek udostępnić bezpłatnie pomieszczenia **wskazane przez** inicjatora referendum. Oznacza to, że to wnioskodawca w sposób wiążący wskazuje, jakie pomieszczenie lub pomieszczenia powinny być mu bezpłatnie udostępnione. Jeżeli już mają być udostępniane bezpłatnie pomieszczenia, to ich wskazanie powinno należeć do dysponenta tym pomieszczeniem (kierownika jednostki organizacyjnej), a nie osoby o to wnioskującej. To kierownik jednostki organizacyjnej powinien określić, jakie pomieszczenie może zostać udostępnione.

Ponadto przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> regulujące zarówno zasady gospodarowania gminnym, powiatowym i wojewódzkim zasobem nieruchomości jak i instytucję trwałego zarządu posługują się na oznaczenie gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych zwrotem „samorządowa jednostka organizacyjna” a nie „komunalna jednostka organizacyjna”. Tym samym projektowany przepis powinien zawierać zwrot „kierownik samorządowej jednostki organizacyjnej” zamiast „komunalnej jednostki organizacyjnej”.

**Projektowany art. 29 ust. 1a ustawy nowelizującej zawiera zbyt wiele wad i jego wprowadzenie w życie w obecnej wersji może przede wszystkim generować niepotrzebne wątpliwości i spory.**

#### **IV.13. Wprowadzenie mężów zaufania do pracy w terytorialnych obwodowych komisjach referendalnych**

Proponowana zmiana art. 51 u.r.l. polega na możliwości zwiększenia liczby mężów zaufania wskazywanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz inicjatora referendum do terytorialnej (gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej) komisji i każdej obwodowej komisji poprzez możliwość wskazania po trzech mężów zaufania oraz nowelizacja ta zakłada rozszerzenie uprawnień mężów zaufania o prawo do utrwalania pracy komisji za pomocą aparatów fotograficznych i kamer.

**Obie proponowane zmiany należy ocenić jako częściowo zbędne i częściowo niezgodne z prawem.**

**Zbędnym jest zwiększanie liczby mężów zaufania.** Liczba członków tak terytorialnej jak i obwodowej komisji wynosi od 6 do 16 osób – komisja terytorialna lub od 6 do 10 osób – komisja obwodowa (art. 50 ust. 2 u.r.l.). Tym samym możliwość wyznaczenia po trzech mężów zaufania przez organ wykonawczy i inicjatora referendum oznacza, że ich liczba będzie wynosiła od 60 % do 100 % pozostałych członków komisji obwodowej. W przypadku terytorialnej komisji liczba mężów zaufania będzie równa liczbie wszystkich pozostałych członków komisji terytorialnej lub mniejsza, ale nie mniejsza niż 37,5 % jej składu. Taka liczba mężów zaufania może wpłynąć na utrudnienie

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.

pracy samej komisji, co podnoszono już w doktrynie<sup>20</sup>. Tym samym skoro poglądy takie były prezentowane przy udziale jednego męża zaufania wskazywanego przez organ wykonawczy i inicjatora referendum, to tym bardziej stają się one zasadne przy znacząco większej ich liczbie.

Ponadto zgodnie z art. 103a ust. 1 Kodeksu wyborczego w przypadku wyborów może być wyznaczony jeden mąż zaufania do okręgowej, rejonowej i terytorialnej komisji wyborczej oraz obwodowej komisji wyborczej. Tym samym skoro w wyborach czy to parlamentarnych, czy samorządowych w komisjach może zasiadać jeden mąż zaufania, to nie ma uzasadnionych podstaw do tak radykalnego zwiększania ich liczby w głosowaniu referendalnym w stosunku do dotychczasowej treści art. 51 u.r.l., która umożliwia wskazanie po jednym mężu zaufania do komisji przez organ wykonawczy i inicjatora referendum.

**Niezgodne z prawem jest rozszerzenie uprawnień mężów zaufania do utrwalania pracy komisji za pomocą aparatów fotograficznych kamer.**

Takie uprawnienie do rejestrowania pracy komisji mogłoby obejmować także utrwalanie samego aktu głosowania przez mieszkańców. Ponadto w żaden sposób przepis ten nie określa, jakie byłyby zasady postępowania z takimi nagraniami obrazu lub zdjęciami. Mężowie zaufania lub osoby ich wyznaczające mogliby dowolnie dysponować takimi nagraniami. Podobne rozwiązanie zaproponowane w art. 52 § 7 Kodeksu wyborczego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych<sup>21</sup> zakładało prowadzenie transmisji z lokalu wyborczego za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych. Przepis ten został z dniem 20 lipca 2018 r.<sup>22</sup>. Zmiana przepisów Kodeksu wyborczego w zakresie uchylecia przepisów o transmisji i nagrywania przebiegu prac obwodowych komisji wyborczych wynikała z wprowadzenia do polskiego porządku prawnego przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

---

<sup>20</sup> F. Rymarz, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 172.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 130.

<sup>22</sup> Na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1349).



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<sup>23</sup> (dalej jako RODO).

W szczególności z treści art. 51 nowelizowanej ustawy nie wynika, aby spełniona była którakolwiek z przesłanek objętych art. 5 i 6 RODO, warunkujących uznanie przetwarzania danych osobowych za zgodne z prawem.

W uzasadnieniu do nowelizacji ustawy wskazano, że zwiększenie liczby mężów zaufania do trzech z prawem do rejestracji przez nich liczenia głosów i ustalania wyniku głosowania ma zmniejszyć liczbę nadużyć mających miejsce w obwodowych komisjach wyborczych w czasie wyborów i zapewnić wiarygodność wyborów oraz ustalenie wyniku wyborów zgodnych z prawdą.

Oceniając taką argumentację należy stwierdzić, że przede wszystkim teza zawarta w uzasadnieniu projektu nowelizacji, jakoby w czasie wyborów miały miejsce liczne nadużycia, a tym samym wyniki wyborów byłyby niewiarygodne nie jest poparta żadnym merytorycznym argumentem. W szczególności nie wskazano na liczbę skutecznie wnoszonych protestów wyborczych dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania (art. 82 § 2 Kodeksu wyborczego). Ponadto art. 51 nowelizowanej ustawy dotyczy referendum a nie wyborów i przyjęcie, że liczne nadużycia mają miejsce także w trakcie głosowania referendalnego nie zostało nawet wskazane w uzasadnieniu tej nowelizacji.

Wydaje się, że w sposób wystarczający gwarantowane jest postępowanie członków komisji poprzez istniejącą regulację zakładającą możliwość wskazania po jednym mężu zaufania do składu każdej komisji referendalnej.

Nie ma też potrzeby uzupełniania dotychczasowych uprawnień mężów zaufania wymienionych tak w art. 51 u.r.l., jak i art. 59 ust. 4 u.r.l.

**Zaproponowana nowelizacja art. 51 u.r.l. jest niezgodna z rozporządzeniem w sprawie ochrony danych osobowych (RODO), a w szczególności z jej art. 5 i 6 poprzez przyznanie mężom zaufania prawa do utrwalania pracy komisji za pomocą aparatów fotograficznych i kamer i dowolnego przetwarzania. Proponowana zmiana**

<sup>23</sup> Z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 2620, VIII kadencji Sejmu), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2620>), dostęp na 30.10.2022 r.





polegająca na poszerzeniu liczby mężów zaufania z dwóch do sześciu jest zbędna, ponieważ ich liczba będzie nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do członków komisji, a przy tym w uzasadnieniu projektu ustawy w żaden sposób nie wykazano, że w praktyce miały miejsce jakiegokolwiek nadużycia czy to w czasie głosowania referendalnego, czy też w czasie liczenia głosów oddanych w referendum.

#### **IV.14. Zniesienie progu frekwencji warunkującej ważność referendum.**

Projektowana zmiana art. 55 u.r.l. polega na skreśleniu jego ustępu drugiego i zmianie treści ustępu pierwszego. Zmiana ta stanowi jeden z węzłowych problemów dotyczących samego referendum lokalnego objętego nowelizowaną ustawą. Skoro referendum stanowi istotny instrument oddziaływania wspólnoty samorządowej na organy samorządu, to tym samym należy umożliwić wspólnocie samorządowej prawo do decydowania o wykonywanych przez jej organy zadaniach oraz o obsadzie jej organów.

Zgodnie z dotychczasową treścią art. 55 ust. 1 u.r.l. referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania za wyjątkiem referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego.

Zmiana polega na zastąpieniu dotychczasowej treści art. 55 ust. 1 u.r.l. następującym przepisem: „Referendum jest ważne bez względu na liczbę uprawnionych do głosowania, którzy wzięli w nim udział”.

Porównanie liczby dotychczas przeprowadzonych referendów z liczbą tych z nich, w których uczestniczyło co najmniej 30 % uprawnionych do głosowania prowadzi do wniosku, że tak wyznaczony próg był istotną barierą ważności referendów tematycznych. W kadencji 2014-2018 na 26 referendów tzw. tematycznych, tylko w 13 z nich przekroczono próg 30 % frekwencji<sup>24</sup>. Dotychczasowa praktyka referendalna powinna przemawiać za obniżeniem progu ważności.

<sup>24</sup> T. Zakrzewski, *Referendum ...*, s. 13.

Także w doktrynie podnosi się, że wymóg 30 % udziału stanowi zbyt wysoki próg frekwencji<sup>25</sup>, aczkolwiek pojawiają się także głosy sprzeciwiające się obniżeniu tego progu<sup>26</sup>.

Zaproponowana nowelizacja nie wprowadza jednak żadnego kryterium udziału liczby uprawnionych osób do głosowania co oznacza, że nawet udział jednej osoby biorącej udział w referendum spowoduje jego ważność, a tym samym wynik referendum będzie wiążący dla organów jednostki samorządu i całej wspólnoty samorządowej.

W zakresie **odwoływania organu jednostki samorządu terytorialnego** należy uznać **propozycję skreślenia art. 55 ust. 2 u.r.l.** (zawierającego próg 3/5 liczby osób biorących udział w jego wyborze jako warunek ważności referendum) **za w pełni uzasadniony**. Skoro Kodeks wyborczy nie określa minimalnej liczby wyborców, którzy mogą wybrać wójta (burmistrza, prezydenta miasta) bądź radnych organu stanowiącego jednostki samorządu, to tym samym taki sam warunek (a więc brak kryterium minimalnej wielkości udziału wyborców) powinien także dotyczyć odwoływania.

W praktyce przekroczenie progu ważności referendum odwoławczego było sporadyczne. W kadencji 2014-2018 liczba ważnych referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy wynosiła 8,89 %, a w sprawie odwołania organu stanowiącego niewiele większa i wynosiła 13,33 %. Tym samym odpowiednio ponad 91 % referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego i ponad 86 % w sprawie odwołania organu stanowiącego było nieważnych z powodu braku przekroczenia progu ważności<sup>27</sup>.

Natomiast wątpliwości dotyczą zniesienia jakiegokolwiek progu w przypadku tzw. referendum tematycznego. Referendum tematyczne dotyczy przede wszystkim wiążącego określenia sposobu wykonania zadania publicznego dla organów samorządu, a tym samym wydaje się, że taki wynik referendum powinien mieć jakąkolwiek minimalną legitymację społeczną. Może bowiem okazać się, że społeczne zainteresowanie

---

<sup>25</sup> B. Dauter, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 181; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum ...*, s. 219-220; M. Szabo, *Referendum lokalne o odwołanie organów samorządu terytorialnego i jego ewolucja pod wpływem praktyki, doktryny i orzecznictwa sądów*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej - teoria i praktyka*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 2005, s. 318-322; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w III RP*, Warszawa 2007, s. 250).

<sup>26</sup> P. Uziębło, *Ustawa ...*, s. 202

<sup>27</sup> T. Zakrzewski, *Referendum ...*, s. 14-15.



i oczekiwanie wynikiem referendum przez proponowany okres 180 dni zbierania podpisów poparcia radykalnie się zmieni i wówczas niewielka grupa osób zainteresowanych będzie w stanie przegłosować dla wszystkich pozostałych swój pogląd.

Co do zasady demokracji bezpośredniej powinien przyświecać cel polegający na odpowiedzialnym udziale mieszkańców w zarządzaniu sprawami publicznymi, a sami mieszkańcy powinni mieć pełną świadomość zależności losu ich wspólnoty od ich wyborów w drodze referendum. Jednakże świadomość tą buduje się w długich okresach czasu, a tym samym nie zawsze radykalne zmiany będą najlepiej odpowiadać na lokalne potrzeby. Pozbawienie jakiegokolwiek progu ważności wobec tzw. referendum tematycznych mogłoby skutkować tym, że mieszkańcy niezadowoleni po pierwszym referendum będą chcieli zorganizować kolejne referenda w celu ponownego wyrażenia stanowiska w tej samej sprawie. W przypadku, gdy w pierwszym referendum biorący w nim udział mieszkańcy opowiedzą się za jednym rozwiązaniem a w drugim referendum za innym rozwiązaniem powstanie w praktyce problem wdrożenia obu wyników ważnych referendum.

W związku z tym wydaje się, że należałoby jednak wprowadzić pewne minimalne progi udziału mieszkańców w referendum tzw. tematycznym. Progi te mogą wynosić co najmniej np. **10 % udziału osób uprawnionych w przypadku referendum gminnego i powiatowego** i **5 % udziału osób uprawnionych w przypadku referendum wojewódzkiego**. Byłoby to nawiązanie do dotychczasowej treści art. 4 u.r.l.

**Propozycja zmiany art. 55 ust. 2 u.r.l. poprzez jego skreślenie jest uzasadniona. Natomiast należałoby pozostawić pewien próg ważności referendum tzw. tematycznych.**

#### **IV.15. Zmiana progu rozstrzygającego wynik referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy.**

Zgodnie z art. 56 ust. 1 u.r.l. wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie podanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów. Wyjątek został objęty art. 56 ust. 2 u.r.l., zgodnie z którym wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Proponowana nowelizacja dotyczy skreślenia art. 56 ust. 2 u.r.l., a więc tym samym także referendum gminne w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne będzie ważne, jeżeli za jednym z rozwiązań w sprawie podanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

W doktrynie dotychczasowy wymóg 2/3 poparcia za samoopodatkowaniem się został uznany za prawidłowy ze wskazaniem, że takie obostrzenie wobec pozostałych referendów wynika z tego, że dotyczyło ono materii ustawowej (opodatkowanie), a jego wynik będzie bezpośrednio dotyczył wszystkich mieszkańców<sup>28</sup>. Co istotne, poglądy te były wyrażane przy obecnej treści art. 55 ust. 1 u.r.l., zgodnie z którym ważne referendum jest wówczas, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30 % osób uprawnionych.

Proponowana nowelizacja polegająca na skreśleniu art. 56 ust. 2 u.r.l. w połączeniu ze zniesieniem jakiegokolwiek progu ważności referendum obniży wymagania dotyczące ważności referendum w sprawie samoopodatkowania się. Poprzez to, że samoopodatkowanie się będzie polegało na nałożeniu dodatkowego opodatkowania (podatku) na wszystkich mieszkańców (wszystkich zobowiązanych do jego uiszczania) i to nawet tych, którzy głosowali przeciwko temu opodatkowaniu, jak również i tych, którzy nie brali w nim udział, dotychczasowy próg rozstrzygającego wyniku takiego referendum na poziomie 2/3 biorących w nim udział należy utrzymać. Akceptowalną społeczną legitymację ma taka decyzja referendalna dotycząca samoopodatkowania się, w której ponad 66 % osób biorących udział w referendum opowie się za nowym podatkiem, wobec ponad 33 % mniejszości opowiadającej się przeciwko temu opodatkowaniu.

Natomiast zgodnie z proponowaną nowelizacją wszyscy mieszkańcy byliby opodatkowani dodatkowym podatkiem, jeżeli za takim rozwiązaniem opowiedziało się w skrajnym przypadku 50,1 %, a przeciwko 49,9 % osób uprawnionych biorących w nim udział<sup>29</sup>. Taka legitymacja do nałożenia dodatkowego gminnego podatku na wszystkich zobowiązanych wydaje się być zbyt słaba. Wymagane jest silniejsze poparcie społeczne, ponieważ **poprzez samoopodatkowanie się następuje przełamanie konstytucyjnej**

---

<sup>28</sup> B. Dauter, *Ustawa ...*, s. 182; P. Uziębło, *Ustawa ...*, s. 205-206.

<sup>29</sup> Ustalenie wyniku referendum polega na zliczeniu głosów ważnych oddanych za danym wariantem, przeciwko danemu wariantowi (lub za innym wariantem). Głosy nieważne w ogóle nie są brane pod uwagę – art. 59 ust. 1 pkt. 5-8 u.r.l.

zasady zawartej w art. 84 i art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którą podatki są nakładane jedynie w drodze ustawy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jedną z cech prawa podatkowego (daninowego) jest konstytucyjne zagwarantowanie dostatecznej określoności regulacji prawnych tego prawa wynikających z ustawy poprzez ustawowe określenie takich elementów stosunku podatkowego jak podmioty, przedmiot, stawki, zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych<sup>30</sup>.

**Nakładanie podatków stanowi domenę ustawodawcy, samoopodatkowanie się w drodze referendum powinno nadal być objęte wymogiem wynikającym z dotychczasowej treści art. 56 ust. 2 u.r.l., tym samym należy utrzymać zasadę, że wynik rozstrzygający referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne ma miejsce wówczas, gdy za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.**

#### IV.16. Wykonanie wyniku referendum

Ostatnią zaproponowaną zmianę zawiera nowelizacja art. 65 u.r.l.

Zgodnie z jego dotychczasową treścią „Jeżeli referendum zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie podejmie czynności w celu jej realizacji”.

Nowelizacja art. 65 u.r.l. polega na doprecyzowaniu terminu do podjęcia przez organ stanowiący czynności w celu realizacji wyniku referendum, które zakończyło się wynikiem rozstrzygającym poprzez zastąpienie zwrotu „niezwłocznie podejmuje czynności w celu jej realizacji” sformułowaniem „niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników referendum, podejmuje czynności w celu realizacji wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem”.

**Projektowaną zmianę należy ocenić pozytywnie.** W ten bowiem sposób został uściślony termin podjęcia przez właściwy organ jednostki samorządu czynności mających na celu realizację wyniku rozstrzygającego referendum. Jednakże samo podjęcie czynności w celu realizacji referendum nie oznacza wdrożenia w życie wyniku

<sup>30</sup> Wyrok TK z 13 września 2011 r. sygn. P 33/09, opubl. w OTK-A 2011/7/71; wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. P 44/09, opubl. w OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68.

referendum. Owe czynności mogą dotyczyć np. przygotowania projektu uchwały zgodnego z wynikiem referendum.

W doktrynie na podstawie dotychczasowej treści art. 65 u.r.l. sformułowano pogląd, zgodnie z którym nawet podjęcie czynności, które jedynie częściowo realizują wynik referendum byłoby uznane za zgodne z tym przepisem<sup>31</sup>. Takiej sytuacji wydaje się przeciwstawiać końcowa część projektowanego art. 65 ustawy nowelizującej zgodnie z którą obowiązkiem organu samorządu jest nie tyle podjęcie czynności w celu realizacji wyniku referendum, ale podjęcie czynności zgodnie z jego rozstrzygnięciem. Tym samym **sprzecznym byłoby podjęcie czynności, które tylko częściowo realizują wynik referendum.**

Jednakże nowelizując art. 65 u.r.l. należało wyraźnie wskazać, że **kontrola czynności podejmowanych w związku z przedmiotem referendum powinna być dokonywana także pod względem zgodności z jego wynikiem.** Kryterium nadzoru nad organami samorządu terytorialnego jest legalność (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP, art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.), przy czym sam wynik referendum nie stanowi aktu normatywnego, który byłby wzorcem do kontroli uchwał lub innych aktów organów samorządu<sup>32</sup>. Tym samym może okazać się, że wprowadzenie mieszkańców w drodze referendum rozstrzygającego zobowiązuje organ samorządu do podjęcia działań (uchwał) w określonym zakresie, ale powstaje trudność kontroli przez organ nadzoru uchwał bądź zarządzeń podejmowanych przez organy samorządowe co do ich zgodności z wynikiem ważnego i rozstrzygającego referendum.

**Należy uzupełnić proponowaną nowelizację art. 65 u.r.l. o normę prawną, zgodnie z którą pod pojęciem zgodności z prawem należy także rozumieć zgodność czynności prawnych podejmowanych przez organ samorządu z wynikiem ważnego i rozstrzygającego referendum.**

W związku z tym proponuje się następującą treść art. 65 u.r.l.: „Pod pojęciem zgodności z prawem należy także rozumieć zgodność czynności prawnych podejmowanych przez organ samorządu z wynikiem ważnego i rozstrzygającego referendum”.

<sup>31</sup> Na takie niebezpieczeństwo zwrócono uwagę w doktrynie, por. P. Uziębło, *Ustawa ...*, s. 226.

<sup>32</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum ...*, s. 248

Byłoby to wyraźnie wskazanie, że wiążąca wola mieszkańców wyrażona w ramach referendum lokalnego stanowi także podstawę do oceny zgodności z prawem podejmowanych przez te organy uchwał lub zarządzeń. Każde działanie organu samorządu podejmowane w przedmiocie już odbytego referendum i sprzeczne z jego wynikiem byłoby przedmiotem działania organu nadzoru w drodze aktu nadzoru.

Dodatkowo prowadziłyby to do znaczącego upodmiotowienia wspólnoty samorządowej

#### **IV.17. Przepisy intertemporalne**

Art. 2 ustawy nowelizującej zawiera przepis intertemporalny rozstrzygający o właściwych przepisach w przypadku, gdy stan faktyczny lub czynności prawne rozpoczęły się przed dniem wejścia w życie tej ustawy i nie zakończyły się z chwilą jej wejścia w życie. Zgodnie z treścią tych przepisów w każdym przypadku będą miały zastosowanie przepisy w wersji uwzględniającej ustawę nowelizującą.

Taki sposób zredagowania tych przepisów jest zgodny z § 30 i § 31 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>33</sup>.

#### **V. Podsumowanie.**

Zaproponowana zmiana ustawy o referendum lokalnym zawiera zarówno regulację zasługującą na jej wprowadzenie w życie i usprawniające sam przebieg postępowania, jak i regulacje ograniczające zakres demokracji bezpośredniej w jej najbardziej istotnym elemencie jakim jest referendum lokalne. Co do zasady nowelizacja ustawy o referendum lokalnym zawiera wiele braków i wad, w przy tym jej uzasadnienie tylko fragmentarycznie wyjaśnia przesłanki, jakimi kierowano się wnosząc taką jej wersję.

**Przedstawiony projekt zmiany ustawy o referendum lokalnym należy uznać za zgodny z prawem i uzasadniony w zakresie następującej jej przepisów:**

1) art. 4 poprzez zmniejszenie liczby obywateli niezbędnych do zainicjowania referendum lokalnego;

---

<sup>33</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

- 2) art. 9 ust. 1b poprzez wprowadzenie przepisu, nakazującego rozpoznać projekt uchwały wniesiony przez organ wykonawczy w ciągu 3 miesięcy;
- 3) art. 16 ust. 4 oraz art. 22 ust. 3 poprzez zastąpienie dotychczasowego terminu 14-dniowego na 30-dniowy termin do usunięcia usuwalnych uchybień wniosku referendalnego;
- 4) art. 20 ust. 1 i ust. 2 oraz w art. 26 ust. 1 i ust. 2 poprzez wydłużenie terminów do wniesienia skargi i skargi kasacyjnej z dotychczasowych 14 dni na 30 dni;
- 5) art. 20 ust. 2a i art. 26 ust. 2a poprzez wskazanie na 30-dniowy termin na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez NSA;
- 6) art. 24a ust. 3 zdanie pierwsze poprzez wydłużenie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego z 14 dni na 30 dni;
- 7) art. 65 poprzez doprecyzowanie terminu do podjęcia przez organ stanowiący czynności w celu realizacji wyniku referendum.

**Projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym należy uznać za zasadny, ale wymagający zmian w zakresie następującej jej przepisów:**

- 1) art. 14 ust. 1 poprzez rozważanie możliwości wydłużenia terminu zbierania podpisów mieszkańców popierających inicjatywę referendalną z 60 dni do 3 miesięcy, a nie do 6 miesięcy;
- 2) art. 55 ust. 2 poprzez wprowadzenie progu ważności referendum tzw. tematycznych poprzez np. zaaprobowanie progów procentowych wynikających z dotychczasowej treści art. 4 (10 % i 5 %);

**Projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym należy uznać za niezgodny z prawem w zakresie następującej jej przepisów:**

- 1) art. 6a ust. 1 i ust. 2 ograniczającego radykalnie liczbę referendum tzw. tematycznych do dwóch w czasie kadencji jako sprzeczny z art. 170 Konstytucji RP, konstytucyjną zasadą pomocniczości oraz z art. 3 ust. 2 EKSL;
- 2) art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2 i ust. 4 zdanie drugie, art. 17 ust. 2, art. 18 ust. 2, art. 20 ust. 4 zdanie drugie poprzez odwoływanie się do art. 6a;
- 3) art. 9 ust. 1a wprowadzający prawo do wniesienia projektu uchwały w sprawie referendum przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, mimo że





przepisy ustrojowych ustaw samorządowych nie ograniczają takich organów do wniesienia takich projektów uchwał, poza wyjątkiem objętym art. 5 u.r.l.;

4) art. 51 jako naruszający RODO, a w szczególności z jej art. 5 i 6 poprzez przyznanie mężom zaufania prawa do utrwalania pracy komisji za pomocą aparatów fotograficznych i kamer i niekontrolowanego przetwarzania tak uzyskanych danych osobowych.

**Projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym należy uznać za nieuzasadniony (zbędny), w zakresie następujących jej przepisów:**

1) art. 8a ust. 1 i 2 jako nadmiernie ograniczający możliwość zorganizowania samego głosowania referendalnego w dacie kadencyjnych (zwykłych) wyborów samorządowych;

2) art. 18 w zakresie obejmującym jej ust. 1 poprzez wprowadzenie kwalifikowanej większości do podjęcia uchwały o odrzuceniu wniosku mieszkańców w sprawie referendum;

3) poprzez uchylenie art. 22 ust. 5, ponieważ przepis ten umożliwia inicjatorowi referendum usunięcie wady polegającej na zebraniu niewystarczającej ilości prawidłowo złożonych podpisów pod wnioskiem referendalnym do chwili upływu terminu określonego w art. 14 ust. 1;

4) art. 29 ust. 1a jako zawierający zbyt wiele wad i jego wprowadzenie w życie w obecnej wersji może przede wszystkim generować niepotrzebne wątpliwości i spory;

5) pozostawienie dotychczasowej treści art. 56 ust. 2, ponieważ nakładanie podatków stanowi domenę ustawodawcy, samoopodatkowanie się w drodze referendum powinno nadal być objęte wymogiem poparcia na poziomie co najmniej 2/3 uczestników oddających ważne głosy;

6) art. 51 w tym zakresie, w jakim zwiększa liczbę mężów zaufani z dwóch do sześciu, ponieważ liczba ta będzie nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do członków komisji, a przy tym wnioskodawcy w tym zakresie zmiany ustawy w żaden sposób nie wykazali, że w praktyce miały miejsce jakiekolwiek nadużycia czy to w czasie głosowania referendalnego, czy też w czasie liczenia głosów oddanych w referendum.

**Niedostrzeżone zmiany w ustawie o referendum lokalnym, które powinny być przedmiotem nowelizacji:**

1) proponuje się wyraźne doprecyzowanie w zakresie obejmującym art. 2 ust. 1 pkt 3 poprzez wskazanie, że w przypadkach objętych tym przepisem referendum lokalne ma



charakter wiążący tylko dla organów danej jednostki samorządu, jeżeli posiadają one kompetencje do współdziałania w załatwianiu danej sprawy i nie ma charakteru wiążącego dla organu pozostającego poza strukturą samorządu danej jednostki;

2) proponuje się nowelizację art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze i analogicznie art. 26 ust. 2 zdanie pierwsze poprzez zmianę dotychczasowego terminu 14-dniowego na termin 30-dniowy jako niezbędny do rozpoznania skargi przez wojewódzki sąd administracyjny;

3) proponuje się nowelizację art. 24a ust. 3 zdanie drugie i trzecie poprzez wydłużenie terminów 14-dniowych na terminy 30-dniowe;

4) proponuje się uzupełnienie art. 65 o kolejny ustęp zgodnie z którym pod pojęciem zgodności z prawem należy także rozumieć zgodność czynności prawnych podejmowanych przez organ samorządu z wynikiem ważnego i rozstrzygającego referendum;

5) poprzez wyraźne uregulowanie, że w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza lub wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych, inicjatorzy referendum nie mogą przeprowadzić w tym zakresie referendum<sup>34</sup>;

6) poprzez uchylenie art. 67 ust. 3 u.r.l. jako nadmiernie ograniczającego możliwość inicjowania referendum przez radę gminy. Zgodnie bowiem tym przepisem w przypadku, gdy w ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko jego odwołaniu oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa. Przepis ten ma charakter „mrożący” dla radnych rady gminy, którzy w obawie o utratę swoich mandatów mogą celowo nie podejmować uchwał o organizacji referendum w sprawie odwołania osoby piastującej funkcję organu wykonawczego z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium.

***Opracował Dr hab. Kazimierz Bandarzewski Katedra Prawa Samorządu  
Terytorialnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Jagielloński***

---

<sup>34</sup> Tak też w orzecznictwie, por. wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r. sygn. akt II OSK 2988/13, opubl. w LEX nr 1452864; wyrok NSA z 19 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1029/07, opubl. w LEX nr 505536.



KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH

40 LAT  
SAMORZĄDU RADCÓW  
PRAWNYCH 1982-2022

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 |  
kirp@kirp.pl

---