

MARIUSZ KOTULSKI

REFERENDUM LOKALNE

Jedną z podstawowych cech samorządu terytorialnego jest jego korporacyjny charakter, tym samym stanowi niezbędny element tego pojęcia¹. Już Maurycy Jaroszyński widział w samorządzie odmianę administracji publicznej, przez którą najlepiej i najsukuteczniej urzeczywistnia się idea decentralizacji², a dwie jego cechy posiadają znaczenie rozstrzygające: samorząd polega na uniezależnieniu czynników lokalnych od czynników centralnych oraz w swojej organizacji uwzględnia on „w najszerszej mierze czynnik obywatelski, powołując go do decydowania o sprawach publicznych, co jest najlepszym hamulcem nadmiernego biurokratyzmu”³. W swoich dalszych rozważaniach wskazywał, że samorząd „o tyle ma rację bytu i spełnia swoje przeznaczenie, o ile w nim »czynnik obywatelski« rzeczywiście decyduje, czyli, o ile zbliża nas do ideału, w myśl którego praktyczna działalność samorządu pokrywa się z wyrazem woli danej społeczności”⁴. A zatem należy dążyć, aby praktyczna działalność danej jednostki samorządowej odpowiadała „woli zbiorowej” danej społeczności przynajmniej w zasadniczych kwestiach i ogólnych ramach.

Także dokumenty międzynarodowe eksponują cechę korporacji jako elementu samorządu terytorialnego. Przyjęta przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych na XXVII Kongresie Światowym w Rio de Janeiro w 1985 r. Światowa deklaracja samorządu lokalnego określa w art. 2 samorząd lokalny jako „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Prawo to powinno być egzekwowane przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie wybrane w demokratycznych, powtarzanych co pewien czas, powszechnych i równych wyborach”⁵. Szczególnie mocno element korporacji, a w konsekwencji jej rudymentarne prawo do decydowania o własnych sprawach, podkreślony został w Europejskiej karcie samorządu terytorialnego przyjętej przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 r.⁶ W art. 3 Karty samorząd terytorialny ujęty został jako prawo i rzeczywista zdolność społeczności lokalnych; w granicach określonych ustawą, do regulowania i zarządzania – na ich wyłączną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców – zasadniczą częścią

¹ Zob. np. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin 1994, s. 130; E. Ochędowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1996, s. 207; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 47.

² M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 8.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵ Za: „Wspólnota” 1990, nr 36.

⁶ Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

spraw publicznych. Owo prawo jest realizowane w sposób pośredni poprzez rady i zgromadzenia oraz bezpośrednio np. poprzez referendum. Te społeczności lokalne mają pełną swobodę działania w każdej dziedzinie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym są w zasadzie całkowite i nienaruszalne, a one same powinny być konsultowane zawsze, gdy jest to możliwe, szczególnie w przypadku opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w kwestiach bezpośrednio ich dotyczących (art. 4 Karty). Każda modyfikacja lokalnych granic terytorialnych społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji w tej społeczności, także w drodze referendum (art. 5 Karty). Obok instytucjonalnych rozwiązań prawnych na uwagę zasługują również cele, które przeświecały ustanowieniu Europejskiej karty samorządu terytorialnego, a które zawarto w preambule do tego aktu. Otóż podniesiono w niej m.in., że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego; prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi do zakresu demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, a prawo to właśnie na szczeblu lokalnym może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni i stwarza warunki do zarządzania w bezpośredniej bliskości obywatela.

Powszechnie uznaje się zatem, że zapewnienie udziału społeczeństwa w administracji publicznej przez powierzenie samorządnym korporacjom ludności części administracji i obowiązku zaspokajania niektórych potrzeb tej korporacji jest bardziej efektywne i opłacalne. Już w samym słowie „samorząd” mamy do czynienia z dwoma elementami. Pierwszy z nich odnosi się do czynności: „rządzenia”, „zarządzania”, „kierowania”, „sprawowania władzy”, „władania czymś”. Drugi wskazuje na samodzielność w wykonywaniu tej czynności. „Samodzielny”, czyli „nieuzależniony od nikogo”, „niepodlegający czyjejs władzy”, „niezależny”, „samodzielny”. Dlatego też należy zgodzić się z Bogdanem Dolnickim, że skoro „podmiotowość samorządową przyznaje się ludności danego terenu, a nie temu terenowi, należy jednostkę samorządu terytorialnego ujmować wyłącznie w aspekcie podmiotowym”⁷. Znajduje to potwierdzenie we wszystkich ustrojowych ustawach samorządowych, w których wskazuje się, że władza należy do mieszkańców (gminy, powiatu, czy też województwa samorządowego), którzy sprawują ją bezpośrednio lub pośrednio (art. 11 art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatu, art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Również Konstytucja RP w art. 170 podkreśla, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego.

Niewątpliwie instytucja referendum lokalnego jest jednym z podstawowych przykładów demokracji bezpośredniej (obok inicjatywy ludowej, plebiscytu, konsultacji społecznych, czy też zgromadzeń ludowych)⁸. Rozwijająca się

⁷ B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989, s. 151.

⁸ Zob. szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 17 i n.

w Polsce idea społeczeństwa obywatelskiego (coraz chętniej i szerzej podejmowana przez świadomych swoich praw, a także odpowiedzialności za dobro wspólne, członków wspólnot samorządowych) sprzyja szerzeniu się różnych form partycypacji społecznej i politycznej w sprawowaniu władzy, czy też w realizacji zadań (budżety obywatelskie, grupy inicjatyw lokalnych, młodzieżowe rady gmin, gminne rady seniorów itp.). Zgodzić się należy, że dla współczesnych demokracji charakterystyczna jest tendencja, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, „wkomponowania” instytucji demokracji bezpośredniej, a więc referendum, konsultacji społecznych itd., w system przedstawicielski. Oczywiście różnego rodzaju formy demokracji bezpośredniej są najprostszym i najdoskonalszym przejawem demokracji, lecz obecnie, w warunkach współczesnego państwa, nie mogą one stanowić zasady, podstawowej formy sprawowania władzy. Jednakże możliwość wypowiedzenia się w drodze referendum uzupełnia, wzbogaca, a czasami nawet modyfikuje system przedstawicielski. Różnorodne formy demokracji bezpośredniej (zwłaszcza referendum) oraz pośredniej (systemu przedstawicielskiego) powinny być wzajemnie komplementarne. Zakres i proporcje stosowania form demokracji pośredniej i bezpośredniej uzależnione są od szczebla zarządzania, im niższy szczebel, tym większe możliwości stosowania instytucji demokracji bezpośredniej. Na szczeblu lokalnym instytucja referendum znajduje najbardziej dogodne warunki do urzeczywistnienia⁹.

Możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego jest więc jednym z podstawowych przejawów demokracji bezpośredniej sprawowanej przez mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Procedurę przeprowadzenia referendum reguluje przede wszystkim ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym¹⁰.

Referendum lokalne w ujęciu materialnym zostało określone przez ustawodawcę jako wyrażenie przez członków wspólnoty samorządowej w drodze głosowania swojej woli co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy jej dotyczącej. Natomiast od strony formalnej referendum polega na udzieleniu na urzędowej karcie do głosowania pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na postawione pytanie lub pytania albo dokonanie wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami. Zatem istota referendum zawiera się w powszechnym i bezpośrednim udziale uprawnionych obywateli, z których każdy dysponuje jednym głosem, a decydujące znaczenie ma wola większości¹¹.

Warunkiem przeprowadzenia referendum jest spełnienie wymogów przewidzianych w ustawie o referendum lokalnym (są to warunki zarówno formalne, jak i materialne, np. stwierdzenie, czy referendum dotyczy odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.r.l.), sprawy, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (art. 2 ust. 1 pkt 2 u.r.l.) albo innych istotnych spraw, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę

⁹ Ibidem, s. 29.

¹⁰ T.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 400 (dalej jako: u.r.l.).

¹¹ Zob. szerzej E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 5.

(art. 2 ust. 1 pkt 3 u.r.l.), a także odwołania wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy (art. 2 ust. 2 pkt 1 i 2 u.r.l.), czy też w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (art. 4c u.s.g.).

Przedmiotowy zakres referendum lokalnego, wobec nieprecyzyjnych uregulowań normatywnych, od początku budził wątpliwości¹². Pierwotnie wiązały się one przede wszystkim z nieostrym pojęciem „każdej innej sprawy ważnej dla gminy”, użytym przez prawodawcę w art. 12 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. i art. 3 ust. 2 ustawy o referendum gminnym z 11 października 1991 r. (w brzmieniu obowiązującym do 4 listopada 2000¹³). Wątpliwości dotyczyły możliwości przeprowadzenia referendum w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady gminy, w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w postępowaniu jurysdykcyjnym, w sprawach z zakresu administracji rządowej, czy wreszcie przeprowadzenia referendum wyłącznie o charakterze konsultacyjnym¹⁴. Wobec kolejnych zmian legislacyjnych ustawy o samorządzie gminnym oraz wejścia w życie nowej ustawy o referendum lokalnym z 15 września 2000 r. wątpliwości te stały się nieaktualne bądź straciły na ostrości.

Jak słusznie wskazał NSA w wyroku z 13 listopada 2012 r. (II OSK 2467/12), nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym referendum sprawy indywidualne, które powinny być załatwiane przez organ w drodze aktu administracyjnego w sformalizowanym trybie, z zachowaniem szczegółowo uregulowanej procedury, z dopuszczeniem środków zaskarżenia mających na celu kontrolę i weryfikację aktu. Na tej zasadzie z zakresu referendum należy wyłączyć sprawy rozstrzygane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej.

Samo rozstrzygnięcie referendalne nie może również zastępować aktu normatywnego – aktu prawa miejscowego (np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Dopuszczalne jest natomiast referendum o skutku abrogacyjnym, „które będzie zobowiązywać właściwy organ stanowiący do uchylecia podjętego uprzednio rozstrzygnięcia”¹⁵. Wprawdzie referendum lokalne, którego celem jest wiążące rozstrzygnięcie istotnych dla wspólnoty lokalnej spraw, powinno mieć charakter uprzedni, to jednak nie ma przeszkód prawnych, aby pożądaný skutek osiągnąć przez zobowiązanie organów jed-

¹² Zob. np. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7-8, s. 52 i n.; Z. Janku, *Przedmiotowy zakres referendum gminnego*, w: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, Opole 1997, s. 69 i n.; M. Grażawski, *Referendum lokalne jako forma realizacji prawa do udziału w sprawowaniu władzy publicznej*, w: E. Ura, *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001; E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 88 i n.

¹³ Art. 12 zmieniony został przez art. 75 pkt 1 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 400), która też w art. 79 derogowała poprzednio obowiązującą ustawę o referendum gminnym z 11 października 1991 r.

¹⁴ Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 88.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 26 września 2013 r., III SA/Kr 899/13.

nostki samorządu terytorialnego do uchylenia lub zmiany uprzednio podjętej uchwały lub zarządzenia pod warunkiem, że nie doprowadzi to do naruszenia obowiązujących przepisów prawa i jest możliwe w okolicznościach faktycznych danej sprawy. Przyjęcie odmiennego stanowiska w znacznym stopniu ograniczałoby konstytucyjne prawo do referendum, naruszając art. 170 Konstytucji¹⁶.

Po wieloletniej dyskusji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przeważa pogląd, że referendum może być przeprowadzone we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządowych, niezależnie od tego, czy sprawa należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego¹⁷. „Mieszkańcy – członkowie wspólnoty samorządowej, podejmując rozstrzygnięcia w drodze referendum, »wchodzą« w kompetencje organów danej jednostki samorządu terytorialnego, przejmują ich kompetencje do rozstrzygania sprawy do podjęcia decyzji. Pogląd, że przedmiotem referendum nie mogą być sprawy należące do właściwości innych organów, byłby zaprzeczeniem istoty instytucji referendum ukształtowanej na gruncie prawa polskiego i stanowiłby, w świetle treści art. 2 ustawy o referendum, przejaw wykładni *contra legem*”¹⁸. Należy jednak pamiętać, że takie referendum doznaje ograniczenia w świetle art. 169 art. 1 Konstytucji RP, gdyż mieszkańcy w drodze referendum (zarówno przeprowadzonym z ich inicjatywy, jak i z inicjatywy organu) nie mogą zastępować organów jednostek samorządu terytorialnego, którym powierzona została wyłączna kompetencja. Ich głos wyrażony w referendum w takich sprawach może mieć wyłącznie charakter konsultacyjny.

W kontekście badania dopuszczalności przeprowadzenia referendum lokalnego niezwykle ważne jest ustalenie rodzaju referendum oraz prawidłowe sformułowanie pytania referendalnego.

Przed wszystkim zwrócić należy uwagę na nowelizację ustawy o referendum lokalnym, która weszła w życie z dniem 15 lutego 2013 r. na mocy ustawy z 14 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o referendum lokalnym oraz ustawy o samorządzie gminnym¹⁹. W sposób istotny zmieniła ona dotychczasową treść art. 2 u.r.l. Podkreślić przy tym należy, że owa nowelizacja ustawy o referendum lokalnym miała na celu dostosowanie obowiązującego prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. (K 30/02), stwierdzającego zgodność przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym z Konstytucją²⁰. Otóż TK w przywołanym wyroku orzekł o zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, rozumianego jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum

¹⁶ Por. A. Rytel-Warzocho, *Glosa do wyroku NSA z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2988/13*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2014, nr 3, s. 20-26.

¹⁷ Zob. wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13, oraz E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo do udziału w referendum lokalnym: rozważania na tle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 154 i n. oraz cytowane tam orzeczenia.

¹⁸ Szerzej E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne...*, s. 135.

¹⁹ Dz. U. 2013, poz. 153.

²⁰ Sentencja orzeczenia TK opublikowana została w Dz. U. 2003, Nr 44, poz. 388, a pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16.

stanowiska w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę i niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych – z art. 2 i 170 Konstytucji RP oraz z art. 5 Europejskiej karty samorządu terytorialnego.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, prawo do referendum lokalnego przysługuje „zawsze członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedziania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty – niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to prawo doprecyzowuje. Przepis ten sformułowany został nadto tak, jakby prawo w nim zawarte istniało niejako równoległe z kompetencjami organów stanowiących i wykonawczych – choć tylko one powołane są przecież do wykonywania zadań samorządu”²¹. W grę wchodzić mogą więc także sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz dotyczące istotnych interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni wspólnotę samorządową.

Zatem przedmiotem referendum „mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia, a zarazem takie, które wymagają sformalizowania i czasami uprzednich, a zawsze następczych działań organów jednostek samorządu terytorialnego. Inicjatywa poddania takich spraw referendum – czyni je właśnie sprawami, które następnie przekształcają się w konkretne zadania określonych organów – nawet jeśli uprzednio takimi nie były”²².

Ze współlistnienia w Konstytucji zasad wynikających z art. 169 ust. 1 i 170 Konstytucji wynika także, że zwrot „mogą decydować” należy rozumieć w sposób swoisty dla Konstytucji. A zatem nie tylko jako prawo do wypowiedziania się decydującego, tzn. rozstrzygającego daną sprawę co do jej istoty i zarazem załatwiającego tę sprawę ostatecznie, ale także jako co najmniej – prawo wpływania kształtującego.

W grę wchodzi zatem, prawo do wypowiedziania się w drodze referendum wiążącego, a także opiniodawczego (konsultacyjnego), czyli takiego, które wprawdzie formalnie nie wiąże w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność (powszechność) obliuguje pod względem prawnym w ten sposób, że niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się też do przewidzianego w niektórych sytuacjach obowiązku konsultacji oraz do różnic między konsultacją a referendami opiniodawczymi. Rozróżnienie to nie jest proste, ze względu na to, że obowiązkowym konsultacjom należy także przypisać doniosłość prawną. Jednak referendum, nawet konsultacyjne (opiniodawcze), wyróżnia uprawniona inicjatywa mieszkańców w sprawach, w których na mocy Konstytucji i ustaw mogą oni wyrażać swoje stanowisko, oraz fakt, że sprawa ta dotyczy całej wspólnoty (powszechność referendum). W takich razach przewidziane przez ustawy konsultacje zastępowane są, z uprawnionej inicjatywy mieszkańców, przez referendum konsultacyjne. Stąd też art. 170 Konstytucji obej-

²¹ OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16, s. 223.

²² OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16, s. 224.

muje wszystkie formy referendum, które kształtują wiążąco lub współkształtują merytorycznie sposób rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej danej wspólnoty.

Z art. 170 Konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendum w pełni wiążących i rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego, jeśli tylko mają one moc współkształtowania procesów decyzyjnych, odnoszących się do tej wspólnoty. Prawo do referendum „przysługuje nie tylko w tych sprawach, które ustawowo są zastrzeżone dla wiążącego rozstrzygnięcia przez mieszkańców (np. samoopodatkowanie), ale i w takich, gdzie wola mieszkańców współkształtuje sposób zarządzania sprawami dotyczącymi tej wspólnoty. Wynik takiego referendum z formalnoprawnego punktu widzenia nie jest wprawdzie wiążący, co do sposobu załatwienia sprawy, jednak obliguje organy władz publicznych do określonego zachowania”²³. W sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz (centralnych, innych wspólnot samorządowych, a także ustawodawczej), niż organy tej jednostki samorządowej, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego – pod warunkiem jednak, że znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez Konstytucję, odpowiednie ustawy oraz o ile dotyczą tej wspólnoty.

Pod wpływem powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca zdecydował się nadać art. 2 art. 1 u.r.l. nowe brzmienie (zob. Sejm RP VII kadencji nr druku 493). W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o referendum lokalnym wskazano, że:

1) referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki,

2) referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażeniu stanowiska (referendum opiniodawcze, konsultacyjne),

3) referendum powinno być dopuszczalne co najmniej w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę.

Nie budzi obecnie wątpliwości, że w świetle art. 170 Konstytucji RP, wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r. (K 30/02) oraz zmiany ustawy o referendum lokalnym, które weszła w życie z dniem 15 lutego 2013 r., dopuszczalne jest przeprowadzenie nie tylko referendum wiążącego, lecz również opiniodawczego (konsultacyjnego).

Ponieważ ani organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ani sąd administracyjny, związani treścią wniosku, nie mogą zmienić pytania referendalnego, to sposób jego sformułowania, wskazujący osobom uczestniczącym w referendum lokalnym jego charakter, jest niezwykle istotny. Pytanie musi jednoznacznie wskazywać na wiążący lub opiniodawczy (konsultacyjny) charakter referendum. Właściwe pytanie referendalne powinno być sformułowane jasno, w sposób zrozumiały i niewprowadzający w błąd co do charakteru rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem referendum nie ma mieć charakteru wiążącego, lecz tylko opiniodawcze (konsultacyjne), to wymagałoby ono sformułowania pytania tak, aby w sposób przejrzysty i komunikatywny informo-

²³ OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 16, s. 227.

wało uczestników referendum o jego charakterze²⁴. W szczególności pytanie referendalne nie może być skonstruowane w sposób niepełny lub mogący budzić wątpliwości²⁵. Zatem przedmiotem oceny organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a w konsekwencji ewentualnie także sądu administracyjnego, jest nie tylko charakter planowanego referendum, ale także prawidłowość sformułowania pytania referendalnego, które musi być dostosowane do charakteru takiego referendum (wiążącego lub opiniodawczego), a przez to nie może wprowadzać głosujących w błąd co do jego rzeczywistych skutków. Obowiązujące przepisy nie nakazują również formułowania pytań referendalnych tylko od strony pozytywnej. Podobnie ustawa o referendum lokalnym nie zawiera bezwzględnego zakazu stosowania tzw. pytań zablokowanych. W przypadku tak sformułowanych pytań należy zachować daleko posuniętą ostrożność, gdyż pytania zablokowane naruszające zasadę jedności materii, na które istnieje możliwość udzielenia odpowiedzi tylko „tak” albo „nie”, mogą stanowić narzędzie manipulacji ze strony inicjatora referendum.

Ewentualny rozstrzygający skutek referendum będzie więc albo zobowiązywał organy jednostek samorządu terytorialnego do niezwłocznego wcielenia w życie woli wspólnoty samorządowej, albo będzie stanowić tylko wyraz niewiążącej opinii społecznej co do kierunków rozwoju i podjęcia przez te organy działań zmierzających w przyszłości do realizacji celu rozstrzygniętego w referendum lokalnym. Zatem pytanie postawione w referendum lokalnym ma odpowiadać na to, co mają zrobić organy jednostki samorządowej (jaki wybrać wariant, jakie podjąć działania), a nie stanowić swego rodzaju sondażu. Nie można dopuścić do przeprowadzenia referendum, które byłoby sprzeczne z prawem lub prowadziłoby do frustracji wśród wyborców (tak w momencie głosowania, jak i później), gdyż zadane pytanie nie jest jednoznaczne (co do charakteru referendum, jego przedmiotu lub skutków), a w konsekwencji wyrażona w referendum wola mieszkańców nie może być zrealizowana z powodu bezprawności lub nieprecyzyjności pytania. Sąd ani tym bardziej obywatele – członkowie wspólnoty samorządowej – biorący udział w ewentualnym referendum nie mają się domyślać jego charakteru, lecz muszą mieć pewność w tym zakresie, a tym samym jakie skutki ono przyniesie, jeżeli będzie rozstrzygające. Właściwe pytanie referendalne, aby dobrze spełnić swoją rolę, musi dotyczyć sprawy wspólnoty, być maksymalnie precyzyjne, stanowić rozstrzygnięcie sprawy mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji gminy albo wyrażać opinię wspólnoty samorządowej w przypadku referendum opiniodawczego (konsultacyjnego) – co powinno wyraźnie wynikać z pytania referendalnego²⁶.

Oczywiście idea i stosowanie referendum lokalnego niosą ze sobą pewne ograniczenia. Po pierwsze, przeprowadzenie referendum lokalnego zakłada pewną aktywność obywateli uprawnionych do uczestniczenia w nim, o co z wielu przyczyn jest niekiedy trudno. Jednocześnie, tak jak przy braku prognozy frekwencyjnego, trudno się pogodzić, że niekiedy niewielka grupa osób gło-

²⁴ Zob. wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12.

²⁵ Zob. postanowienie NSA z 19 marca 1997 r., II SA/Ld 429/97.

²⁶ Wyrok NSA z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12. Zob. także T. Lewandowski, *Glosa do wyroku NSA z 24 kwietnia 2012 r., II OSK 357/12*, Lex/el. 2013.

sujących decydowałyby o pozostałej większości, tak w przypadku istnienia takiego prognozy to sama frekwencja, a nie przedmiot referendum, może być przedmiotem działań politycznych. Po drugie, niektóre sprawy publiczne poddane referendum mogą być zbyt skomplikowane, wymagają wiedzy fachowej bądź szerokiego wyjaśnienia całości problemu poddanego głosowaniu, także w sposób umożliwiający objęcie analizą przez głosującego skutków określonego wyboru²⁷. Przy akcie głosowania, zwłaszcza w warunkach walki politycznej, trudno o pełny racjonalizm w dokonywanym wyborze. Tu negatywnym odniesieniem może przeciwdziałać w pewnym stopniu szeroka i merytoryczna kampania referendalna, która powinna o wszystkich tych elementach informować i wyjaśniać. Po trzecie, sama forma referendum odwołująca się do odpowiedzi na pytanie „tak” lub „nie”, albo do wyboru pomiędzy zaproponowanymi wariantami usztywnia następcze działania organów jednostek samorządu terytorialnego i ogranicza pole ewentualnego kompromisu. Po czwarte wreszcie, przeprowadzenie referendum wymaga czasu oraz wiąże się z koniecznością poniesienia, często znaczących, kosztów. Oczywiście zachowanie zasad demokratycznego sprawowania władzy, także w sposób bezpośredni, wiąże się z koniecznością ponoszenia określonych kosztów, lecz w przypadku źle przygotowanego referendum o charakterze konsultacyjnym rodzi się zasadne pytanie o sens takiego wydatkowania środków publicznych²⁸.

W pełni podzielam pogląd, że „ustawowa regulacja referendalna musi być interpretowana i stosowana na tle systemowym, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia jednoznacznych reguł wzajemnego uzupełniania się demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej oraz do wyraźnego rozróżnienia pojęcia referendum rozstrzygającego i opiniodawczego”²⁹. Wydaje się, że wraz z upowszechnianiem się postaw i ruchów obywatelskich znaczenie referendum lokalnego jako najistotniejszej z form demokracji bezpośredniej będzie nadal wzrastać. W aktualnej regulacji normatywnej jego zakres przedmiotowy został szeroko zakreślony, co jednak determinuje konieczność prawidłowego, tj. precyzyjnego, sformułowania pytania referendalnego, umożliwiającego jednoznaczne stwierdzenie przez uczestników referendum, co jest jego przedmiotem, o czym mają rozstrzygać oraz czy ma ono charakter wiążący czy konsultacyjny. W przypadku referendum konsultacyjnego jest ono świetnym probierzem nastrojów i preferencji danej wspólnoty samorządowej i stanowiącym swego rodzaju instrument korelujący porozumiewanie się pomiędzy taką

²⁷ Na przykład referendum w sprawie budowy metra wymagałoby informacji co do projektowanego przebiegu, kosztów budowy i późniejszego jego utrzymania, a także uświadomienia głosującym, że może się to wiązać z podniesieniem cen biletów, zmniejszeniem środków na rozbudowę innych form transportu miejskiego, czy też na realizację innych celów i zadań publicznych itp.

²⁸ Koszt referendum konsultacyjnego przeprowadzonego w styczniu 2017 r. w sprawie wybudowania w województwie podlaskim regionalnego portu lotniczego, które okazało się nieważne, wyniósł ok. 3,7 mln zł. Samo pytanie referendalne nie określało miejsca lokalizacji lotniska, wysokości kosztów jego budowy, podmiotu, który miałby być inwestorem tej inwestycji i ponosić koszty jego późniejszego utrzymania, ani w szczególności czy tym podmiotem mającym realizować ową inwestycję ma być województwo samorządowe (samodzielnie czy jako współudziałowca) itd.

²⁹ A. Doliwa, *Dopuszczalność referendum lokalnego na tle ustrojowym – między demokracją przedstawicielską a bezpośrednią*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7-8, s. 141.

wspólnotą a organami decyzyjnymi jednostki samorządu terytorialnego, innymi organami administracji publicznej, a nawet szerzej – względem władzy ustawodawczej. Oczywiście nie ma ono charakteru rozstrzygającego i wiążącego, ale zawiera stanowisko takiej wspólnoty samorządowej, które wyrażone w ten sposób wzmacnia lub osłabia (albo wręcz pozbawia) legitymizację organów decyzyjnych w danej sprawie do podjęcia określonego rozwiązania, inicjatywy, działania itp. Istotna rola w tym zakresie przypada inicjatorowi referendum, a także podmiotom nadzorującym oraz kontrolującym (tj. organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego oraz sądom administracyjnym). Referendum lokalne w coraz większym stopniu powinno być uzupełniającym (ale nie wykluczającym) elementem sprawowania władzy przez mieszkańców wobec form przedstawicielskich. Jest ono bowiem istotną, wręcz pierwotną formą partycypacji członków we wspólnocie samorządowej, polegającą na uczestniczeniu w jej zarządzaniu przez akt wyboru.

dr Mariusz Kotulski
Uniwersytet Jagielloński
mariusz.kotulski@uj.edu.pl

A LOCAL REFERENDUM

Summary

A local referendum is an example of direct democracy. Its essence is contained in the universal and direct participation of eligible citizens in voting in which everyone has one vote, and the willpower of the majority is decisive. Prior to a referendum it must be decided whether it will be binding or opinion-making while the questions to be asked in a referendum must be correctly formulated. The idea of a local referendum carries certain objective and organisational limitations (it assumes a certain initiative of citizens; the full rationalism of the choice made is not always obvious; and the voting formula limits the field to a possible compromise; it is also time consuming and it entails significant cost).